



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.006.04.2015
P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/094-Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Janusz Szkudlarek - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94601 z dnia 9 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Łodzi, 90-954 ul. Sienkiewicza 3, Regon 472057649, zwane dalej „Starostwo” lub „SP”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Opala - Starosta Powiatu Łódzkiego Wschodniego od dnia 1 grudnia 2014 r. W okresie poprzednim od 1 grudnia 2010 r. Starostą Powiatu Łódzkiego Wschodniego był Piotr Brusikiewicz. (dowód: akta kontroli str. 3 -6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,¹ legalność i rzetelność działań w zakresie zachowania właściwego stanu technicznego powiatowej sieci drogowej, monitoringu stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków autostrad i dróg ekspresowych oraz zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy tych dróg.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną zwrócono uwagę na podejmowane działania w celu wyegzekwowania od wykonawców korzystających z dróg powiatowych naprawienia wyrządzonych szkód i doprowadzenia dróg do stanu sprzed ich użytkowania. Zawarte zostały porozumienia na naprawę wszystkich dróg używanych przy budowie drogi ekspresowej S-8. Postanowienia tych porozumień zostały w pełni zrealizowane.

Jednocześnie w kontrolowanej działalności zidentyfikowano nieprawidłowości polegające na:

- prowadzeniu ksiąg drogi w sposób niekompletny i nieaktualizowanie zapisów w tych dokumentach,
- braku dzienników objazdu dróg,
- braków w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

Realizację ww. zadań dotyczących dróg powiatowych Starostwo powierzyło - w drodze porozumień - organom gmin z powiatu łódzkiego wschodniego. Stwierdzone nieprawidłowości świadczą zatem o niedostatecznym nadzorze Starostwa nad realizacją postanowień tych porozumień.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywną, pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywną.

Ponadto, Starostwo nie opracowało projektu planu rozwoju sieci drogowej, do czego zobowiązywał art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez zarządców dróg samorządowych stanu i zniszczeń dróg lokalnych

1.1. Legalność i rzetelność działań w zakresie zachowania właściwego stanu technicznego powiatowej sieci drogowej.

Starostwo, na koniec 2014 r. posiadało 50 dróg powiatowych o łącznej długości 225,970 km. Drogi te znajdowały się w każdej z gmin powiatu, a ich długość wynosiła odpowiednio: Andrespol –17,369 km, Nowosolna –19,542 km, Koluszki – 42,445 km, Brójce -33,565 km, Rzgów -37,932 km i Tuszyn – 75,117 km.

Ruch w trakcie budowy dróg ekspresowych odbywał się na drogach powiatowych lub ich odcinkach o łącznej długości 12,188 km, w tym:

- droga nr 1512E o długości 4,000 km w gminie Tuszyn i 0,911 km w gminie Rzgów,
- droga nr 2916 E o długości 4,000 km,
- droga nr 3303E o długości 1,677 km i 2922E o długości 1,600 km w gminie Rzgów.

(dowód: akta kontroli str.7-20)

1.1.1 Zadania w zakresie zarządzania drogami realizowane są przez Wydział Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa i Ochrony Środowiska (WRGRiOŚ) Starostwa. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa, wydział realizuje zadania wynikające z ustawy o drogach publicznych i zadania z zakresu prawa o ruchu drogowym³. Naczelnik wydziału upoważniony został do: wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wynikającym z ustawy o drogach publicznych oraz wydawania opinii w sprawie wniosków zarządcy dróg o zezwolenie na realizację inwestycji drogowych.

Ponadto zadania w zakresie zarządzania drogami realizowane były przez inspektora oraz podinspektora ds. dróg powiatowych.

Osoby realizujące w Starostwie zadania w zakresie zarządzania drogami posiadały wykształcenie wyższe i miały ukończone studia podyplomowe w zakresie dróg.

Zarząd nad drogami powiatowymi Starostwo, na podstawie zawartych porozumień, powierzyło do realizacji gminom: Tuszyn, Rzgów, Koluszki, Brójce:

- 19 marca 1999 r. z Gminą Tuszyn - długość dróg 47,9 km;
- 23 marca 1999 r. Gminą Rzgów - długość dróg 39,8 km;
- 23 marca 1999 r. z Gminą Brójce - długość dróg 33,2 km;
- 3 marca 2008 r. z Gminą Koluszki - długość dróg powiatowych 43,3 km;
- 26 czerwca 2008 r z Gminą Brójce na prowadzenie zadań zarządzania drogami powiatowymi położonymi na terenie gminy Andrespol (długość dróg powiatowych 16,6 km) i Nowosolna (długość dróg 18,6 km).

Starostwo na prowadzenie zadań określonych w tych porozumieniach przekazywało, w każdym roku do gmin, dotację celową w transzach miesięcznych. Wysokość dotacji na każdy rok budżetowy oraz szczegółowe terminy przekazywania transz dotacji miesięcznych były ustalane w postaci aneksu do porozumienia.

Gminy prowadzące zarząd nad drogami powiatowymi, przekazywały do Starostwa sprawozdania rzeczowo-finansowe kwartalne, półroczne i roczne z realizacji zadań

² Dz. U. z 2015 r., poz. 460, zwana dalej „ustawą o drogach”

³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.), zwana dalej „prawem o ruchu drogowym”.

powierzonych porozumieniem odrębnie dla każdej gminy. Sprawozdania zawierały szczegółowy wykaz wydatków poniesionych przez gminę na realizację zadań objętych porozumieniem oraz kserokopie faktur poświadczonych za zgodność z oryginałem. Środki niewykorzystane w danym roku podlegały zwrotowi w terminie do 15 stycznia następnego roku.

Starostwo zachowało prawo kontroli i oceny powierzonych zadań.

(dowód: akta kontroli str.21-156)

Zdaniem Starosty, „powodem przekazania zarządzania drogami było przede wszystkim usprawnienie bieżącego utrzymania dróg szczególnie zimowego usuwania śniegu i śliskości nawierzchni w związku ze znacznym geograficznym rozczłonkowaniem terenu powiatu. Odległość pomiędzy najdalej odległymi drogami powiatowymi tj. drogi nr 2932E w gm. Tuszyn i drogi nr 2920E w gm. Koluszki wynosi ok. 70 km. Powierzenie zadań zarządzania drogami Gminom naszego Powiatu istotnie skróciło czas reakcji na zmienne warunki atmosferyczne, a tym samym na zwiększenie bezpieczeństwa na drogach...”

(dowód: akta kontroli str.157-200)

1.1.2. Starostwo nie posiadało opracowanego „projektu planu rozwoju sieci drogowej”, pomimo, że obowiązek takiego opracowania nakładają na zarządcę drogi przepisy art. 20 pkt 1 ustawy o drogach. Sprawy związane z rozwojem sieci drogowej (zdaniem Starostwa) zawarte były w „Planie Rozwoju Lokalnego Powiatu Łódzkiego Wschodniego na lata 2007-2015”⁴. Plan ten w części dotyczącej rozwoju komunikacji i infrastruktury, zawiera 82 zadania realizowane w zakresie przebudowy i modernizacji dróg powiatowych w celu polepszenia jakości usług komunikacyjnych i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 201-242)

1.1.3 Wszystkie drogi powiatowe posiadały książki drogi sporządzone w formie elektronicznej. Na podstawie zawartych porozumień zarządcy dróg powiatowych posiadali 59 książek drogi (niektóre drogi przechodziły przez 2 lub 3 gminy). Tylko 9 książek dróg posiadało wpisy dotyczące dróg oraz w przypadku tych dróg prowadzono do nich dzienniki objazdu dróg. Pozostałe książki drogi opisane były jedynie na stronie tytułowej i nie zawierały dalszych wpisów.

Ekspluatowane przy budowie drogi ekspresowej drogi powiatowe posiadały książki drogi, które nie były na bieżąco aktualizowane, i nie prowadzono też do nich dzienników objazdu dróg, pomimo, że obowiązek prowadzenia tych dokumentów wynika z treści odpowiednio § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁵.

Jedynie w książce drogi 1512E w części II - Wykaz opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi, wpisano opracowanie „Remont drogi powiatowej 1512E w Modlicy na odcinku od granicy z gminą Rzgów do skrzyżowania z drogą gminną Modlica – Romanów na działkach 511, 162/1 i 162/7 obręb Modlica.” i datę jego odbioru 1 lipca 2013 r..

(dowód: akta kontroli str. 243-274)

1.1.4 Okresowe kontrole roczne stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, w 2014 r. przeprowadzono na 11 odcinkach dróg, przeprowadziły je osoby posiadające uprawnienia budowlane o specjalności w zakresie drogi, ulice mosty lotniska. Przeprowadzonych zostało również 25 kontroli przez pracownika

⁴ Uchwała Nr 247/XXIV/2008 Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie aktualizacji „Planu Rozwoju Lokalnego Powiatu Łódzkiego Wschodniego na lata 2007-2015” oraz aktualizacja Uchwała Nr XLV/580/2014 Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie aktualizacji „Planu Rozwoju Lokalnego Powiatu Łódzkiego Wschodniego na lata 2007-2015”

⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

niemającego przygotowania zawodowego i uprawnień budowlanych w zakresie dróg. Aktualne przeglądy pięcioletnie posiadało 26 odcinków dróg.

Na drogach powiatowych eksploatowanych przy budowie drogi ekspresowej w 2014 r. przeprowadzona została roczna kontrola okresowa na drodze 1512E (osoba przeprowadzająca kontrolę nie posiadała uprawnień budowlanych o odpowiedniej specjalności). Droga ta posiadała również wykonany w 2011 r. przegląd pięcioletni. Na pozostałych drogach (2916E, 2922E i 3303E) eksploatowanych przy budowie drogi ekspresowej w 2014 r. nie przeprowadzono rocznej kontroli okresowej i drogi te nie posiadały również przeglądów pięcioletnich. W dniu 13 lipca 2015 r. zarządca dróg powiatowych w gminie Rzgów zlecił wykonanie przeglądów rocznych i pięcioletnich wraz z uzupełnieniem danych w programie ewidencji dróg do dnia 15 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 275-288)

Starosta wyjaśnił, że „W trakcie kontroli przedstawiciele zarządzających drogami gmin zadeklarowali przeprowadzenie postępowań zmierzających do wyłonienia wykonawcy przeglądów rocznych i pięcioletnich na drogach powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 157-200)

1.1.5. Roczna kontrola okresowa przeprowadzona na drodze 1512E (przez osobę nieposiadającą uprawnień budowlanych) nie stwierdziła uszkodzeń zagrażających bezpośrednio bezpieczeństwu ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 287)

1.1.6. Starostwo sporządzało i terminowo przekazywało (do końca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego), do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), roczne informacje o sieci dróg publicznych powiatu łódzkiego wschodniego

(dowód: akta kontroli str. 289-318)

1.2. Monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków autostrad i dróg ekspresowych

Zarządca drogi 1512E dokonywał przeglądu drogi w trakcie jej użytkowania przez firmę SKANSKA, pod kątem sprawdzenia realizacji ustaleń zawartych w porozumieniu dotyczącym naprawy nawierzchni bitumicznej. W wyniku wizji w terenie ustalono, że droga w miejscach, w których powstały uszkodzenia, była wzmacniana (łącznie z wymianą podbudowy). Wykonane zostały również wzmocnienia poboczy w celu wykonania mijanek dla ciężarówek.

(dowód: akta kontroli str. 319-322)

Starosta ponadto wyjaśnił, że „Drogi wykorzystywane przy budowie dróg ekspresowych i autostrad były i są poddane szczególnemu nadzorowi zarówno przez służby drogowe zarządzających jak i mieszkańców miejscowości, przez które przebiegają trasy transportu budowy. W ramach zawartych porozumień na korzystanie przez wykonawców dróg ekspresowych i autostrad z dróg powiatowych nałożono na wykonawców m.in. obowiązek bieżącego utrzymania dróg w trakcie prowadzenia transportu na budowę drogi. Wszelkie pogorszenia stanu technicznego dróg były telefonicznie przekazywane wykonawcom i systematycznie przez nich usuwane. Czynności bieżącego utrzymania dróg powiatowych w trakcie prowadzenia transportu były wykonywane należycie z zachowaniem terminów określonych w porozumieniach. Przekazywane przez zarządzających uwagi i zalecenia, w tym również oczekiwania mieszkańców były uwzględniane przez wykonawców, w związku, z czym nie dokumentowano w formie papierowej przeprowadzanych rozmów telefonicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 157-200)

Ponadto Starostwo monitorowało m.in. wzmożony ruch na drodze powiatowej 1151E na fragmencie od wjazdu z budowy przy ul. Wieczyńskiej do ul. Malowniczej i wystąpiło w dniu 13 marca 2015 r. do firmy Mota-Engil Central Europe S.A. o kontakt w celu ustalenia warunków bieżącego utrzymania drogi oraz przywrócenia jej do stanu sprzed rozpoczęcia transportu. W wyniku podjętych negocjacji ww. firma potwierdziła chęć dokonania naprawy 450m² nawierzchni asfaltowej drogi nr 1151E. Naprawa obejmować będzie: mechaniczne wycięcie i frezowanie uszkodzonej nawierzchni bitumicznej średniej grubości ok. 5 cm ze złożeniem destruktu na poboczu, mechaniczne oczyszczenie i skroplenie powierzchni wycięcia emulsją asfaltową na zimno, wykonanie nawierzchni z betonu asfaltowego o średniej grubości ok. 5 cm.

(dowód: akta kontroli str. 323-333)

1.3. Zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy dróg ekspresowych i autostrad

Przy budowie drogi ekspresowej S-8 wykorzystywane były drogi powiatowe:

- 1512E w gminie Tuszyn i Rzgów od stycznia 2012 r. do września 2013 r.
- 2916E, 3303E i 2909E w gminie Rzgów od marca 2012 r. do września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 334-337)

Pismem z dnia 23 maja 2012 r. GDDKiA w Łodzi wystąpiła do Starostwa o uzgodnienie trasy i podanie warunków przejazdu pojazdu nienormatywnego jadącego w relacji Lipno – Budowa S-8 odcinek 9, oraz pojazdu w relacji Budowa S-8 odcinek 9 – Kalisz (budowa mostu drogowego). Przejazd tych pojazdów miał nastąpić po drodze powiatowej 1512E odcinek w gminie Tuszyn i w gminie Rzgów. Starostwo przekazało ww. wnioski do rozpatrzenia zgodnie z właściwościami zarządców dróg.

(dowód: akta kontroli str. 338-343).

Zarządcy drogi nie zgłaszano przejazdów nienormatywnych na podstawie zezwoleń wydanych przez GDDKiA. Zarządzający drogą 1512E opiniowali wniosek GDDKiA w sprawie jednokrotnego przejazdu załadowanego i bez ładunku.

Starosta wyjaśnił, że „W okresie obejmującym lata 2012+2014 Starosta Łódzki Wschodni nie wydawał zezwolenia na przejazdy pojazdów nienormatywnych związanych z budową dróg ekspresowych i autostrad. Przekazane do kontroli dwa wnioski GDDKiA z dnia 24.05.2012 r./.../ dotyczyły uzgodnienia trasy i podania warunków przejazdu pojazdu nienormatywnego w stanie załadowanym i w stanie bez ładunku po drodze powiatowej nr 1512E w miejscowości Modlica na terenie gminy Tuszyn i gminy Rzgów. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym w dniu złożenia ww. wniosków organem właściwym do wydania zezwolenia na jednorazowy przejazd pojazdu po wyznaczonej trasie była GDDKiA. Warunkiem wydania zezwolenia było m.in. uzyskanie zgody na przejazd zarządców dróg właściwych dla trasy przejazdu /.../. W związku z przekazaniem spraw zarządzania przedmiotową drogą Burmistrzowi Rzgowa i Burmistrzowi Tuszyna wnioski jw. zostały przekazane w dniu 25.05.2012 r. zgodnie z właściwością do załatwienia przez ww. Burmistrzów.”

(dowód: akta kontroli str. 157-200)

Starostwo w dniu 16 sierpnia 2000 r. zawarło umowę z firmą „DROGMAR” Sp. z o.o. na wykonanie projektów organizacji ruchu wszystkich dróg powiatowych. Drogi wykorzystywane przy budowie dróg ekspresowych posiadały ustalone stałe organizacje ruchu określające m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 344-368)

Drogi powiatowe wykorzystywane przy budowie dróg ekspresowych miały ustalone tymczasowe organizacje ruchu.

Dla drogi 1512E firma SKANSKA S.A. przedstawiła 2 projekty tymczasowej organizacji ruchu w dniu 15 marca 2012 r. Projekt 7/2012 Odcinek A - 0 + 900 i Projekt 8/2012 Odcinek A – 900 + 4650 ten zatwierdzony został z uwagami. Okres wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu określono od marca 2012 r. do grudnia 2013 r. Projekty te w ciągu trwania prac były kolejnymi projektami uaktualnianie i rozszerzane o dalsze 6 projektów.

Na drogi 2916E, 3303E i 2922E firma Budimex S.A. przedstawiła 2 projekty tymczasowej organizacji ruchu w dniu 20 lutego 2012 r (projekt 1/2012) i 29 lutego 2012 r. (projekt 6/2012), do projektów tych w ciągu trwania prac wprowadzane były kolejne uaktualnienia.

Wszystkie przedłożone projekty posiadały uzgodnienia organizacji ruchu na czas budowy drogi ekspresowej S-8 zaopiniowane bez uwag przez Komendę Powiatową Policji powiatu łódzkiego wschodniego.

(dowód: akta kontroli str. 369-436)

Ponadto Starosta wyjaśnił m.in., że w trakcie trwania transportu związanego z budową drogi ekspresowej S-8 i węzła autostradowego „Wrocław” zarządzający drogami prowadził bieżący stały nadzór nad realizacją transportu i jego wpływem na stan drogi. Uszkodzenia drogi były zgłaszane Wykonawcy i sukcesywnie przez niego usuwane.

Zarządzający drogą 1512E kontrolował przestrzeganie organizacji ruchu poprzez sprawdzanie stanu oznakowania drogi z zatwierdzoną czasową organizacją ruchu. W okresie transportu na podstawie Porozumienia przekazywane były sygnały od mieszkańców wsi Modlica oraz użytkowników drogi o naruszeniach zapisów porozumienia w szczególności poruszania się pojazdów budowy z nadmierną szybkością. W ramach interwencji zawiadamiano natychmiast Policję w Koluszkach, która przeprowadzała kontrole szybkości pojazdów budowy z wykorzystaniem przenośnych urządzeń pomiarowych.

(dowód: akta kontroli str.157-200)

Starostwo monitorowało ruch na drogach powiatowych, m.in w dniu 8 kwietnia 2015 r. przesłano do Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Łodzi (WITD) informację o wzmożonym transporcie gruntu prowadzonym na drogach nr 2912E i 1130E. Transport prowadzony był czteroosiowymi pojazdami ciężarowymi o ładowności ok. 20 t po drodze, na której ustawiony jest znak B-18 ograniczający całkowitą rzeczywistą masę pojazdów do 8 t z tabliczką informacyjną wyłączającą z zakazu docelowe wjazdy gospodarcze.

Zgłoszenie przyjęte zostało przez WITD i Starostwo zostało poinformowane, że zgłoszona informacja zostanie wykorzystana w planowaniu kontroli drogowych, a kontrole te zostaną przeprowadzone w najbliższym możliwym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 437-440)

Kontrolujący⁶ wystąpił do Komendy Powiatowej Policji w Koluszkach (KPP) oraz do Straży Miejskiej w Tuszynie(SM), o informację dotyczącą: stwierdzonych na drogach powiatu łódzkiego zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego w trakcie budowy drogi ekspresowej S8 m.in. drogi nr 1512E, nr 2916E, nr 3303E i 2922E za lata 2012-2014, wystąpienia - w trakcie budowy drogi ekspresowej S8 – zdarzeń drogowych, których przyczyną był m.in. zły stan techniczny drogi lub zły stan oznakowania związany z realizowaną budową.

Z informacji KPP wynikało, że na drodze 1512E w latach 2012-2014 nie stwierdzono pogorszenia stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Na drodze tej w trakcie budowy drogi ekspresowej S8 nie odnotowano zdarzeń drogowych, których

⁶ działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)

przyczyną był m.in. zły stan techniczny drogi lub zły stan oznakowania związany z realizacją budowy. To samo dotyczyło drogi 2916E.

Na drodze 2922E odnotowano minimalny wzrost zdarzeń w ruchu drogowym oraz na drodze tej odnotowano w 2014 r. jedno zdarzenie (kolizja) z powodu niewłaściwego stanu jezdni, a na drodze 3303E nie odnotowano żadnego zdarzenia drogowego.

SM w 2012 r. odnotowała 8 interwencji, stwierdzono uszkodzenie w jezdni w miejscowości Modlica, przekazano sprawę do Urzędu Miasta. W 2013 r. przyjęto 2 zgłoszenia o zanieczyszczeniu jezdni, przy budowie drogi S8, podczas kontroli droga była sprządana. W 2014 r. przyjęto jedno zgłoszenie dotyczące zniszczenia drogi 1512E w Modlicy, niepotwierdzone.

(dowód: akta kontroli str. 441-445)

1.4. Nadzór nad działalnością zarządu dróg oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli.

Na podstawie art. 10 prawa o ruchu drogowym stanowiącego, że Starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych, oraz Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. – w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷, § 3 ust. 7 i 8 oraz § 12 ust. 5 „ organ zarządzający ruchem przeprowadza, co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. Średnio w każdej gminie powinny być przeprowadzone dwie kontrole w roku.

Z przeprowadzonej analizy dokumentów wynika, że Starostwo nie w pełni realizowało zadania wynikające z ww. przepisów. W kontrolowanym okresie nie przeprowadzono tych kontroli w Gminie Nowosolna w 2012 r. oraz w 2014 r. po 1 kontroli, w Gminie Tuszyń i Rzgów po 1 kontroli w 2014 r. Ponadto, nie zachowywano w pełni okresów kontroli (co najmniej raz na 6 m-cy.). Stwierdzono, bowiem, że kontrole przeprowadzane były w odstępach czasowych od 1 do 11 m-cy. W dokumentach przedstawionych kontrolującemu nie zawsze określone były stwierdzone nieprawidłowości i brak było dokumentów potwierdzających wykonanie zaleceń z przeprowadzonych kontroli.

(dowód: akta kontroli str.446-505)

W dniach 10 i 11 września 2012 r. Łódzki Urząd Wojewódzki przeprowadził w Starostwie kontrolę w zakresie zarządzania ruchem na drogach. W wyniku przeprowadzonej kontroli wobec stwierdzonych uchybień, zalecono:

- w zakresie prowadzenia ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu wpisywanie do ww. ewidencji rzeczywistych terminów wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu
- w zakresie prawidłowości zatwierdzania projektów organizacji ruchu egzekwować od jednostek składających projekty, podpisy projektantów na załącznikach do projektu,
- w zakresie przeprowadzania przez organ zarządzający ruchem na drogach kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach powiatowych i gminnych bezwzględnie przestrzegać obowiązujących terminów.

⁷ Dz. U. Nr 177, poz 1729

Starostwo przyjęło do realizacji ww. zalecenia i zobowiązało się do prawidłowego prowadzenia rejestru ewidencji dróg oraz do terminowego przeprowadzania kontroli oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 506-510)

Ponadto, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Łódzkiego Wschodniego (PINB) w dniu 17 grudnia 2012 r. na drodze powiatowej 1164E w gminie Brójce przeprowadził kontrolę utrzymania obiektu mostowego (brak dokumentów mandat 200,00 zł), a w wyniku kontroli w dniu 27 listopada 2014 r. PINB nałożyło mandat w wysokości 200,00 zł (za brak książki drogi i przeglądów okresowych drogi). Kontrole PINB w dniu 24 listopada 2014 r. w gminie Koluszki na drodze powiatowej 2918E oraz z dnia 17 grudnia 2014 r. w gminie Rzgów na drodze powiatowej 1195E nie miały uwag.

(dowód: akta kontroli str. 511-517, 623-626)

Zagadnienie związane z tematem kontroli nie były przedmiotem audytu wewnętrznego i nie były one zawarte w obszarach ryzyka tego audytu.

W kontrolowanym okresie w Starostwie Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała kontroli obejmującej swym zakresem zagadnienia związane ze stanem technicznym, dokumentacją i oznakowaniem dróg.

(dowód: akta kontroli str. 518)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Starostwo nie przestrzegało, zapisanego w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach obowiązku opracowania przez zarządcę drogi „projektu planu rozwoju sieci drogowej” - planów takich w latach 2012-2014 nie opracowywano.

Starosta wyjaśnił m.in., że planowane zadania związane z usprawnieniem transportu drogowego w tym powiatowej infrastruktury drogowej obejmują jedynie modernizację poprzez remonty, przebudowę lub rozbudowę istniejących dróg w ich obecnym przebiegu, bez konieczności dokonywania zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powiatu i zostały określone w okresowo aktualizowanym Planie Rozwoju Lokalnego. Zarząd Powiatu nie otrzymuje sygnałów zarówno od zarządzających drogami jak i mieszkańców powiatu, a także użytkowników dróg publicznych wskazujących na potrzebę wyznaczenia nowych dróg powiatowych na terenie powiatu łódzkiego wschodniego. W naszej ocenie niektóre obowiązki zarządzającego drogami określone w otwartym katalogu umieszczonym w art. 20 ustawy o drogach publicznych, w tym zawarte w pkt 1 tj. opracowania planu rozwoju sieci drogowej i informowaniu o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie mają charakteru obligatoryjnego, a ich wykonanie jest obowiązkowe w przypadku pojawienia się potrzeby rozwoju sieci drogowej skutkującej koniecznością zmiany planu miejscowego.

(dowód: akta kontroli str.157-200)

NIK nie podziela stanowiska Starosty zaprezentowanego w niniejszych wyjaśnieniach, wskazując, iż przepis art. 20 pkt 1 ustawy o drogach wyraźnie obowiązuje zarządcę drogi do sporządzenia projektu planu rozwoju sieci drogowej. Ponadto, art. 35 ww. ustawy stanowi, iż zarządca drogi sporządza i weryfikuje okresowo plany rozwoju sieci drogowej i przekazuje je, niezwłocznie po sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

2. Nie w pełni przestrzegano, zapisanego w §10 i §11 rozporządzenia MI w sprawie numeracji i ewidencji dróg obowiązku prowadzenia przez zarządcę drogi „książki drogi”, oddzielnej dla każdego odcinka drogi oraz dzienników

objazdu dla każdej kategorii dróg. Zarządcy dróg co prawda posiadali dokument pn. „Książka drogi”, jednak poza stroną tytułową nie prowadzono w nim dalszych zapisów.

Starosta wyjaśnił m.in., że „Książki drogi zostały założone dla wszystkich dróg powiatowych w 2009r. i przekazane w formie elektronicznej zarządzającym drogami. Prowadzenie książek drogowych oraz dzienników objazdów powierzono zarządzającym drogami na mocy zawartych porozumień. Środki finansowe przekazywane na utrzymanie dróg były w pierwszej kolejności przeznaczane na bieżące utrzymanie dróg i zapewnienie bezpieczeństwa na drogach. Służby drogowe zarządzających przeprowadzały i nadal przeprowadzają bieżące przeglądy dróg w sposób ciągły oraz ustalają na ich podstawie priorytety i kolejność bieżących napraw i robót utrzymaniowych, jednakże tylko sporadycznie uduktamentowują na piśmie fakt dokonania przeglądów”.

(dowód: akta kontroli str. 157-200)

W ocenie NIK, powyższe świadczy o nierzetelnym wykonywaniu obowiązków wynikających z zawartych porozumień, a w konsekwencji o braku należytego nadzoru ze strony Starostwa nad gminami wykonującymi zadania zarządców dróg powiatowych.

3. Nie w pełni przestrzegano przepisów art. 20 pkt 10 ustawy o drogach oraz przepisów art. 62 ust 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo budowlane⁸, o konieczności przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, co najmniej raz w roku oraz co najmniej raz na 5 lat. Roczna kontrola okresowa została przeprowadzona w 2014 r. na drodze powiatowej 1512E, jednak osoba przeprowadzająca kontrolę nie posiadała uprawnień budowlanych o odpowiedniej specjalności. Na pozostałych drogach (2916E, 2922E i 3303E) eksploatowanych przy budowie drogi ekspresowej w 2014 r. nie przeprowadzono rocznej kontroli okresowej i drogi te nie posiadały również przeglądów pięcioletnich.

Starosta wyjaśnił m.in., że dokonanie przeglądów rocznych i pięcioletnich oraz wpisów w książkach drogowych może wykonać osoba posiadająca uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w odpowiedniej specjalności. Gminy, z którymi Powiat zawarł porozumienia w sprawie zarządzania drogami nie zatrudniają osób spełniających ww. warunki. Środki finansowe przekazywane na utrzymanie dróg były w pierwszej kolejności przeznaczane na bieżące utrzymanie dróg i zapewnienie bezpieczeństwa na drogach i nie na wszystkich drogach powiatowych dokonywano przeglądów w ustawowych terminach. W trakcie kontroli przedstawiciele zarządzających drogami zadeklarowali przeprowadzenie postępowań zmierzających do wyłonienia wykonawcy przeglądów rocznych i pięcioletnich na drogach powiatowych.

Starosta wyjaśnił ponadto, że Zarząd Powiatu kontrolował rozliczenie rzeczowo-finansowe przekazanych dotacji wynikających z zawartych porozumień, w tym wydatków poniesionych na wykonanie przeglądów dróg. O obowiązku aktualizowania wpisów w książkach drogowych oraz dokumentowania wykonanych objazdów dróg przypominał zarządzającym drogami przy okazji zawierania kolejnych aneksów do porozumień oraz przeprowadzanych przez Powiatowy Nadzór Budowlany kontroli użytkowanych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 157-200)

W opinii NIK z powyższych wyjaśnień wynika niezaprzeczalnie, że nadzór Starostwa na przestrzeganiem porozumień był dalece nieskuteczny. Jednocześnie NIK

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

zauważa, że brak przeprowadzania rocznych i pięcioletnich przeglądów stanu technicznego dróg, stanowi wykroczenie z art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą ponadto niepełnej realizacji zadań wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.⁹ W kontrolowanym okresie nie przeprowadzono kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych, m.in. w Gminie Nowosolna w 2012 r. oraz w 2014 r., w Gminie Tuszyn i Rzgów w 2014 r. Ponadto, nie zachowywano w pełni okresów tych kontroli (co najmniej raz na 6 m-cy.). Stwierdzono, bowiem, że kontrole przeprowadzane były w odstępach czasowych od 1 do 11 m-cy.

W dokumentach przedstawionych kontrolującemu nie zawsze określone były stwierdzone nieprawidłowości i brak było dokumentów potwierdzających wykonanie zaleceń z przeprowadzonych kontroli.

Starosta wyjaśnił, m.in. że „W celu rzetelnego przeprowadzenia kontroli, zapewniamy współdziałanie wszystkich organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu drogowego dlatego staramy się wykonywać je przy udziale przedstawiciela Wydziału Ruchu Drogowego KPP w Koluszkach oraz zarządzającego kontrolowanymi drogami. Takie działanie wyklucza autorytarne rozstrzygnięcie jednego organu o prawidłowości, bądź wadliwości zastosowanych rozwiązań bezpieczeństwa ruchu. Z naszego doświadczenia wynika, że współdziałanie wymienionych organów w przedmiotowym zakresie pozwala bezpośrednio w trakcie kontroli dokonać ustaleń, które w innym przypadku wymagałyby prowadzenia korespondencji między zainteresowanymi. Takie postępowanie wymaga niestety czynności organizacyjnych związanych z ustaleniem dogodnego dla wszystkich organów terminu przeprowadzenia kontroli. Z tej przyczyny dochodziło do przesunięć ustalanych wstępnie terminów kontroli, co skutkowało niezachowaniem regularnych, co 6 miesięcy kontroli, o których mowa w przywołanym w pytaniu rozporządzeniu.

Organ zarządzający ruchem oraz policja stale prowadzą korespondencję z Gminami sprawującymi zarząd nad drogami w celu przypomnienia o konieczności usunięcia nieprawidłowości wyspecyfikowanych w protokołach z przeprowadzonych kontroli. W trakcie kolejnych kontroli sprawdzany jest stopień realizacji wniosków z kontroli poprzednich”.

(dowód: akta kontroli str.157-200)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Egzekwowanie przez zarządców dróg naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie odcinków autostrad i dróg ekspresowych

2.1. Porozumienia/umowy z wykonawcami budowy dróg ekspresowych i autostrad w zakresie sposobu korzystania z dróg lokalnych.

Opis stanu
faktycznego

W dniu 13 marca 2012 r. zawarte zostało Porozumienie Nr 2/SKANSKA/2012 pomiędzy Powiatem Łódzkim Wschodnim – właścicielem drogi, gminą Tuszyn (Zarządcą drogi) oraz firmą SKANSKA S.A. Wykonawcą drogi ekspresowej.

⁹Patrz przypis nr 7.

Strony ustaliły, iż dla potrzeb wykonania budowy drogi ekspresowej S-8 Odcinek 9, węzeł Wrocław, od km 202+700,00 do km 204+000,00 („Projekt”) wykorzystywana będzie droga powiatowa nr 1512E na odcinku od granicy gminy Tuszyn z gminą Rzgów do skrzyżowania z drogą gminną Modlica-Romanów. Długość wykorzystywanej na potrzeby transportu materiałów, surowców i urządzeń niezbędnych do wykonania projektu drogi wynosi ok. 4 km. Ustalono zasady korzystania z drogi, w tym: droga dostępna w godzinach 6⁰⁰ – 22⁰⁰, dopuszczalna prędkość 30km/godz., pojazdy przewożące materiały sypkie i pyłące wymagają osłonięcia ładunku plandekami, dopuszczalna ilość pojazdów do 100 szt. w ciągu doby.

Rozpoczęcie przewozu materiałów na potrzeby drogi ekspresowej nastąpi z dniem zawarcia porozumienia.

W obecności wykonawcy i zarządcy dokonany został przegląd drogi, sporządzona została dokumentacja fotograficzna i filmowa na koszt Wykonawcy.

Wykonawca na własny koszt wykona sprawdzenie nośności drogi 1512 E i wyniki przedstawi zarządcy.

Ewentualne zmiany organizacji ruchu (wprowadzone w związku z realizacją projektu) na drodze powiatowej wprowadzone zostaną przez wykonawcę, na jego koszt na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

Z uwagi na ustalenie przejazdu drogą powiatową 1512E dla transportu materiałów na potrzeby budowy wykonawca wykona na własny koszt uzgodnione z właścicielem i zarządcą roboty nawierzchniowe na drodze.

Z dniem zawarcia porozumienia wykonawca przystąpi do zakresu robót, wynikających z projektu organizacji ruchu, mających na celu zabezpieczenie istniejącej infrastruktury drogowej (wzmocnienie przepustów, poszerzenie poboczy).

W czasie ustalonym na transport materiałów drogą powiatową 1512E wykonawca zobowiązuje się m.in. do:

- bieżącego wykonywania napraw uszkodzeń nawierzchni jezdni, poboczy, przepustów i oznakowania pionowego na całym odcinku wyznaczonej rasy przewozu,
- poniesienia pełnej odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone użytkownikom drogi oraz za uszkodzenia i zniszczenia obiektów budowlanych sąsiadujących z wyznaczoną trasą spowodowane transportem materiałów na potrzeby budowy drogi ekspresowej,
- bieżącego informowania właściciela i zarządcy drogi o planowanych dodatkowych utrudnieniach dla ruchu związanych z budową drogi ekspresowej.

Właściciel i zarządca drogi zastrzegają sobie prawo do dokonywania bieżących kontroli drogi powiatowej, po której odbywa się transport materiałów związanych z budową drogi ekspresowej

Ponadto, w dniu 18 kwietnia 2013 r. zawarte zostało Porozumienie Nr 3/SKANSKA/2012 pomiędzy Powiatem Łódzkim Wschodnim – właścicielem drogi, gminą Rzgów - Zarządcą drogi oraz firmą SKANSKA S.A. wykonawcą drogi ekspresowej.

Strony ustaliły, iż dla potrzeb wykonania budowy drogi ekspresowej S-8 Odcinek 9, węzeł Wrocław, od km 202+700,00 do km 204+000,00 („Projekt”) wykorzystywana będzie droga powiatowa nr 1512E na odcinku od drogi krajowej nr 1 do granicy z gminą Tuszyn.

Długość wykorzystywanej na potrzeby transportu materiałów, surowców i urządzeń niezbędnych do wykonania projektu drogi wynosi 0,911 km.

W dniu 17 sierpnia 2012 r. podpisane zostało porozumienie Nr 1/2012 pomiędzy Gminą Rzgów – zarządcą drogi, a firmą BUDIMEX S.A. wykonawcą.

W § 1 Zapisano, że „Mając na względzie ustawowy obowiązek ochrony dróg publicznych, interes uczestników ruchu drogowego, bezpieczeństwo mieszkańców oraz fakt, iż budowa drogi ekspresowej S-8 (Węzeł Róża – Wrocław): od km 183+350,00 do km 202+700,00 (dalej „Projekt”) spowoduje zwiększenie natężenia ruchu w stosunku do aktualnie występującego, strony ustalają Porozumienie ustalające trasę, czas trwania oraz warunki transportu po drogach powiatowych.

Strony ustaliły, że dla potrzeb wykonania projektu, wykorzystywane będą następujące drogi: DP 2916E – od skrzyżowania z DK nr 71 do skrzyżowania z DP 3303E, DP 3303E – od skrzyżowania z DP 2916E do granicy Powiatu Łódzkiego-Wschodniego, DP 2922E – od Traktu Napoleońskiego do DP 2909E.

W porozumieniach z wykonawcami drogi ekspresowej określono, że termin zakończenia przewozu materiałów na potrzeby drogi ekspresowej wykonawca zgłosi odrębnym wnioskiem. Ponadto po zakończeniu przejazdów wykonawca: niezwłocznie powiadomił właściciela i zarządcę drogi o zakończeniu transportu materiałów na potrzeby budowy drogi ekspresowej, zobowiązał się przywrócić drogę do stanu udokumentowanego w dniu podpisania porozumienia.

Protokołami końcowymi odbioru robót w dniu 8 listopada 2013 r. Starostwo dokonało odbioru robót nawierzchniowych na drodze powiatowej 1512E, wykonanych na podstawie porozumienia nr 2/SKANSKA/2012 z dnia 13 marca 2012 r. i porozumienia nr 3/SKANSKA/2012 z dnia 18 kwietnia 2013 r. Zarządcy drogi nie wnieśli uwag do wykonanych prac nawierzchniowych.

Ponadto protokołami z dnia 23 września 2013 r. Zarządca drogi potwierdził prawidłowe wykonanie przez BUDIMEX S.A., zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, drogi powiatowej 2922E – wykonanie nakładki bitumicznej z betonu asfaltowego na pełnej szerokości jezdni z uzupełnieniem w niezbędnych miejscach poboczy kruszywem naturalnym, oraz protokołem z dnia 26 listopada 2013 r. wykonanie naprawy drogi powiatowej 2916E i 3303E. W protokołach zaznaczono, że wykonawca wywiązał się ze zobowiązań wynikających z porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 524-566)

Porozumienia zawarte zostały w trakcie prowadzonych robót budowlanych w wyniku podejmowanych przez Starostwo działań, m.in. w dniu 19 grudnia 2011 r. Starostwo wystąpiło do GDDKiA w Łodzi o wyrażenie zgody na ustawienie znaku uzupełniającego F-6 w pasie drogowym drogi krajowej nr 1, przed zjazdem na drogę powiatową nr 1512 E, w związku ze stwierdzeniem ruchu dużych pojazdów oraz zestawów transportujących maszyny i urządzenia drogowe.

Naprawy eksploatowanych dróg powiatowych, dokonywał wykonawca drogi ekspresowej na własny koszt. Zgodnie z zawartymi porozumieniami, drogi powiatowe, eksploatowane przy budowie drogi ekspresowej, miały być przywrócone do stanu sprzed ich eksploatacji.

Każde zawarte porozumienie posiadało załączoną inwentaryzację fotograficzną, która była podstawą do przywrócenia przez wykonawcę po zrealizowanej budowie drogi ekspresowej stanu, jaki był przed rozpoczęciem jej eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 524-545 i 554-559)

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych (w przypadku nieskuteczności działań podejmowanych przez zarządcę drogi w trakcie trwania budowy)

W przypadku dróg używanych przy budowie drogi ekspresowej S8 Starostwo w trakcie budowy podejmowało działania mające na celu przywrócenie dróg powiatowych do stanu istniejącego sprzed budowy S8. W przypadku każdej drogi podpisane zostały porozumienia o ich naprawę. Po dokonaniu naprawy dróg

sporządzone zostały protokoły odbioru, w którym zarządcy dróg powiatowych potwierdzili wykonanie tych napraw.

W kontrolowanym okresie Starostwo nie kierowało roszczeń do wykonawcy dróg ekspresowych. Naprawy dokonywał wykonawca drogi ekspresowej na własny koszt. Po zakończeniu naprawy dróg podpisano protokoły z ich odbioru bez uwag.

Jak wyjaśnił Starosta, Powiat Łódzki Wschodni nie występował z roszczeniami wobec firm użytkujących drogi powiatowe w związku z budową dróg ekspresowych i autostrad.

(dowód: akta kontroli str. 157-200 i 567-622)

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg.

W dniu 23 czerwca 2015 r. kontrolujący¹⁰, w obecności: Naczelnika Wydziału Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego oraz zarządcy dróg powiatowych w gminie Tuszyn, dokonali oględzin drogi powiatowej nr 1512E o długości ok.4 km w Gminie Tuszyn, wykorzystywanej przy budowie drogi ekspresowej.

W wyniku oględzin ustalono, że: nawierzchnia drogi była jednorodna, brak było spękań ubytków i kolein, pobocza były prawidłowo wyprofilowane, zapewniały prawidłowy spływ wód opadowych, były wykoszone i nie ograniczały widoczności.

Oznakowanie pionowe - znaki były prawidłowo zlokalizowane, w dobrym stanie technicznym zapewniającym prawidłową widoczność. Oznakowanie pionowe zgodne z projektem organizacji ruchu drogi, z wyjątkiem wprowadzonego znaku D1, w projekcie organizacji ruchu występuje znak A6c.

Ponadto stwierdzono, że znak A2 na 1km tej drogi (na granicy gminy Tuszyn i Gminy Rzgów) był mało widoczny (źle umocowany) w złym stanie technicznym.

Na badanym odcinku drogi oznakowanie poziome nie występowało, nie było też sygnalizacji świetlnej.

Również w dniu 23 czerwca 2015 r., kontrolujący w obecności Naczelnika Wydziału Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Łodzi oraz zarządcy dróg powiatowych w gminie Rzgów, dokonali oględzin odcinków dróg powiatowych wykorzystywanych przy budowie dróg ekspresowych: drogi powiatowej nr 2916E od skrzyżowania z drogą krajową nr 71 do skrzyżowania z drogą 3303E, nr 3303E od skrzyżowania z drogą powiatową 2916E do granicy Powiatu Łódzkiego Wschodniego, nr 2922E od Traktu Napoleońskiego do drogi nr 2909E. W przypadku drogi nr 2916E i nr 3303E porozumienie zobowiązywało wykonawcę do wykonania remontu cząstkowego asfaltobetonem w miejscach uszkodzeń nawierzchni oraz uzupełnieniu w niezbędnych miejscach poboczy kruszywem naturalnym. W przypadku drogi nr 2922E wykonawca wykona nakładkę bitumiczną na całej szerokości jezdni oraz uzupełnienie w niezbędnych miejscach poboczy kruszywem naturalnym.

W trakcie oględzin stwierdzono, że, droga nr 2916E i 3303E stan nawierzchni drogi był zadowalający, nawierzchnia wskazywała nieliczne spękania, nie posiada ubytków i deformacji w przekroju poprzecznym, pobocza były prawidłowo wyprofilowane, zapewniały prawidłowy spływ wód opadowych i były wykoszone i nie ograniczały widoczności.

Oznakowanie pionowe - znaki są prawidłowo zlokalizowane, w dobrym stanie technicznym zapewniającym prawidłową widoczność. Oznakowanie pionowe zgodne z projektem organizacji ruchu drogi.

Na badanym odcinku drogi oznakowanie poziome nie występowało, nie było też sygnalizacji świetlnej.

¹⁰ działając na podstawie art.39 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie kontroli

Nawierzchnia drogi nr 2922E była jednorodna, brak było spękań ubytków i kolein. Pobocza były prawidłowo wyprofilowane, zapewniały prawidłowy spływ wód opadowych. Pobocza były wykoszone i nie ograniczały widoczności. Oznakowanie pionowe - znaki są prawidłowo zlokalizowane, w dobrym stanie technicznym zapewniającym prawidłową widoczność. Oznakowanie pionowe zgodne z projektem organizacji ruchu drogi. Na badanym odcinku drogi oznakowanie poziome nie występowało, nie było też sygnalizacji świetlnej.

(dowód: akta kontroli str.627-652)

W kontrolowanym okresie nie było pisemnych skarg dotyczących stanu dróg powiatowych

(dowód: akta kontroli str.653-654)

2.4. Współdziałania zarządcy dróg z oddziałem GDDKiA

Starostwo, wystąpiło w dniu 19 grudnia 2011 r. do GDDKiA w Łodzi, o wyrażenie zgody na ustawienie znaku uzupełniającego F-6 w pasie drogowym drogi krajowej nr 1, przed zjazdem na drogę powiatową nr 1512 E, w związku ze stwierdzeniem ruchu dużych pojazdów oraz zestawów transportujących maszyny i urządzenia drogowe. Starostwo informowało o zatwierdzeniu projektu czasowej organizacji ruchu.

Starostwo wystąpiło od GDDKiA w Łodzi (w dniu 17 maja 2012 r.) o podjęcie interwencji w sprawie wyegzekwowania od firmy SKANSKA S.A. należytego zabezpieczenia wykonania postanowienia zawartego porozumieniem nr 2/SKANSKA/2012. Pismo pozostało bez odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 573,575, 586,589-590,599-601)

W sprawie współdziałania Starostwa z GDDKiA Starosta wyjaśnił, że „Zarządca dróg powiatowych przekazywał do wiadomości GDDKiA korespondencję prowadzoną z wykonawcami w sprawie wykorzystywania dróg powiatowych do transportu budowy drogi ekspresowej S-8. W szczególności, w okresie prowadzenia transportu bez zawarcia porozumień GDDKiA nie podjęła współpracy z zarządzającymi drogami w celu doprowadzenia do ich zawarcia mimo zapisów w kontrakcie na budowę S-8 obligujących wykonawców do podpisania porozumień z zarządcami dróg lokalnych przed rozpoczęciem transportu na rzecz budowy dróg ekspresowych i autostrad, a także nie podjęła mediacji w celu ustalenia zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z porozumienia mimo skierowanej prośby bezpośrednio do dyrektora Oddziału Łódzkiego GDDKiA.”

Ponadto z wyjaśnień udzielonych przez Starostę wynika, że „W latach 2012+2014 nie miały miejsca przypadki koordynacji działań z GDDKiA, tak więc zarówno koordynacja jak i sama GDDKiA nie miały wpływu na harmonogramy własnych prac remontowych i inwestycyjnych. Terminy modernizacji dróg powiatowych, które potencjalnie mogłyby być wykorzystywane do transportu w związku z budową dróg ekspresowych i autostrad Zarząd Powiatu ustalał na podstawie informacji prasowych i własnych obserwacji postępu prac przy budowie dróg ekspresowych i autostrad.”

(dowód: akta kontroli str. 157-200)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi kontroli dotyczyły

- przypadku ustawienia znaku drogowego innego niż przewidywał projekt organizacji ruchu. Oznakowanie pionowe nie było zgodne z projektem organizacji ruchu drogi 1512E. Na drodze występował znak D1, w projekcie organizacji ruchu występuje znak A6c.

Starosta wyjaśnił, że „W projekcie stałej organizacji ruchu dla drogi powiatowej nr 1512E przed skrzyżowaniem z drogą 2922E widnieje znak A6a z grupy znaków ostrzegawczych, natomiast w terenie zainstalowany jest znak D1 z grupy znaków informacyjnych. Znak A6a ostrzega o skrzyżowaniu z drogą podporządkowaną, natomiast znak D1 informuje, iż na najbliższym skrzyżowaniu kierujący jest na drodze z pierwszeństwem przejazdu. Faktyczna informacja w obu przypadkach jest identyczna: na najbliższym skrzyżowaniu poruszający się tak oznakowaną drogą ma pierwszeństwo przejazdu przed pojazdami poruszającymi się na drodze przecinającej. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w załącznikach do rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2003r. Nr 220, poz. 2181 z późn. zm) znaki z grupy A6 umieszcza się na drodze poza terenem zabudowanym, natomiast znaki D1 w obszarze zabudowanym. Ponieważ lokalizacja oznakowania ma miejsce we wsi Modlica na odcinku drogi oznakowanym znakiem D42 „obszar zabudowany” właściwym jest znak D1 faktycznie umieszczony w terenie. Niezgodność stanu faktycznego ze stanem projektowanym należy tłumaczyć dbałością zarządzającego o właściwe zastosowanie oznakowania w terenie. Zarządzający drogą uaktualni w tym zakresie projekt organizacji ruchu”.

(dowód: akta kontroli str. 157-200)

- niezgodnie z wymogami wynikającymi z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. – w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹¹, znak A 2 na 1km tej drogi (na granicy gminy Tuszyn i Gminy Rzgów) był mało widoczny (źle umocowany) w złym stanie technicznym.

W sprawie stwierdzonych nieprawidłowości Starosta wyjaśnił, że „Znak informacyjny A-2 umieszczony jest na niewłaściwej wysokości w stosunku do wymagań określonych w przepisach wymienionych w odpowiedzi pkt 14. Przyczyną mogło być poluzowanie przyczepów i osunięcie się tablicy w dół elementu wsporczego. W trakcie objazdu dróg powiatowych wykorzystywanych na cele budowy drogi ekspresowej S-8 w ramach prowadzonej kontroli NIK zarządzający drogą zobowiązał się wymienić znak na nowy i umieścić go na wymaganej wysokości 2,0 m npt.”

(dowód: akta kontroli str.157-200)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo ww. uwag działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

- podjęcie inicjatywy w sprawie opracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej,
- zwiększenie nadzoru Starostwa nad realizacją przez gminy zawartych porozumień o prowadzeniu zarządu nad drogami powiatowymi,
- systematyczne uzupełnianie książek drogi i dzienników objazdu dróg,

¹¹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- przeprowadzanie okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich stanu technicznego dróg i urządzeń inżynierskich,
- pełną realizację zadań wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (§ 3 ust. 7 i 8 oraz § 12 ust. 5),
- dokonywanie analiz w zakresie istniejącego oznakowania dróg powiatowych i bieżącego aktualizowania organizacji ruchu na tych drogach,
- dokonanie wymiany znaku A 2 na 1km tej drogi (na granicy gminy Tuszyń i Gminy Rzgów).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 2 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Kontroler
Janusz Szkudlarek
główny specjalista kontroli państwowej


Podpis


Podpis

