



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 410.013.03.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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 Lublinie
Kontrolerzy	1. Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94517 z dnia 01.06.2015 r., 2. Jerzy Łukaszuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94522 z dnia 22.06.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, ul. S. Żeromskiego 3, 24-200 Bełżyce, zwany dalej „Zarządem” lub „ZDP”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Watras, Dyrektor ZDP od dnia 1.01.1999 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Zarząd Dróg Powiatowych zadań z zakresu przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie dróg ekspresowych w latach 2012-2014.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- prowadzenie ewidencji dróg powiatowych oraz książek tych dróg i obiektów mostowych,
- przeprowadzanie rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych dróg i obiektów mostowych, wymaganych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane², przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia,
- monitorowanie stanu technicznego dróg powiatowych, w tym zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków dróg ekspresowych, poprzez wykonywanie systematycznych objazdów tych dróg, odnotowywanie w dziennikach objazdu dróg stwierdzonych nieprawidłowości oraz ich usunięcie,
- terminowe przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad rocznych informacji o sieci dróg publicznych,
- realizacja postanowień czterech porozumień zawartych z wykonawcami budowy dróg ekspresowych S-17 i S-19, w tym dwóch przez Starostę Lubelskiego.

Stwierdzone nieprawidłowości w szczególności polegały na:

- niedokonywaniu w książkach dróg wpisów o przeprowadzonych kontrolach okresowych (w 2013 r. i 2014 r.),
- niepodawaniu w książkach objazdu dróg kilometrażu lub adresu w systemie referencyjnym miejsc gdzie występują nieprawidłowości,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

- braku zgodności oznakowania dróg z projektami organizacji ruchu,
- niezrealizowaniu postanowień porozumień, zawartych z wykonawcami dróg ekspresowych w zakresie ustalenia, w wyniku oględzin, stanu nawierzchni dróg powiatowych przed ich udostępnieniem wykonawcom do transportu technologicznego oraz po zakończeniu realizacji robót, w celu ustalenia zakresu robót naprawczych,
- nieuwjęciu w księgach rachunkowych ZDP przychodów związanych z otrzymaną nieodpłatnie od wykonawców dróg ekspresowych masą mineralno-asfaltową w ilości 1.048,34 ton.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez ZDP stanu i zniszczeń dróg lokalnych

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

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Według stanu na dzień 1.01.2015 r. ZDP zarządzał 145 odcinkami dróg powiatowych o łącznej długości 783,17 km, w których osi znajdowało się 48 obiektów mostowych. Poziom dekapitalizacji dróg powiatowych (stosunek procentowy długości dróg wymagających remontu do całkowitej ich długości) wynosił: 56% na koniec 2012 r., 52% na koniec 2013 r. oraz 37% na koniec 2014 r. Wydatki poniesione na drogi powiatowe, w latach 2012 – 2014, wyniosły ogółem: 120.645,5 tys. zł, w tym: 59.049,6 tys. zł w 2012 r., 29.541,7 tys. zł w 2013 r., 31.154,2 tys. zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 61-69, 87-100, 413)

ZDP działał w granicach administracyjnych powiatu lubelskiego, obejmującego 16 gmin³. Zakres zadań poszczególnych służb Zarządu określał regulamin organizacyjny⁴. Do zadań ZDP należało m.in.: opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz finansowania dróg i obiektów inżynierskich w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony; utrzymanie nawierzchni dróg i obiektów inżynierskich; realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu. Ponadto: prowadzenie ewidencji dróg i drogowych obiektów mostowych oraz przeprowadzanie okresowych kontroli ich stanu, przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników oraz wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających. Zadania zostały przypisane pracownikom Zarządu. Według stanu na dzień 1.01.2015 r. w ZDP było zatrudnionych 58 osób, w tym 21 na stanowiskach biurowych i 37 na stanowiskach robotniczych. Osoby zajmujące się zarządzaniem i ochroną dróg, zatrudnione w poszczególnych komórkach organizacyjnych, posiadały wymagane uprawnienia i odbyły szkolenia w zakresie wykonywanych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 7-35)

W „Strategii Rozwoju Powiatu Lubelskiego na lata 2007-2015”⁵ wskazano potrzeby w zakresie realizacji najważniejszych inwestycji drogowych (28 zadań), których koszty oszacowano na poziomie 300 mln zł. W ustalonych, w formie planu inwestycji

³ Załącznik do uchwały nr XII/94/07 Rady Powiatu w Lublinie z dnia 18.07.2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Zarządu Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach.

⁴ Załącznik do uchwały nr 436/2009 Zarządu Powiatu w Lublinie z dnia 3 czerwca 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach.

⁵ Uchwała Rady Powiatu w Lublinie z dnia 27.03.2008 r.

drogowych na lata 2007-2013, kierunkach działania Zarządu Powiatu, dotyczących wykonywania zadań w zakresie finansowania powiatowych dróg publicznych⁶, przewidziano przebudowę i budowę łącznie 24 odcinków dróg powiatowych o długości 154,6 km, w tym: budowę 6 odcinków o długości 9,0 km, przebudowę 18 odcinków o długości 145,6 km. Do dnia 30.05.2015 r. wykonano 94,5% planu i przebudowy dróg, tj. 146,143 km dróg (8,5% zarządzanych), w tym wybudowano 2,560 km dróg, przebudowano 143,583 km. Plan sporządzony został w oparciu o projekt, obejmujący zadania związane z rozwojem sieci drogowej na terenie powiatu lubelskiego. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że ZDP nie opracował dokumentu w formie planu, który by uwzględniał budowę przez GDDKiA⁷ na terenie powiatu lubelskiego dróg ekspresowych, gdyż GDDKiA nie informowała Zarządu o swoich planach inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 70-86, 188-190, 195)

1.1.2. W ZDP książki drogi prowadzono w formie elektronicznej, oddzielnie dla wszystkich 10 poddanych kontroli odcinków dróg powiatowych, wykorzystywanych przez wykonawców dróg ekspresowych S-17 i S-19 do transportu technologicznego⁸, a dzienniki objazdu dróg powiatowych w formie pisemnej, tj. zgodnie z § 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 tunelom⁹. Książki trzech analizowanych obiektów mostowych¹⁰, znajdujących się w ciągu kontrolowanych (10) dróg powiatowych, były prowadzone osobno dla każdego z nich, zgodnie z § 13 ww. rozporządzenia o ewidencji.

W przypadku 8, spośród 10 analizowanych, odcinków dróg w dziennikach objazdu dróg odnotowano fakt wykorzystywania dróg powiatowych do transportu technologicznego materiałów do budowy dróg ekspresowych S-17 i S-19. Adnotacji w tym zakresie nie zamieszczano w dziennikach, prowadzonych w Obwodzie Drogowo-Mostowym nr 1 w Bełżycach.

(dowód: akta kontroli str. 101-106, 108-118, 135-143)

1.1.3. W latach 2012–2014 Zarząd, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, przeprowadzał kontrole okresowe stanu technicznego, co najmniej raz w roku, dla wszystkich 10 analizowanych odcinków dróg powiatowych oraz trzech obiektów mostowych, na których odbywał się ruch związany z budową dróg ekspresowych S-17 i S-19. Zarząd przeprowadził kontrole okresowe pięcioletnie dla ww. 10 odcinków dróg w 2010 r., a dla trzech mostów w 2014 r., poprzednio w 2009 r. Kontrole roczne pięcioletnie przeprowadzali pracownicy Zarządu, posiadający wymagane uprawnienia budowlane i aktualne zaświadczenia o przynależności do Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 101-103, 119-134)

1.1.4. W protokołach kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich) dróg odnotowywano m.in.: stan nawierzchni jezdni i chodników, stan poboczy, rowów, pasa zieleni, oznakowania pionowego i poziomego. Wyniki przeglądów dróg były podstawą do sporządzenia rocznych harmonogramów remontów, a prace drogowe były wykonywane w ramach bieżącego utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 239-248)

⁶ Uchwała Rady Powiatu w Lublinie z dnia 21.06.2007 r.

⁷ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie, zwana dalej „GDDKiA”.

⁸ Nr 1524L, Nr 1548L, Nr 2201L, Nr 2209L, Nr 2210L, Nr 2211L, Nr 2213L, Nr 2216L, Nr 2263L, Nr 2264L.

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582 – dalej rozporządzenie o ewidencji.

¹⁰ Mosty drogowe w ciągu drogi powiatowej Nr 2211L na rzece Czechówka i na rzece Łążęga oraz most drogowy w ciągu drogi powiatowej Nr 2213L na rzece Ciemięga.

1.1.5. Roczne informacje o sieci dróg publicznych ZDP sporządzał i przekazywał GDDKiA do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, tj. zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹¹. Informację za 2011 r. przekazano GDDKiA w dniu 22.02.2012 r., za 2012 r. – 14.02.2013 r., za 2013 r. – 19.03.2014 r., za 2014 r. – 27.03.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 36-69)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W elektronicznych książkach 10 objętych kontrolą dróg powiatowych¹² nie dokonano wpisów o przeprowadzonych, na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w 2013 r. i 2014 r., kontrolach okresowych stanu technicznego dróg. Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹³, wpisy w książce powinny być dokonywane w dniu zaistnienia okoliczności, dla której jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu. Dyrektor ZDP nie wyjaśnił przyczyn niedokonywania ww. wpisów. Podał natomiast, że wpisy w formie elektronicznej zostały uzupełnione.

(dowód: akta kontroli str. 101-103, 191-193)

2. W trzech analizowanych książkach obiektów mostowych¹⁴, prowadzonych w formie papierowej, wpisy o kontrolach okresowych przeprowadzanych co 5 lat (art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego) zamieszczano w tabeli nr 4 przeznaczonej dla kontroli rocznych. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że omyłkowo dokonano wpisów w niewłaściwej tabeli oraz że dokonano odpowiedniej ich korekty.

(dowód: akta kontroli str. 101-103, 135-161, 191-193)

3. W dziennikach objazdu dróg ZDP, prowadzonych przez kierowników obwodów drogowych nr 2 i nr 3 oraz kierownika obwodu drogowo-mostowego nr 1, nie określano kilometrażu miejsc lub odcinków dróg, w których stwierdzono nieprawidłowości wymagające ich usunięcia. Z wyjaśnienia Dyrektora ZDP wynika, że określanie kilometrażu zdarzeń drogowych nie jest obligatoryjnym obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa. Na większości dróg powiatowych nie ma znaków wskazujących pikietaż drogi, tj. słupków prowadzących – kierownik obwodu drogowego nie jest w stanie podać kilometrażu drogi, w którym stwierdził zauważone na drodze nieprawidłowości, dlatego wpis do dziennika objazdu dróg jest ogólny, zawiera nazwę miejscowości i punkt charakterystyczny.

Z załącznika nr 2 do rozporządzenia o ewidencji, wynika, że w książce objazdu należy podawać zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizację, którą należy rozumieć jako kilometraż lub adres w systemie referencyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 104-106, 108-111, 113-118, 247-248)

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

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Dyrektor ZDP zarządzeniem nr 1/2000 z dnia 8.01.2000 r. zobowiązał podległe obwody drogowo (w Bełżycach, Bychawie i Garbowie) do wykonywania

¹¹ Dz. U. nr 67, poz. 583.

¹² Nr 1524L, Nr 1548L, Nr 2201L, Nr 2209L, Nr 2210L, Nr 2211L, Nr 2213L, Nr 2216L, Nr 2263L, Nr 2264L.

¹³ Dz. U. Nr 120, poz. 1134

¹⁴ Most drogowy w ciągu drogi powiatowej Nr 2211L na rzece Czechówka oraz most na rzece Łążęga, most drogowy w ciągu drogi powiatowej Nr 2213L na rzece Ciemięga.

systematycznych objazdów dróg powiatowych, w ramach bieżącego utrzymania, w szczególności dróg o nawierzchni twardej, z częstotliwością nie mniejszą niż dwa razy w miesiącu (§ 2 pkt 1a).

W badanym okresie ZDP prowadził bieżący nadzór nad stanem technicznym dróg powiatowych, w tym zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków dróg ekspresowych, poprzez wykonywanie systematycznych objazdów tych dróg i odnotowywanie w dziennikach objazdu dróg stwierdzonych nieprawidłowości oraz ich usunięcie. Nieprawidłowości dotyczyły m.in. uszkodzeń nawierzchni jezdni, zaniżenia pobocza oraz uszkodzeń znaków drogowych. Kierownik obwodu drogowego nr 3 w Garbowie wyjaśnił, że w trakcie budowy drogi ekspresowej S-17 był w stałym kontakcie telefonicznym z kierownikiem budowy. Wszystkie uszkodzenia nawierzchni dróg powiatowych wykorzystywanych do transportu technologicznego były na bieżąco zgłaszane do wykonawcy S-17 i naprawiane przez firmy prowadzące budowę.

(dowód: akta kontroli str. 101-118, 168-173)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

1.3.1. Informacje posiadane przez ZDP na temat wykorzystywania dróg powiatowych przy budowie dróg ekspresowych S-17 i S-19, według wyjaśnień Dyrektora Zarządu, wynikały z porozumień, zawartych pomiędzy Starostwem Powiatowym w Lublinie i wykonawcami tych dróg ekspresowych.

(dowód: akta kontroli str. 179-181)

1.3.2. W badanym okresie ZDP nie wydawał zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych wykorzystywanych przy budowie dróg ekspresowych S-17 i S-19, jak również GDDKiA nie zgłaszała przejazdów tego rodzaju pojazdów po drogach powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 179-182)

1.3.3. W myśl art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁵ ruchem na drogach Powiatu Lubelskiego zarządza Starosta Lubelski. Zadania organizacji ruchu, określone w § 3 ust. 1 pkt 1 do 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁶, realizowane są przez Starostę i nie zostały przekazane ZDP. Zgodnie ze statutem ZDP, uchwalonym przez Radę Powiatu w Lublinie w 2007 r., Zarządowi przekazano obowiązki określone w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁷, w tym realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu. Według stanu na koniec czerwca 2015 r. Zarząd posiadał zatwierdzone przez Starostę Lubelskiego stałe organizacje ruchu jedynie dla 29 dróg (20,0% dróg powiatowych). Nie ustalono stałej organizacji ruchu dla 116 dróg (80,0% dróg powiatowych). Dla tych dróg Zarząd posiadał opisy liniowe, przekazane ZDP przez poprzedniego zarządcę w 1999 r. Analiza 10 dokumentacji odcinków dróg powiatowych¹⁸, które były wykorzystywane do transportu technologicznego materiałów do budowy dróg ekspresowych S-17 i S-19 wykazała, że trzy drogi posiadały zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu, tj. nr 1524L dniu

¹⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm. – prawo o ruchu drogowym

¹⁶ Dz. U. nr 177, poz. 1729 – rozporządzenie o zarządzaniu ruchem.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 (dalej: ustawa o drogach).

¹⁸ Nr 1524L, Nr 1548L, Nr 2201L, Nr 2209L, Nr 2210L, Nr 2211L, Nr 2213L, Nr 2216L, Nr 2263L, Nr 2264L.

29.07.2009 r., nr 2209 L w dniu 16.06.2014 r. oraz nr 2211L w dniu 29.04.2010 r. Z informacji uzyskanej ze Starostwa Powiatowego w Lublinie wynikało, że w latach 2011-2014 zostały zatwierdzone projekty czasowej organizacji ruchu tylko dla trzech dróg: nr 1524L, nr 2213L i nr 2216L. Na pozostałe odcinki dróg wykonawcy robót nie występowali o zatwierdzenie projektów czasowej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 179-182, 347-351, 397-401)

1.3.4. W latach 2012-2015 (do 31 maja) Komenda Miejska Policji w Lublinie (KMP) na drogach powiatowych odnotowała jeden wypadek, w którym jedna osoba została ranna oraz 273 kolizje, których przyczyną był niewłaściwy stan jezdni. W 2012 r. odnotowano 61 kolizji, z tego na drogach¹⁹, po których odbywał się ruch technologiczny związany z budową dróg ekspresowych S-17 i S-19, odnotowano cztery kolizje (nr 1524L w m. Garbów – trzy kolizje i nr 2209L w m. Tomaszowice Kolonia – jedna kolizja), odpowiednio w 2013 r. – 134 kolizje, z tego dwie kolizje na drodze nr 2211L w m. Dąbrowica, w 2014 r. – 59 kolizji, z tego dwie kolizje na drodze nr 2209L w m. Sieprawice i nr 2216L w m. Dys, w 2015 r. (do 31 maja) – 19 kolizji, z tego jedna na drodze nr 2209L w m. Sieprawice. KMP nie posiadała informacji wskazujących, iż powyższe zdarzenia miały związek z budową dróg ekspresowych. Nie odnotowano zdarzeń powstałych w wyniku niewłaściwego oznakowania drogi oraz prowadzenia postępowań związanych ze zniszczeniem drogi lub oznakowania w związku z budową dróg ekspresowych S-17 i S-19.

(dowód: akta kontroli str. 174-178)

W związku z protestami mieszkańców Sieprawic, spowodowanymi uciążliwością budowy drogi ekspresowej S-17, ZDP zorganizował spotkanie mieszkańców z przedstawicielami Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie, KMP, GDDKiA, Starostwa Powiatowego w Lublinie, Gminy Jastków oraz inżynierem rezydentem budowy i radnym powiatu. Mieszkańcy postulowali m.in. poprawę skuteczności nadzoru nad wykonawcą pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego i uciążliwości dla mieszkańców, zorganizowanie ruchu wahadłowego, ograniczenie prędkości do 40 km/godz., skuteczne czyszczenie drogi, utwardzenie pobocza. W dniu 4.01.2012 r. Zarząd wystąpił do KMP o wzmożenie kontroli przestrzegania wprowadzonego ograniczenia prędkości na drogach nr 2209L i nr 2210L w związku z budową drogi S-17. GDDKiA poinformowała ZDP m.in., że wykonawca S-17 zobowiązał się do utrzymania w czystości jezdni oraz poboczy w stanie umożliwiającym ruch pieszcy i do opracowania nowego projektu czasowej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 183-186)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawnym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2014 Wydział Komunikacji, Transportu i Drogownictwa Starostwa Powiatowego w Lublinie dokonał sześciu (dwa razy w ciągu roku) przeglądów wszystkich dróg powiatowych przy udziale przedstawicieli KMP i ZDP. Zalecenia²⁰ dotyczyły uzupełnienia znaków drogowych lub ich wymiany oraz wyprostowania przechylonych słupków podtrzymujących znaki.

(dowód: akta kontroli str. 204-213)

¹⁹ Nr 1524L, Nr 1548L, Nr 2201L, Nr 2209L, Nr 2210L, Nr 2211L, Nr 2213L, Nr 2216L, Nr 2263L, Nr 2264L.

²⁰ Dotyczące 10 objętych kontrolą NIK dróg, po których odbywał się ruch technologiczny w związku z budową dróg S-17 i S-19.

ZDP był kontrolowany w 2013 r. przez NIK w zakresie organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – kontrola P/13/169. ZDP podjął realizację wszystkich czterech wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK²¹. Z uwagi na ograniczone środki finansowe wniosek nr 4, dotyczący zapewnienia brakujących projektów organizacji ruchu dla dróg powiatowych, został zrealizowany jedynie częściowo. W dniu 10.07.2013 r. ZDP wystąpił do Zarządu Powiatu w Lublinie o zapewnienie środków finansowych na wykonanie projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg. Powiat Lubelski nie przyznał jednak Zarządowi środków finansowych umożliwiających opracowanie koniecznych projektów organizacji ruchu. Od 2013 r. opracowano tylko dwa projekty stałej organizacji ruchu. Obecny stan opracowania projektów wynosi 29 dróg, tj. 20,0% wszystkich odcinków dróg.

(dowód: akta kontroli str. 196-203)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości²² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

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

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W latach 2011-2015 (I półrocze) zawarto pięć porozumień z wykonawcami dróg ekspresowych S-17 i S-19 w zakresie korzystania z dróg powiatowych.

- 1) ZDP w dniu 22.08.2011 r. zawarł porozumienie z firmą Mota-Engil Central Europe S.A. z siedzibą w Krakowie (dalej: MOTA-ENGIL) – wykonawcą zadania nr 1 związanego z budową drogi ekspresowej S-17 (na odcinku Kurów – węzeł Bogucin), określające warunki użytkowania trzech dróg powiatowych (nr 1524L, 1548L i 2201L) przez pojazdy budowy i transportu technologicznego;
- 2) W dniu 17.10.2011 r. Starostwo Powiatowe (dalej: Starostwo) w Lublinie i ZDP zawarli porozumienie z firmą BUDIMEX S.A. w Warszawie (dalej: BUDIMEX) – wykonawcą dwóch zadań (nr 2 i 2a) związanych z budową drogi ekspresowej S-17, określające warunki użytkowania czterech dróg powiatowych (nr 2209L, 2210L, 2211L i 2213L) przez pojazdy budowy i transportu technologicznego;
- 3) Starostwo 13.01.2015 r. zawarło porozumienie z BUDIMEXEM jako wykonawcą drogi ekspresowej S-19 na odcinku od węzła Dąbrowica (bez węzła) do węzła Konopnica (wraz z węzłem) i połączeniu z istniejącą drogą krajową nr 19 wraz z przełożeniem odcinka drogi wojewódzkiej nr 747 na odcinku od węzła Konopnica do drogi krajowej nr 19, określające warunki ponownego wykorzystywania do transportu technologicznego dróg powiatowych nr 2209L i 2210L oraz drogi nr 2263L. W treści porozumienia nie podano, jakie zadania realizować ma ZDP, potwierdzone ono natomiast zostało podpisem dyrektora ZDP.

Z powyższych porozumień wynikało, m.in.: że protokolarne sprawdzenie stanu nawierzchni udostępnianych dróg powiatowych miało zostać ustalone w formie

²¹ LLU-4101-04-01/2013, P/13/169 z 28.06.2013 r.

²² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

protokołów oględzin, sporządzonych i podpisanych przez strony porozumień, a ustalony w nich stan uznany za bezsporny. W odniesieniu do określonych w porozumieniach dróg (odcinków dróg) wykonawcy zobowiązani zostali m.in. do: utrzymania ich w stanie zapewniającym możliwość wykorzystania i użytkowania również przez innych użytkowników poprzez zapewnienie przejeźdźności i należytego bezpieczeństwa ruchu; stałego monitoringu i utrzymania w czystości dróg powiatowych; niezwłocznego zgłaszania do ZDP uszkodzenia nawierzchni przez innych użytkowników dróg; niezwłocznego usunięcia uszkodzeń nawierzchni dróg spowodowanych przez pojazdy technologiczne wykonawców. Po zakończeniu okresu realizacji drogi S-17 i S-19 strony porozumień zobowiązały się do wspólnego „oglądu stanu nawierzchni asfaltowej” i sporządzenia z tego protokołu. Protokół ten miał stanowić podstawę wykonania w ustalonym z ZDP terminie, przez wykonawców robót naprawczych, mających na celu przywrócenie stanu nawierzchni asfaltowej wraz z konstrukcją odcinków dróg powiatowych zgodnego ze stanem określonym przed ich udostępnieniem wykonawcom.

Oprócz niezwłocznego remontu częściowego użytkowanych dróg w porozumieniu z 13.01.2015 r. BUDIMEX zobowiązał się do wybudowania (w terminie do zakończenia realizacji inwestycji) nieutwardzonego odcinka drogi nr 2210 (według ewidencji 3,240 km), zgodnie z przekrojem poprzecznym, określonym załączniku, tj. 20 cm warstwy stabilizacji cementowej, 8 cm warstwy podbudowy z kruszywa i 5 cm warstwy ścieralnej BA (§ 3 ust. 3). Porozumienie stanowiło, że w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przez BUDIMEX ww. obowiązków, pomimo pisemnego wyznaczenia co najmniej 30-dniowego ostatecznego terminu, Starostwo jest uprawnione do zlecenia ich wykonania innemu podmiotowi na koszt BUDIMEXU. Zastrzeżono też możliwość dochodzenia odszkodowań na zasadach ogólnych (§ 4 ust. 1-3). Ww. porozumienia zostały zawarte z inicjatywy ZDP i Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 249-251, 281-284, 315-331, 375-377)

Ponadto Starostwo zawarło dwa kolejne porozumienia, dostępne w GDDKiA Oddział w Lublinie. ZDP nie dysponował tymi dokumentami. Porozumienia zostały zawarte z firmą DRAGADOS S.A. z siedzibą w Hiszpanii Oddział w Polsce z siedzibą w Warszawie (dalej: DRAGADOS):

- 4) 17.09.2013 r. – dotyczące zakresu i zasad współpracy w sprawie wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 2212L na czas zamknięcia dla ruchu drogi wojewódzkiej nr 809 w m. Snopków, związanego z budową drogi ekspresowej S-17 Kurów-Lublin-Piaski, zadanie nr 3 (odcinek węzeł "Dąbrowica" - węzeł "Lubartów" (wraz z węzłem) i odcinek drogi krajowej nr 19 klasy GP - węzeł "Lubartów" - granica administracyjna miasta Lublina). Porozumieniem tym Starostwo, jako zarządca drogi, zaopiniowało pozytywnie i wyraziło zgodę na prowadzenie objazdu ciągiem drogi powiatowej nr 2212L na odcinku od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 809 w m. Snopków do skrzyżowania z drogą krajową nr 12/17 na czas zamknięcia drogi wojewódzkiej nr 809 w m. Snopków, na okres równy z okresem tego zamknięcia, związanego z budową drogi ekspresowej S-17 Kurów-Lublin-Piaski, zadanie nr 3. Jako zadośćuczynienie ewentualnym szkodom powstałym w infrastrukturze drogowej zarządcy drogi, spowodowanym wprowadzeniem ww. objazdu oraz ewentualnym roszczeniom osób trzecich wobec zarządcy, DRAGADOS zobowiązał się do nieodpłatnego przekazania zarządcy materiałów w postaci: 1) 100 t kruszywa łamanego dostarczonego środkami transportu DRAGADOS na plac przy Obwodzie Drogowym nr 3 w Garbowie ZDP; 2) 100 t betonu asfaltowego dostarczonego środkami transportu zarządcy drogi z załadunkiem DRAGADOS z wytwórni mas bitumicznych DRAGADOS w m. Dys. Zgodnie z § 1 ust. 3 porozumienia, przekazanie zarządcy drogi tych materiałów

wyczerpuje wszelkie roszczenia zarządcy w zakresie objętym porozumieniem. Zgodnie z treścią § 2 ww. porozumienia, jego realizacja uwarunkowana była sporządzeniem i uzgodnieniem projektu tymczasowej organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 2212L.

Według wyjaśnień Wicestarosty Lubelskiego porozumienie z DRAGADOS z 17.09.2013 r. nie weszło w życie, gdyż ZDP nie wyraził zgody na prowadzenie objazdu drogami powiatowymi zgodnie z „Projektem czasowej organizacji ruchu na czas zamknięcia drogi wojewódzkiej nr 809 w m. Snopków z poprowadzeniem objazdu drogami powiatowymi nr 2212L i 2213L”. Według informacji Starosty od początku 2013 roku prowadzono rozmowy z firmą DRAGADOS odnośnie korzystania z dróg powiatowych, po których odbywał się transport technologiczny na potrzeby budowy S-17. „Do grudnia 2013 roku były przygotowane wzory porozumień o różnej treści, które w ostateczności nie zostały podpisane.”

- 5) 2.12.2013 r. – jako wykonawcą budowy drogi S-17, zadanie 4 odcinek węzeł „Lubartów” – węzeł „Witosa”. Porozumienie zobowiązywało tę firmę do przekazania dla Powiatu Lubelskiego 500 t mieszanki mineralno-bitumicznej w zamian za zgodę na „korzystanie z drogi powiatowej nr 2224L, jako dojazd do budowy S-17 od strony DK-82 bez ograniczeń do czasu zakończenia ww. kontraktu”. Materiał ten miał być odebrany transportem własnym Powiatu z wytwórni mas bitumicznych DRAGADOS przy węźle „Mełgiewska” w Świdniku. Zgodnie z postanowieniami porozumienia, dostarczenie ww. ilości mieszanki miało zaspokoić wszelkie roszczenia z tytułu korzystania z drogi przez pojazdy budowy w trakcie i po zakończeniu realizacji inwestycji/kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 347-350, 360-362, 364-365)

Według korespondencji ZDP w pierwszym i drugim kwartale 2013 r. kontrolowana jednostka i Starostwo podejmowały działania zmierzające do zawarcia porozumienia z firmą DRAGADOS, wykonawcą budowy drogi ekspresowej S-17, zadanie 4 - odcinek węzeł „Lubartów” – węzeł „Witosa” z włączeniem do drogi Lublin – Piaski. W projekcie porozumienia przekazanym do DRAGADOS 27.03.2013 r. Starostwo nie proponowało warunków udostępnienia konkretnych dróg do transportu technologicznego związanego z budową S-17, a jedynie wskazywało, że korzystanie z dróg przez pojazdy wykonawców dróg powiatowych na terenie gminy Niemce w sposób znaczący wpłynie na stan ich nawierzchni. Jednocześnie proponowało zobowiązać DRAGADOS do nieodpłatnego przekazania ZDP 150 ton masy mineralno-asfaltowej z przeznaczeniem na remonty cząstkowe oraz do wykonania 5,128 km nakładki bitumicznej o gr. 6 cm na dwóch odcinkach dróg nr 2216L i 2217L. W odpowiedzi na powyższe propozycje w projekcie porozumienia DRAGADOS określił warunki udostępnienia do transportu technologicznego drogi powiatowej nr 2224L od skrzyżowania z drogą krajową nr 82 do granicy powiatu lubelskiego. Proponował protokolarne przekazanie, a następnie zwrot tej drogi z ustaleniem jej stanu technicznego przed i po zakończeniu realizacji inwestycji, bieżące jej utrzymanie oraz wykonywanie ewentualnych napraw wynikających z korzystania z tej drogi. Negocjacje nie doprowadziły jednak do uzgodnienia stanowisk stron i zawarcia porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 352-359)

2.1.2. Na spotkaniu w dniu 6.05.2013 r. Wicestarosta Lubelski i kierownik Obwodu Drogowego ZDP nr 3 w Garbowie zapoznali się z propozycją przedstawiciela MOTO-ENGIL w zakresie robót naprawczych i remontowych na drogach powiatowych wykorzystywanych do transportu technologicznego przy budowie S-17. Zakres ten obejmował na drodze nr 1524L wykonanie: 1) nakładki z masy mineralno-asfaltowej grubości 3 cm na odcinku 0,200 km; 2) remontu cząstkowego

nawierzchni z obciążeniem krawędzi oraz powierzchniowe utrwalenie jednokrotne na odcinku 1,600 km. W przypadku drogi nr 1548L proponowano wykonanie: 1) nakładki z masy mineralno-asfaltowej grubości 3 cm na dwóch odcinkach o łącznej długości 1,600 km; 2) remontu cząstkowego nawierzchni z obciążeniem krawędzi oraz powierzchniowe utrwalenie jednokrotne na dwóch odcinkach o łącznej długości 4,000 km. Ponadto firma MOTA-ENGIL deklarowała przekazanie 100 t masy mineralno-asfaltowej – loco wytwórnia w Konopnicy. Na ww. roboty ZDP sporządził kosztorys o wartości netto 581,4 tys. zł. (droga nr 1524L – 140 tys. zł, droga nr 1548L – 379,4 tys. zł, droga nr 2209L – 18 tys. zł.) oraz wycenił masę mineralno-asfaltową na 44 tys. zł. W kosztorysie błędnie wyliczono koszt wykonania remontu drogi nr 1548L. W wyniku błędu rachunkowego przy wycenie regeneracji nawierzchni bitumicznych nie uwzględniono 8.094,5 m² tej drogi na odcinku 0+1,800 km o wartości 48,6 tys. zł.

Odnosnie potwierdzenia wykonania ww. robót ZDP posiadał jedynie dowody odbioru²³ masy mineralno-asfaltowej w ilości 199,3 t otrzymanej od MOTA-ENGIL (od 30.04.2013 r. do 28.06.2013 r.) pojazdami świadczącymi usługi transportowe na rzecz ZDP. Masa ta wykorzystana została na wykonywane siłami własnymi ZDP remonty cząstkowe innych dróg powiatowych, co znajduje potwierdzenie w dziennikach czynności Obwodu Drogowego nr 3 w Garbowie.

W toku kontroli sporządzono kosztorys na ww. roboty i wyceniono je na sumę netto 1.150,6 tys. zł, a wartość przekazanej masy mineralno-asfaltowej na 83,8 tys. zł.

Według wyjaśnień Dyrektora ZDP średnie ceny rynkowe (netto) masy bitumicznej wynosiły ok.: 412,56 zł/t w 2013 r. i 400,22 zł/t w 2014 r.

Reprezentujący Powiat Lubelski Wicestarosta w dniu 31.07.2013 r. zawarł z MOTA-ENGIL porozumienie potwierdzające, że porozumienie tej firmy i ZDP z 22.08.2011 r. zostało należycie wykonane, w szczególności w zakresie napraw nawierzchni dróg wykorzystywanych do transportu technologicznego i strony tego porozumienia zrzekają się wszelkich ewentualnych roszczeń związanych z jego realizacją.

(dowód: akta kontroli str. 267-274, 391-396, 405-407)

Na spotkaniu w dniu 12.08.2013 r. Wicestarosta Lubelski, Dyrektor ZDP, Dyrektor kontraktu i kierownik budowy ustalili, że zamiast remontów wszystkich uszkodzeń na drogach objętych porozumieniem z 17.10.2011 r. BUDIMEX ułoży nową nawierzchnię bitumiczną grubości 5 cm i szerokości 5,6 m na warstwie wyrównawczej z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie grubości średniej 15 cm i szerokości 6 m na dwóch odcinkach drogi nr 2213L o długości 1.200 i 300 mb oraz wykonane zostaną częściowe remonty cząstkowe nawierzchni na drodze nr 2210L o łącznej powierzchni 169 m². Prace te miały być wykonane do 15.09.2013 r. Wykonanie tych ustaleń zostało potwierdzone protokołem, sporządzonym 25.09.2013 r. przez zastępcę naczelnika Wydziału Dróg i kierownika obwodu Drogowego nr 3 w Garbowie.

(dowód: akta kontroli str. 307-308)

Porozumienie zawarte 13.01.2015 r. z BUDIMEXEM było w toku realizacji.

Określoną w porozumieniu z 2.12.2013 r. ilość mieszanki mineralno-asfaltowo-grysowej DRAGADOS przekazał ZDP w okresie od 3.04.2014 r. do 7.07.2014 r., co zgodnie z treścią tego porozumienia miało zaspokoić wszelkie roszczenia z tytułu korzystania z drogi przez pojazdy budowy w trakcie i po zakończeniu realizacji inwestycji. Materiały te ZDP wykorzystał do wykonania we własnym zakresie remontów cząstkowych dróg powiatowych niewykorzystywanych do transportu technologicznego w związku z budową S-17 i S-19.

²³ Kwity wagowe wystawione przez MOTA-ENGIL Oddział Wytwórni Mas Bitumicznych w Motyczu.

(dowód: akta kontroli str. 365-372)

Z dokumentów wagowych wystawionych przez wykonawcę (firma DRAGADOS), które znajdowały się w ZDP wynikało, że na potrzeby remontów częściowych dróg powiatowych niewykorzystywanych do transportu materiałów masowych w okresie od 18.07.2013 r. do 29.10.2013 r. ZDP otrzymał 349,4 t masy mineralno-asfaltowo-grysowej. Z wyjaśnień Wicestarosty Lubelskiego wynikało, że materiały te przekazano w ramach „ustnego porozumienia” zawartego z firmą DRAGADOS²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 347-350, 363-364, 381-382)

Dyrektor ZDP nie wyjaśnił powodów, dla których w negocjacjach zmierzających do zawarcia porozumienia z wykonawcą budowy S-17 - zadanie 4²⁵ nie proponowano warunków udostępnienia (i zwrotu po doprowadzeniu do stanu pierwotnego) konkretnych dróg do transportu technologicznego, a jednocześnie domagano się wykonania 5,128 km nakładki bitumicznej o gr. 6 cm na dwóch odcinkach dróg nr 2216L i 2217L oraz nieodpłatnego przekazania ZDP 150 ton masy mineralno-asfaltowej z przeznaczeniem na remonty częściowe. Nie wyjaśnił też przyczyn, dla których w rozliczeniach z wykonawcami pozostałych zadań związanych z budową S-17 nie domagano się przywrócenia do stanu pierwotnego (naprawy) wszystkich odcinków dróg powiatowych wykorzystywanych do transportu technologicznego, lecz remontów (w tym nakładek nawierzchni) fragmentów wybranych dróg i nieodpłatnego przekazania ZDP masy mineralno-asfaltowej.

(dowód: akta kontroli str. 376-377)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że „drogi powiatowe, będące przedmiotem porozumień z wykonawcami dróg S-17 i S-19, już przed ich udostępnieniem często były w złym lub bardzo złym stanie technicznym. Dlatego konsekwentne działania ZDP mające na celu wymuszenie na wykonawcach przywrócenia ich do stanu pierwotnego mogłoby doprowadzić do kuriozalnej sytuacji, w której ZDP żądałby przywrócenia złego stanu drogi, a oczekiwanie, że drogi będą w lepszym stanie niż przed ich udostępnieniem, byłoby nieuzasadnione. Dlatego z punktu widzenia zarządcy drogi właściwszym był przyjęty przez nas sposób polegający na częściowym przeprowadzeniu napraw przez wykonawców S-17 i S-19 oraz pozyskiwanie od nich mieszanki mineralno-asfaltowej. Pozyskany materiał służył zatem nie tylko do poprawy stanu technicznego dróg, po których odbywał się ruch technologiczny, ale także był wykorzystywany do naprawy innych, także wymagających naprawy dróg.”

(dowód: akta kontroli str. 406, 408)

2.1.3. Wszystkie porozumienia zostały zawarte w trakcie prowadzonych robót związanych z budową ww. dróg ekspresowych. Porozumienie z MOTA-ENGIL ZDP zawarł po 144 dniach od rozpoczęcia realizacji zadania związanego z budową drogi ekspresowej, a zawarte wspólnie ze Starostwem Powiatowym w Lublinie z firmą BUDIMEX – po 100 dniach. Porozumienia zawarte przez Starostwo Powiatowe w Lublinie z firmą BUDIMEX - po 76 dniach, a z firmą DRAGADOS - po 643 dniach i po 719 dniach.

(dowód: akta kontroli str. 249, 281, 315, 360, 365, 373-374)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że rozpoczęcie robót budowlanych przez wykonawców budowy S-17 i S-19 nie było jednoznaczne z rozpoczęciem ruchu technologicznego na drogach powiatowych – wcześniej trwały roboty przygotowawcze, pomiarowe, geodezyjne. Przed zawarciem porozumień odbywały się spotkania dotyczące sposobu wykorzystania dróg powiatowych do transportu technologicznego,

²⁴ Wicestarosta nie podał, kto i kiedy takie porozumienia zawarł.

²⁵ Wykonawcą tego zadania była firma DRAGADOS.

„wynikiem czego są zapisy dotyczące m.in. wykonywania remontów cząstkowych na użytkowanych drogach”.

(dowód: akta kontroli str. 375, 377)

2.1.4. Przed zawarciem porozumień z MOTA-ENGIL i BUDIMEXEM ZDP otrzymał od firmy konsultingowej MENTOR, sporządzoną na zlecenie tych firm, inwentaryzację fotograficzną i opisową dróg powiatowych przewidzianych do wykorzystywania do transportu technologicznego przy budowie dróg S-17 i S-19. ZDP potwierdził, że dokumentacja ta odzwierciedlała stan faktyczny badanych dróg. ZDP nie otrzymał takiej dokumentacji od firmy DRAGADOS.

(dowód: akta kontroli str. 252-263, 285-300, 332-346)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niedokonanie protokolarnego sprawdzenia stanu nawierzchni dróg udostępnianych przez ZDP do transportu materiałów masowych, zgodnie z § 2 porozumień zawartych przez ZDP z MOTA-ENGIL (z 22.08.2011 r.) i z BUDIMEXEM (z 17.10.2011 r.) oraz porozumienia zawartego z tą firmą 13.01.2015 r. przez Starostwo (potwierdzone do realizacji przez ZDP). Stan nawierzchni określony był w inwentaryzacji stanu nawierzchni udostępnianych dróg powiatowych przed zawarciem porozumień, sporządzonej na zlecenie wykonawców S-17 i S-19 przez firmę konsultingową MENTOR. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor ZDP wyjaśnił, że „wykonawca S-17 zlecił wykonanie oceny stanu nawierzchni dróg firmie zewnętrznej, dlatego też przyjęto dokumentację firmy konsultingowej MENTOR”.

(dowód: akta kontroli str. 275, 277, 312, 314)

2. Nierealizowanie określonego w § 5 porozumień z MOTA-ENGIL z 22.08.2011 r. i BUDIMEXEM z 17.10.2011 r. obowiązku „wspólnego oglądu stanu nawierzchni asfaltowej” na dzień zakończenia realizacji robót i sporządzenia protokołu z tej czynności, jako podstawy ustalenia zakresu robót naprawczych, mających „na celu przywrócenie stanu nawierzchni asfaltowej wraz z konstrukcją odcinków dróg powiatowych”. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor ZDP nie wyjaśnił przyczyn niedokonania wspólnego z wykonawcami sprawdzenia stanu nawierzchni dróg powiatowych na dzień zakończenia ich używania do transportu technologicznego. Odnośnie porozumienia z MOTA-ENGIL z 22.08.2011 r. podał, że na spotkaniu 6.05.2013 r. z Wicestarostą Lubelskim, kierownikiem Obwodu Drogowego nr 3 w Garbowie i zastępcą Dyrektora kontraktu „ustalono zakres robót naprawczych i remontowych na drogach powiatowych wykorzystywanych do transportu technologicznego do budowy S-17. Ustalono, że roboty zostaną rozliczone kosztorysem powykonawczym na podstawie cen podanych przez wykonawcę.” W odniesieniu do porozumienia z BUDIMEXEM z 17.10.2011 r. Dyrektor wyjaśnił, że „remonty dróg powiatowych w ostatecznym zakresie, określonym w notatce z dnia 12.08.2013 r., zostały wykonane do dnia 25.09.2013 r. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 275, 277, 312, 314)

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

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Poza kierowaniem do wykonawców pism dotyczących bieżącego utrzymania dróg powiatowych wykorzystywanych do transportu technologicznego ZDP nie zgłaszał do nich (lub GDDKiA, jako inwestora budowy dróg ekspresowych) roszczeń związanych ze zniszczeniem tych dróg.

W toku kontroli pracownicy ZDP oszacowali²⁶, że wartość napraw dróg powiatowych, wykonanych przez firmy korzystające z nich przy budowie S-17, wyniosła 2.015,6 tys. zł, a wartość masy bitumicznej dostarczonej na potrzeby remontów częściowych dróg powiatowych niewykorzystywanych do transportu technologicznego 366,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 402-404)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Nieujęcie w księgach rachunkowych ZDP przychodów związanych z otrzymaną nieodpłatnie od wykonawców dróg ekspresowych masą mineralno-asfaltową w ilości 1.048,34 ton, wykorzystaną do prac naprawczych na drogach powiatowych. Wartość szacunkowa tych materiałów, wg średnich cen netto z lat 2013-2014, podanych przez ZDP (406,39 zł) wyniosła 426.034,89 zł.

Powyższe było niezgodne z przepisami art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁷.

Główna księgowa ZDP wyjaśniła, że do Działu Finansowo-Księgowego Zarządu nie wpłynęły żadne dokumenty, potwierdzające otrzymanie, od firm wykorzystujących drogi powiatowe do transportu technologicznego przy budowie dróg ekspresowych, materiałów budowlanych w postaci masy mineralno-asfaltowej oraz dokumenty potwierdzające wykonanie remontów częściowych i nakładek na drogach powiatowych.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że „mieszanka mineralno-asfaltowa przekazana była ilościowo (wagowo), a nie wartościowo, dlatego nie udokumentowano wartości robót remontowych.”

(dowód: akta kontroli str. 383, 402-404, 410, 412)

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

Opis stanu
faktycznego

Oględzinami NIK objęto cztery odcinki dróg powiatowych, po których odbywał się ruch technologiczny ciężkiego sprzętu, w tym dwóch – nr 1524L i nr 2209L – w zakresie stanu technicznego, prawidłowości oznakowania i zgodności z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oraz dwóch – nr 1548L i nr 2213L – nieposiadające zatwierdzonych organizacji ruchu w zakresie stanu technicznego i prawidłowości oznakowania. W wyniku oględzin stwierdzono:

- na drodze nr 1524L stan nawierzchni dobry. Od km 0+000 do km 1+800 (1.800 mb) wykonano powierzchniowe utrwalenie nawierzchni emulsją asfaltową z grysem, w tym od km 0+000 do km 0+200 przeprowadzono miejscami wymianę przykrawędziowych fragmentów nawierzchni jezdni bez ich obcięcia²⁸ o łącznej pow. 63 m². Miejscowe załamania krawędzi jezdni oraz widoczne ślady wykonanych napraw nawierzchni (w km 1+800 wykonano dwie łąty krawędziowe na długości 50 m i szerokości 1 m);
- na drodze nr 2209L na odcinku od km 2+587 do km 6+112 stan nawierzchni jezdni i poboczy bardzo dobry²⁹, od km 1+120 do km 2+120 nawierzchnia jezdni dobra, z widocznymi śladami miejscowych remontów częściowych, na odcinku od km 0+000 do km 1+120, na którym wprowadzono czasową organizację

²⁶ Do wyceny szacunkowej przyjęto następujące ceny rynkowe: 500.000 zł/km nakładki asfaltowej; 1.200 zł/t masy wbudowanej przez wykonawców dróg ekspresowych w ramach remontów częściowych; 350 zł/t masy mineralno-asfaltowej otrzymanej od wykonawców dróg ekspresowych i 450 zł/t wbudowania tej masy przez ZDP na remonty częściowe dróg powiatowych.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

²⁸ Masa wystaje poza linię krawędzi jezdni.

²⁹ Po remoncie wykonanym w 2014 r. w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój.

ruchu w związku z ruchem technologicznym (wywóz ziemi) w ramach budowy drogi S-19 – ogólny stan nawierzchni dostateczny. Na tym odcinku stwierdzono liczne miejscowe załamania krawędzi jezdni, spękania poprzeczne i podłużne, rozjeżdżone i zaniżone pobocza oraz zalegające zwaly zepchniętej ziemi o wysokości od 10 cm do 40 cm;

- na drodze nr 1548L na odcinku od km 2+300 do km 2+727 oraz od km 5+000 do km 6+108, gdzie wykonano nakładkę nawierzchni jezdni z masy bitumicznej, stan nawierzchni bardzo dobry. Na pozostałych odcinkach drogi wykonano powierzchniowe utwardzenie nawierzchni. Miejscowe spękania podłużne krawędzi jezdni, nieliczne spękania poprzeczne. Ogólny stan nawierzchni dobry;
- na drodze nr 2213L na dwóch odcinkach o łącznej długości 1,519 km, na których wykonano nakładki nawierzchni, stan ich był bardzo dobry. Na pozostałych odcinkach stwierdzono liczne spękania nawierzchni, załamania krawędzi, liczne głębokie (od 10 cm do 20 cm) wyboje oraz ślady ich likwidacji w latach poprzednich. Odcinek od m. Jastków do m. Majdan Krasieniński był wyłączony z ruchu – trwały roboty związane z przygotowaniem do odbudowy drogi³⁰, w szczególności prace przy rozbiórce mostu na rzece Ciemięga.

(dowód: akta kontroli str.222-234)

Dyrektor ZDP wyjaśnił m.in., że:

- na drodze nr 1524L przed dopuszczeniem pojazdów z ruchu technologicznego występowały spękania przy krawędzi jezdni. Zostały one uszczelnione poprzez wykonanie powierzchniowego utwardzenia nawierzchni w 2013 roku. Istniejące dziś spękania nawierzchni spowodowane są ruchem ogólnodostępnym i starzeniem się nawierzchni;
- pismem z 10.06.2015 r. Zarząd wzywał firmę BUDIMEX do zintensyfikowania prac utrzymaniowych, tj. czyszczenia nawierzchni, likwidowania ubytków oraz wywozu nagromadzonej poza poboczem ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 405-408)

Ponadto oględzinami objęto utrzymanie i stan techniczny trzech obiektów mostowych na drogach użytkowanych do transportu technologicznego podczas budowy dróg ekspresowych S-12 i S-19. Oględziny wykazały, że ich stan techniczny nie uległ pogorszeniu i był podobny do udokumentowanego przez ZDP w protokołach z kontroli okresowych³¹ przeprowadzonych w latach 2009-2014.

(dowód: akta kontroli str.235-238)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na drodze nr 1524L brak w terenie dwóch tablic kierunkowych E-13 (Abramów i Garbów) oraz znaku D-15, ujętych w projekcie organizacji ruchu. Ponadto zamontowano znaki D-42 i D-43, nieujęte w projekcie organizacji ruchu. Znak E-17a - miejscowość (Garbów) został przeniesiony w inne miejsce niż przewidywano w projekcie organizacji ruchu. Nieprawidłowości w powyższym zakresie zostały usunięte w trakcie kontroli NIK.
2. Na drodze nr 2209L ustawiono znaki bez folii odblaskowej: w km 2+100 - znak A-30, A-28, B-33, B-34 oraz analogicznie po przeciwnej stronie jezdni w km 1 +200 oraz znak A-30 z tablicą „ubytki 1 km”. Ponadto ustawiono znak A-7 z tabliczką T-1 wskazującą odległość znaku ostrzegawczego od miejsca

³⁰ Finansowane ze środków rezerwy subwencji ogólnej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

³¹ Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

niebezpieczeństwa z napisem „100 m”, według organizacji ruchu na tabliczce T-1 należało wpisać „150 m”, natomiast w terenie znak ustawiono w odległości 210 m. W km 1+100 znak B-33 – ograniczenie prędkości do 60 km/h był zasłonięty gałęziami.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że znaki A-28 „sypki żwir” oraz A-30 „inne niebezpieczeństwo” z tablicą „ubytki na dł. 2 km” zostały ustawione jako znaki tymczasowe związane z prowadzeniem robót utrzymaniowych szybko postępujących. Zostały one już usunięte z drogi 2209L przez pracowników OD Nr 3 w Garbowie. Pozostałe znaki zostały ustawione przez wykonawcę drogi S-19 zgodnie z zatwierdzoną czasową organizacją ruchu. W dniu 8 lipca 2015 r. znak A-7 „Ustąp pierwszeństwa” z tabliczką T-1 „100 m” został przestawiony przez pracowników Obwodu Drogowego Nr 3 w Garbowie, podcięto również gałęzie zasłaniające znak B-33 „60 km/h”.

(dowód: akta kontroli str. 103, 222-234, 405-408)

2.4. Współdziałanie zarządcy drogi z oddziałem GDDKiA

Opis stanu
faktycznego

Według wyjaśnień Dyrektora ZDP, po podpisaniu umowy z wykonawcą na budowę drogi ekspresowej GDDKiA nie interesowała się problemami, związanymi z ochroną stanu technicznego dróg powiatowych. W Szczegółowej Specyfikacji Technicznej (SST) dla budowy dróg ekspresowych GDDKiA zawarła zapis, że wykonawca we własnym zakresie zobowiązuje się do zawarcia porozumienia z zarządcami dróg, po których odbywać się będzie ruch technologiczny związany z budową drogi ekspresowej. Inicjatorem wszystkich zawartych porozumień z wykonawcami budowanych dróg ekspresowych był ZDP. Zdaniem Dyrektora ZDP nie było koordynacji działań z lubelskim oddziałem GDDKiA. W okresie realizacji inwestycji drogi powiatowe, po których odbywał się ruch technologiczny, utrzymywane były zgodnie z zawartymi porozumieniami. Wykonawca był zobowiązany do utrzymywania odcinków dróg powiatowych w stanie zapewniającym możliwość ciągłego wykorzystania i użytkowania poprzez wykonywanie na bieżąco remontów częściowych dróg i uzupełniania poboczy.

(dowód: akta kontroli str. 188-190)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³², wnosi o:

- 1) bieżące odnotowywanie w książkach dróg wpisów o przeprowadzonych kontrolach okresowych oraz podawanie w książkach objazdu dróg kilometrażu lub adresu w systemie referencyjnym miejsc gdzie występują nieprawidłowości,
- 2) zapewnienie zgodności istniejącego oznakowania dróg z określonym w projektach organizacji ruchu,
- 3) pełną realizację postanowień zawieranych z wykonawcami dróg ekspresowych, w szczególności w zakresie ustalenia stanu technicznego nawierzchni dróg powiatowych przed ich udostępnieniem i po zakończeniu ich użytkowania,

³² Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

- 4) ujęcie w księgach rachunkowych przychodów związanych z otrzymanymi nieodpłatnie materiałami do prac drogowych,

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, 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 Lublinie.

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 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.

Lublin, dnia 20 lipca 2015 r.

Kontrolerzy

Jerzy Bielak

główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Jerzy Łukaszuk

główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis