



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.013.05.2015

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
Kontroler	Marek Dalek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94525 z dnia 24.06.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach, ul. Składowa 1a, 24-100 Puławy (dalej „PZD”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Nizioł, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Puławach (dalej „Dyrektor PZD”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości podejmowane przez PZD działania w zakresie utrzymania i zapobiegania niszczeniu dróg samorządowych w latach 2012-2014.¹

Formułując powyższą ocenę, NIK wzięła pod uwagę to, że PZD prowadził książki drogi, dzienniki objazdu dróg oraz wymagane przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² roczne i pięcioletnie kontrole stanu technicznego dróg, wykonane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności i przynależące do właściwego samorządu zawodowego. Roczne informacje o sieci dróg publicznych, PZD terminowo przekazywał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie.

NIK pozytywnie ocenia sposób udokumentowania stanu dróg powiatowych przed ich eksploatacją podczas budowy odcinka drogi ekspresowej S17, przebiegającego przez powiat puławski na długości 13 km. Pomimo braku zawartego porozumienia wykonawca drogi ekspresowej S17 przekazał PZD sporządzoną w czerwcu 2011 r. inwentaryzację opisową i fotograficzną odcinków dróg powiatowych (nr 1514L, nr 1518I i nr 2517L), które miały być wykorzystane do transportu materiałów budowlanych.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły braku opracowania przez PZD planu rozwoju powiatowej sieci drogowej oraz niepodawanie w badanym okresie w książkach objazdu dróg kilometrażu lub adresu w systemie referencyjnym miejsc, gdzie występowały stwierdzone przez pracowników PZD usterki, braki i uszkodzenia, co nie pozwalało jednoznacznie stwierdzić, w którym miejscu one występowały. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny wykazały, że oznakowanie dróg w czterech przypadkach nie było zgodne z ich opisami liniowymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez PZD stanu i zniszczeń dróg powiatowych

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.

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

Opis stanu
faktycznego

1. Według stanu na dzień 31.12.2014 r. PZD zarządzał 60 odcinkami dróg powiatowych o łącznej długości 389,966 km. Poziom dekapitalizacji dróg powiatowych (stosunek procentowy długości dróg wymagających remontu do całkowitej ich długości) wynosił: 60,8% na koniec 2012 r., 57,7% na koniec 2013 r. oraz 55,6% na koniec 2014 r. Wydatki poniesione na drogi powiatowe, w latach 2012 – 2014, wyniosły ogółem: 38.260 tys. zł, w tym: 12.298 tys. zł w 2012 r., 11.985 tys. zł w 2013 r., 13.977 tys. zł w 2014 r.

PZD działa w oparciu o Statut, przyjęty uchwałą Rady Powiatu w Puławach nr XLVI/398/2010 z 25 sierpnia 2010 r. oraz Regulamin organizacyjny, uchwalony przez Zarząd Powiatu w Puławach 25 października 2007 r. Według Statutu do zadań PZD należy m.in. opracowanie planów rozwoju sieci drogowej; przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg; sporządzanie informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad. W regulaminie organizacyjnym określono zadania przypisane osobom na poszczególnych stanowiskach. Według stanu na 31 lipca 2015 r. siedem osób na stanowiskach nierobotniczych zatrudnionych w PZD zajmowało się zadaniami w zakresie utrzymania dróg, w tym jedna osoba zajmowała się zamówieniami publicznymi i jedna – pozyskiwaniem środków zewnętrznych i obsługą tych projektów. Jedna osoba tj. Kierownik Obwodu Drogowo-Mostowego posiadał uprawnienia drogowe i mostowe do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w zakresie kierowania, nadzorowania, kontrolowania budowy i robót. Pozostałe osoby odbyły szkolenia, m.in. w zakresie infrastruktury drogowej w ramach funduszy strukturalnych UE; przygotowania procesu inwestycyjnego; opracowania studiów wykonalności dla projektów z udziałem środków UE; podstaw utrzymania mostów; realizacji i rozliczania inwestycji drogowych; kosztorysowania robót budowlanych; zamówień publicznych. W Obwodzie Drogowo-Mostowym PZD zatrudnionych było 21 pracowników, w tym 18 na stanowiskach robotniczych.

(dowód: akta kontroli str. 4-24, 155-161)

2. PZD w okresie objętym kontrolą nie posiadał planu rozwoju sieci drogowej na terenie powiatu puławskiego.

Przyjęta przez Radę Powiatu w Puławach uchwałą nr XVIII/119/2008 z 27 lutego 2008 r. Strategia Rozwoju Powiatu Puławskiego na lata 2008-2015 uwzględniała wykaz najbardziej priorytetowych planowanych inwestycji drogowych na terenie powiatu, jednak nie uwzględniała budowy drogi ekspresowej S17 przebiegającej przez powiat puławski.

(dowód: akta kontroli str. 25-30)

3. PZD, 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 tunelom³, prowadził dla wszystkich trzech dróg powiatowych (1514L, 1518L i 2517L) eksploatowanych przy budowie drogi ekspresowej S17, oddzielne dla każdego odcinka drogi książkę drogi w formie papierowej oraz dzienniki objazdu dróg, oddzielnie dla każdej kategorii dróg, w formie papierowej według wzoru określonego w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 31-34)

Z analizy dzienników objazdu dróg wynikało, że na trzech odcinkach dróg (1514L, 1518L i 2517L) eksploatowanych przy budowie drogi ekspresowej S17, przed rozpoczęciem tej budowy, w I półroczu 2011 r. PZD przeprowadził siedem kontroli.

³ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

Podczas ich przeprowadzania stwierdzono m.in. ubytki w jezdni głębokości 4-6 cm, przechylone i zniszczone znaki pionowe, liczne spękania siatkowe i pojedyncze nawierzchni jezdni. Zalecenia pokontrolne na tych odcinkach dróg zostały wykonane przez pracowników PZD.

W okresie wykorzystania tych odcinków dróg do budowy S17 (od lipca 2011 r. do grudnia 2012 r.) PZD przeprowadził dziewięć kontroli, podczas których stwierdzone nieprawidłowości dotyczące m.in. ubytków w jezdni, ubytków w poboczach, uszkodzenia znaków pionowych, zawyżenia poboczy ziemią ponad jezdnię zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 35-45)

4. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w latach 2012-2014 PZD przeprowadził roczne kontrole okresowe wszystkich trzech dróg powiatowych (1514L, 1518I i 2517L) eksploatowanych przy budowie drogi ekspresowej S17. Kontrole okresowe dróg, określone w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego prowadzone raz na pięć lat, wykonano na ww. trzech drogach w dniach 2 i 7 marca 2011 r.

Kontrole te obejmowały ocenę stanu nawierzchni drogi, poboczy, chodników, przepustów, oznakowania pionowego i poziomego, urządzeń bezpieczeństwa oraz zadrzewienia. Z protokołów kontroli wynika, że kontrolujący wnioskował o usunięcie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. Konkluzją tych kontroli było stwierdzenie, że stan techniczny tych odcinków dróg pozwalał na dalsze ich użytkowanie.

Stosownie do przepisów art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, kontrole te w ww. okresie wykonywały osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, przynależące do właściwego samorządu zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 46-74)

5. Wyniki przeprowadzonych rocznych i pięcioletnich kontroli wykorzystywane były przez Kierownika Obwodu Drogowo-Mostowego i Kierownika Sekcji Dróg i Mostów PZD do zaplanowania rocznych robót koniecznych do zrealizowania i ich terminów w kontekście możliwości finansowych PZD.

(dowód: akta kontroli str. 75)

6. Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 i załącznikiem do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektów mostowych, tunelach oraz promach⁴, PZD terminowo, do końca I kwartału roku następnego (według stanu na 31 grudnia roku 2011, 2012, 2013 i 2014), sporządzał i przekazywał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie informacje o sieci dróg publicznych na terenie powiatu puławskiego. Informacje przekazywano: za 2011 r. – 30.03.2012 r.; za 2012 r. – 27.03.2013 r.; za 2013 r. – 26.03.2014 r.; za 2014 r. – 31.03.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 76-82)

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie od marca 2011 r. do maja 2014 r. prowadzono prace przy budowie drogi ekspresowej S17 na odcinku Kurów Zachód (węzeł Sielce) - Jastków (węzeł Bogucin). Realizowany na terenie powiatu puławskiego odcinek drogi ekspresowej miał długość 13 km. Podczas budowy, prowadzonej przez generalnego wykonawcę – Konsorcjum firm: Mota Engil Central Europe S.A., Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A., Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Puławy S.A.,

⁴ Dz. U. nr 67, poz. 583

Komunalne Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Lublinie sp. z o. o., wykorzystywano od lipca 2011 r. do grudnia 2012 r. trzy odcinki dróg powiatowych o nawierzchni asfaltowej o łącznej długości 7,1 km do transportu materiałów do budowy drogi ekspresowej. Na drodze nr 2517L odcinek 3,0 kilometrów (od km 6+390 do km 9+396), na drodze nr 1518L – odcinek 2,9 kilometrów (od km 0+000 do km 2+900) i na drodze nr 1514L – odcinek 1,2 kilometra. Na ww. odcinkach dróg nie było obiektów mostowych. Stan techniczny tych dróg był monitorowany w ramach ich objazdu przez pracowników PZD. W okresie od lipca 2011 r. do grudnia 2012 r. tj. w czasie eksploatacji tych odcinków do budowy drogi S17, pracownicy PZD przeprowadzili dziewięć kontroli..

(dowód: akta kontroli str. 86-87)

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

Opis stanu
faktycznego

1. PZD pomimo braku porozumienia lub umowy z wykonawcą drogi ekspresowej S17 posiadał wiedzę w zakresie dróg powiatowych, które miały być i były eksploatowane podczas budowy drogi S17, m. in. z otrzymanego 13.06.2011 r. opracowania o stanie nawierzchni dróg powiatowych (przed rozpoczęciem budowy S17) wykonanego w systemie SAND (System Analiz Nawierzchni Drogowych) na zlecenie wykonawcy. Ponadto wykonawca pismem z 8.07.2011 r. informował PZD o planowanych ilościach materiałów do przewiezienia w okresie od lipca 2011 r. do grudnia 2012 r., planowanych trasach przejazdu i ich długościach.

(dowód: akta kontroli str. 88, 92-106)

2. PZD w latach 2011-2014 nie wydawał zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych, gdyż w okresie tym nie wpłynął do zarządcy drogi żaden wniosek dotyczący takiego przejazdu.

(dowód: akta kontroli str. 107)

3. W badanym okresie do PZD nie zgłaszano przejazdu pojazdów nienormatywnych na podstawie zezwoleń wydanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, wykorzystywanych przy budowie dróg ekspresowych i autostrad.

(dowód: akta kontroli str. 107)

4. PZD posiadał dla wszystkich 60 dróg powiatowych jedynie opisy liniowe tych dróg, które zostały zatwierdzone 8 listopada 2006 r. przez Starostę Puławskiego do realizacji w zakresie znaków drogowych pionowych i poziomych, usytuowania przystanków komunikacji publicznej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Analiza dokumentacji trzech odcinków dróg powiatowych, które były wykorzystywane do transportu technologicznego materiałów do budowy drogi ekspresowej S-17 wykazała, że drogi te (nr 1514L, nr 1518L i nr 2517L) posiadały zatwierdzone w dniu 8.11.2006 r. opisy liniowe dróg w zakresie usytuowania znaków pionowych i poziomych, przystanków i innych urządzeń znajdujących się na drodze.

(dowód: akta kontroli str. 110-123)

5. Dla dróg wykorzystywanych przy budowie drogi S17 ustalone były tymczasowe organizacje ruchu:

– projekt czasowej organizacji ruchu na czas budowy wiaduktu WD-6 w ciągu drogi powiatowej nr 1514L – został zatwierdzony przez Starostę Puławskiego w dniu 27.06.2011 r.; tymczasowa organizacja ruchu została odebrana komisyjnie (protokół odbioru z 26.09.2011 r.);

– projekt czasowej organizacji ruchu na czas budowy wiaduktu WD-8 w ciągu drogi powiatowej nr 1518L – został zatwierdzony przez Starostę Puławskiego w dniu 30.08.2011 r.; tymczasowa organizacja ruchu została odebrana komisyjnie w dniu 24.11.2011 r.;

– projekt czasowej organizacji ruchu na czas budowy wiaduktu WD-09 w ciągu drogi powiatowej nr 2517L – został zatwierdzony przez Starostę Puławskiego w dniu 30.08.2011 r.; tymczasowa organizacja ruchu została odebrana komisyjnie w dniu 30.11.2011 r.

Do wszystkich trzech czasowych organizacji ruchu komisje z udziałem przedstawicieli PZD, wykonawców i inspektora nadzoru nie wnosiły uwag.

Od listopada 2012 r. funkcjonowały kolejne trzy czasowe organizacje ruchu na ww. drogach powiatowych w związku z wykonaniem robót nawierzchniowych układania ostatniej warstwy mieszanki na drodze S17. Ruch został skierowany na nowo wybudowane wiadukty za pośrednictwem wybudowanych dróg dojazdowych. Czasowe organizacje ruchu zostały pozytywnie zaopiniowane przez PZD.

(dowód: akta kontroli str. 124-134)

6. Według wyjaśnień z-cy Dyrektora PZD w okresie wykorzystywania trzech odcinków dróg powiatowych do budowy drogi S17, PZD nie stwierdził przypadków nieprzestrzegania przez wykonawców tej drogi obowiązującej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 181)

7. Dyrektor PZD wyjaśniła, że „Kierownik Sekcji Dróg i Mostów zgłaszał telefonicznie do Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Puławach potrzebę kontroli samochodów ciężarowych biorących udział przy budowie drogi S17. Komenda Powiatowa Policji jak i Inspekcja Transportu Drogowego nie informowały nas o jakichkolwiek zdarzeniach dotyczących przejazdu pojazdów nienormatywnych po drogach powiatowych, po których odbywał się transport materiałów niezbędnych do budowy drogi S17. Brak informacji o takich zdarzeniach uniemożliwiał nam wywarcie nacisku na inwestora, wykonawców czy też przewoźników, co do konieczności zawarcia umowy lub porozumienia w sprawie zasad korzystania z dróg powiatowych w celu budowy drogi S17.”

(dowód: akta kontroli str. 150)

8. Z informacji uzyskanej przez NIK z Komendy Powiatowej Policji w Puławach wynika, że w latach 2011-2014 na drogach powiatowych eksploatowanych przez wykonawców budowy drogi ekspresowej S17 na odcinku od węzła Sielce do węzła Bogucin, wystąpiło siedem zdarzeń drogowych, wynikających ze złego stanu nawierzchni drogi nr 1514L. Sześć z nich miało miejsce w listopadzie 2013 r., a jedno w grudniu 2014 r. Na pozostałych dwóch odcinkach dróg (nr 1518L i nr 2517L) Policja nie stwierdziła takich zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 108-109)

9. W sześciu przypadkach osoby fizyczne w badanym okresie zgłosiły roszczenia do PZD dotyczące wypłaty odszkodowań zniszczonych opon, felg i kołpaków oraz zawieszenia samochodów, które uległy uszkodzeniom na skutek wjechania w nieoznakowaną wyrwę w jezdni drogi nr 1514L. PZD zebraną dokumentację niezwłocznie przekazywał firmie ubezpieczeniowej, w której ubezpieczył się od tego typu przypadków. W trzech przypadkach zostało przyznane odszkodowanie ogółem w wysokości 4.852 zł. W pozostałych trzech – PZD nie otrzymał odpowiedzi od ubezpieczyciela. Z-ca Dyrektora wyjaśnił, że ubytki w nawierzchni, które były przyczyną uszkodzeń powstały wskutek panujących warunków atmosferycznych (listopad i grudzień) oraz bardzo dużego ruchu pojazdów jadących w kierunku nowo wybudowanej drogi S17. Stwierdził, że pracownicy Obwodu Drogowo-Mostowego dokonali niezwłocznie naprawy nawierzchni drogi.

(dowód: akta kontroli str. 184-194)

10. Według wyjaśnień z-cy Dyrektora, do PZD w okresie budowy drogi S17 wpływały ustne i telefoniczne uwagi od osób fizycznych (nieudokumentowane)

związane z uciążliwością spowodowaną dużym natężeniem ruchu samochodów ciężarowych, który powodował zwiększenie hałasu oraz unoszące się duże ilości kurzu. „W okresie trwania prac budowlanych tj. ok. 1,5 roku odnotowaliśmy około dwudziestu takich informacji. W tym okresie nie odnotowaliśmy uwag dotyczących stanu technicznego pasa drogowego. Informacje udzielane mieszkańcom ze strony zarządu polegały na wyjaśnieniu konieczności budowy drogi S17, a zgłaszane utrudnienia są jedynie czasowe. Budowa drogi S17 była priorytetem na skalę województwa w związku z czym PZD nie mógł ograniczać lub utrudniać transportu materiałów potrzebnych do budowy drogi”.

(dowód: akta kontroli str. 181)

1.4. Nadzór nad działalnością zarządu dróg

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2014 PZD był kontrolowany przez Wojewodę Lubelskiego, Starostę Puławskiego i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Puławach (PINB). Kontrola przeprowadzona w dniu 29.10.2012 r. przez pracownika Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie dotyczyła sposobu i terminowości wykonania zadania w zakresie remontu drogi powiatowej nr 2532L, dotowanego przez Wojewodę w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (droga nie była wykorzystywana przy budowie S17). Remont został wykonany terminowo zgodnie z umową zawartą z Wojewodą. Wydział Komunikacji i Dróg Starostwa Powiatowego w Puławach dokonał sześciu (dwa razy w ciągu roku) przeglądów wszystkich 60 dróg powiatowych w zakresie ich oznakowania. Wyniki kontroli dotyczące trzech dróg (nr 1514L, 1518L i 2517L) eksploatowanych przy budowie drogi S17 dotyczyły m.in. uzupełnienia znaków drogowych lub ich wymiany (skorodowane). Protokoły z kontroli przeprowadzanych przez Starostwo przekazywano PZD celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. PINB przeprowadził w czerwcu 2012 r. kontrole dotyczące stanu technicznego trzech mostów (obiekty te nie były usytuowane w ciągach dróg powiatowych eksploatowanych przy budowie drogi ekspresowej S17) oraz w listopadzie 2014 r. kontrole sześciu dróg powiatowych (żadna z nich nie była wykorzystywana przy budowie S17). Zalecenia wynikające z tych kontroli zostały przez PZD wykonane. W ww. okresie PZD nie był kontrolowany przez NIK.

(dowód: akta kontroli str. 135-149, 162-166)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

PZD posiadał dla wszystkich 60 dróg powiatowych jedynie opisy liniowe tych dróg, które zostały zatwierdzone 8 listopada 2006 r. przez Starostę Puławskiego do realizacji w zakresie znaków drogowych pionowych i poziomych, usytuowania przystanków komunikacji publicznej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Dokumenty te nie posiadały wszystkich elementów wymaganych dla projektów organizacji ruchu, określonych w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵.

(dowód: akta kontroli str. 110-123)

Z-ca Dyrektora PZD wyjaśnił, że PZD posiada projekty stałej organizacji ruchu w postaci opisów liniowych. Brak wszystkich elementów wymaganych dla projektów stałej organizacji ruchu spowodowany jest rozległą siecią dróg powiatowych oraz brakiem środków na kompleksowe rozwiązanie tego problemu. Jak wyjaśnił „Od wielu lat czynimy usilne starania o wypełnianie tego obowiązku w czasie realizacji zarówno zadań inwestycyjnych jak i remontowych”.

(dowód: akta kontroli str. 84-85)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁵ Dz. U. Nr 177, poz. 1729

1) PZD nie posiadał w badanym okresie planu rozwoju sieci drogowej, wymaganego na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶.

Dyrektor PZD wyjaśniła, że w okresie 2011-2014 PZD nie posiadał planu rozwoju sieci drogowej wynikającego z przepisów prawa, jako zadania nałożonego na zarządcę dróg z przyczyny niewystarczających środków własnych powiatu na zadania drogowe i trudnościami w uzgodnieniu z gminami zadań częściowo finansowanych ze środków samorządów gminnych. Jednocześnie stwierdziła, że od czerwca 2015 r. podjęto prace mające na celu opracowanie planu rozwoju sieci drogowej na lata 2015-2020 w związku z nowym okresem programowania środków unijnych i planowanym przez rząd RP „Programem rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2020”.

(dowód: akta kontroli str. 83)

2) Analiza dzienników objazdu dróg z lat 2011-2014 wykazała, że wpisy dokonywane przez kontrolującego przedstawiciela PZD, dotyczące zauważonych usterek, braków i uszkodzeń nie pozwalały jednoznacznie stwierdzić, w którym miejscu one występowały, bowiem nie wpisywano kilometrażu drogi lub adresu w systemie referencyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 35-45)

Z załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, 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.

Z-ca Dyrektora PZD wyjaśnił, że podczas objazdu dróg przedstawiciel PZD nie miał możliwości ustalenia kilometrażu zauważonych usterek, braków i uszkodzeń. Przyczyną był brak zamontowanych na drogach słupków wskazujących pikietaż drogi. Zgodnie z załącznikiem nr 4 pkt 3 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 drogach⁷, nie jest obligatoryjne ustawianie takich słupków na drogach powiatowych, a jedynie na krajowych i wojewódzkich. Jednocześnie poinformował, że z uwagi na wysokie koszty jakie należałoby ponieść w obecnej chwili wykonanie słupków pikietażowych jest niemożliwe. Kierownik obwodu drogowego każdorazowo podczas objazdu dróg wskazuje pracownikom wykonującym zlecenie miejsca, gdzie należy dokonać naprawy powstałych usterek.

(dowód: akta kontroli str. 84-85)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że powyższy przepis zaleca stosowanie znaków kilometrowych i hektometrowych na drogach powiatowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Egzekwowanie przez PZD naprawy zniszczeń i uszkodzeń dróg powiatowych od inwestorów i wykonawców odcinka drogi ekspresowej

2.1. Porozumienia/umowy z wykonawcą budowy drogi ekspresowej S17 w zakresie sposobu korzystania z dróg powiatowych

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

Opis stanu
faktycznego

PZD nie zawierał porozumień ani umów z wykonawcą drogi ekspresowej S17 w zakresie zasad korzystania i sposobów napraw nawierzchni dróg powiatowych (nr 1514L, 1518L i 2517L). PZD wystosował do generalnego wykonawcy ww. inwestycji dwukrotnie (25.07.2011 r. i 5.08.2011 r.) pisma z zaproszeniem na spotkanie z przedstawicielami Zarządu Powiatu w Puławach i przedstawicielami PZD w siedzibie Starostwa Powiatowego w Puławach w celu omówienia zasad korzystania z dróg powiatowych podczas budowy drogi ekspresowej S17 i sposobów napraw uszkodzonych odcinków tych dróg.

Dyrektor PZD wyjaśniła, że przedstawiciele wykonawcy nie stawili się na wyznaczone przez PZD w Starostwie Powiatowym spotkanie z udziałem Starosty Puławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 86-91)

Pomimo braku zawartego porozumienia wykonawca drogi ekspresowej S17 przekazał PZD sporządzoną w czerwcu 2011 r. inwentaryzację opisową i fotograficzną odcinków dróg powiatowych, które miały być wykorzystane do transportu materiałów budowlanych. Z dokumentu wynikało, że na odcinkach dróg powiatowych o nr 2517L, 1518L i 1514L występowały liczne pęknięcia poprzeczne, pęknięcia podłużne, ubytki asfaltu, koleiny, podłużne jak i poprzeczne wyrzuty, przełamania jezdni, odłamania krawędzi jezdni, siatki spękań i inne uszkodzenia świadczące o złym stanie technicznym ww. dróg. PZD nie wniósł uwag co do przedstawionych wyników oględzin. Zauważył jednak że opracowanie nie uwzględniało stanu technicznego tych dróg pod kątem nośności drogi, a więc możliwości przenoszenia obciążenia ruchem.

Wykonawca w piśmie z dnia 8.07.2011 r. poinformował PZD, że zgodnie z dotychczasową praktyką przy realizacji inwestycji drogowych nie były prowadzone badania nośności dróg znajdujących się w ich otoczeniu. Jednocześnie w ww. piśmie wykonawca zadeklarował dokonywanie napraw bieżących nawierzchni odcinków dróg powiatowych w wyniku ruchu pojazdów dostarczających materiały do budowy drogi ekspresowej.

(dowód: akta kontroli str. 88, 92-106)

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń dróg powiatowych

Opis stanu
faktycznego

W związku ze zniszczeniem przez pojazdy biorące udział w budowie drogi S17 nawierzchni bitumicznej na skrzyżowaniu dróg powiatowych nr 1514L i 2517L w miejscowości Mała Kłoda, PZD pismem z dnia 4.01.2012 wezwał wykonawcę S17 do jej naprawy. Jednocześnie w piśmie powołano się, że ze sporządzonej w czerwcu 2011 r. inwentaryzacji opisowej i fotograficznej odcinków dróg powiatowych, które miały być wykorzystane do transportu materiałów budowlanych wynikało, że nawierzchnia bitumiczna na tym skrzyżowaniu nie była uszkodzona. Dyrektor PZD wyjaśniła, że także telefonicznie i bezpośrednio zgłaszano zastępcy kierownika budowy S17 stwierdzone uszkodzenia nawierzchni dróg wykorzystywanych do budowy S17 i wzywano wykonawcę do ich naprawy (zgłoszenia nie były udokumentowane). Dyrektor stwierdziła, że naprawy nawierzchni dróg wykonywane były na bieżąco, co przeciwdziałało większym zniszczeniom dróg.

Poza skierowanym do wykonawcy drogi S17 pisma dotyczącego bieżącego utrzymania dróg powiatowych wykorzystywanych do transportu technologicznego PZD nie zgłaszał do niego ani do GDDKiA, jako inwestora budowy drogi ekspresowej roszczeń związanych ze zniszczeniem tych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 150-154)

Z-ca Dyrektora PZD wyjaśnił, że postępująca degradacja dróg zauważana jest na wszystkich drogach powiatowych, po których poruszają się pojazdy mechaniczne.

W miejscach, w których inwestor drogi S17 przewidział budowę wiaduktów oraz dojazdy do nich, stan techniczny dróg w bezpośredniej odległości od tych wiaduktów się poprawił.

(dowód: akta kontroli str. 194)

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

Opis stanu
faktycznego

Oględzinami NIK objęto trzy odcinki dróg powiatowych o numerach: 1514L, 1518L i 2517L wykorzystywanych do budowy drogi ekspresowej S17. W wyniku oględzin stwierdzono:

1. Nawierzchnia drogi nr 1514L na odcinku 1,2 km posiadała widoczne ślady miejscowych napraw tj. liczne uzupełnienia masy bitumicznej po dziurach oraz uzupełnienia przy krawędziach jezdni; nawierzchnia w wielu miejscach posiadała spękania podłużne i poprzeczne, krawędzie jezdni w wielu miejscach były nadkruszone i popękane. Nie stwierdzono na tym odcinku dziur w nawierzchni drogi. Na odcinku tej drogi eksploatowanym przy budowie S17 nie stwierdzono obiektów mostowych. Wzdłuż drogi brak było słupków wskazujących kilometraż. Ustawienie znaków było zgodne z opisem liniowym organizacji drogi, ich stan techniczny był dobry, nie było ograniczenia ich widoczności.

2. Odcinek drogi nr 1518L o długości 2,9 km - posiadał widoczne ślady miejscowych napraw tj. liczne uzupełnienia masy bitumicznej po dziurach, szczególnie po stronie jezdni prowadzącej od kopalni piasku w stronę drogi S17. Na odcinku tym występowały wielokrotnie spękania (podłużne, poprzeczne). Nie stwierdzono dziur w jezdni. Krawędzie w wielu miejscach były nadkruszone i popękane. Na odcinku tym brak było obiektów mostowych. Droga nie posiadała słupków kilometrażowych. Stan techniczny znaków był dobry.

3. Odcinek drogi nr 2517L o długości 3,0 km - posiadał widoczne ślady miejscowych napraw i liczne miejsca spękań nawierzchni, jednak w porównaniu w ww. odcinkami dróg było ich mniej. Nie stwierdzono dziur w jezdni. Stan techniczny nawierzchni dobry. Na odcinku tym brak było obiektów mostowych. Droga nie posiadała słupków kilometrażowych. Stan techniczny znaków był dobry.

(dowód: akta kontroli str. 167-180)

2.4. Współdziałania zarządcy dróg z oddziałem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

Opis stanu
faktycznego

Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora PZD podczas budowy drogi ekspresowej S17 „nie było współdziałania z oddziałem GDDKiA w Lublinie w sprawie uwzględnienia ochrony stanu technicznego dróg powiatowych. O zamiarze wykorzystania dróg nie byliśmy informowani.” Zdaniem z-cy Dyrektora PZD „nie było koordynacji działań z oddziałem GDDKiA w Lublinie gdyż nie kolidowało to z naszym harmonogramem własnych prac remontowych i inwestycyjnych. Na omawianych drogach nie planowaliśmy inwestycji, a jedynie prace związane z bieżącym utrzymaniem dróg.”

(dowód: akta kontroli str. 181-182)

W toku kontroli NIK pracownicy PZD oszacowali⁸, że wartość napraw ogółem trzech odcinków dróg powiatowych, wykonanych przez firmy korzystające z nich przy budowie S-17, wyniosła 26,1 tys. zł. Wykonawcy naprawili 200 m² nawierzchni drogi nr 1518L, 160 m² drogi nr 1514L i 60 m² drogi nr 2517L poprzez uzupełnianie masą bitumiczną powstałych ubytków jezdni. Przyjęto, że koszt uzupełnienia metra kwadratowego jezdni wynosił 60 zł (warstwa o grubości 6 cm) i 75 zł (warstwa o grubości 8 cm).

(dowód: akta kontroli str. 155-161)

⁸ Dla drogi nr 1518L wartość napraw wynosiła 12 tys. zł, dla drogi nr 1514L – 9,6 tys. zł, a dla drogi nr 2517L – 4,5 tys. zł

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W zakresie oznakowania drogi nr 1518L stwierdzono nieprawidłowości:
 - w opisie liniowym organizacji umieszczony był znak B-36 i T-25a (w km 0+231), w rzeczywistości w terenie brak było tego znaku;
 - w terenie ustawiony był znak A-6a (ok. km 2+040) ale opis liniowy organizacji nie przewidywał takiego znaku;
 - w terenie ustawiony był znak D-43 (ok. km 4+326) ale opis liniowy organizacji nie przewidywał takiego znaku.

W zakresie oznakowania drogi nr 2517L stwierdzono, że opis liniowy organizacji drogi przewidywał (w km 9+369) znak A-7 (ustęp pierwszeństwa przejazdu) ale w rzeczywistości w terenie znak ten nie był ustawiony (w obrębie skrzyżowania z drogą krajową nr 17).

(dowód: akta kontroli str. 167-180)

Z-ca Dyrektora PZD wyjaśnił, że „oznakowanie dróg jest systematycznie monitorowane i uzupełniane przez pracowników Obwodu Drogowo-Mostowego w Puławach. Oznakowanie na drogach często niszczone jest przez osoby lub przez pojazdy mechaniczne, a niejednokrotnie również kradzione. Odnosząc się do ustawionych znaków w terenie A-6a i D-43 informuję, że nie zostały dotychczas uwzględnione w opisie liniowym organizacji ruchu z przyczyn logistycznych. Odnosząc się do brakującego znaku A-7 wyjaśniam, że w trakcie opracowywania opisu liniowego organizacji drogi znak ten został omyłkowo naniesiony.”

(dowód: akta kontroli str. 183)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że podjęte przez PZD działania w celu zawarcia z wykonawcą drogi S-17 umowy regulującej zasady usuwania skutków transportu materiałów masowych po drogach powiatowych były niewystarczające. Zdaniem NIK w sytuacji braku zainteresowania ze strony wykonawcy zawarciem takiej umowy należało o tym fakcie powiadomić inwestora.

(dowód: akta kontroli str. 167-180)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁹, wnosi o:

- 1) sporządzenie planu rozwoju sieci drogowej na terenie powiatu puławskiego,
- 2) podawanie w książkach objazdu dróg kilometrażu lub adresu w systemie referencyjnym miejsc gdzie występują stwierdzone nieprawidłowości,
- 3) zapewnienie zgodności istniejącego oznakowania dróg z określonym w opisach liniowych organizacji ruchu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz.1096 (dalej: „ustawa o NIK”).

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 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 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.

Lublin, dnia 21 września 2015 r.

Kontroler:
Marek Dałek
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis