



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.015.03.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

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 Poznaniu
Kontroler	Piotr Białka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95160 z 18 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Poznaniu, ul. Zielona 8, 61-851 Poznań (dalej: ZDP lub Zarząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Borowczak, Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ działalność Zarządu w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie odcinków dróg ekspresowych, w latach 2012-2014.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła działania Zarządu w zakresie podpisania porozumień z wykonawcami robót, służące ochronie dróg powiatowych, a także wyegzekwowanie napraw tych dróg użytkowanych przy budowie odcinków dróg ekspresowych S5 i S11 (dalej: S5 i S11). Zarząd posiadał informacje na temat stanu technicznego dróg powiatowych przed i po wykorzystaniu ich do budowy odcinków dróg ekspresowych. Na bieżąco monitorował stan odcinków dróg powiatowych eksploatowanych przy budowie oraz zgłaszał wykonawcom przypadki zniszczeń i uszkodzeń. Działania te przyczyniły się do ochrony dróg powiatowych przed degradacją i nadmiernym użytkowaniem przez pojazdy wykorzystywane przy budowie S5 i S11.

NIK pozytywnie ocenia przeprowadzanie wymaganych objazdów i kontroli okresowych dróg oraz sporządzanie i terminowe przekazywanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) rocznych informacji o sieci dróg powiatowych.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na braku sporządzenia projektu planu rozwoju sieci dróg określonego w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² (dalej: ustawa o drogach publicznych).

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

² Dz.U. z 2015 r. Nr 460 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez Zarząd stanu i zniszczeń dróg lokalnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą ZDP zarządzał łącznie od 742 km (w 2014 r.) do 748 km (w 2012 r.) dróg. W czasie budowy odcinków dróg ekspresowych S5 i S11, w latach 2012-2014, wykorzystywano drogi powiatowe o łącznej długości 29 km (tj. 22,9 km w 2012 r. i po 5,8 km w 2013 i 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 301)

Zarząd posiadał ustalone procedury określające warunki wykonywania przez komórki organizacyjne i pracowników zadań w zakresie zarządzania drogami. Procedury te określone były w regulaminie organizacyjnym³. Struktura organizacyjna ZDP obejmowała m. in. dwa obwody drogowe (w Biskupicach i Zamysławie). W Zarządzie pracowało łącznie od 50 osób w 2012 r. do 56 osób w 2015 r. (I półrocze). Zadania merytoryczne w zakresie zarządzania drogami wykonywało łącznie od 38 (w 2012 r.) do 42 (w 2015 r.) pracowników ZDP. Osoby te pracowały na następujących stanowiskach: w zakresie bieżącego utrzymania dróg (sześć osób); nadzoru inwestorskiego, objazdów i inżynierii ruchu drogowego (sześć osób); ds. inwestycji (od czterech do sześciu osób); ds. ewidencji dróg (od jednej do dwóch osób); ds. ochrony dróg i ochrony środowiska (trzy osoby), kierownictwa Zarządu (od dwóch do trzech osób) oraz pracowników obwodów drogowych (22 osoby). Pracownicy posiadali odpowiednie przygotowanie merytoryczne (część z nich posiadała uprawnienia budowlane) i odbywali szkolenia związane z zarządzaniem drogami⁴.

(dowód: akta kontroli str. 7-31, 56-58)

1.2. Dla wszystkich dróg Zarząd prowadził książki drogi, zgodnie z § 10 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 (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg). Książki te prowadzono od dnia 30 października 2009 r. za pomocą programu komputerowego.

(dowód: akta kontroli str. 96-159)

W Zarządzie prowadzono także dzienniki objazdu dróg wymagane § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Dzienniki te prowadzone były oddzielnie przez jednostki organizacyjne Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 59-95)

³ Uchwała nr 139/2015 Zarządu Powiatu w Poznaniu z dnia 20 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu, wcześniej w okresie objętym kontrolą obowiązywały w tym zakresie także uchwały Zarządu Powiatu w Poznaniu: nr 805/11 z dnia 6 grudnia 2011 r. i 1724/13 z dnia 5 lutego 2013 r. Statut Zarządu określała uchwała nr XLV/408/II/2006 Rady Powiatu Poznańskiego z dnia 17 października 2006 r. wraz ze zmianą z dnia 26 września 2007 r.

⁴ Przykładowo: specjalista ds. ewidencji dróg - wykształcenie wyższe techniczne (Politechnika Poznańska), technik budownictwa o specjalności drogi i mosty kolejowe, odbyte szkolenia m. in. dotyczące przeglądów liniowych i kontroli dróg po zimie; warsztaty z poprawy stanu bezpieczeństwa dróg (rozwiązania w zakresie oznakowania i organizacji ruchu); kierownik obwodu drogowego Zamysławo - uprawnienia budowlane wykonawcze bez ograniczeń, odbyte szkolenia m. in. dotyczące: uregulowań prawnych w zakresie dróg publicznych, remontów kapitalnych i przebudowy nawierzchni dróg samorządowych.

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582.

1.3. Zarząd przeprowadzał kontrole okresowe (roczne i pięcioletnie) dróg, co było zgodne z treścią art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych jak i treścią art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶. Kontrole te przeprowadzone zostały przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności drogowej oraz legitymujące się zaświadczeniem o przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego. W protokołach z kontroli uwzględniano stan dróg, powstałe zniszczenia oraz ich wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, sporządzano je w odpowiednim stopniu szczegółowości. Wyniki przeprowadzonych kontroli wykorzystywane były przez PZD m. in. do planowania prac remontowych na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 160-260, 302, 442-482)

1.4. Zgodnie z § 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 promach⁷, Zarząd terminowo przekazywał GDDKiA, informację o sieci dróg publicznych będących w zarządzie, za lata 2012-2014⁸. W informacjach tych podano dane zgodne z ewidencją dróg.

(dowód: akta kontroli str. 32-55, 306)

1.5. Monitoring transportu budowlanego prowadzonego po drogach powiatowych w związku z realizacją budowy dróg ekspresowych S5 i S11, odbywał się w trakcie dokonywanych przeglądów okresowych, bieżących objazdów dróg, jak i w ramach dodatkowych czynności podejmowanych przez pracowników.

Z dzienników objazdu dróg powiatowych, notatek służbowych, protokołów wynika, że czynności tych dokonywano systematycznie od początku rozpoczęcia budów. Nadzór dokumentowany był także fotografiami⁹.

(dowód: akta kontroli str. 307, 483-486, 541-564)

W dziennikach objazdu prowadzonych przez poszczególne obwody drogowe dokonywano szczegółowych zapisów o stanie odcinków dróg powiatowych eksploatowanych w toku budowy dróg ekspresowych¹⁰.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583.

⁸ Sprawozdania składano: za 2012 r. – 31 marca 2013 r., za 2013 r. – 25 marca 2014 r. i za 2014 r. – 31 marca 2015 r.

⁹ Kontrolerowi przekazano przykładowo: pismo Zarządu skierowane w dniu 4 grudnia 2009 r. do wykonawcy wskazujące stwierdzone nieprawidłowości wraz z dokumentacją fotograficzną (pismo przesłano do wiadomości do Starostwa Powiatowego w Poznaniu oraz Komendy Miejskiej Policji Wydział Ruchu Drogowego w Poznaniu; dnia 21 grudnia 2009 r. wykonawca przesłał pismo wraz z dokumentacją fotograficzną potwierdzającą realizację prac, wraz ze stwierdzeniem, że żądanie „od nas utrzymania drogi w standardzie wyższym niż standard sprzed rozpoczęcia przewozów jest niemożliwy wręcz do wykonania”); zbiór 271 fotografii z objazdów dokonanych dnia 28 października 2011 r. i 5 listopada 2012 r.; prezentację z marca 2011 r. zawierającą zbiór fotografii dróg powiatowych użytkowanych przez firmę Skanska w tym okresie (dowód: akta kontroli str. 483-486, 541-564, 584-593, 596-630).

¹⁰ W dzienniku objazdu dla dróg powiatowych na terenie gmin Rokietnica, Suchy Las, Tarnowo Podgórne od 2012 r. - 150 wpisów, w dzienniku objazdu dla dróg powiatowych na terenie gmin Pobiedziska, Kostrzyn, Kleszczewo od 2012 r. - 45 wpisów, w pozostałych dziennikach objazdu prowadzonych przez obwód drogowy w Zamysławie od 2012 r. - 59 wpisów, a przez obwód drogowy w Biskupicach od 2012 r. - 30 wpisów.

Przedstawiciele Zarządu brali także udział w spotkaniach z wykonawcami i zarządcami innych dróg, w sprawie problemów związanych z budową dróg S5 i S11¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 337, 594-595, 697-716)

1.6. W przypadku dróg używanych przy budowie dróg ekspresowych, Zarząd w trakcie trwania budów S5 i S11, podejmował działania, w celu przywrócenia ich do stanu istniejącego przed podjęciem eksploatacji lub zagwarantowania przejeźdźności. W okresie wykorzystywania przez wykonawców, ZDP wielokrotnie, pismem zwracał się o naprawienie nawierzchni dróg. Stan uszkodzeń nawierzchni w pismach dokumentowany był zarówno za pomocą dołączanych fotografii, jak i notatek służbowych. Z korespondencji wynika, że monitorowano czy naprawy te zostały wykonane. Pisma te miały różny zakres szczegółowości. Odnosiły się np. do wskazania naprawy uszkodzonej kratki ściekowej (pismo ZDP z 9 lutego 2011 r. do Colas Polska, co zostało wykonane 10 lutego 2011 r.), czy też wezwania do dokończenia umocnień pobocza na drodze powiatowej nr 2400P z dnia 14 marca 2011 r. Firmy wykonawcze, po wysłanych pismach lub monitach, naprawiały wskazywane uszkodzenia. Naprawy takie miały także miejsce po zgłoszeniach uszkodzeń przez mieszkańców¹².

Za pośrednictwem Zarządu przekazywane też były informacje do właściwych urzędów gmin o stwierdzonych uszkodzeniach¹³, co zwiększało skuteczność działań w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg lokalnych.

Monitoring prowadzony przez Zarząd, oprócz stwierdzanych uszkodzeń, dotyczył także stanu realizacji zawartych porozumień z wykonawcami wymienionych w pkt 2 wystąpienia. Był on także realizowany w sposób systematyczny od początku ich zawarcia¹⁴.

W toku budowy dróg ekspresowych informowano także wykonawców o przejazdach pojazdów budowy po drogach nieobjętych treścią zawartych porozumień¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 370-372, 404, 535-540, 580-582, 682-694)

¹¹ Przykładowo budowa drogi S5: 4 września 2012 r. i w dniu 28 lutego 2013 r. w związku z wykorzystania drogi powiatowej nr 2483P (dowód: akta kontroli str. 332, 338).

¹² Dnia 7 lutego 2013 r. wpłynął do wiadomości Zarządu mail będący skargą mieszkańca gminy Rokietnica do firmy Colas Polska na niekompletne roboty naprawcze na ul. Obornickiej w Rokietnicy. Firma Colas odpowiedziała (odpowiedź także przesłano do wiadomości Zarządu), że prace na tym odcinku w pierwszej fazie zostały przeprowadzone w dniach 6 i 7 lutego (załączono dokumentację fotograficzną), zaś pozostałe ubytki zostaną usunięte zgodnie z harmonogramem w dniach 18-20 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 535-541).

¹³ Pismem z dnia 6 września 2012 r. Urząd Gminy w Rokietnicy zgłosił wniosek o naprawę ul. Szamotulskiej w Rokietnicy (ciąg drogi 2400P). Dnia 14 września 2012 r. Zarząd wezwał firmę Colas Polska do wykonania remontów częściowych. Wezwanie przesłano do wiadomości także Urzędowi Gminy w Rokietnicy. Wcześniej podobne wezwanie wysłano 13 czerwca 2012 r. Przesłano je do wiadomości Urzędowi Gminy w Rokietnicy i w Suchym Lesie. O bieżącą naprawę ul. Szamotulskiej Zarząd wnioskował także w dniu 27 września 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 565-568).

¹⁴ Pierwsze porozumienie zawarto w dniu 2 października 2009 r. Już dnia 5 października 2009 r. Zarząd zgłosił firmie Skanska S. A. uwagi, co do proponowanej konstrukcji poszerzenia drogi 2418P i 2417P, nie zgadzając się na proponowaną 8 cm warstwę asfaltową, wskazując na jej wymaganą grubość 11 cm, co firma zaakceptowała w dniu 8 października 2009 r. (dowód: akta kontroli str. 569-571).

¹⁵ Pismo Skanska S. A. z 12 sierpnia 2011 r. Wykonawca wskazywał, że pojedyncze przejazdy ciężarówek (jeżeli występują) traktowane są przez Zarząd na równi z przejazdami kilkudziesięciu samochodów ciężarowych dowożących materiał na liczne budowy prowadzone równoległe do budowy dróg ekspresowych i wykonywane są zgodnie z przepisami poruszania się po drogach publicznych obowiązujących wszystkich użytkowników dróg (dowód: akta kontroli str. 682).

1.7. Zarząd posiadał informacje o tym, jakie drogi i w jakim terminie miały być wykorzystywane przez pojazdy budowy S5 i S11.

Na etapie planowania, Oddział GDDKiA w Poznaniu (za pośrednictwem firm projektowych) uzgadniał z ZDP rozwiązania projektowe i komunikacyjne dotyczące przebiegu dróg w związku z budową S5 i S11. W uzgodnieniach tych Zarząd zawierał uwagi do projektów, a także zgłaszał zastrzeżenia w zakresie przewidywanego pogorszenia się stanu dróg powiatowych w związku z budową dróg ekspresowych.

Informacje o tym, jakie drogi i w jakim terminie były wykorzystywane przez pojazdy budowy S5 i S11 wynikały też z treści zawartych przez Zarząd, z generalnymi wykonawcami poszczególnych odcinków budów, porozumień dotyczących zasad korzystania z dróg powiatowych przy budowie dróg ekspresowych. W przypadku drogi S11 były to cztery, a w przypadku drogi S5 - trzy porozumienia. W porozumieniach tych, wskazanych szczegółowo w pkt 2 niniejszego wystąpienia, Zarząd wyraził zgodę na przewóz materiałów i sprzętu wskazanymi drogami.

(dowód: akta kontroli str. 264-299)

Podczas wykonywania poszczególnych etapów robót opracowywane były przez wykonawców i wprowadzane na drogach wykorzystywanych przy budowie dróg ekspresowych projekty tymczasowej organizacji ruchu na czas wykonania robót. Zarząd uzgadniał te projekty. Uczestniczył też w opiniowaniu stałej organizacji ruchu dla przedmiotowych dróg krajowych lecz nie był poinformowany o terminie ich wprowadzenia.

ZDP nie wydawał zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych, wykorzystywanych przy budowie dróg ekspresowych. Zarząd zaopiniował 23 kwietnia 2012 r. jeden wniosek w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 316, 318, 634-644)

Starostwo Powiatowe w Poznaniu, już w 2009 r., zorganizowało spotkanie dotyczące stanu bezpieczeństwa na drogach, którymi odbywają się przejazdy związane z budową dróg ekspresowych. W spotkaniu uczestniczył m. in. Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Poznaniu. Wskazał on, że zaobserwowano wzrost liczby zdarzeń drogowych związanych z pojazdami ciężarowymi, a pojazdy poruszające się niezgodnie z przepisami ruchu drogowego są kontrolowane.

(dowód: akta kontroli str. 594-595)

Także Rada Powiatu w Poznaniu, w swoim stanowisku z dnia 23 maja 2012 r., w związku z oddaniem do użytku fragmentów Zachodniej Obwodnicy Poznania S11 bez zachowania ciągłości jej przebiegu, zwróciła uwagę na problem ochrony dróg lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 717)

W trakcie budowy, pomimo zawartych przez Zarząd porozumień opisanych w pkt 2 niniejszego wystąpienia, występowały przypadki korzystania przez wykonawców z innych niż ustalone w nich ciągów dróg. W tych sytuacjach, Zarząd zwracał się do wykonawców z interwencjami. Monity te przesyłane były także do wiadomości gminom i komisariatom Policji, według właściwości.

(dowód: akta kontroli str. 401-403, 596-598, 682-694)

Z informacji otrzymanych z Komendy Powiatowej Policji w Poznaniu wynika, że podczas budowy drogi S5 i S11 jednostka ta podjęła sama lub z Inspekcją Transportu Drogowego (dalej: ITD) dodatkowe działania w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Działania te polegały m. in. na wzmożonej kontroli (w celu ograniczenia nanoszenia błota na jezdnię i uszkodzania nawierzchni dróg) pojazdów obsługujących budowy. W przypadkach pojazdów przewożących

materiały dokonywano wspólnych kontroli z ITD pod kątem przeładowania i zabezpieczenia ładunków.

Podczas wykonywania czynności służbowych policjanci stosowali postępowania mandatowe wobec kierujących pojazdami ciężarowymi za wykroczenia polegające m.in. na zanieczyszczaniu dróg, a ITD prowadziło postępowania wyjaśniające związane z przekroczeniem dopuszczalnej masy całkowitej.

(dowód: akta kontroli str. 718-731)

1.8. Nadzór nad wykonywaniem działań w zakresie utrzymania dróg i bezpieczeństwa na drogach sprawowany był m.in. poprzez narady, spotkania i akceptowanie dokumentów także przy współudziale Starostwa Powiatowego w Poznaniu. W okresie objętym kontrolą, ZDP nie był kontrolowany przez inne organy kontroli i nadzoru w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Jak wynika z książki skarg i wniosków, w latach objętych kontrolą, do Zarządu nie wpłynęła żadna skarga w związku z budową Wschodniej i Zachodniej Obwodnicy Miasta Poznania odpowiednio odcinków dróg S5 i S11. Z dokumentacji wynika, że pisma dotyczące uciążliwości związanych z budową traktowano jako zgłoszenia o potrzebie dokonywania bieżących napraw dróg.

(dowód: akta kontroli str. 314, 317, 337, 594-595, 697-716)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zarządca dróg nie sporządził projektu planu rozwoju sieci dróg, określonego w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁶ (dalej: ustawa o drogach).

Jak wyjaśnił Pan Leszek Garwacki Zastępca Dyrektora, Zarząd przyjął Strategię Rozwoju Powiatu Poznańskiego na lata 2006-2015 jako plan rozwoju sieci drogowej, co wynikało z celów i zamierzeń zawartych w tym opracowaniu.

Pan Leszek Garwacki podał, że w dokumencie tym znajdują się wytyczne, którymi kierował się Zarząd w realizacji swoich celów. Znajduje się w nim m. in. powołanie na Program Naprawy Dróg Powiatowych na lata 2008-2011, zaplanowany i realizowany w tych latach. W Strategii znajdują się także m.in. zapisy dotyczące inwestycji i remontów, które za główny cel stawiają poprawę stanu infrastruktury, a priorytetem jest eliminacja odcinków dróg o najgorszym stanie technicznym i utrzymanie w odpowiednim standardzie dróg stanowiących podstawę do przenoszenia ruchu tranzytowego oraz najbardziej obciążonych ruchem pojazdów. Celem Programu Naprawy Dróg Powiatowych była realizacja najbardziej naglących potrzeb i m.in. ułożenie 85 km nowych nawierzchni bitumicznych oraz przebudowa 18 km dróg. Dopełnieniem Strategii, która wyznaczyła ogólne kierunki rozwoju, były coroczne plany finansowe Zarządu, które są szczegółowym zapisem planowanych remontów i modernizacji na kolejne lata. Obecnie, oprócz zapisów w Strategii, Zarząd realizuje także wytyczne zawarte w Wieloletniej Prognozie Finansowej m.in. przewidziane do realizacji na lata 2016-2018, umożliwiającej jednocześnie uczestnictwo w programach pomocowych (uzyskiwanie dotacji na finansowanie poszczególnych inwestycji). Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2015-2021 przewiduje zapewnienie kwoty 4 mln zł rocznie na realizację zadań wynikających z potrzeb wskazanych przez ZDP, uwzględnianych na podstawie rocznych przeglądów dróg powiatowych i mostów.

NIK wskazuje na to, że wymienione wyżej dokumenty, utworzone na podstawie odrębnych przepisów, nie stanowią planu rozwoju sieci dróg, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 311-313)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Egzekwowanie przez ZDP naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie dróg ekspresowych

Opis stanu faktycznego

Zarząd zawarł z generalnymi wykonawcami poszczególnych odcinków dróg ekspresowych umowy dotyczące zasad korzystania z dróg powiatowych przy ich budowie. W przypadku drogi S11 były to cztery umowy:

- z dnia 2 października 2009 r. ze Skanska S.A. (umowa zawarta przy udziale Oddziału GDDKiA),
- z dnia 23 sierpnia 2010 r. z Konsorcjum Colas-Strabag (przy udziale Oddziału GDDKiA),
- z dnia 15 sierpnia 2011 r. z firmą Strabag (bez udziału GDDKiA),
- z dnia 27 czerwca 2013 r. ze Skanska S. A. (przy udziale Oddziału GDDKiA).

(dowód: akta kontroli str. 264-282)

W przypadku drogi S5 były to trzy umowy:

- z dnia 25 maja 2010 r. z konsorcjum Eurovia Polska (przy udziale Oddziału GDDKiA),
- z dnia 15 lipca 2011 r. z firmą „Dragados” (przy udziale Oddziału GDDKiA),
- z dnia 15 sierpnia 2011 z firmą Strabag (bez udziału Oddziału GDDKiA).

(dowód: akta kontroli str. 283-299)

Z treści zawartych umów wynika, że obejmowały one swoim zakresem przygotowanie dróg przed planowanym wzmożeniem ruchu jak i odtworzenie nawierzchni po odbytych przejazdach. Na wykonawców nałożono obowiązki dotyczące wykonywania prac związanych ze wzmocnieniem, utrzymaniem i naprawą wykorzystywanych dróg, niezbędnych dla zapewnienia dotychczasowej ich eksploatacji. W umowach wskazywano odcinki dróg powiatowych, z których będą mogli korzystać wykonawcy oraz zobowiązano ich m.in. do wykonania, przed rozpoczęciem robót, inwentaryzacji dróg. Zarząd żądał także dostarczenia wyników badań stanów nawierzchni¹⁷, a w przypadkach ich braku monitował o ich dostarczenie.

(dowód: akta kontroli str. 264-299)

¹⁷ Np.: w przypadku podpisania umowy z dnia 25 maja 2010 r. z konsorcjum Eurovia Polska, w dniu 14 maja 2010 r. przekazana została inwentaryzacja dróg (według systemu SAND – laserowe skanowanie drogi), a w dniu 7 kwietnia 2010 r. wyniki badań laboratoryjnych, propozycje treści umów przesyłane były i negocjowane w marcu 2010 r. W przypadku porozumienia zawartego w dniu 23 sierpnia 2010 r. pomiędzy Zarządem, a wykonawcą budowy drogi ekspresowej S11 (odcinek IIa) – Konsorcjum Colas-Strabag wyniki badań laboratoryjnych przekazane zostały dnia 10 maja 2011 r. (Zarząd monitował w tej sprawie zarówno do wykonawcy i gwaranta od marca 2011 r., wskazując że badanie będą już nieaktualne i nie będą odzwierciedlały rzeczywistego stanu dróg - przekazane wyniki badań noszą datę 23 czerwca 2010 r.) W przypadku porozumienia z firmą Skanska S.A. z 2 października 2009 r. wyniki badań przekazano w dniu 1 października 2009 r. (dowód: akta kontroli str. 432-433, 572-579).

Treść umów była negocjowana z wykonawcami. W umowach tych, z dużą szczegółowością wskazano zasady użytkowania wybranych odcinków dróg powiatowych i wskazano szczegółowo na wymagany zakres prac. Zawarto w nich zapisy, iż w przypadku nie wywiązania się wykonawców z zawartych ustaleń Zarząd będzie uprawniony do wykonania robót we własnym zakresie na koszt wykonawców. W każdej z siedmiu umów wykonawcy wyrazili zgodę na potrącenie z należnego im wynagrodzenia od GDDKiA, kwot ewentualnych robót wykonanych przez Zarząd, a wymienionych w podpisanych umowach. Ponadto, w pięciu przypadkach, Oddział GDDKiA w Poznaniu uczestniczył jako gwarant przy podpisaniu umów.

(dowód: akta kontroli str. 264-299, 434-439, 631-633)

Drogi powiatowe wskazane w umowach wykorzystywane były przez wykonawców w różnym zakresie oraz z różną intensywnością¹⁸.

Zarząd prowadził obszerną korespondencję, również przy udziale Starostwa Powiatowego w Poznaniu oraz za pośrednictwem Oddziału GDDKiA w Poznaniu mającą na celu wykonanie wszystkich zapisów zawartych w treści porozumień (zarówno w trakcie prowadzonych prac budowlanych, jak i po ich zakończeniu). Sposób monitorowania treści zawartych umów opisano w pkt 1 niniejszego wystąpienia. W korespondencji kierowanej do Oddziału GDDKiA w Poznaniu Zarząd zwracał się do tej jednostki o aktywne uczestnictwo, jako inwestora przedsięwzięć nad prawidłowym wywiązywaniem się wykonawców z treści ustalonych umów¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 307, 323-716)

W jednym przypadku, na podstawie treści umowy z dnia 15 lipca 2011 r., i aneksu nr 120 do tej umowy z dnia 18 marca 2013 r. Zarząd obciążył wykonawcę drogi S5 kwotą 25.625 zł za dokonane remonty interwencyjne na drodze powiatowej nr 2483P. Kwota wynikała z faktury wystawionej przez inną firmę z dnia 6 kwietnia 2012 r., która dokonała interwencyjnego remontu drogi powiatowej nr 2483P, za tę kwotę. Końcowego odbioru robót dokonano w dniu 4 kwietnia 2013 r. Problemy

¹⁸ Np. firma Colas Polska poinformowała Zarząd, w dniu 7 lutego 2011 r., że z uwagi na brak akceptacji materiału ze żwirowni zlokalizowanej w miejscowości Brzoza przy drodze powiatowej 1894P nie będzie ona używana. Firma ta już przed podpisaniem umowy z dnia 23 sierpnia 2010 r., w korespondencji z czerwca 2010 r., wskazywała kierunki i rodzaje transportu mas towarowych. Firma Eurovia jeszcze przed podpisaniem umowy w trakcie negocjacji (pismo z dnia 4 kwietnia 2010 r.) informowała, że nie wszystkie drogi eksploatowane będą równie intensywnie (dowód: akta kontroli str. 434-439, 583, 631-633).

¹⁹ Przykładowo: przy realizacji umowy z dnia 23 sierpnia 2010 r. z firmą Colas Polska dotyczącą budowy drogi S11 odcinek IIa protokół końcowego odbioru robót stanowiących realizację umowy podpisano dnia 13 września 2013 r. Podpisanie protokołu poprzedzało m. in. wezwanie do napraw drogi 2400P z dnia 3 grudnia 2012 r., 3 stycznia 2013 r., wysłanie informacji w tej sprawie do Oddziału GDDKiA w Poznaniu w dniu 5 lutego 2013 r., która interweniowała w przedmiotowej sprawie u wykonawcy, ponownego wezwania z dnia 18 kwietnia 2013 r. oraz spotkanie z dnia 7 czerwca 2013 r. wykonawców z przedstawicielami Zarządu w sprawie ułożenia dodatkowej nakładki bitumicznej na drodze 2400P i innych napraw nawierzchni; pismo z dnia 24 lipca 2012 r., znak ZDP.6e.4353.72/12 w sprawie drogi powiatowej nr 2483P do Oddziału GDDKiA w Poznaniu (dowód: akta kontroli str. 522-534).

²⁰ Aneks dotyczył dodania w par. 5 pkt 6 zdania „Ostateczne rozliczenie wydatków nastąpi w oparciu o faktycznie poniesione koszty, udokumentowane fakturą VAT, wystawioną przez wykonawcę tych robót”, po dotychczas istniejącym zapisie „W przypadku nie wykonania robót wymienionych w pkt 2 i 3 (tj. naprawy uszkodzeń, ułożenia nakładki bitumicznej i przywrócenia do poprzedniego stanu) w ustalonym terminie Zarząd Dróg uprawniony jest do wykonania robót we własnym zakresie i obciążenia kosztami wykonawcę. Roboty konieczne do wykonania zostaną wycenione na podstawie średnich cen rynkowych robót opublikowanych przez OrgbudSerwis za okres odpowiadający okresowi wykonania robót. Kwota wynikała z faktury wystawionej przez firmę z M. B. z Nekli z dnia 6 kwietnia 2012 r., z podaną ilością 45,29 Mg masy bitumicznej.

z naprawą drogi nr 2483P wynikały z faktu równoczesnego korzystania z niej przez dwóch wykonawców różnych odcinków drogi S5.

(dowód: akta kontroli str. 324-433)

Z danych przedłożonych przez Zarząd kontrolującemu wynika, że ostatecznie uzyskano odtworzenie nawierzchni w stanie nie gorszym niż przed przejazdami lub w wyniku wykonanych badań stwierdzono, że nie nastąpiła istotna zmiana w wartości ugięć sprężystych czy zmniejszenia nośności, a w przypadkach 12 odcinków uzyskano ułożenie przez wykonawców robót nakładek bitumicznych lub bitumiczne poszerzenie drogi, a tym samym wyegzekwowano treść zawartych umów. Dodatkowo też uzyskano na wybranych odcinkach dróg umocnienie poboczy tłuczniami kamiennymi (np. droga 2417P Zakrzewo-Dąbrówka od skrzyżowania z drogą wojewódzką 307 do skrzyżowania z drogą 2401P na długości 3,5 km) czy wydzielanie ciągów pieszych (np. droga 2417P Batorowo-Zakrzewo od skrzyżowania z drogą 2418P do drogi S11 na długości 700 m), a także wykonanie tzw. mijanek (np. droga 2444P od skrzyżowania z drogą gminną w m. Libartowo do drogi 2411P na długości 500 m)²¹.

(dowód: akta kontroli str. 308-310)

2.2. W toku kontroli NIK, oględzinami objęto trzy drogi powiatowe (2483P, 2444P i 2400P) ujęte w porozumieniach pomiędzy Zarządem, a wykonawcami robót budowlanych. Nawierzchnia dróg w miejscu ułożonych nakładek bitumicznych była dobra. Na wskazanych w treści zawartych umów odcinkach dokonano umocnienia poboczy. Pozostałe odcinki bitumiczne dróg były w stanie dostatecznym, a odcinek o nawierzchni gruntowej (na drodze nr 2444P) posiadał liczne nierówności. Miejscami występowały uszkodzone pobocza i spękania nawierzchni.

Na drodze 2400P przy skrzyżowaniu z drogą wojewódzką nr DW184 stwierdzono, że znak drogowy A28 „Sypki żwir” usytuowany był niezgodnie z wymogami wynikającymi z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3

²¹ I tak: w przypadku drogi S11 w porozumieniach wskazano 38 odcinków na 18 drogach powiatowych. W przypadku 10 odcinków ułożono nakładki bitumiczne lub poszerzono jezdnie (do 7 m szerokości). Dotyczyło to dróg powiatowych:

- 2400P - ułożenie nawierzchni bitumicznej na odc. od DW 184 do pasa budowy S-11 (8100m);
- 2400P - ułożenie nawierzchni bitumicznej na ul. Szamotulskiej i Szkolnej w Rokietnicy, na odcinku od skrzyżowania z ul. Pocztową do posesji nr 12a przy ul. Szkolnej wraz z regulacją włączów studni, krat studzienek i pokryw zaworów;
- 2421P - wymiana nawierzchni z pofrezu na nawierzchnię bitumiczną szer. ok. 2m i grub. min. 5 cm na odcinku od skrzyżowania z ul. Azaliową w Sadach do skrzyżowania z drogą gminną do Kobylnik. Długość odcinka ok. 500 m;
- 2424P - nakładka z mieszanki mineralno - asfaltowej o grubości 4cm na ul. Pocztowej i fragmencie ul. Gołęcińskiej (do skrzyżowania z ul. Rolną), 800m (przed przejazdami);
- 2418P - poszerzenie jezdni z masy bitumicznej do szer. 6,0 m obustronnie na dł. 700 mb odcinek od Batorowo-Zakrzewo skrzyżowanie z 2417P do S-11 długość 700m;
- 2417P - poszerzenie jezdni z masy bitumicznej do szer. 6,0 m obustronnie odc. od DP 2418P do ul. Radosnej po stronie wschodniej odcinek od ul. Radosnej do DW 307 – obustronnie;
- 2401P - poszerzenie jezdni z masy bitumicznej do szerokości 6,0 m obustronnie na odc. od ul. Lipowej do przejazdu PKP;
- 2401P - nakładka bitumiczna na dł. 600 m odc. od ronda do m. Dąbrówka;
- 2388P - nakładka bitumiczna gr. 4 cm 200 m, ul. Jarzębinowa od 2412P;
- 2391P - skrzyżowanie z ul. Polną w m. Głuchowo do skrzyżowania z drogą gminną przy obiekcie autostradowym. Nakładka bitumiczna na dł. 300 m, uzupełnienie poboczy, regulacja krawężników, ścieków.

W przypadku drogi S5 w porozumieniach wskazano 15 odcinków na czterech drogach powiatowych. W przypadku dwóch odcinków ułożono nakładki bitumiczne. Dotyczyło to drogi powiatowej nr 2483P:

- od działki nr 12/2 na granicy m. Polska Wieś-granica powiatu (4190m);
- od km 1+890 do 6+400 tj. o dł. 4510m, odtworzenie nośności nawierzchni sprzed przejazdów tj. ułożenie nowej nakładki bitumicznej.

lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych²². Znak ten umieszczono niżej od dopuszczalnej wysokości określonej na 2,2 m (jest to minimalna wysokość dolnej krawędzi znaków w terenie zabudowanym na chodnikach), co mogło stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa pieszych. W trakcie kontroli NIK znak ten usunięto, w związku z zakończeniem prac remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 319-322)

2.3. Współpraca Zarządu z Oddziałem GDDKiA w Poznaniu dotyczyła m. in.:

- uzgadniania rozwiązań projektowych i komunikacyjnych dotyczących przebiegu dróg ekspresowych,
- uczestniczenia Oddziału GDDKiA w Poznaniu jako gwaranta w podpisaniu pięciu umów z wykonawcami dróg S5 i S11,
- udziału w spotkaniach i naradach jako inwestora przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 311-313, 266-275, 279-296)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli²³, wnosi o sporządzenie projektu planu rozwoju powiatowej sieci dróg, zgodnie z przepisami art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

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

²² Dz.U. z 2003 r. Nr 220 poz. 2181

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096

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.

Poznań, dnia września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Piotr Białka
gł. specjalista k. p.

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....

.....