



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.015.05.2015

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	Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95195 z 2 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, ul. Wilczak 51, 61-623 Poznań (dalej: WZDW) (dowód: akta kontroli str. 3)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Katarzyński, p.o. Dyrektora Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu (dalej: Dyrektor WZDW) ¹ (dowód: akta kontroli str. 122)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości², realizację przez Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich zadań z zakresu przeciwdziałania w latach 2012-2014 niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu (dalej: Oddział GDDKiA) realizował na terenie województwa wielkopolskiego osiem zadań inwestycyjnych z zakresu budowy odcinków dróg ekspresowych. WZDW w celu ochrony dróg wojewódzkich przed niszczeniem wskutek nadmiernej eksploatacji przy realizacji tych zadań, zawarł porozumienia z ich wykonawcami. Dla odcinków eksploatowanych dróg wojewódzkich ustalono zatwierdzone tymczasowe organizacje ruchu, których przestrzeganie było przez WZDW monitorowane. Zniszczenia lub uszkodzenia odcinków tych dróg były zgłaszane wykonawcom tych zadań i były przez nich usuwane. WZDW prowadził ewidencję dróg wojewódzkich i zgodnie z wymogami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ (dalej: Prawo budowlane), przeprowadzał okresowe kontrole (w tym: roczne i pięcioletnie) ich stanu technicznego. Informacje o drogach wojewódzkich były przez WZDW terminowo przekazywane do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) i wynikały z prowadzonej ewidencji.

Stwierdzona przez NIK nieprawidłowość dotyczyła braku odpowiedniej organizacji ruchu na eksploatowanym przy budowie drogi ekspresowej S5 odcinku drogi 434, na którym stwierdzono koleiny oraz spękania i ubytki w nawierzchni bitumicznej.

¹ Od 1 lutego 2015 r., do 31 stycznia 2015 r. Dyrektorem WZDW był Marek Kmiecik.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez Wielkopolski Zarząd Dróg stanu i zniszczeń dróg wojewódzkich

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

Opis stanu
faktycznego

WZDW utworzony został przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego (dalej: Sejmik)⁴ jako samorządowa jednostka organizacyjna, przy pomocy której Zarząd Województwa Wielkopolskiego wykonuje obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich⁵. Zadania WZDW z zakresu objętego niniejszą kontrolą NIK zostały określone w Regulaminie organizacyjnym WZDW⁶ i w zakresach czynności 47 pracowników (do 2014 r. było to 44 pracowników), merytorycznie odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z zakresu zarządzania drogami.

(dowód: akta kontroli str. 4-85)

WZDW zarządzał drogami wojewódzkimi o długości: 2.665,3 km w 2012r., 2.664,3 km w 2013 r. i 2.664,1 km w 2014 r. Udział dróg wymagających remontu⁷ wynosił odpowiednio: 30,9%, 25,5% i 18,9%. Oddział GDDKiA realizował w latach 2010-2014 na terenie województwa wielkopolskiego łącznie osiem zadań inwestycyjnych dotyczących dwóch dróg ekspresowych, w tym trzy zadania dotyczyły budowy drogi ekspresowej S5 i pięć zadań - drogi ekspresowej S11⁸. W związku realizacją tych zadań, na zniszczenie lub uszkodzenie wskutek nadmiernej eksploatacji narażone były odcinki dróg wojewódzkich o długości: 29,3 km w 2012 r., 41,9 km w 2013 r. i 41,9 km w 2014 r. W 2012 r. zniszczeniu lub uszkodzeniu uległo sześć odcinków o łącznej długości 17,5 km (wszystkie dotyczyły drogi 443). W latach 2013 r. - 2014 r. zniszczeń lub uszkodzeń nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 148, 154-155)

WZDW, wbrew przepisom art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁹ (dalej: ustawa o drogach), nie sporządzał w okresie objętym kontrolą projektów planów rozwoju sieci dróg wojewódzkich. Powyższa nieprawidłowość została stwierdzona i usunięta w wyniku kontroli, przeprowadzonej przez NIK¹⁰ w I połowie 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. tab. 146-147, 495-512)

⁴ Na podstawie uchwały nr VII/23/99 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 stycznia 1999 r. ws. utworzenia jednostki budżetowej – Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu.

⁵ Zgodnie ze statutem nadanym WZDW uchwałą nr VIII/74/07 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 23 kwietnia 2007 r.

⁶ Zatwierdzonego uchwałą nr 3017/2013 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 31 stycznia 2013 r. ws. zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu i wprowadzonego zarządzeniem nr 2013 r.

⁷ W ocenie WZDW.

⁸ W tym: w ramach budowy drogi ekspresowej S5 (dalej: „budowa S5”) - odcinki: 1) Żnin - Gniezno, odcinek: węzeł Mielno - Gniezno, dł. 18,3 km (od lipca 2015 - do dnia kontroli NIK inwestycja była w trakcie realizacji), 2) część I: Gniezno - Poznań (węzeł „Kleszczewo”) Odcinek 1: Gniezno - Czachurki, dł. 14,9 km (lata 2010-2012), 3) Część II: Gniezno - Poznań (węzeł „Kleszczewo”) Odcinek 2: Czachurki - Kleszczewo A2, dł. 20,1 km (2010-2012 r.), 4) (A-2 węzeł „Głuchowo”) - Wrocław (A-8 węzeł „Widawa”) odcinek Kaczkowo - Korzeńsko, obwodnica Bojanowa i Rawicza (2012-2014) i pięć w ramach budowy drogi ekspresowej S11 (dalej: „budowa S5”) - odcinki: 1) obwodnica Ostrowa Wlkp. II etap (od 2014 r. - do dnia kontroli NIK inwestycja była w trakcie realizacji), 2) obwodnica Jarocina w ciągu drogi ekspresowej S11 (od marca 2015 r. - do dnia kontroli NIK inwestycja była w trakcie realizacji), 3) zachodnia obwodnica Poznania na odcinku Złotkowo-Autostrada Budowa zachodniej obwodnicy Poznania na odcinku A2 (Głuchowo) Etap I, dł. 14,2 km (w 2012 r.), 4) Złotkowo - Autostrada A-2 (Głuchowo) - etap IIa, dł. 7,74 km (w 2012 r.) i 5) zachodnia obwodnica miasta Poznania w ciągu drogi krajowej S11 na odcinku Złotkowo - autostrada A2 i w ciągu drogi krajowej S5 w rejonie węzła „Głuchowo” autostrady A2 - etap IIb - S11 od węzła „Rokietnica”, dł. 5,3 km (lata 2013-2014).

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.

¹⁰ Kontrola Nr P/15/003 LPO-410.006.01.2015 - Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez WZDW w latach 2014-2015 (I kwartał).

WZDW, 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 tunelom¹¹, prowadził ewidencję dróg wojewódzkich. Dla odcinków dróg o numerach 184, 187 i 434, które były eksploatowane przy budowie odcinków dróg ekspresowych S5 i S11, WZDW prowadził m.in.: w formie elektronicznej¹² książki drogi i w formie książkowej - dzienniki objazdu dróg (przez Rejony Dróg Wojewódzkich – dalej: RDW).

(dowód: akta kontroli str. 267-286, 308-397, 413-431, 519-545, 552-575)

W okresie objętym kontrolą, WZDW, zgodnie z art. 62 Prawa budowlanego, przeprowadzał okresowe kontrole stanu technicznego dróg wojewódzkich. Kontrole przeprowadzali pracownicy WZDW, którzy zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego posiadali uprawnienia w odpowiedniej specjalności i należeli do Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. Z protokołów wynikało, że kontrolujący sprawdzali i oceniali stan nawierzchni, poboczy, rowów, a także ich wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W odniesieniu do dróg o numerach 184, 187 i 434, których odcinki były w latach 2012-2014 użytkowane przy budowie odcinków dróg ekspresowych S5 i S11, NIK stwierdziła, że:

- a) zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego były one co najmniej raz w roku poddawane kontroli, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów dróg i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania,
- b) zgodnie z wymogiem określonym w art. 62 ust. 1 pkt 2. Prawa budowlanego były one co najmniej raz na 5 lat poddawane kontroli polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności dróg do użytkowania¹³.

Przeprowadzone w 2014 r. kontrole okresowe ww. dróg wykazały występowanie kolein, wybojów, spękań i ubytków nawierzchni bitumicznej a kontrolujący określili zakres koniecznych napraw i remontów. Zalecenia, sformułowane w protokołach z ww. kontroli, były do czasu kontroli NIK w trakcie realizacji¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 264-266, 398-408, 517-518 i 550-551)

W okresie objętym kontrolą, WZDW, na podstawie § 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 promach¹⁵, corocznie sporządzał i terminowo przekazywał do GDDKiA informacje o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach i promach. Zawarte w tych informacjach dane były zgodne z prowadzoną ewidencją.

(dowód: akta kontroli str. 86-121)

Ustalono
nieprawidłowości

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

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

Monitoring prac i transportu budowlanego w zakresie zagrożeń dla stanu technicznego dróg wojewódzkich odbywał się poprzez bieżące objazdy tych dróg przez pracowników RDW. Ustalenia dotyczące m.in. stanu technicznego i oznakowania tych dróg, były przez nich formułowane w dziennikach objazdu, gdzie

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

¹² Z użyciem programu: EWIDR 2010 – System ewidencji dróg i ulic, na dzień kontroli NIK - wersja 09.02.2015 r.

¹³ Odpowiednio w dniach: 15.09.2014., 25.09.2014 i 15.04.2014 r.,

¹⁴ Do dnia kontroli NIK, na drodze nr 434 w ramach bieżącego utrzymania dróg wykonano remonty częściowe nawierzchni bitumicznej, a także, również na drodze nr 187 - wykaszanie poboczy i odnowienie oznakowania poziomego.

¹⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

odnotowywano także wykonanie naprawy uszkodzeń lub zniszczeń drogi i jej oznakowania. Wykonanie bieżących napraw i remontów było równolegle dokumentowane w postaci protokołów odbioru robót. WZDW nie prowadził dodatkowego nadzoru nad stanem technicznym dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków dróg ekspresowych.

(dowód: akta kontroli str. 201-202, 267-286, 308-408, 519-529, 565-575)

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

WZDW dysponował informacjami na temat dróg wojewódzkich i terminów ich wykorzystywania przy budowach odcinków dróg ekspresowych. Wynikało to m.in. ze współdziałania z Oddziałem GDDKiA przy uzgadnianiu projektów budowlanych dotyczących odcinków dróg ekspresowych, jak i z opiniowania i zatwierdzania (do 2014 r.) przez WZDW projektów organizacji ruchu na drogach wojewódzkich. WZDW nie wydawał ani nie opiniował zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych po drogach wojewódzkich w związku z budową dróg ekspresowych.

WZDW nie posiadał dla drogi wojewódzkiej 434 stałej organizacji ruchu. Naczelnik Wydziału Utrzymania Dróg w WZDW podał w wyjaśnieniach, że po przejęciu ww. drogi w 1999 r. w związku z reformą administracyjną, WZDW nie otrzymał żadnych dokumentów w tym zakresie, przeprowadził jej inwentaryzację (w tym oznakowania) i posiada ww. dane w ewidencji. Po 1999 r. wszystkie zmiany organizacji ruchu odbywały się na podstawie zatwierdzonych projektów i są ujmowane w ewidencji. Ponadto podał, że WZDW nie zwracał się do policji ani Inspekcji Transportu Drogowego o przeprowadzanie kontroli pojazdów obsługujących budowę odcinków dróg ekspresowych. WZDW nie występował też do policji o zwiększenie liczby patroli na drogach wojewódzkich eksploatowanych przy ww. budowie.

Dla dróg eksploatowanych przy budowie odcinków dróg ekspresowych były ustalone tymczasowe organizacje ruchu, realizowane na podstawie projektów opiniowanych przez WZDW i zatwierdzanych przez zarządzającego ruchem¹⁶. Przestrzeganie tych organizacji było przez RDW okresowo sprawdzane. Kierownicy RDW nie zgłaszali nieprawidłowości w tym zakresie.

Z informacji uzyskanych przez NIK z Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu wynika, że na odcinkach dróg wojewódzkich eksploatowanych przy budowie dróg ekspresowych Policja stwierdziła przypadki zdarzeń drogowych (kolizji).

(dowód: akta kontroli str. 154-155, 163-163a, 166-167, 176-178, 267-286, 308-397, 519-529, 565-575)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, WZDW był 34 - krotnie kontrolowany¹⁷ w zakresie związanym ze stanem technicznym i oznakowaniem dróg wojewódzkich, w tym 32 kontrole przeprowadził Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego (dalej: Urząd Marszałkowski) i dwie kontrole – Delegatura NIK w Poznaniu.

W 2012 r. kontrole przeprowadzone przez Urząd Marszałkowski nie wykazały nieprawidłowości. W 2013 r. stwierdzono niewykazywanie niektórych zatwierdzonych projektów organizacji ruchu w prowadzonej ewidencji (29%

¹⁶ W tym 13 projektów na drodze 184 i 25 projektów na drodze 434.

¹⁷ W tym: w 2012 r.: 9 razy, w 2013 r.: 9 razy, w 2014 r.: 8 razy i w 2015 r. (do dnia kontroli): 6 razy.

zbadanych dokumentacji) i wskazano na potrzebę uzupełnienia tej ewidencji. W 2014 r. stwierdzono niezapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego podczas wykonywania robót drogowych (8,3% zbadanych odcinków dróg) i wystąpiono o zwiększenie nadzoru w trakcie wykonywania robót. Obydwa ww. zalecenia pokontrolne zostały przez WZDW zrealizowane w wymaganych terminach.

Kontrola NIK w 2013 r. wykazała m.in. nieprzeprowadzanie kontroli okresowych stanu technicznego dróg (co najmniej raz na 5 lat), niezgodne z przepisami zatwierdzanie organizacji ruchu, nierzetelne prowadzenie ewidencji dróg, niezgodne z projektem umieszczenie znaków drogowych na części dróg i skrzyżowań, brak uprawnień jednej z osób przeprowadzającej kontrole okresowe stanu technicznego dróg i nierzetelne realizowanie obowiązku dokonywania objazdów dróg przez jeden z RDW. Sformułowane przez NIK wnioski dotyczyły doprowadzenia działalności WZDW do zgodności z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawa o ruchu drogowym¹⁸ w zakresie zarządzania ruchem na drogach, przeprowadzania okresowych pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg zgodnie z wymogami Prawa budowlanego, skontrolowania z wymaganą częstotliwością prawidłowości funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także przeprowadzania objazdów z wymaganą częstotliwością, prawidłowego prowadzenia ksiąg drogi, egzekwowania i wykonywania obowiązku zawiadamiania o wprowadzeniu zatwierdzonych organizacji ruchu oraz wprowadzania zmian w organizacji ruchu zgodnie z zatwierdzonymi projektami. Dyrektor WZDW poinformował NIK o podjęciu działań odpowiednich dla zrealizowania wszystkich ww. zaleceń.

Kontrola NIK w 2015 r. wykazała niesporządzanie przez WZDW projektów planów rozwoju sieci dróg wojewódzkich i nieinformowanie o nich organów właściwych do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. NIK wniosła o sporządzenie projektu rozwoju sieci dróg i poinformowanie o nim ww. organów, wniosek ten został przez WZDW zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 452-512)

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.

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

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

Opis stanu
faktycznego

WZDW zawarł dwa porozumienia z wykonawcami dróg ekspresowych, którzy w trakcie tych budowy odcinków drogi ekspresowej S5 eksploatowali drogę wojewódzką 434 i spowodowali jej uszkodzenia lub zniszczenia. Wystąpiły one w 2012 r. na odcinkach o łącznej długości 17,5 km, w tym wykonano bieżące naprawy odcinków o łącznej długości 16,5 km i na odcinku o długości 1,0 km została ułożona (w 2013 r.) nowa nawierzchnia bitumiczna¹⁹.

2.1.1. WZDW zawarł w dniu 10 czerwca 2010 r. z wykonawcą I porozumienie regulujące sposób utrzymania drogi 434 na odcinku od km 0 + 000 do km 3 + 600

¹⁸ Dz. U. z 2012 poz. 1137 ze zm.

¹⁹ W związku z realizacją dwóch zadań inwestycyjnych dotyczących budowy w latach 2010-2012 r. drogi ekspresowej S5 na odcinku Gniezno – Czachurki i na odcinku Czachurki-Kleszczewo.

(dł. 3,6 km), na czas budowy drogi ekspresowej S5 na odcinku od węzła Woźniki do miejscowości Czachurki. Jego zawarcie poprzedzone zostało przedłożeniem przez wykonawcę I sporządzonej na jego zlecenie inwentaryzacji stanu nawierzchni objętego porozumieniem odcinka drogi 434, a także uzyskaniem przez niego zatwierdzenia projektu czasowej organizacji ruchu²⁰ na ww. odcinku drogi. Okres korzystania z ww. odcinka drogi ustalono²¹ na czas budowy drogi S5. Ponadto wykonawca zobowiązał się do wykonywania napraw bieżących uszkodzeń nawierzchni jezdni, poboczy, oznakowania pionowego i utrzymywania odcinka drogi w czystości a po zakończeniu dowozów materiału na potrzeby budowy drogi S5 – do przywrócenia drogi do stanu nie gorszego niż przed rozpoczęciem eksploatacji (jeśli to będzie konieczne - do wykonania jego remontu z zastosowaniem wspólnie ustalonej technologii robót²²), a także do ponoszenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone użytkownikom drogi, spowodowane transportem materiałów na budowę drogi S5²³. Potwierdzeniem przywrócenia nawierzchni i poboczy drogi 434 do stanu nie gorszego niż poprzedni, miał być protokół odbioru robót, podpisany przez strony w okresie jednego miesiąca od zakończenia budowy odcinka drogi S5²⁴. Jeśli strony uznałyby to za konieczne, wykonawca I miał na swój koszt wykonać inwentaryzację ww. odcinka drogi w celu porównania wyników obydwu inwentaryzacji. Kopie ww. porozumienia zostały przekazane właściwym miejscowo gminom (Łubowo i Pobiedziska)²⁵.

W WZDW nie prowadzono odrębnej dokumentacji dotyczącej szacowania wielkości uszkodzeń powstałych w wyniku eksploatacji odcinka drogi objętego ww. porozumieniem. W dzienniku objazdu dróg odnotowywano: stwierdzane uszkodzenia nawierzchni i poboczy, telefoniczne lub osobiste zgłoszenia napraw do wykonawcy I, a także potwierdzenia wykonania napraw tych uszkodzeń. WZDW w dniu 24 września 2012 r. wezwał wykonawcę I do usunięcia stwierdzonych uszkodzeń, jednak dopiero 9 listopada 2012 r. strony określiły zakres remontu (częściowa wymiana nawierzchni, naprawy cząstkowe w miejscach uszkodzenia nawierzchni i krawędzi jezdni), który na podstawie aneksu z 21 stycznia 2013 r. i zgodnie z określonym zakresem, został zakończony w dniu 29 kwietnia 2013 r. Remont objął naprawę odcinka drogi 434 od km 1 + 460 do km 2 + 460 (1,0 km) poprzez ułożenie warstwy ścieralnej o grubości 4 cm na powierzchni 6.000 m².

Odnosząc się do długotrwałości postępowania przy realizacji warunków ww. porozumienia, Dyrektor WZDW podał w wyjaśnieniach, że przyczyny opóźnień leżały po stronie wykonawcy drogi ekspresowej. Ponadto, jego zdaniem brak jest odpowiednich uregulowań prawnych w zakresie zwiększonego transportu materiałów budowlanych drogami publicznymi (drogi wojewódzkie są drogami publicznymi), z których ma prawo korzystać każdy, zgodnie z ich przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 171-172, 174-175, 179-202)

2.1.2. WZDW zawarł w dniu 10 czerwca 2010 r. z wykonawcą II porozumienie regulujące sposób utrzymania drogi 434 na odcinku od km 11 + 100 do km 29 + 180 (dług. 18,080 km) na czas budowy drogi ekspresowej S5. Jego zawarcie poprzedzone zostało przedłożeniem przez wykonawcę II inwentaryzacji stanu nawierzchni odcinka drogi 434 (sporządzonej na jego zlecenie)²⁶, a także uzyskaniem przez niego zatwierdzenia projektu czasowej organizacji ruchu na ww. odcinku drogi. Okres korzystania z odcinka drogi ustalono do czasu

²⁰ Jej projekt został złożony dnia 03.03.2010 r. przez jednostkę projektowania i zatwierdzony przez zarządzającego ruchem w dniu 23 marca 2010 r. i zmieniony dnia 24 maja 2010 r.

²¹ Według § 1 ust. 4 porozumienia.

²² Tamże - § 2 ust. 1.

²³ Tamże - § 3 ust. 1.

²⁴ Tamże - § 4 ust. 2.

²⁵ Ze względu na obecność dróg 434 i S5 na terenie gminy.

²⁶ Raport z tej inwentaryzacji stanowił załącznik do porozumienia.

zakończenia budowy drogi S5. Ponadto wykonawca II m.in. zobowiązał się do wykonywania napraw bieżących uszkodzeń nawierzchni jezdni, poboczy, oznakowania pionowego i utrzymywania ww. odcinka drogi w czystości, a po zakończeniu budowy drogi S5 - do przywrócenia odcinka drogi do stanu nie gorszego niż przed rozpoczęciem dowozów, a jeśli to będzie konieczne – do wykonania na nim remontu wspólnie ustaloną technologią robót. Wykonawca II zobowiązał się także do poniesienia odpowiedzialności za szkody wyrządzone użytkownikom ww. odcinka drogi, spowodowane transportem materiałów na budowę drogi S5. Potwierdzenie przywrócenia nawierzchni i poboczy objętego porozumieniem odcinka drogi do stanu nie gorszego niż poprzedni miało nastąpić na podstawie protokołu odbioru robót, podpisanego przez obie strony w okresie miesiąca od zakończenia korzystania z niego przez wykonawcę II. Jeśli strony uznałyby za konieczne, wykonawca II miał na swój koszt wykonać inwentaryzację ww. odcinka drogi, w celu porównania jego stanu przed rozpoczęciem i po zakończeniu eksploatacji. Kopie ww. porozumienia zostały przekazane do urzędów gmin (Kleszczewo, Kostrzyn, Łubowo i Pobiedziska), właściwych dla przebiegu na ich terenie nowobudowanej drogi S5.

W WZDW nie prowadzono odrębnej dokumentacji dotyczącej szacowania wielkości uszkodzeń powstałych w wyniku eksploatacji odcinka drogi objętego ww. porozumieniem. Stwierdzane w latach 2010-2012 uszkodzenia nawierzchni i poboczy, ich telefoniczne lub osobiste zgłoszenia, a także potwierdzenie wykonania przez wykonawcę II naprawy tych uszkodzeń, były odnotowywane w dzienniku objazdu dróg. Wykonawca II w dniu 13 sierpnia 2012 r. poinformował WZDW o zakończeniu eksploatacji odcinka drogi objętego porozumieniem. Protokół odbioru robót dotyczących naprawy uszkodzeń i zniszczeń nie został sporządzony, natomiast WZDW w dniu 2 stycznia 2013 r. otrzymał żądane od wykonawcy II wyniki badań nawierzchni ww. odcinka drogi i wyniki porównania jej stanu ze stanem sprzed eksploatacji. Na tej podstawie uznano, że WZDW nie będzie występował do wykonawcy II o dalsze naprawy ww. odcinka drogi.

Dyrektor podał w wyjaśnieniach, że porównanie stanu technicznego ww. odcinka drogi 434 przed eksploatacją związaną z budową drogi ekspresowej S5 ze stanem tego odcinka po zakończeniu ww. budowy wykazało, że jego stan techniczny wskutek tej eksploatacji uległ niewielkiemu pogorszeniu, dlatego też mając na względzie, że ww. odcinek drogi wojewódzkiej nie był eksploatowany wyłącznie przez wykonawcę II (nie został wyłączony z ruchu dla innych pojazdów), odstąpiono od egzekwowania od wykonawcy II naprawy nawierzchni. Uzasadnieniem ww. postępowania były wyniki końcowych badań stanu nawierzchni jezdni w systemie SAND, które uznano za wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 171-172, 174-175, 203-251)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2014 WZDW w trakcie budowy przez Oddział GDDKiA dróg ekspresowych S5 i S11, nie wydatkował własnych środków na naprawę odcinków dróg wojewódzkich eksploatowanych przy budowie ww. dróg ekspresowych. Nie prowadzono także kwotowej kalkulacji uszkodzeń lub zniszczeń dróg eksploatowanych przy budowie dróg ekspresowych, ponieważ w stosownych porozumieniach dotyczących eksploatacji i naprawy uszkodzonych odcinków dróg wojewódzkich przyjęto, że wykonawcy dróg ekspresowych, w ramach środków własnych przywrócą stan eksploatowanych dróg wojewódzkich do stanu nie gorszego niż poprzedni.

(dowód: akta kontroli str. 151-153)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

Opis stanu
faktycznego

NIK w dniu 28 sierpnia 2015 r. przeprowadziła oględziny dwóch wybranych losowo odcinków dróg wojewódzkich o numerach 184 i 434, eksploatowanych przy budowie dróg ekspresowych. Zwrócono szczególną uwagę na ubytki w nawierzchni oraz inne zniszczenia powstałe w wyniku nadmiernej eksploatacji drogi, a także na stan techniczny przepustów, znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych w pasie drogowym. Zakres oględzin obejmował również ograniczenia widoczności znaków drogowych. Oględziny wykazały, że stan techniczny zbadanego odcinka drogi wojewódzkiej 184 i jej oznakowanie były prawidłowe, bez uwag. Na odcinku od km 11 + 000 do km 17 + 900 (dł. 6,900 km) drogi wojewódzkiej 434, stwierdzono koleiny, spękania i uszkodzenia nawierzchni oraz związany z tym brak odpowiedniego oznakowania drogi.

(dowód: akta kontroli str. 156-162)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono niedostosowanie organizacji ruchu do stanu drogi 434 na odcinku od km 11 + 000 do km 17 + 900 (dł. 6,900 km). Naczelnik Wydziału Utrzymania Dróg w WZDW podał w wyjaśnieniu, że ww. odcinek nie jest przeznaczony do remontu z powodu konieczności wykonywania przez WZDW pilniejszych remontów na innych drogach wojewódzkich. Przy ocenie nierówności wymagających oznakowania WZDW bierze pod uwagę ogólny standard drogi. Po wybudowaniu drogi ekspresowej S5 ww. odcinek drogi 434 został włączony w sieć dróg serwisowych, (częściowo dla tej drogi) i uznano, że jego stan, z uwagi na niewielkie natężenie ruchu, nie wymaga wprowadzenia dodatkowego oznakowania. Jednakże uznał on, że ww. oględziny potwierdziły obecnie zasadność takiego oznakowania i podał, że WZDW zleci niezwłoczne opracowanie projektu organizacji ruchu na tej drodze.

(dowód: akta kontroli str. 156-162, 176-178)

2.4. Współdziałania zarządcy dróg z GDDKiA oddziałem w Poznaniu

Opis stanu
faktycznego

WZDW przekazywał do Oddziału GDDKiA kopie porozumień zawieranych z wykonawcami dróg ekspresowych na eksploatację odcinków dróg wojewódzkich przy budowie dróg ekspresowych S5 i S11. Ponadto WZDW pisemnie informował²⁷ ww. Oddział o uszkodzeniach i zniszczeniach na drogach wojewódzkich, stwierdzonych przez WZDW²⁸ przy budowie ww. dróg ekspresowych. WZDW informował także Oddział GDDKiA o planowaniu przeprowadzenia przeglądów zniszczonych lub uszkodzonych odcinków dróg.

Dyrektor WZDW podał, że zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, ustawy o drogach publicznych i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczególnych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywanie nadzoru nad tym zarządzaniem²⁹, współdziałanie to polegało także na wspólnym uzgadnianiu projektów budowlanych dotyczących dróg ekspresowych i opiniowaniu przez WZDW projektów organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 170, 173, 189, 192, 224-225, 227 i 230)

Ustalono
nieprawidłowości

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

²⁷ Stosowne pisma kierowane do wykonawców odcinków dróg ekspresowych S5 i S11 były przekazywane do wiadomości Oddziału GDDKiA.

²⁸ Pracowników Rejonów Dróg Wojewódzkich.

²⁹ Dz. U. z 2003 r., nr 177, poz. 1729.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej 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 Kontroli³⁰, wnosi o zapewnienie właściwej organizacji ruchu na drogach wojewódzkich eksploatowanych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.

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 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 wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Poznań, dnia września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:
Miroslaw Babkiewicz
specjalista k. p.

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.