



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.011.04.2015

P/15/094

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

[lrz@nik.gov.pl](mailto:lrz@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<br>Delegatura w Rzeszowie                                                                                                       |
| Kontroler                           | Roman Chrząszcz – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94374 z dnia 9 czerwca 2015 r.<br>[Dowód, akta kontroli str. 1-2] |
| Jednostka kontrolowana              | Zarząd Dróg Powiatowych w Przemyślu (dalej: ZDP), adres: Plac Dominikański 3, 37-700 Przemyśl                                                           |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Janusz Hołyszko – Dyrektor ZDP<br>[Dowód, akta kontroli str. 3]                                                                                         |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę tę uzasadniają następujące ustalenia:

- pomiędzy Powiatem Przemyskim a Wykonawcą autostrady ([...]²), przy udziale Dyrektora ZDP, została zawarta umowa, na podstawie której Powiat wyraził zgodę na czasową eksploatację 4 odcinków dróg powiatowych, w związku z prowadzoną budową. Umowa ta zobowiązywała Wykonawcę autostrady do uiszczenia odszkodowania na rzecz Powiatu za szkody wyrządzone na drogach powiatowych,
- z uwagi, iż Wykonawca w oznaczonych terminach nie wywiązywał się z ww. zobowiązań, Powiat podjął skuteczne czynności windykacyjne, w tym doprowadził do wydania przez sąd europejskich nakazów zapłaty. W wyniku tych działań, Wykonawca autostrady wpłacił do budżetu Powiatu odszkodowanie za zniszczone drogi w kwocie 1.085,1 tys. zł, tj. należność główną wynikającą z umowy w kwocie 1.048,2 tys. zł oraz część naliczonych odsetek i kosztów procesów sądowych,
- z otrzymanych odszkodowań wyremontowane zostały odcinki dróg powiatowych eksploatowane w trakcie budowy autostrady. Koszty odbudowy dróg (zniszczeń) nie przekroczyły wartości wpłaconego odszkodowania,
- oględziny przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli wykazały, że nawierzchnie odcinków dróg powiatowych, objętych umową zawartą pomiędzy

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

<sup>2</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

Powiatem a [...]³, były w dobrym stanie technicznym. W kontroli ustalono, że stan nawierzchni tych odcinków uległ poprawie, w stosunku do stanu wykazanego w inwentaryzacji przeprowadzonej przed rozpoczęciem budowy autostrady.

Na obniżenie oceny miały wpływ następujące nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli:

- brak ewidencji szczegółowych danych technicznych dla 72 odcinków dróg powiatowych,
- brak kontroli okresowych dróg powiatowych, natomiast kontrole okresowe drogowych obiektów mostowych przeprowadzone zostały tylko na części takich obiektów,
- brak zezwoleń wydanych w drodze decyzji administracyjnych, na przejazd pojazdów nienormatywnych Wykonawcy autostrady po drogach powiatowych.

Ponadto uwagi NIK dotyczyły:

- braku stałych organizacji ruchu dla 72 odcinków dróg powiatowych.
- braku udokumentowania niektórych czynności wykonanych przez ZDP, na które wskazywał Dyrektor ZDP w złożonych wyjaśnieniach,

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

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

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

Opis stanu  
faktycznego

ZDP jest jednostką organizacyjną Powiatu Przemyskiego powołaną do prowadzenia spraw z zakresu zarządzania drogami powiatowymi i drogowymi obiektami mostowymi. Zadania dotyczące zarządzania ruchem drogowym na drogach powiatowych realizowane były przez Starostę Przemyskiego, za pośrednictwem Wydziału Komunikacji i Dróg Starostwa Powiatowego.

W latach 2012 – 2013 długość dróg publicznych na terenie powiatu przemyskiego wynosiła łącznie 928,8 km, natomiast w 2014 r. w związku z budową autostrady, długość dróg publicznych zwiększyła się o 1,1 km. ZDP zarządzał 73 odcinkami dróg powiatowych o łącznej długości 482,6 km i 76 obiektami mostowymi usytuowanymi w ciągu tych dróg. W ww. latach, na terenie powiatu przemyskiego nie były budowane drogi ekspresowe.

[Dowód, akta kontroli str. 4-15, 435]

ZDP nie posiadał pisemnych procedur określających warunki wykonywania przez komórki organizacyjne i pracowników zadań w zakresie zarządzania drogami.

Dyrektor ZDP wyjaśnił m.in., że procedury wykonywania zadań w zakresie zarządzania drogami zostały wypracowane przez pracowników jednostki i są one przestrzegane w trakcie realizacji zadań. Nie zostały one opracowane w formie dokumentu. Wg Dyrektora, zadania komórek organizacyjnych i pracowników ujęto w regulaminie organizacyjnym ZDP i w zakresach czynności pracowników.

---

<sup>3</sup> j.w.

Zadania w zakresie zarządzania drogami wykonywało 4 pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach tj.: starszy inspektor nadzoru, starszy specjalista, starszy inspektor oraz inspektor. Dwóch z ww. pracowników posiadało wykształcenie techniczne:

- pracownik zatrudniony na stanowisku starszy inspektor nadzoru posiadał uprawnienia kierownika budowy i robót, w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i lotniskowych dróg startowych oraz manipulacyjnych. Osoba ta była członkiem Podkarpackiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa oraz ukończyła szkolenie w zakresie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne z uwzględnieniem zmian organizacyjnych w drogownictwie,
- pracownik zatrudniony na stanowisku starszy inspektor ukończył studia inżynierskie na kierunku budownictwa w specjalności konstrukcje budowlane i inżynierskie.

[Dowód, akta kontroli str. 16-39 ]

ZDP nie posiadał planu rozwoju sieci drogowej, co było wymagane art. 20 pkt 1 i art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>4</sup>.

W Strategii Rozwoju Powiatu Przemyskiego na lata 2004-2013, w obszarze strategicznym „Infrastruktura Techniczna” wskazano m.in. rozbudowę układu drogowego, w tym: autostrady A-4 oraz dróg S-19 i S-74, a w celu operacyjnym „Modernizacja i uzupełnienie sieci dróg powiatowych” wyszczególniono zadania dotyczące modernizacji i przebudowy 73 odcinków dróg powiatowych. Ponadto w ww. Strategii przewidziano zadania w zakresie systematycznego uzupełniania i poprawiania oznakowania na drogach oraz zwiększenia ilości miejsc parkingowych przy obiektach użyteczności publicznej.

[Dowód, akta kontroli str. 40-59 ]

Dyrektor ZDP w sprawie braku planu rozwoju sieci drogowej wyjaśnił, że plan rozwoju sieci drogowej został ujęty w Strategii Rozwoju Powiatu Przemyskiego na lata 2007-2014, gdzie zostały ujęte do przebudowy ciągi dróg powiatowych.

[Dowód, akta kontroli str. 60-61 ]

Zgodnie z przepisami § 9 – 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 tunelom<sup>5</sup>, ewidencja dróg obejmuje m.in. książkę drogi, którą zarządca prowadzi oddzielnie dla każdego odcinka drogi i dziennik objazdu dróg, który zarządca prowadzi oddzielnie dla każdej kategorii drogi. Wzory książki drogi i dziennika objazdu określone zostały w załącznikach do rozporządzenia.

ZDP założył książki drogi dla wszystkich 73 dróg powiatowych, z tym że:

- tylko dla jednej drogi (nr 2098 Koszyce-Orły) o długości 8,851 km, książka drogi prowadzona była zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia i zawierała informacje przewidziane tym rozporządzeniem,
- dla pozostałych 72 dróg, w tym dla dróg eksploatowanych podczas budowy autostrady A-4, książki drogi posiadały tylko dane identyfikujące tj. numer ewidencyjny i ciąg drogi, jej przebieg, lokalizację, długość oraz kategorię (informacje zamieszczane na pierwszej stronie książki).

[Dowód, akta kontroli str. 81 ]

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 460 t.j.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr.67 poz. 582

Pan Janusz Hołyszko - Dyrektor ZDP wyjaśnił, że książki drogi nie były prowadzone zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia, gdyż obsada etatowa ZDP jest ograniczona, a bardzo duży zakres prac uniemożliwiał zebranie danych, natomiast brak środków finansowych nie pozwala, aby te zadania zlecić firmie zewnętrznej.

[Dowód, akta kontroli str. 117-119]

Według dziennika objazdu dróg, w latach 2011-2015 (I półrocze), ZDP wykonywał corocznie jeden objazd dróg powiatowych. Objazdy te wykonywano w następujących terminach:

- od 24 kwietnia do 2 maja 2011 objazdem objęto 58 dróg powiatowych, w tym 3 drogi (nr 1818, nr 1823 i nr 2415), które były eksploatowane przy budowie autostrady,
- od 24 do 27 kwietnia 2012 r. objazdem objęto 53 drogi powiatowe, w tym 4 drogi, które były eksploatowane przy budowie autostrady,
- od 19 do 26 kwietnia 2013 r. objazdem objęto 52 drogi powiatowe, w tym 4 drogi, które były eksploatowane przy budowie autostrady,
- od 24 kwietnia do 5 maja 2014 r. objazdem objęto 55 dróg powiatowych, w tym 3 drogi (nr 1818, nr 1823 i nr 2415), które były eksploatowane przy budowie autostrady,
- od 22 do 30 kwietnia 2015 r. objazdem objęto 55 dróg powiatowych, w tym 3 drogi powiatowe (nr 1818, nr 1822 i nr 1823), które były eksploatowane przy budowie autostrady.

[Dowód, akta kontroli str. 62-63]

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że oprócz zaewidencjonowanych w dzienniku objazdu dróg, sukcesywnie co najmniej dwa razy w tygodniu, wykonywano ich objazd, lecz nie zostały one udokumentowane.

[Dowód, akta kontroli str. 117-119]

Z informacji zamieszczonych w dzienniku objazdu, dotyczących dróg eksploatowanych przy budowie autostrady wynika, że: droga powiatowa nr 1818 w 2011 r. tj. przed budową autostrady posiadała nawierzchnię w dobrym stanie. W 2015 r. (po zakończeniu budowy autostrady) na drodze tej występowały wyboje o głębokości 1,5 cm na powierzchni 40 m<sup>2</sup> i 3 cm na powierzchni 48 m<sup>2</sup>. Stan nawierzchni pozostałych 3 dróg w okresie budowy autostrady rokrocznie pogarszał się, z tym że:

- stan nawierzchni drogi nr 1822 stwierdzony podczas objazdu w 2015 r., był lepszy niż w latach poprzednich,
- stan nawierzchni drogi nr 2415 stwierdzony w 2014 r. był lepszy niż w roku poprzednim.

Uszkodzenia ww. dróg przedstawione w dzienniku objazdu dotyczyły całego odcinka drogi powiatowej zlokalizowanej na terenie powiatu przemyskiego, bez wskazania ich lokalizacji, natomiast do budowy autostrady wykorzystywane były tylko odcinki (części) tych dróg. Na podstawie dziennika objazdu nie można ustalić jakie uszkodzenia występowały na odcinkach eksploatowanych podczas budowy autostrady tj. na odcinkach objętych umową zawartą pomiędzy Powiatem i Wykonawcą autostrady, o której mowa w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia.

[Dowód, akta kontroli str. 62-63]

Pan Kazimierz Walczak – Starszy Inspektor Nadzoru w ZDP wyjaśnił m.in., że w trakcie przeglądu dróg dokonuje się pomiaru uszkodzeń (wyboje, wyrwy, spękania), które to uszkodzenia wpisuje się do konkretnej drogi, dokonując szacunkowego obliczenia, bez podawania ich lokalizacji. Inspektor Nadzoru podał, że ze względu na dużą sieć dróg powiatowych będących w zarządzie ZDP oraz stan

osobowy tej jednostki, nie było możliwe prowadzenie szczegółowej ewidencji wszystkich uszkodzeń jakie powstały na drogach powiatowych.

[Dowód, akta kontroli str. 64 ]

W latach 2011-2015 (I półrocze) ZDP nie przeprowadzał kontroli okresowych dróg powiatowych, wymaganych przepisem art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>6</sup> oraz art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych.

W ciągu dróg powiatowych zlokalizowanych było 76 obiektów mostowych. W ciągu odcinków dróg powiatowych eksploatowanych przy budowie autostrady (objętych umową, o której mowa w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia) zlokalizowany był tylko jeden taki obiekt tj. most w ciągu drogi nr 1822.

Kontrole okresowe wymagane ww. przepisami prawnymi, dotyczące drogowych obiektów mostowych usytuowanych w ciągu dróg powiatowych, przeprowadzone zostały tylko na niektórych takich obiektach. Na 76 obiektów mostowych rocznymi kontrolami okresowymi objęto: w 2012 r. – 10 mostów, w tym obiekt w ciągu odcinka drogi nr 1822 eksploatowanego przy budowie autostrady, w 2013 r. – 36 mostów, w 2014 r. – 4 mosty, w (I półroczu) 2015 r. – 10 mostów.

W 2011 r. ZDP nie przeprowadzał rocznych kontroli okresowych obiektów mostowych.

Oprócz rocznych kontroli okresowych, w ww. okresie, ZDP przeprowadził 3 pięcioletnie kontrole okresowe obiektów mostowych. Kontrole te wykonano w 2013 r. na mostach usytuowanych w ciągu dróg powiatowych, które nie były eksploatowane w związku z budową autostrady A-4.

[Dowód, akta kontroli str. 8-9, 65-81 ]

Kontrole okresowe (roczne i pięcioletnie) wykonywane były przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane. Jedna z tych osób posiada uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Druga osoba posiadała przygotowanie zawodowe upoważniające do wykonywania samodzielnych funkcji projektanta i kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i mostów. Osoby te w okresie przeprowadzania kontroli okresowych były członkami Podkarpackiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

[Dowód, akta kontroli str. 82-90 ]

Pan Janusz Hołyszko – Dyrektor ZDP wyjaśnił, że kontrole okresowe dróg w latach 2011 – 2015 nie były przeprowadzane ze względu na brak środków finansowych, natomiast kontrole okresowe (roczne i pięcioletnie) mostów wykonano tylko na części mostów, na ile pozwoliły środki finansowe.

Ponadto Dyrektor podał, że w wyniku kontroli okresowych obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągu dróg eksploatowanych przy budowie autostrady, zostały one wyremontowane. Stwierdzone podczas kontroli uszkodzenia, nie zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego i nie były one spowodowane eksploatacją dróg w związku z budową autostrady A-4.

[Dowód, akta kontroli str. 117-119 ]

ZDP przekazywał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) informacje o sieci dróg publicznych, wg stanu na koniec poszczególnych lat. Z adnotacji zamieszczonych na informacjach wynika, że przekazywano je listem zwykłym, w I kwartale roku następnego, tj. w terminie określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

*sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach*<sup>7</sup>.

W informacjach tych zamieszczane były m.in. dane o zdarzeniach drogowych w poszczególnych latach.

[Dowód, akta kontroli str. 91-116 ]

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że w wyniku przeprowadzonych analiz ustalono, że przyczyną zdarzeń drogowych wykazanych w ww. informacjach przekazanych do GDDKiA, było niedostosowanie prędkości do panujących warunków drogowych – brawura kierowców i ignorowanie oznakowania drogowego. Zdarzenia te nie były spowodowane złym stanem techniczny drogi lub obiektów mostowych.

[Dowód, akta kontroli str. 117-119 ]

## **1.2. Monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowy autostrady A-4**

ZDP przed podpisaniem z Wykonawcą autostrady A-4 umowy, o której mowa w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia, dokonał oględzin dróg objętych tą umową. Na tę okoliczność w dniu 9 lutego 2011 r. pracownicy ZDP sporządzili notatki służbowe, w których ogólnie przedstawiono stan techniczny dróg. W trakcie budowy autostrady A-4, w dniach 19 grudnia 2012 r. i 26 marca 2013 r., w formie notatek służbowych pracowników ZDP, udokumentowane zostały oględziny drogi powiatowej nr 1818 eksploatowanej w związku z prowadzoną budową.

Starosta Przemyski oraz Dyrektor ZDP, kilkakrotnie występowali do Wykonawcy robót, z wnioskiem o wykonanie prac na drogach powiatowych, w zakresie usunięcia uszkodzeń powstałych w związku z budową autostrady A-4.

[Dowód, akta kontroli str. 236-267 ]

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że ZDP na bieżąco monitorował drogi powiatowe objęte umową z [...] <sup>8</sup>, pod względem ich stanu technicznego. Dyrektor wskazał, że oprócz pism przekazanych Wykonawcy, ZDP w trakcie wizyt roboczych kilkakrotnie zgłaszał potrzeby usunięcia stwierdzonych uszkodzeń. Zarówno monitoring dróg jak i wnioski o naprawę nawierzchni nie zostały udokumentowane.

[Dowód, akta kontroli str. 120 ]

## **1.3. Zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy autostrady**

Odnosnie dróg powiatowych wykorzystywanych do budowy autostrady A-4, w tym do transportu materiałów budowlanych, Dyrektor ZDP wyjaśnił m.in., że ZDP posiadał wiedzę, które drogi powiatowe były eksploatowane przez [...] <sup>9</sup> Jak podał Dyrektor, Wykonawca nie korzystał z innych dróg powiatowych niż wskazanych w umowie, o której mowa w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia, gdyż na terenie budowy autostrady zlokalizowane były tylko drogi objęte tą umową.

Starosta Przemyski oraz Dyrektor ZDP nie wydawali zezwoleń na przejazdy po drogach powiatowych pojazdów nienormatywnych, w związku z budową autostrady A-4. ZDP oraz Staroście Przemyskiemu nie były również zgłaszane przejazdy pojazdów nienormatywnych na podstawie ewentualnych zezwoleń wydanych przez GDDKiA.

[Dowód, akta kontroli str. 121-126 ]

---

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 67 poz. 583

<sup>8</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

<sup>9</sup> j.w.

W trakcie niniejszej kontroli, stałą organizację ruchu posiadała tylko jedna droga powiatowa nr 2098 Koszyce – Orły, która została zatwierdzona 16 czerwca 2015 r. Pozostałe drogi powiatowe, w tym 4 drogi wykorzystywane do budowy autostrady A-4, nie miały ustalonych stałych organizacji ruchu. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*<sup>10</sup>, starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych, co wskazuje że organ ten winien ustalić stałe organizacje ruchu na przedmiotowych drogach.

Pan Jan Pączek – Starosta Przemyski wyjaśnił m.in., że projekty stałych organizacji ruchu są opracowywane w ramach posiadanych środków finansowych. Obecnie przygotowywane były projekty dla 4 dróg powiatowych: nr 1777, nr 1818, nr 1820 i nr 2091 o łącznej długości 76,8 km. Starosta wskazał, że co najmniej raz na 6 miesięcy sprawdzane było oznakowanie dróg pod względem zgodności z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonania nadzoru nad tym zarządzeniem*<sup>11</sup>.

[Dowód, akta kontroli str. 124-126, 129]

W związku z budową autostrady A-4, dla drogi powiatowej nr 1818, Starosta Przemyski zatwierdził 5 czasowych organizacji ruchu. Dotyczyły one tego samego odcinka drogi tj. skrzyżowania drogi dojazdowej DD 195 do kopalni RES-GAJ w Stubienku z drogą powiatową 1818. Czasowe organizacje ruchu określały m.in. lokalizację znaków drogowych oraz wskazywały miejsce osoby kierującej ruchem drogowym i dotyczyły następujących okresów: od 16 maja do 16 lipca 2011 r., od 15 czerwca do 30 listopada 2012 r., od 1 marca do 31 sierpnia i od 1 września do 31 grudnia 2013 r. oraz od 22 kwietnia do 30 września 2014 r.

Oznakowanie dróg przewidziane czasowymi organizacjami ruchu było sprawdzane przez Starostę Przemyskiego, podczas kontroli dróg, o których mowa w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia. Ponadto Dyrektor ZDP wyjaśnił, że kontrole przestrzegania organizacji ruchu były sukcesywnie przeprowadzane przez pracowników ZDP, lecz nie zostały one udokumentowane. Nie stwierdzono, aby Wykonawca budowy autostrady, naruszał założenia przyjęte w czasowych organizacjach ruchu.

[Dowód, akta kontroli str. 121-123, 130-159]

Starosta Przemyski oraz Dyrektor ZDP nie występowali do Komendy Miejskiej Policji w Przemyśle lub Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Rzeszowie, o kontrole pojazdów obsługujących budowę autostrady A-4.

[Dowód, akta kontroli str. 121-126]

Pan Wojciech Kiełtyka – Zastępca Komendanta Miejskiego Policji w Przemyśle wyjaśnił, że w latach 2011 – 2015 (I półrocze), na terenie powiatu przemyskiego na drogach powiatowych nr 1818, nr 1822, nr 1823 i nr 2415 oraz innych w rejonie budowy autostrady, nie odnotowano zdarzeń drogowych, których przyczyną był zły stan techniczny nawierzchni lub zły stan oznakowania związany z tą budową.

[Dowód, akta kontroli str. 127-128]

#### **1.4. Nadzór nad działalnością zarządu dróg oraz realizacja wniosków pokontrolnych**

W latach 2011 – 2015 (I półrocze) w ZDP nie były przeprowadzane kontrole w zakresie stanu technicznego dróg powiatowych.

W ww. okresie, dwa razy każdego roku (wiosną i jesienią) Starosta Przemyski przeprowadzał kontrole wszystkich dróg powiatowych w zakresie poprawności ich

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 177 poz. 1729

oznakowania. We wszystkich tych kontrolach wskazywano na potrzebę poprawy (montażu, wymiany, przesunięcia lub likwidacji) części znaków na drogach eksploatowanych przy budowie autostrady A-4. Po tych kontrolach, Dyrektor ZDP informował Starostę, że niewystarczająca ilość środków finansowych uniemożliwia wykonanie wszystkich zaleceń pokontrolnych wynikających z protokołów kontroli.

[Dowód, akta kontroli str. 160-162 ]

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że zalecenia wynikające z kontroli Starosty w zakresie oznakowania dróg powiatowych, zostały zrealizowane w 35% na całości dróg, a na drogach objętych umową z Wykonawcą autostrady, zalecenia zrealizowano w ok. 20%. Dyrektor wskazał, że od 2011 r., na zakup oznakowania dróg, w budżecie Powiatu planowane były środki w wysokości 20,0 tys. zł, co zaspokajało ok. 20% - 30% potrzeb.

[Dowód, akta kontroli str. 182-185 ]

W latach 2011 – 2015 (I półrocze), zagadnienia dotyczące przeciwdziałaniu niszczeniu dróg powiatowych przy budowie autostrady A-4, nie były przedmiotem audytu wewnętrznego Powiatu Przemyskiego, ani też nie były zawarte w obszarach analizy ryzyka tego audytu.

W ww. okresie, Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała, w ZDP lub w Starostwie Powiatowym w Przemyśle, kontroli w zakresie stanu technicznego, dokumentacji lub oznakowania dróg powiatowych.

[Dowód, akta kontroli str. 163-165 ]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Brak ewidencji szczegółowych danych technicznych dla 72 odcinków dróg powiatowych – co przedstawiono w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia. ZDP założył książki drogi dla wszystkich 73 dróg powiatowych, z tym że tylko dla jednej drogi książka zawierała informacje wymagane rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z *w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom*. Dla pozostałych 72 odcinków dróg powiatowych, książki zawierały tylko dane identyfikacyjne drogi,
2. Brak kontroli okresowych dróg powiatowych, natomiast kontrole okresowe drogowych obiektów mostowych przeprowadzone zostały tylko na części takich obiektów, co przedstawiono w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia. Obowiązek przeprowadzenia kontroli okresowych wynikał z przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane* oraz art. 20 ust. 10 ustawy *o drogach publicznych*. NIK zwraca uwagę, że stosownie do postanowień art. 93 pkt 8 ustawy *Prawo budowlane*, niewykonanie obowiązku przeprowadzenia kontroli okresowych obiektów budowlanych, zagrożone jest karą grzywny.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą:

- braku stałych organizacji ruchu dla 72 odcinków dróg powiatowych, co przedstawiono w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia. Stałą organizację ruchu posiadała tylko jedna droga powiatowa. Pozostałe 72 odcinki dróg nie posiadało organizacji ruchu, opracowanej zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*. Zadania w tym zakresie winien podjąć Starosta Przemyski, jako organ zarządzający ruchem drogowym,

- braku udokumentowania niektórych czynności wykonanych przez ZDP, na które wskazywał Dyrektor ZDP w złożonych wyjaśnieniach.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność ZDP w zakresie monitorowania stanu i zniszczeń dróg powiatowych.

## 2. Egzekwowanie przez zarządców dróg samorządowych naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie autostrady A-4

### 2.1. Porozumienia z wykonawcą budowy autostrady A-4 w zakresie sposobu korzystania z dróg lokalnych

Opis stanu faktycznego

W dniu 28 lutego 2011 r. pomiędzy Powiatem Przemyskim a [...] <sup>12</sup>, przy udziale Wójta Gminy Stubno oraz Dyrektora ZDP, zawarto umowę na podstawie której Powiat wyraził zgodę na czasowe korzystanie z dróg powiatowych, przez pojazdy i maszyny, o nacisku przekraczającym 8 ton na oś. Umową objęto 4 drogi powiatowe: nr 1823 – granica Powiatu Przemyskiego – stadnina koni w miejscowości Kalników, nr 1818 Radymno – Medyka (od Stubienka do granicy z Powiatem Jarosławskim), nr 1822 Hruszowice – Gaje (na całej długości) i nr 2415 Stubienko – Barycz (od skrzyżowania z drogą technologiczną do skrzyżowania z drogą nr 1818). Wykonawca zobowiązał się do utrzymania nawierzchni dróg, poboczy i przepustów w stanie zapewniającym możliwość eksploatacji oraz do przekazania Powiatowi nawierzchni dróg wraz z poboczami, przepustami w stanie nie gorszym niż przed rozpoczęciem robót. Dodatkowo Wykonawca zobowiązał się do partycypacji w kosztach wykonania chodników w ilości ok. 1 km w miejscach wskazanych przez władze Powiatu, na terenie Gminy Stubno, jednakże o wartości nieprzekraczającej 100,0 tys. zł. Powiat zobowiązał się do zimowego utrzymania ww. dróg. Umowę zawarto na okres od rozpoczęcia robót do 30 kwietnia 2012 r. Przedmiotowa umowa została zawarta przed rozpoczęciem budowy autostrady A-4, z inicjatywy ZDP.

Do umowy sporządzono 3 aneksy: nr 1 w dniu 11 maja 2012 r., nr 2 w dniu 30 listopada 2012 r i nr 3 w dniu 30 listopada 2013 r., z tym że aneks ten został ostatecznie podpisany dopiero w lipcu 2014 r. <sup>13</sup>

Umowa po zmianach stanowiła, że Powiat wyraża zgodę na czasowe korzystanie z drogi nr 1818 Radymno – Medyka w granicach Powiatu Przemyskiego tj. od Stubienka (punkt włączenia drogi z kopalni Chałupki Dusowskie) w kierunku do granicy z Powiatem Jarosławskim przez samochody Wykonawcy o nacisku przekraczającym 8 ton na oś do dnia 31 sierpnia 2014 r. Z pozostałych dróg objętych umową tj. nr 1823, nr 1822 oraz nr 2415 Wykonawca będzie korzystał na ogólnych zasadach przyjętych w ruchu drogowym z możliwością uzyskania zgody na sporadyczne przejazdy pojazdów o ponadnormatywnym ciężarze. Wykonawca zobowiązał się zapłacić Powiatowi Przemyskiemu kwotę ryczałtową 710,0 tys. zł

<sup>12</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

<sup>13</sup> Z treści aneksu nr 3 do umowy z dnia 28 lutego 2011 r. wynika iż został on zawarty 30 listopada 2013 r. Według wyjaśnień Dyrektora ZDP, aneks w tym dniu został podpisany przez Starostę i Wicestarostę Powiatu Przemyskiego oraz przez Dyrektora Kontraktu (...) Dyrektor Regionalny na Polskę i Prokurent (...) aneks ten podpisał w lipcu 2014 r. i od tej pory był to dokument wiążący.

płatną w trzech ratach: dwie raty po 240,0 tys. zł – płatne odpowiednio do 30 lipca i 30 sierpnia 2014 r. i 230,0 tys. zł płatną do 30 września 2014 r. Zgodnie z umową zapłata ww. kwot zwalniała całkowicie Wykonawcę z wszystkich dalszych zobowiązań związanych z korzystaniem z dróg powiatowych, użytkowanych przez Wykonawcę na podstawie umowy.

Ponadto na podstawie aneksu nr 2 do umowy, [...] <sup>14</sup> zobowiązał się na przygotowanych przez Powiat odcinkach dróg powiatowych nr 1822 i 1823 (od mostu na Klepinie do miejscowości Gaje) o szerokości około 5,2 m i łącznej długości ok 2.500 m, ułożyć ok 1.100 ton bitumicznej warstwy ścierniej jak dla drogi KR1 o grubości średniej 3,5 cm. z materiału własnego. W przypadku nie wykonania tego zakresu robót w terminie do 15 lipca 2013 r. Wykonawca zobowiązany był wpłacić do budżetu Powiatu kwotę stanowiącą równowartość ww. prac, w terminie do 30 lipca 2013 r. Zgodnie z aneksem wartość ww. kwoty powinna zostać ustalona na podstawie cen rynkowych obowiązujących w dniu 15 lipca 2013 r.

[Dowód, akta kontroli str. 170-180 ]

Wykonawca robót przekazał ZDP, sporządzoną przez firmę [...] <sup>15</sup>, inwentaryzację trzech odcinków dróg powiatowych objętych umową z dnia 28 lutego 2011 r. Inwentaryzację drogi nr 1818 przeprowadzono 28 września 2010 r., natomiast inwentaryzację dróg nr 1822 i nr 1823 przeprowadzono 28 i 29 marca 2011 r. Przekazane przez Wykonawcę dokumenty zawierały zwięzły opis 100 metrowych odcinków dróg oraz obszerną dokumentację fotograficzną (droga nr 1818 – 300 zdjęć, nr 1822 – 410 zdjęć, nr 1823 – 1.821 zdjęć), z których wynikało, że:

- droga nr 1818 była w bardzo dobrym stanie technicznym. Na drodze tej wykonano nową nawierzchnię jezdni, natomiast w trakcie inwentaryzacji stwierdzono tylko nieliczne uszkodzenia. ZDP pismem z dnia 17 grudnia 2010 r. potwierdził, iż stan tej drogi przedstawiony w inwentaryzacji był zgodny ze stanem faktycznym,
- droga nr 1822 była w złym stanie technicznym. Stwierdzono nierówności i ugięcia nawierzchni jezdni, liczne spękania siatkowe z wykruszeniami asfaltu na krawędziach, wyrwy w nawierzchni jezdni, oberwania krawędzi jezdni oraz miejscami luźne kawałki asfaltu i żwiru,
- droga 1823 na odcinkach 0-2700 m oraz 5000-7100 m była w dobrym stanie technicznym, na odcinkach 2700-5000 m oraz 7100-8400 m była w złym stanie technicznym. Na odcinkach tych stwierdzono duże nierówności i ugięcia w nawierzchni, miejscami mocno zdeformowaną nawierzchnię, liczne spękania i wykruszenia asfaltu na krawędziach, liczne ubytki w nawierzchni oraz miejscowe oberwania krawędzi jezdni. Na odcinkach 8400-9750 m droga była w średnim stanie technicznym. Na odcinkach tych występowały miejscowe nierówności i oberwania krawędzi jezdni, miejscowe spękania siatkowe oraz miejscowe ubytki w nawierzchni jezdni.

Wykonawca robót nie przedłożył ZDP inwentaryzacji drogi powiatowej 2415.

Inwentaryzacje ww. dróg powiatowych nie zostały poświadczone przez Wykonawcę i Inżyniera Kontraktu, zgodnie z subklauzulą 4.13 warunków kontraktowych FIDIC. Ponadto inwentaryzacje dróg nr 1822 i nr 1823 nie zostały potwierdzone przez ZDP

[Dowód, akta kontroli str. 186-235 ]

<sup>14</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

<sup>15</sup> j.w.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że J[...]¹⁶. w trakcie budowy autostrady, w granicach powiatu przemyskiego, eksploatowała drogę nr 1818, natomiast pozostałe drogi powiatowe wykorzystywane były sporadycznie na zasadach ogólnych.

Dyrektor wskazał, że w trakcie podpisywania umowy dotyczącej eksploatacji dróg powiatowych, stan techniczny drogi powiatowej nr 2415 był zły, natomiast po podpisaniu umowy, Wykonawca doszedł do wniosku, że na drodze tej, na odcinku objętym umową, nie będzie odbywał się ruch jego pojazdów.

Dyrektor wyjaśnił, iż nie żądał aby ww. inwentaryzacje były poświadczone przez Wykonawcę i Inżyniera, gdyż nie znał subklauzuli 4.13. warunków kontraktowych FIDIC.

[Dowód, akta kontroli str. 181-185, 427-428 ]

## **2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych dróg powiatowych wykorzystywanych do budowy autostrady A-4**

Starosta Przemyski oraz Dyrektor ZDP przed podpisaniem aneksu nr 3 do umowy z dnia 28 lutego 2011 r., kilkakrotnie zwracali się do Wykonawcy robót z pisemnymi wnioskami o usunięcie szkód powstałych w wyniku eksploatacji dróg powiatowych.

[Dowód, akta kontroli str. 236-267 ]

W 2012 r. Wykonawca autostrady, z własnej inicjatywy wykonał remont drogi powiatowej nr 1822 w miejscowości Gaje na odcinku ok. 1 km, poprzez ułożenie nowej nawierzchni. Pierwotna wersja umowy zawartej pomiędzy Powiatem a [...]¹⁷, zobowiązywała Wykonawcę do utrzymania nawierzchni dróg i poboczy w stanie umożliwiającym ich eksploatację. Jak podał Dyrektor ZDP szacunkowa wartość wykonanych w tym zakresie robót wynosiła ok. 110,0 tys. zł. Roboty wykonane w ramach ww. remontu nie zostały udokumentowane.

ZDP w trakcie niniejszej kontroli NIK, nie posiadał dokumentów (lub innych materiałów), na podstawie których byłoby możliwe ustalenie terminu i rozmiaru szkód powstałych na drogach powiatowych, w związku z budową autostrady A-4. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDP, dokumenty takie nie były sporządzona, z uwagi na fakt iż aneksem nr 3 do umowy z dnia 28 lutego 2011 r. zobowiązanie Wykonawcy robót polegające na naprawie powstałych szkód na drogach powiatowych zostało przekształcone w zobowiązanie finansowe.

[Dowód, akta kontroli str. 166, 268-269 ]

Wykonawca robót nie wykonał naprawy dróg powiatowych w zakresie przewidzianym aneksem nr 2 do umowy z dnia 28 lutego 2011 r. W dniach 20 sierpnia i 9 września 2013 r., Powiat Przemyski zgodnie z umową, skierował do Wykonawcy wezwanie do zapłaty odszkodowania równowartości niewykonanych robót wynikających z tego aneksu, tj. kwoty 338,2 tys. zł oraz należnych odsetek za zwłokę. Należność główną wynikającą z aneksu nr 2 do umowy, firma [...]¹⁸ wpłaciła na rachunek budżetu Powiatu Przemyskiego w dniu 1 października 2013 r. Na należne odsetki w kwocie 5,5 tys. zł, Powiat wystawił notę księgową, którą przekazał ww. Wykonawcy 15 października 2013 r., a 14 listopada 2013 r. przekazano temu podmiotowi wezwanie ostateczne do zapłaty przedmiotowych odsetek. W dniu 18 lutego 2014 r. Powiat Przemyski skierował do Sądu Rejonowego w Przemyśle pozew o zapłatę naliczonych odsetek. Należności te zostały wpłacone przez [...]¹⁹ w dniu 20 maja 2014 r. Postanowieniem z dnia 26 września 2014 r. Sąd umorzył postępowanie w zakresie naliczonych odsetek i zasądził od pozwanego na rzecz Powiatu Przemyskiego kwotę 1,2 tys. zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

¹⁶ j.w.

¹⁷ j.w.

¹⁸ j.w.

¹⁹ j.w.

Zobowiązania finansowe [...] <sup>20</sup> wobec Powiatu Przemyskiego, wynikające z aneksu nr 3 do umowy z dnia 28 lutego 2011 r., nie zostały uregulowane we wskazanych terminach. Starosta Przemyski w okresie od 6 sierpnia do 14 października 2014 r. przekazał Wykonawcy, dwa wezwania do zapłaty dotyczące I i III raty oraz trzy wezwania ostateczne do zapłaty I, II i III raty zobowiązań. Z uwagi, iż Wykonawca nie uiszczył ww. zobowiązań, Powiat Przemyski skierował do Sądu Okręgowego w Przemyśle pozwy o wydanie europejskich nakazów zapłaty. Pozwy te zostały wniesione w następujących terminach: 26 września 2014 r. na zaległą I ratę, 22 i 30 października 2014 r. na zaległe odpowiednio: II i III ratę.

W dniu 17 listopada 2014 r. ww. Sąd wydał europejski nakaz zapłaty na zaległą I ratę oraz należne odsetki za zwłokę. [...] <sup>21</sup>, w dniu 19 grudnia 2014 r. wpłaciła na rachunek budżetu Powiatu Przemyskiego kwotę zobowiązań wynikającą z aneksu nr 3 do umowy z dnia 28 lutego 2011 r. tj. 710,0 tys. zł. Należne odsetki naliczone od I raty zobowiązań oraz koszty sądowe i koszty zastępstwa procesowego w łącznej kwocie 31,3 tys. zł, zostały wpłacone na rachunek Powiatu w dniu 13 marca 2015 r. Wpłaty tej dokonał Komornik Sądowy w wyniku przeprowadzonego postępowania egzekucyjnego.

W dniu 15 stycznia 2015 r. ww. Sąd wydał europejski nakaz zapłaty obejmujący zaległe odsetki od nieterminowo uiszczonej II raty zobowiązań oraz koszty postępowania sądowego, w łącznej kwocie 19,7 tys. zł, na który [...] <sup>22</sup> w dniu 11 marca 2015 r. złożyła sprzeciw wskazując na błędnie obliczoną kwotę kosztów postępowania. W dniu 3 czerwca 2015 r. Sąd wydał wyrok, w którym zasądził od Wykonawcy na rzecz Powiatu Przemyskiego ww. należności w łącznej kwocie 17,2 tys. zł. W trakcie kontroli NIK (10 lipca 2015 r.) wyrok ten nie był prawomocny <sup>23</sup>.

W dniu 31 grudnia 2014 r. Sąd wydał europejski nakaz zapłaty obejmujący zaległe odsetki od nieterminowo uiszczonej III raty zobowiązania, obliczone za okres od 1 do 30 października 2014 r. oraz koszty postępowania sądowego w łącznej kwocie 12,5 tys. zł. Na powyższy wyrok [...] <sup>24</sup> złożyła w dniu 23 lutego 2015 r. sprzeciw wskazując na błędnie ustalone koszty procesu. W dniu 8 maja 2015 r. Sąd wydał wyrok, którym zasądził od Wykonawcy na rzecz Powiatu ww. należności w kwocie 9,8 tys. zł. Klauzulę wykonalności wyroku wydano 23 czerwca 2015 r.

[...] <sup>25</sup> zwróciła się 24 czerwca 2015 r. do Starosty Przemyskiego z wnioskiem o wydanie pisemnego potwierdzenia, stwierdzającego iż łącząca strony umowa została zakończona a Wykonawca w całości wywiązał się ze swoich zobowiązań. Pismem z dnia 26 czerwca 2015 r. Starosta odmówił wydania ww. potwierdzenia i poinformował Wykonawcę o należnościach Powiatu wynikających z ww. wyroków sądowych oraz o dodatkowych odsetkach w kwocie 4,1 tys. zł od nieterminowo uiszczonej III raty zobowiązań, naliczonych za okres od 31 października do 19 grudnia 2014 r.

---

<sup>20</sup> j.w.

<sup>21</sup> j.w.

<sup>22</sup> j.w.

<sup>23</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Przemyśle z dnia 3 czerwca 2015 r. został przekazany pozwanemu 6 lipca 2015 r. Pozwanemu przysługuje uprawnienie złożenia apelacji od tego wyroku w terminie 14 dni licząc od daty jego doręczenia. W trakcie niniejszej kontroli NIK Powiat nie posiadał odpisu tego wyroku.

<sup>24</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

<sup>25</sup> j.w.

Pani Agnieszka Poryga – Skarbnik Powiatu Przemyskiego wyjaśniła m.in., że w przypadku braku wpłat od [...] <sup>26</sup>, należnych na podstawie wyroku Sądu z dnia 8 maja 2015 r., który wpłynął do Starostwa 25 czerwca br., sprawa ta zostanie skierowana na drogę postępowania egzekucyjnego.

[Dowód, akta kontroli str. 345 ]

Pan Janusz Hołyszko - Dyrektor ZDP wyjaśnił, że podstawę oszacowania uszkodzeń na drogach powiatowych była wykonana inwentaryzacja przed rozpoczęciem budowy, bieżące kontrole i stan tych dróg po zakończeniu budowy. Dyrektor wskazał, że szkody na drogach eksploatowanych w związku z budową autostrady szacował pracownik ZDP, posiadający uprawnienia budowlane do kontrolowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i obiektów mostowych. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że pracownik ten, w trakcie szacowania szkód sporządzał odręczne notatki. Po negocjacjach z Wykonawcą autostrady i podpisaniu aneksu nr 3 do umowy z dnia 28 lutego 2011 r., ww. notatki pracownika zostały zniszczone.

[Dowód, akta kontroli str. 182-185 ]

W trakcie kontroli NIK, należności Powiatu z tytułu naliczonych odsetek od [...] <sup>27</sup> nie uległy przedawnieniu.

[Dowód, akta kontroli str. 270-360 ]

Środki otrzymane przez Powiat Przemyski od [...] <sup>28</sup>, tytułem eksploatacji dróg powiatowych, zostały przeznaczone na remont tych dróg. W dniu 4 listopada 2013 r. ZDP odebrał roboty budowlane wykonane przez [...] <sup>29</sup>, w ramach przebudowy dróg nr 1823 i nr 1822, w łącznej wartości 338,1 tys. zł. W okresie od 24 października do 19 grudnia 2014 r. odebrane zostały roboty wykonane przez [...] <sup>30</sup>, w zakresie przebudowy dróg nr 1818, nr 2415 oraz nr 1823, o łącznej wartości 709,3 tys. zł. Wartość wykonanych robót budowlanych nie przekraczała dochodów budżetowych Powiatu, uzyskanych na podstawie aneksów nr 2 i nr 3 do umowy z dnia 28 lutego 2011 r. zawartej z [...] <sup>31</sup>.

[Dowód, akta kontroli str. 166-169, 361-392 ]

### **2.3. Oględziny odcinków dróg powiatowych objętych umową**

Oględziny odcinków dróg objętych umową z dnia 28 lutego 2011 r. zawartej pomiędzy Powiatem Przemyskim a [...] <sup>32</sup> wykazały, że stan techniczny nawierzchni tych dróg był dobry. Na odcinkach tych nie stwierdzono ubytków nawierzchni bądź wybojów. Stan techniczny nawierzchni odcinka drogi nr 1818 był porównywalny ze stwierdzonym podczas inwentaryzacji przeprowadzonej 28 września 2010 r., natomiast stan techniczny odcinków dróg nr 1822 i nr 1823 uległ poprawie w stosunku do stwierdzonego podczas inwentaryzacji przeprowadzonej 28 i 29 marca 2011 r., o których mowa w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia. W trakcie oględzin stwierdzono, że na odcinku drogi nr 1823 występują nieliczne spękania nawierzchni, których część została zabezpieczona grysem i emulsją bitumiczną. Natomiast na odcinku ok 1 km w miejscowości Gaje w nawierzchni drogi nr 1822 stwierdzono nieliczne spękania. W ciągu odcinka drogi nr 1822 objętego umową, zlokalizowany był most żelbetowy, którego ogólny stan techniczny był dobry. Nawierzchnia jezdni na moście była dobra, natomiast na dźwigarze głównym mostu występowały nieliczne

---

<sup>26</sup>j.w.

<sup>27</sup>j.w.

<sup>28</sup>j.w.

<sup>29</sup>j.w.

<sup>30</sup>j.w.

<sup>31</sup>j.w.

<sup>32</sup>j.w.

zarysowania. Na gzymsach i przyczółkach mostu występowały zabrudzenia, wykwyty i porosty mchu. Podczas oględzin stwierdzono uszkodzoną barierę ww. mostu (przecięte oraz ubytki przewleczone balustrady) oraz uszkodzony (mało czytelny) znak drogowy B-18 (zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 8 ton), zlokalizowany w ciągu drogi powiatowej nr 2415. Lokalizacja znaków drogowych zapewniała ich dobrą widoczność.

Zarysowania dźwigara głównego mostu oraz jego zanieczyszczenia, stwierdzone w trakcie oględzin, były także sygnalizowane podczas kontroli okresowej tego obiektu, przeprowadzonej w dniu 12 listopada 2012 r.

[Dowód, akta kontroli str. 393-426 ]

## 2.4. Współdziałania zarządcy dróg powiatowych z GDDKiA

W trakcie budowy autostrady A-4, współdziałania zarządcy dróg powiatowych z GDDKiA były bardzo ograniczone. Pismem z dnia 28 października 2013 r. Starosta Przemyski zwrócił się do GDDKiA, informując ją o podpisanej umowie z [...] <sup>33</sup> oraz o zobowiązaniach tego Wykonawcy wobec Powiatu, wynikających z tej umowy. Starosta zawnioskował o zobligowanie Wykonawcy do wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań, jako jeden z warunków rozliczenia kontraktu.

W odpowiedzi na ww. pismo Dyrektor Oddziału GDDKiA w Rzeszowie stwierdził, iż GDDKiA nie jest stroną umowy zawartej pomiędzy Powiatem a [...] <sup>34</sup> i nie ma bezpośredniego wpływu na Wykonawcę w tym zakresie. Nie mniej jednak Inwestor ten wystąpił do [...] <sup>35</sup> o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji.

W trakcie budowy autostrady nie była prowadzona, pomiędzy ZDP a GDDKiA, koordynacja działań oraz ich harmonogramów, w zakresie prac remontowych i inwestycyjnych.

[Dowód, akta kontroli str. 427-428, 433-434 ]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą braku zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych (o nacisku osi ponad 8 ton) wydanych przez zarządcę dróg powiatowych, w drodze decyzji administracyjnych.

Umową z dnia 28 lutego 2011 r. Starosta Przemyski zezwolił Wykonawcy autostrady na czasowe korzystanie z dróg powiatowych przez samochody i maszyny o nacisku przekraczającym 8 ton na oś, w sytuacji gdy przepis art. 41 ust. 3 ustawy o *drogach publicznych* stanowi <sup>36</sup>, że drogi powiatowe tworzą sieć dróg, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku na oś do 8 ton. Zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, ruch pojazdu nienormatywnego jest dozwolony pod warunkiem uzyskania zezwolenia na przejazd takiego pojazdu, wydanego w drodze decyzji administracyjnej <sup>37</sup>.

[Dowód, akta kontroli str. 121-126, 170-180 ]

Pan Janusz Hołyszko – Dyrektor ZDP wyjaśnił, że opłaty za ruch pojazdów nienormatywnych uzyskane w drodze decyzji administracyjnej nie pozwoliłyby na zabezpieczenie interesów Powiatu w takim zakresie jakim Wykonawca zobowiązał

<sup>33</sup> j.w.

<sup>34</sup> j.w.

<sup>35</sup> j.w.

<sup>36</sup> Przed dniem 19 października 2012 r., art. 41 ust 6.

<sup>37</sup> Do dnia 19 października 2012 r. warunki i tryb wydawania zezwoleń określały przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych (Dz. U. Nr 267 poz. 2660), po tej dacie tryb wydawania decyzji w tym zakresie określa ustawa *Prawo o ruchu drogowym*.

się w podpisanej umowie. Jedynym czynnikiem, który skłonił Powiat do zawarcia przedmiotowej umowy, był czynnik ekonomiczny.

Pan Marek Kudła – Wicestarosta Przemyski, składając wyjaśnienia stwierdził m.in., że Powiat podpisując ww. umowę z [...] <sup>38</sup> przede wszystkim kierował się szeroko rozumianym interesem publicznym jakim była budowa autostrady, termin jej zakończenia oraz właściwa organizacja robót, w tym dowóz materiałów. Decyzja zezwalająca na przejazd pojazdów o nacisku osi przekraczającym 8 t, choć była sprzeczna z zapisami ustawy o drogach publicznych, mogąca doprowadzić do uszkodzeń wskazanych dróg, to umowa ta w pełni zabezpieczała interes Powiatu. Wicestarosta wskazał, że stan odcinków dróg objętych umową, po zakończeniu budowy autostrady A-4 poprawił się w stosunku do stanu przed budową.

[Dowód, akta kontroli str. 427-432 ]

W ocenie NIK, niezależnie od umowy zawartej pomiędzy Powiatem a Wykonawcą autostrady, przejazd pojazdów nienormatywnych po drogach powiatowych powinien odbywać się na podstawie zezwoleń wydanych w oparciu o art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, co wiąże się z dodatkowymi dochodami budżetowymi z tego tytułu w postaci opłat.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność ZDP i Starosty Przemyskiego w zakresie egzekwowania odszkodowań tytułem zniszczeń i uszkodzeń dróg powiatowych powstałych przy budowie autostrady A-4.

## 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 Kontroli<sup>39</sup>, wnosi o:

- 1) prowadzenie w książkach drogi ewidencji szczegółowych danych wszystkich dróg powiatowych, zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom,
- 2) przeprowadzanie kontroli okresowych dróg powiatowych i drogowych obiektów mostowych, stosownie do obowiązków wynikających z przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane* oraz art. 20 ust. 10 ustawy o drogach publicznych,
- 3) wydawanie w drodze decyzji administracyjnej zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych, stosownie do postanowień przepisu art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

<sup>38</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 Rzeszowie.

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.

Rzeszów, dnia            sierpnia 2015 r.

Kontroler  
Roman Chrząszcz  
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie  
Dyrektor  
Wiesław Motyka

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*