



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.012.01.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą
nr KPK-KPO.443.191.2015 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej
Izbie Kontroli z dnia 2 listopada 2015 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Mirosław Perłowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94024 z dnia 15 maja 2015 r. 2. Grzegorz Niemczyk – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94028 z dnia 21 maja 2015 r. (dowody: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu (dalej: „DSDiK”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Loch – Dyrektor DSDiK ¹ (dowody: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność DSDiK w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg wojewódzkich przy budowie drogi ekspresowej S-8 na odcinku Oleśnica (węzeł Cieśle) - Syców (Syców Wschód)³.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z wagi i charakteru stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości, które polegały na:

- braku zinwentaryzowania odcinków dróg wojewódzkich o numerach 340⁴, 448⁵ i 449⁶ (dalej: „DW 340”, „DW 448” i „DW 449”) przed ich wykorzystaniem na potrzeby budowy drogi ekspresowej S-8,
- niezawarcia porozumień z wykonawcami drogi ekspresowej S-8 w celu określenia warunków korzystania z dróg wojewódzkich przy jej budowie,
- nieoszacowaniu wartości degradacji DW 340 spowodowanej jej eksploatacją na potrzeby budowy drogi ekspresowej S-8.

W wyniku tych nieprawidłowości DSDiK pozbawiła się możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu potencjalnych szkód wyrządzonych w następstwie eksploatacji DW 340 na potrzeby budowy drogi ekspresowej S-8. Ostatecznie DSDiK poniosła w całości koszty remontu DW 340 w wysokości 1 192,9 tys. zł.

¹ Od 10 marca 2014 r. Wcześniej, w okresie od 1 czerwca 2010 r. do 15 października 2012 r., Dyrektorem DSDiK był Roman Głowaczewski, a w okresie od 15 października 2012 r. do 6 marca 2014 r. – Jacek Baszczyk.

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

³ Kontrolą objęte zostały działania w zakresie zapobiegania niszczeniu dróg wojewódzkich w trakcie realizacji drogi ekspresowej S-8 w latach 2012-2014, z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenie mające wówczas miejsce miało wpływ na kontrolowany okres.

⁴ Na odcinku 0,915 km – w km 77+315÷76+400.

⁵ Na odcinku 1,538 km – w km 46+767÷45+229.

⁶ Na odcinku 3,210 km – w km 3+210÷0+000.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do:

- prowadzenia ksiąg poszczególnych dróg oraz dzienników objazdu dróg;
- przeprowadzania wymaganych objazdów i kontroli okresowych dróg wykorzystywanych przy budowie drogi ekspresowej S-8 oraz
- sporządzania rocznych informacji o sieci dróg wojewódzkich i przekazywania ich do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dalej: GDDKiA”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez DSDiK stanu i zniszczeń dróg wojewódzkich

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

Opis stanu
faktycznego

DSDiK⁷ jest samorządową jednostką budżetową finansowaną przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego, która wykonuje zadania jego Zarządu w zakresie praw i obowiązków należących do zarządcy drogi określonych *ustawą o drogach publicznych* oraz zarządcy infrastruktury kolejowej.

(dowody: akta kontroli str. 8-14)

W okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu zarządzania drogami przypisane zostały poszczególnym komórkom organizacyjnym DSDiK na podstawie zarządzeń wydanych przez Dyrektora DSDiK⁸. Zgodnie z zarządzeniem nr 7/2015 z dnia 28 stycznia 2015 r., wprowadzającym Regulamin Organizacyjny DSDiK, zadania dotyczące bieżących objazdów i przeglądów dróg realizowały dwa Piony organizacyjne, tj. Zarządzania Infrastrukturą Drogową oraz Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury Drogowej.

(dowody: akta kontroli str. 15-122, 128-143)

W latach 2012-2014 sprawami zarządzania i bieżącego utrzymania dróg wojewódzkich zajmowało się łącznie 58 pracowników DSDiK. Według stanu na dzień 1 stycznia 2012 r. i 31 grudnia 2014 r. było to odpowiednio 46 i 48 osób.

Na dzień 31 grudnia 2014 r. pracownicy DSDiK w 47 na 48 przypadkach posiadali wykształcenie kierunkowe zbieżne z zakresem realizowanych zadań⁹.

(dowody: akta kontroli str. 123-126)

Łączna długość dróg wojewódzkich w województwie dolnośląskim wynosiła w latach 2012-2014, według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku odpowiednio: 2 313,9 km, 2 306,4 km i 2 310,4 km, z czego długość dróg wymagających remontu odpowiednio: 531,4 km (23,0%), 574,1 km (24,9%) i 500,9 km (21,7%).

(dowód: akta kontroli str. 127)

DSDiK nie posiadała planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*¹⁰. W jednostce znajdowały się dwa, niezatwierdzone i anonimowe opracowania, tj.: [1] sporządzony w maju 2003 r. „*Rozwój sieci dróg wojewódzkich Dolnego Śląska*”¹¹, [2] sporządzona we wrześniu 2011 r. „*Koncepcja rozwoju sieci drogowej dróg*

⁷ Zgodnie ze Statutem DSDiK przyjętym uchwałą nr XVI/195/2007 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2007 r.,

⁸ Tj. kolejno nr 25/2011, 23/2012, 27/2014 i 7/2015.

⁹ Obejmującym prowadzenie spraw dotyczących zarządzania drogami, zajęć pasa drogowego, inżynierii ruchu oraz bieżącego utrzymania dróg.

¹⁰ Dz. U. z 2005 r., poz. 460 ze zm. – dalej: *ustawa o drogach publicznych*

¹¹ Materiał na posiedzenie Komisji Polityki Regionalnego i Gospodarki Sejmiku Województwa Dolnośląskiego

wojewódzkich na terenie województwa dolnośląskiego", która zawierała wykaz zadań inwestycyjnych do realizacji.

W opracowaniach tych nie było odniesień do planowanych do budowy na Dolnym Śląsku dróg ekspresowych i autostrad¹².

(dowody: akta kontroli str. 144-183)

W latach 2011 – 2014 ruch drogowy związany z budową drogi ekspresowej S-8 odbywał się na zarządzanych przez DSDiK odcinkach trzech następujących dróg wojewódzkich o łącznej długości 5,663 km:

1. DW 340 na odcinku biegnącym w Dąbrowie Oleśnickiej o długości 0,915 km¹³;
2. DW 448 na odcinku od węzła Syców Zachód drogi S-8 do skrzyżowania z ul. Oleśnicką w Sycowie o długości 1,538 km¹⁴;
3. DW 449 na odcinku od skrzyżowania z ul. Mickiewicza, ul. Kaliską i Szosą Kępińską w Sycowie do węzła Syców Wschód drogi S-8 o długości 3,210 km¹⁵.

W związku z budową drogi ekspresowej S-8, zniszczeniu uległa droga DW 340 na całym ww. odcinku, co stanowiło 16,2% długości dróg wykorzystywanych na potrzeby budowy drogi ekspresowej S-8.

(dowody: akta kontroli str. 184-187)

Dla DW 340, DW 448 i DW 449 prowadzono książki drogi oraz dzienniki objazdu dróg. W książkach drogi znajdowały się m.in. wykazy dzienników objazdu dróg – kontroli technicznej sprawności odcinka drogi, wykazy protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi oraz protokoły kontroli okresowych.

W latach 2012-2014, na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*¹⁶ (dalej: „*Prawo budowlane*”), DW 340, DW 448 i DW 449 poddano kontrolom rocznym¹⁷ i pięcioletnim¹⁸. Przeprowadziły je osoby posiadające uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności¹⁹ i należące do Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. Podczas kontroli okresowych wskazywano na stan techniczny i oznakowanie dróg, a uwagi w tym zakresie kierowano do służb utrzymaniowych celem naprawienia ujawnionych usterek. Żadna z uwag dotyczących pogorszonego stanu dróg nie wskazywała na przyczyny wynikające z ich wykorzystania na potrzeby budowy drogi ekspresowej S-8.

(dowody: akta kontroli str. 314-351)

DSDiK sporządzała roczne informacje o sieci dróg publicznych, które w latach 2012 -2014 przekazywała do GDDKiA kolejno w dniach 29 marca 2013 r. – za 2012 r. (uzupełnienie w dniu 1 lipca 2013 r.), 28 marca 2014 r. – za 2013 r. oraz 30 marca 2015 r. – za 2014 r. Badając przyczyny zdarzeń drogowych DSDiK nie wykazywała ich związku z budową autostrad i dróg ekspresowych. Skargi wpływające do DSDiK także nie były związane z budową drogi ekspresowej S-8.

(dowody: akta kontroli str. 144, 189, 352-454)

¹² Zagadnienie zostało szczegółowo opisane w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli DSDiK nr P/15/033 – „Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową”, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę we Wrocławiu.

¹³ W km 77+315÷76+400.

¹⁴ W km 46+767÷45+229.

¹⁵ W km 3+210÷0+000.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

¹⁷ W grudniu 2012 r. i 2013 r.

¹⁸ W grudniu 2014 r.

¹⁹ Tj. do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej.

1.2. Monitoring stanu technicznego dróg wojewódzkich zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków drogi ekspresowej S-8

Opis stanu faktycznego

Poza przeprowadzaniem bieżących przeglądów dróg z częstotliwością wymaganą przepisami *Prawa budowlanego* oraz wewnątrznie przyjętymi regulacjami²⁰, w DSDiK nie prowadzono dodatkowego bieżącego nadzoru nad stanem technicznym dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków drogi ekspresowej S-8. W dniu 1 czerwca 2015 r., jeszcze w trakcie kontroli NIK, Dyrektor DSDiK wydał kierownikowi Działu Inżynierii Ruchu polecenie przekazywania kierownikowi Oddziału Utrzymania i właściwemu inspektorowi służby utrzymaniowej, uzgodnień dotyczących czasowych organizacji ruchu, związanych z budową dróg ekspresowych oraz nakazał właściwym inspektorom służby utrzymaniowej zwiększenie częstotliwości objazdów dróg wojewódzkich zlokalizowanych w pobliżu budowanych dróg ekspresowych, ich rzetelne dokumentowanie i niezwłoczne reagowanie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

(dowody: akta kontroli str. 144, 202, 455)

Pismem z dnia 30 czerwca 2011 r.²¹ Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy powiadomił DSDiK o postępującej degradacji DW 340 na odcinku o długości 0,915 km w miejscowości Dąbrowa Oleśnicka wynikającej z działań wykonawcy budowy drogi ekspresowej S-8.

Fakt ten, po dokonaniu wizji w terenie, potwierdził pracownik DSDiK, informując²² p.o. Naczelnika Wydziału Dróg²³ oraz Zastępcę Dyrektora ds. Utrzymania Infrastruktury DSDiK²⁴ o uszkodzonej nawierzchni (koleinach i ubytkach), wynikającej ze wzmożonego ruchu pojazdów związanego z budową drogi S-8 oraz obwodnicy Dobroszyc. Pracownik wskazał również na konieczność podjęcia działań zmierzających do zminimalizowania degradacji DW 340 z powodu realizacji ww. inwestycji, bądź zapewnienia partycypacji nadmiernie eksploatujących drogę wykonawców tych inwestycji w kosztach napraw DW 340.

W wyniku przeprowadzonych w dniu 9 listopada 2012 r. objazdów odcinków DW 448 i DW 449, służby DSDiK nie stwierdziły pogorszenia stanu nawierzchni tych dróg po ich wykorzystywaniu na potrzeby budowy drogi ekspresowej S-8.²⁵

Poza powyższymi działaniami nie prowadzono monitoringu prac i transportu budowlanego, związanego z budową drogi ekspresowej S-8 w zakresie zagrożeń dla stanu technicznego dróg wojewódzkich. Stwierdzone uszkodzenia DW 340 nie zostały bezpośrednio zgłoszone wykonawcy drogi ekspresowej S-8²⁶ oraz nie zostały przez niego usunięte.

(dowody: akta kontroli str. 184-188, 207)

²⁰ Określonymi w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 29/12 Dyrektora DSDiK z dnia 14 czerwca 2012 r., zgodnie z którym przeglądy powinny odbywać się nie rzadziej niż jeden raz w tygodniu i dodatkowo natychmiast po każdym zdarzeniu nietypowym, jak np.: powódź, wypadek komunikacyjny, osunięcie mas ziemnych, ciężki przejazd ponadnormatywny, a także w przypadku powzięcia informacji o zagrożeniu bezpieczeństwa użytkowników drogi lub o zagrożeniu katastrofą budowlaną.

²¹ Pismo to wypłynęło do DSDiK 6 lipca 2011r.

²² W wiadomości e-mailowej z dnia 7 lipca 2011 r.

²³ Jana Maćkałę.

²⁴ Jacka Baszczyka.

²⁵ W stosunku do ich stanu opisanego w protokołach z dnia 23 stycznia 2012 r. – dla drogi nr 448 oraz z dnia 16 sierpnia 2011 r. – dla drogi nr 449.

²⁶ W adresowanych do GDDKiA Oddział we Wrocławiu pismach o sygn. UD/4018/1/11 z dnia 27 lipca 2011 r. oraz 10 października 2011 r. zawierających m. in. informację o degradacji nawierzchni dróg wojewódzkich, którymi odbywa się ruch pojazdów ciężarowych obsługujących budowę drogi ekspresowej S-8, znajduje się dyspozycja przekazania tej korespondencji do wiadomości wykonawcy ww. inwestycji.

1.3. Zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy drogi ekspresowej S-8

Opis stanu
faktycznego

W DSDiK wydawano zezwolenia na przejazd pojazdów nienormatywnych kategorii I oraz postanowienia dotyczące przejazdów kategorii VII. Wnioski na udzielenie zgody na przejazd nienormatywny nie wymagały podawania informacji w jakim celu odbywał się przejazd. Do DSDiK nie wpływały zgłoszenia dokonanych przejazdów nienormatywnych na podstawie zezwoleń wydanych przez GDDKiA, wykorzystywanych przy budowie drogi S-8. Natomiast do DSDiK wpływały do uzgodnienia wnioski kierowane do GDDKiA dotyczące przejazdów pojazdów nienormatywnych kategorii VII. Wnioski te w formie postanowienia były odpowiednio uzgadniane w odniesieniu do dróg wojewódzkich. Jak wskazała kierownik Zespołu Uzgodnień Drogowych i Sieciowych DSDiK nie była informowana przez GDDKiA o ostatecznym zakończeniu sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 145, 189-200, 456-458)

Dla DW 340, 448 i 449 ustalono docelowe organizacje ruchu oraz sześć tymczasowych organizacji ruchu, dotyczących organizacji ruchu zastępczego, w tym pięć dla drogi DW 448 oraz jedna dla drogi DW 449. Ww. organizacje ruchu były sprawdzane podczas objazdów i przeglądów okresowych dróg. Ponadto, dla drogi DW 339 w dniach 2 i 15 października 2014 r. wydane zostały projekty tymczasowej organizacji ruchu w związku z budową drogi ekspresowej S-5. Prace przy budowie tej drogi nie rozpoczęły się w badanym okresie i w związku z tym do końca 2014 r. projekty te nie zostały wyniesione w terenie.

(dowody: akta kontroli str. 145, 202-203, 351)

W związku z budową drogi ekspresowej S-8 DSDiK nie zwracała się do Policji lub Inspekcji Transportu Drogowego w sprawie przeprowadzenia kontroli pojazdów obsługujących te budowy. Z informacji z Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu wynika, że Policja nie stwierdziła w latach 2012-2015 na drogach wojewódzkich Dolnego Śląska zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego spowodowanych budową drogi ekspresowej S-8, jak również zdarzeń drogowych, których przyczyną był zły stan techniczny drogi lub oznakowania. Także Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego poinformował o braku stwierdzenia powyższych zagrożeń.

(dowody: akta kontroli str. 459-462)

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2014 DSDiK nie była kontrolowana przez podmioty zewnętrzne w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg. W 2012 r. w jednostce przeprowadzono audyt wewnętrzny w zakresie dokonywania bieżących objazdów i przeglądów dróg oraz obiektów mostowych. W jego ramach zbadano zakresy obowiązków i wyposażenie inspektorów dokonujących objazdów i kontroli stanu dróg, długość dróg, na których dokonywano kontroli i objazdów, ich zakres, częstotliwość, dokumentowanie oraz podejmowanie działań i przekazywanie informacji na temat stanu dróg i mostów. Wskutek audytu sformułowano zalecenia w zakresie: [1] uzupełnienia, zmiany zakresów obowiązków pracowników, [2] uregulowania kwestii nieobecności inspektorów po godzinach pracy, [3] oznakowania samochodów inspektorów lampami sygnalizacyjnymi oraz wyposażenia ich w samochodowe zestawy głośnomówiące, [4] wykonywania objazdów dróg z wymaganą częstotliwością, tj. nie rzadziej niż raz w tygodniu, [5] uregulowania spraw związanych z urlopami i innymi nieobecnościami inspektorów, [6] rzetelnego prowadzenia dzienników objazdów dróg,

[7] dokonywania okresowych kontroli dzienników objazdów dróg przez przełożonych inspektorów.

W 2013 r. i 2014 r. w działalności DSDiK ²⁷ zidentyfikowano odpowiednio średni i niski poziom ryzyka w obszarze pn.: „Utrzymanie obiektów drogowo-mostowych oraz infrastruktury kolejowej”.

(dowody: akta kontroli str. 473)

Od 2012 r. do dnia zakończenia niniejszej kontroli, NIK przeprowadziła trzy kontrole działalności DSDiK w zakresie dotyczącym stanu technicznego, dokumentacji i oznakowania dróg.

Pierwsza kontrola nr P/10/185 (LWR-4101-08-01/2010) dotyczyła „Wykonywania przez DSDiK funkcji zarządcy dróg w latach 2008 – 2010 (I półrocze)”. W jej wyniku sformułowano cztery wnioski pokontrolne: [1] wyeliminowanie opóźnień w przygotowaniu dokumentacji projektowej i błędów w szacowaniu nakładów celem lepszego wykorzystania ustalonych w planie finansowym środków na ten cel, [2] rozważenie opracowania wewnętrznych procedur przeglądów okresowych dróg, ich oznakowania oraz funkcjonowania sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, [3] zapewnienie bieżącego i prawidłowego prowadzenia ksiąg dróg, w tym działu IV dotyczącego wykazów dzienników objazdów, [4] uzupełnienie braków formalnych w zapisach dokumentów wewnętrznych, w tym co do zgodności nazewnictwa komórek i stanowisk pracy z istniejącą strukturą organizacyjną i przyporządkowania laboratorium drogowego.

Podczas drugiej kontroli nr P/13/078 (LWR-4101-15-03/2013) – „Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym w latach 2011 – 2013 (do 30 września)” stwierdzono zrealizowanie wniosków pokontrolnych z pierwszej kontroli. W wyniku tej kontroli pod adresem DSDiK sformułowanych zostało pięć wniosków pokontrolnych: [1] terminowe informowanie Policji oraz organu zarządzającego ruchem o każdym przypadku wprowadzania przez DSDiK organizacji ruchu, tj. co najmniej na 7 dni przed jego wprowadzeniem, [2] przeprowadzanie okresowych przeglądów stanu technicznego dróg wojewódzkich wyłącznie przez osoby uprawnione w myśl art. 12 ust. 7 *Prawa budowlanego*, [3] Rozważenie wprowadzenia wewnętrznych procedur, mających na celu realizację obowiązku koordynacji robót wykonywanych w pasie drogowym i uwzględniających wykorzystanie w tym celu programów informatycznych, [4] pełna realizacja zaleceń sformułowanych w protokołach z przeprowadzonych w latach 2011-2012 przeglądów okresowych stanu technicznego dróg wojewódzkich, [5] dostosowanie tablic drogowskazowych na drogach wojewódzkich w obrębie Dzierżoniowa do zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu.

W wyniku bieżącej kontroli NIK stwierdzono, że wnioski z drugiej kontroli od nr 1 do 4 zostały zrealizowane, a wniosek nr 5 znajdował się w trakcie realizacji, tj. wdrożona została procedura przetargowa na wprowadzenie docelowej organizacji ruchu na drogach wojewódzkich 383 i 384 w Dzierżoniowie oraz w powiecie dzierżoniowskim na drodze wojewódzkiej 382.

Trzecią kontrolę DSDiK nr P/15/033 (LWR-410-006-01/2015) NIK przeprowadziła w zakresie „Zarządzania obiektami mostowymi i wiaduktami przez administrację drogową” ²⁸. Wystąpienie pokontrolne z tej kontroli skierowano do Dyrektora DSDiK w dniu 19 czerwca 2015 r. Zawierało ono osiem wniosków pokontrolnych, w tym, sformułowany w celu usunięcia nieprawidłowości polegającej na nieposiadaniu, wymaganego art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, planu rozwoju sieci drogowej, wniosek nr 1 o „Sporządzenie planu rozwoju sieci dróg

²⁷ W tabeli wyników analizy ryzyka planu audytu.

²⁸ Kontrolą objęto lata 2014-2015 (I kwartał).

i doprowadzenie w porozumieniu z zarządcą dróg wojewódzkich (Zarządem Województwa Dolnośląskiego) do jego uchwalenia". W dniu 13 lipca 2015 r. Dyrektor DSDiK złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, odnoszące się m.in. do ww. wniosku pokontrolnego. Do dnia podpisania niniejszego wystąpienia pokontrolnego zastrzeżenia te nie zostały rozpatrzone.

(dowody: akta kontroli str. 5-7, 473, 477-555)

Należy jednak zauważyć, że w dniu 16 kwietnia 2015 r. Dyrektor DSDiK²⁹ powołał zespół do opracowania planu rozwoju zarządzanej sieci drogowej. Założonym efektem pracy zespołu ma być opracowanie, do dnia 30 września 2015 r., materiału mogącego stanowić podstawę do podjęcia uchwały przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego (projekt uchwały).

(dowody: akta kontroli str. 144-183)

Marszałek Województwa Dolnośląskiego, odnośnie sprawowania nadzoru nad działalnością DSDiK w zakresie zarządu nad drogami wojewódzkimi i przeciwdziałania niszczeniu tych dróg przy budowie autostrad i dróg ekspresowych, poinformował NIK, że w Departamencie Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego od 29 czerwca 2012 r. wyznaczono pracownika do koordynowania projektów Wieloletniej Prognozy Finansowej, budżetu lub planu finansowego, ich zmian oraz sprawozdań finansowych w części dotyczącej tego Departamentu i DSDiK. Ponadto Marszałek Województwa Dolnośląskiego, opiniując projekty czasowej organizacji ruchu w zakresie możliwości prowadzenia objazdów drogami wojewódzkimi, kieruje się stanowiskiem DSDiK w tych kwestiach.

(dowody: akta kontroli str. 474-476)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. Zatrudniony w DSDiK od dnia 8 października 2008 r. i nadal specjalista ds. inżynierii ruchu, nie miał wykształcenia zgodnego z zajmowanym stanowiskiem (legitymował się wykształceniem w zakresie filozofii oraz mechanizacji rolnictwa). Dyrektor DSDiK wyjaśnił, że pracownik ten posiadał doświadczenie zawodowe i kompetencje z uwagi na wcześniejsze zatrudnienie w Zarządzie Dróg i Komunikacji, a ponadto w czerwcu 2015 r. ukończył studia podyplomowe na kierunku: „Eksplotacja i utrzymanie dróg i mostów”- tym samym uzyskał właściwe kwalifikacje.

(dowody: akta kontroli str. 123-126, 468, 470)

2. badanym okresie, do dnia 29 kwietnia 2015 r.³⁰, w DSDiK nie został określony szczegółowy zakres działania części komórek organizacyjnych wyodrębnionych w strukturze tej jednostki³¹. I tak na podstawie Regulaminu Organizacyjnego DSDiK wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora DSDiK nr 7/2015, zadania z zakresu zarządzania drogami i utrzymania dróg wojewódzkich zostały przypisane dwóm pionom tj. Zarządzania Infrastrukturą Drogową oraz Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury Drogowej, bez dalszego ich podziału na wyodrębnione w ich strukturze komórki organizacyjne (tj. oddziały, zespoły i inne).

Dyrektor DSDiK wyjaśnił, że szczegółowy podział obowiązków pomiędzy komórki organizacyjne każdego z pionów, określali na bieżąco kierownicy tych pionów.

Regulacje uzupełniające w ww. zakresie wprowadzone zostały zarządzeniem Dyrektora DSDiK nr 31/2015 w sprawie szczegółowego zakresu działania

²⁹ Zarządzeniem Nr 25/2015.

³⁰ Tj. daty wejścia w życie Zarządzenia nr 31/2015 Dyrektora DSDiK z dnia 29 kwietnia 2015 r.

³¹ Określonej zarządzeniami Dyrektora DSDiK nr 25/2011, 28/2011, 8/2012, 23/2012, 24/2012, 27/2014, 28/2014, 7/2015, 8/2015 i 20/2015.

komórek organizacyjnych DSDiK. Od dnia 29 kwietnia 2015 r.³² zadanie dotyczące dokonywania bieżących objazdów i przeglądów dróg realizował w pionie Zarządzania Infrastrukturą Drogową - Dział Inżynierii Ruchu³³, a w pionie Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury Drogowej - Służba Utrzymaniowa³⁴.

(dowody: akta kontroli str. 15-122, 128-143)

3. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie został zrealizowany wniosek pokontrolny z zakończonej w 2013 r. kontroli NIK nr P/13/078 (LWR-4101-15-03/2013) – „Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym w latach 2011 – 2013 (do 30 września)” w dostosowania tablic drogowaskazowych na drogach wojewódzkich w obrębie Dzierżoniowa do zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu.

Dyrektor DSDiK wyjaśnił, że opóźnienie to wynika z braku dotrzymania przez wykonawcę terminu opracowania przedmiotowego projektu oraz konieczności dokonania korekt w opracowaniu wykonawcy przedłożonym do zaopiniowania DSDiK.

(dowody: akta kontroli str. 5-7, 473, 552-555)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność DSDiK w obszarze monitorowania stanu i zniszczeń dróg wojewódzkich.

2. Egzekwowanie przez DSDiK naprawy zniszczeń i uszkodzeń dróg wojewódzkich powstałych przy budowie odcinków drogi ekspresowej S-8

2.1. Porozumienia i umowy z wykonawcami budowy drogi ekspresowej S-8 w zakresie sposobu korzystania z dróg wojewódzkich

Opis stanu faktycznego

Zaden z odcinków DW 340, 448 i 449 wykorzystywanych do budowy drogi ekspresowej S-8 nie został zinwentaryzowany przez DSDiK przed ich wykorzystaniem dla potrzeb budowy tej drogi. DSDiK nie zawarła również porozumień z wykonawcami drogi ekspresowej S-8 w celu ustalenia wzajemnych praw i obowiązków związanych z wykorzystaniem tych dróg na potrzeby budowy.

(dowody: akta kontroli str. 145, 189-206)

W związku degradacją DW 340 spowodowaną budową drogi ekspresowej S-8, DSDiK trzykrotnie³⁵ występowała do GDDKiA Oddział we Wrocławiu o podjęcie działań w celu zobowiązania wykonawców budowy drogi ekspresowej S-8 do wywiązywania się z obowiązków w zakresie ochrony własności publicznej jakimi są drogi wojewódzkie, zinwentaryzowania stanu wykorzystywanych dróg, ich potwierdzenia u zarządcy drogi oraz do naprawy na własny koszt powstałych zniszczeń. Jednocześnie DSDiK zwróciła się z prośbą do adresata pism o przesłanie szczegółowych specyfikacji technicznych budowy drogi ekspresowej S-8. GDDKiA Oddział we Wrocławiu nie odpowiedziała na żadne z tych pism. DSDiK nie zwracała się w przedmiotowej sprawie bezpośrednio do wykonawców budowy drogi ekspresowej S-8.

(dowody: akta kontroli str. 208-213)

³² Tj. wejścia w życie Zarządzenia nr 31/2015 Dyrektora DSDiK.

³³ Ze szczególnym uwzględnieniem stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego,

³⁴ Komórce tej powierzono dokonywanie objazdu i przeglądu dróg, prowadzenie dziennika objazdów dróg, wykonywanie rocznych przeglądów dróg oraz kontrolę stanu technicznego dróg, oznakowania, zadrzewienia, odwodnienia i utrzymania czystości.

³⁵ W dniach 27 lipca 2011 r., 10 października 2011 r. oraz 25 maja 2015 r.

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych

Opis stanu
faktycznego

W dniu 29 stycznia 2013 r. DSDiK udzieliła zamówienia publicznego³⁶ na wyremontowanie zniszczonego odcinka DW 340. Odbiór końcowy wykonanych prac nastąpił w dniu 30 lipca 2013 r. Koszty wykonania remontu wyniosły łącznie 1 192,9 tys. zł. Obejmował on odtworzenie zniszczonej nawierzchni drogi oraz m.in. wykonanie: stabilizacji betonowej, warstwy podbudowy z kruszywa kamiennego, warstwy wyrównawczej z betonu asfaltowego, podbudowy bitumicznej z betonu asfaltowego o grubości 10 cm, warstwy wiążącej o grubości 9 cm oraz warstwy ścieralnej o grubości 4 cm, ścieku z kostki kamiennej, oznakowania poziomego farbą akrylową, a także ścięcia i karczowania krzaków, ustawienia nowych słupków U-1a.

W dniu 1 października 2014 r. DSDiK udzieliła zamówienia publicznego³⁷ na wyremontowanie DW 448 na odcinku o długości 950 m, w km 45+450÷46+400 za kwotę 1 385,6 tys. zł. Odbiór końcowy prac nastąpił w dniu 23 grudnia 2014 r.

(dowody: akta kontroli str. 214-306, 556)

DSDiK nie oszacowała wartości degradacji DW 340 spowodowanej jej eksploatacją na potrzeby budowy drogi ekspresowej S-8 oraz nie dochodziła roszczeń z tego tytułu od wykonawców budowy drogi ekspresowej.

(dowód: akta kontroli str. 145-146, 204-205)

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

Opis stanu
faktycznego

W wyniku oględzin objętych kontrolą odcinków DW 340 DW 448 oraz DW 449 ustalono, że: nawierzchnie dróg są w stanie dobrym lub bardzo dobrym, oznakowanie DW 448 i DW 449 znakami pionowymi i poziomymi oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego są zgodne z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu. Stwierdzono brak pełnej zgodności z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu oznakowania znakami pionowymi i poziomymi oraz rozmieszczenia urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na DW 340.

(dowody: akta kontroli str. 188)

2.4. Współdziałanie DSDiK z GDDKiA Oddział we Wrocławiu

Opis stanu
faktycznego

DSDiK współdziałała w zakresie budowy dróg krajowych i autostrad z GDDKiA Oddział we Wrocławiu na etapie projektowania inwestycji, gdy wymagało to przebudowy odcinka drogi wojewódzkiej. Jako przykład takiej współpracy DSDiK wskazała na próbę uzgodnienia budowy planowanego łącznika Dąbrowa i Nowosiedlic z drogą ekspresową S-8. GDDKiA uznała, że łącznik ten powinna zbudować DSDiK, natomiast DSDiK zaprezentowała zdanie odmienne. Do porozumienia w tej sprawie nie doszło.

(dowody: akta kontroli str. 557-562)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. DSDiK nie przeprowadziła inwentaryzacji stanu DW 340, DW 448 oraz DW 449 przed ich wykorzystaniem jako dróg dojazdowych do budowy drogi ekspresowej S-8. DSDiK nie zawarła również porozumień z wykonawcami budowy drogi ekspresowej S-8 w celu ustalenia wzajemnych praw i obowiązków związanych

³⁶ Wykonawcy wybranemu w drodze przetargu nieograniczonego.

³⁷ Wykonawcy wybranemu w drodze przetargu nieograniczonego.

z wykorzystaniem dróg wojewódzkich na potrzeby budowy przedmiotowej drogi ekspresowej.

W ocenie NIK rezygnacja z zawarcia stosownych porozumień z wykonawcami drogi ekspresowej S-8 uniemożliwiła DSDiK realizację roszczeń odszkodowawczych wynikających wprost z odpowiedzialności kontraktowej (umownej), jednakże nie pozbawiła przy tym kontrolowanego możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej za potencjalne szkody wyrządzone na drogach wojewódzkich w związku z budową S-8 w reżimie odpowiedzialności deliktowej, tj. zgodnie z art. 442¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*³⁸ (dalej: „k.c.”) – z czego jednostka kontrolowana ostatecznie również nie skorzystała w przypadku degradacji DW 340.

W powyższej sprawie, ówczesny³⁹ Dyrektor DSDiK wyjaśnił, że w zakresie dróg DW 448 i 449 nie pamięta problemów z czasów budowy S-8. W przypadku drogi DW 340, GDDKiA projektując rozwiązania węzła Dąbrowa (skrzyżowanie drogi ekspresowej S-8 z drogą DW 340) zaprojektowała modernizację drogi DW 340 w kierunku miejscowości Dobroszyce, ale potem się z tej modernizacji wycofała.

(dowody: akta kontroli str. 145, 189-206, 463-464)

2. DSDiK nie oszacowała wartości degradacji DW 340 spowodowanej jej eksploatacją na potrzeby budowy drogi ekspresowej S-8, nie zweryfikowała także informacji o powstałych szkodach pod kątem ewentualnej odpowiedzialności za ich powstanie wykonawcy drogi ekspresowej S-8, czego konsekwencją było pozbawienie się możliwości dochodzenia potencjalnych roszczeń odszkodowawczych z tego tytułu. Ostatecznie koszty remontu zdegradowanego odcinka DW 340, w wysokości 1 192,9 tys. zł, poniosła w całości DSDiK.

Ówczesny⁴⁰ Dyrektor DSDiK wyjaśnił, że GDDKiA projektując rozwiązania węzła Dąbrowa zaprojektowała modernizację drogi DW 340 w kierunku miejscowości Dobroszyce. Biorąc powyższe pod uwagę Samorząd Województwa Dolnośląskiego podjął decyzję o budowie obwodnicy miejscowości Dobroszyce i zadanie zrealizowano. GDDKiA w trakcie realizacji budowy S-8 argumentowała, że nie może równolegle realizować zadania modernizacji DW 340, ponieważ realizuje zadanie budowy drogi ekspresowej S-8 z udziałem środków unijnych, zakres projektu jest precyzyjnie określony i odstępstwo groziło by utratą dofinansowania. GDDKiA nie kwestionowała swojego udziału w modernizacji zaprojektowanego przez siebie odcinka DW 340. Przedstawiano, że po rozliczeniu budowy S-8 będzie można wrócić do modernizacji DW 340, niestety odpowiadano nam że proces kontroli budowy S-8 nie został zamknięty. Z kolei Kierownik Oddziału Utrzymania DSDiK wyjaśnił, że w 2011 r. nie oszacowano wartości uszkodzeń DW 340, gdyż do pogorszenia stanu technicznego tej drogi doszło także na skutek zwiększenia się natężenia ruchu samochodów ciężarowych (tranzyt), w związku z budową (zadanie własne DSDiK) obwodnicy Dobroszyc, nieodpowiedniej (niewystarczającej) konstrukcji podbudowy i nawierzchni drogi do zwiększonego natężenia ruchu drogowego. Spowodowało to utratę nośności konstrukcji drogi i skoleinowanie warstw bitumicznych, DSDiK dokonała remontu DW 340 z uwagi na bardzo zły stan jej nawierzchni i konstrukcji jezdni.

(dowody: akta kontroli str. 145-146, 184, 204-205, 207, 241-283, 463-464)

³⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 121.

³⁹ Pełniący funkcję w okresie od 1 czerwca 2010 r. do 15 października 2012 r.

⁴⁰ Pełniący funkcję w okresie od 1 czerwca 2010 r. do 15 października 2012 r.

3. Na DW 340 przesunięto, w stosunku do projektu stałej organizacji ruchu⁴¹, znak D-1 z km 76+580 na km 76+630. Ponadto w ww. stałej organizacji ruchu nie uwzględniono wykonanego przejścia dla pieszych km 77+215 wraz ze stosownym oznakowaniem (w terenie wykonano przejście dla pieszych – znak poziomy P-10, przed przejściem z obu stron umieszczono znaki informacyjne D-6 – przejście dla pieszych, usunięto znak ostrzegawczy A16 – przejście dla pieszych na km 77+210, a znak D-1 – droga z pierwszeństwem przesunięto z km 77+215 na km 77+245). Wskazane wyżej przejście dla pieszych wraz ze stosownym oznakowaniem zostało wyniesione w terenie w dniu 18 lipca 2013 r. na podstawie stałej organizacji ruchu zatwierdzonej w dniu 8 listopada 2012 r. (opracowanie dotyczyło wyłącznie fragmentu drogi z przejściem dla pieszych), która nie została uwzględniona w projekcie stałej organizacji ruchu, zatwierdzonym w listopadzie 2013 r.

Stało się to – jak wyjaśnili ówczesny⁴² i obecny Dyrektor DSDiK – na skutek omyłki, natomiast przesunięcie znaku D-1 spowodowane zostało zmianą kilometrażu drogi, która nastąpiła po oddaniu do użytkowania obwodnicy Dobroszyc.

(dowody: akta kontroli str. 188, 307-313, 465, 467-468, 472)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność DSDiK w obszarze egzekwowania napraw zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie odcinków drogi ekspresowej S-8.

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 o NIK*, wnosi o:

1. Inwentaryzowanie odcinków dróg wojewódzkich przed ich wykorzystaniem na potrzeby realizacji inwestycji drogowych, a w szczególności budowy autostrad i dróg ekspresowych, oraz zawieranie porozumień regulujących prawa i obowiązki stron z podmiotami realizującymi takie inwestycje.
2. Bieżące kontrolowanie stanu technicznego dróg wojewódzkich wykorzystywanych na drogi objazdowe dla budowanych autostrad i dróg ekspresowych, szacowanie wartości zniszczonych dróg wojewódzkich oraz egzekwowanie od winnych zniszczeń stosownego odszkodowania lub naprawienia wyrządzonych szkód.
3. Doprowadzenie do zgodności ustawienia znaku D-1 na DW 340 w Dąbrowie Oleśnickiej z obowiązującą docelową organizacją ruchu, tj. na km 76+580.
4. Rozważenie zaktualizowania docelowej organizacji ruchu DW 340 w zakresie istniejącego przejścia dla pieszych wraz ze stosownym oznakowaniem na drodze DW 340 w Dąbrowie Oleśnickiej.

⁴¹ Zatwierdzonego w listopadzie 2013 r.

⁴² Pełniący funkcję w okresie od 15 października 2012 r. do 6 marca 2014 r.

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 we Wrocławiu.

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 30 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.

Wrocław, dnia 25 sierpnia 2015 r.

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Radosław Kujawiński
Radosław Kujawiński
Wicedyrektor