



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR. 410.012.05.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

lw@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 Mieczysław Tadeusz Obrzut, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94032 z dnia 27 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Zarząd Dróg Powiatowych w Trzebnicy (dalej: „ZDP w Trzebnicy” lub „Zarząd”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Paweł Kaźmierczak - pełniący obowiązki Dyrektora Zarządu od 1 lutego 2015 r.¹

(dowody: akta kontroli str. 3-4, 22-24)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność ZDP w Trzebnicy w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg powiatowych przy budowie dróg ekspresowych³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na ocenę ogólną wpływ miały oceny cząstkowe w dwóch skontrolowanych obszarach działalności Zarządu oraz stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegające na: [1] braku przeprowadzenia okresowych kontroli pięcioletnich dróg powiatowych i kontroli okresowych jednorocznych tych dróg w 2012 r. pomimo, że obowiązek ten wynikał z art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ (dalej: „ustawa o drogach publicznych”) i art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ (dalej: „ustawa Prawo budowlane”) oraz wykonaniu w 2013 r. i 2014 r. okresowych kontroli jednorocznych tylko części dróg powiatowych z zarządzonego zasobu, [2] braku aktualizacji ewidencji dróg co do zmniejszenia kilometrażu dróg powiatowych wynikającego z przekazania na rzecz Skarbu Państwa odcinków niezbędnych do budowy drogi ekspresowej S-5, [3] braku zgodności zakresów obowiązków części pracowników Zarządu z obowiązującym Regulaminu Organizacyjnym tej jednostki oraz niezgodności postanowień tego Regulaminu z art. 20 ustawy o drogach publicznych.

¹ Sabina Misiak – w okresie od 1 kwietnia 2007 r. do 1 kwietnia 2008 r. jako Kierownik ZDP i w okresie od 2 kwietnia 2008 r. do 18 grudnia 2014 r. jako Dyrektor ZDP. W okresie od 19 grudnia 2014 r. do 31 stycznia 2015 r. stanowisko dyrektora ZDP było nieobsadzone.

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 powiatowych w trakcie realizacji drogi ekspresowej S-8 i S-5 w latach 2012-2014, z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

hwl-h

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez kontrolowaną jednostkę w 2015 r. działania na rzecz zapobiegania degradacji stanu oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych wykorzystywanych do transportu materiałów do budowy drogi ekspresowej S-5, z zastrzeżeniem, iż pełna ocena skuteczności realizowanych przez Zarząd działań w ww. zakresie, a następnie w obszarze egzekwowania napraw zniszczeń i uszkodzeń dróg powiatowych powstałych przy budowie drogi ekspresowej S-5, będzie możliwa dopiero po zakończeniu, rozpoczętej w 31 października 2014 r., inwestycji budowy drogi S-5 na terenie Powiatu Trzebnickiego, tj. nie wcześniej niż w grudniu 2017 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Monitorowanie przez Zarząd stanu i zniszczeń dróg powiatowych

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

1. W okresie objętym kontrolą ZDP w Trzebnicy był jednostką organizacyjną Powiatu Trzebnickiego, której przedmiotem działania było prowadzenie wszystkich spraw związanych z zarządzaniem drogami powiatowymi stanowiącymi własność tego Powiatu. Zarząd funkcjonował w oparciu o Statut⁶ i Regulamin Organizacyjny⁷ (dalej: „Regulamin Organizacyjny ZDP”).

Zgodnie ze Statutem ZDP i *ustawą o drogach publicznych*, jednostka ta miała realizować zadania określone w art. 20 ww. ustawy.

Sieć dróg publicznych w Powiecie Trzebnickim obejmowała ogółem 1 042,1 km dróg w latach 2012-2013 i 1 045,9 km w roku 2014, w tym drogi krajowe stanowiły odpowiednio: 71,0 km i 74,8 km, a drogi wojewódzkie i gminne odpowiednio 117, 5 km i 418,2 km w całym ww. okresie.

W badanym okresie ZDP w Trzebnicy zarządzał 66 drogami powiatowymi o łącznej długości 435,3 km. Poziom dekapitalizacji tych dróg⁸ zamykał się w przedziale od 87,5% na koniec 2012 r., poprzez 85,3% na koniec 2013 r., do 81,6% na koniec 2014 r.

W okresie objętym kontrolą na terenie Powiatu Trzebnickiego prowadzona była budowa dróg ekspresowych S-8 i S-5.

Prace budowlane związane z realizacją drogi ekspresowej S-8 prowadzone były na terenie Powiatu Trzebnickiego w okresie od listopada 2009 r. do października 2012 r. i dotyczyły budowy dwóch odcinków S-8 o łącznej długości 2,3 km⁹.

Realizacja na terenie Powiatu Trzebnickiego budowy drogi ekspresowej S-5 Poznań – Wrocław (od Korzeńska do węzła Widawa – Wrocław) dotyczyła trzech odcinków o łącznej długości ok 50 km i prowadzona była przez trzech różnych wykonawców. Prace budowlane na poszczególnych odcinkach budowy S-5 -zadaniach nr 1, 2 i

⁶ Przyjęty uchwałą nr XL/218/06 Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 25 października 2006 r. w sprawie nadania Statutu jednostce organizacyjnej Powiatu Trzebnickiego Zarządowi Dróg Powiatowych w Trzebnicy, zmieniony uchwałą nr IV/34/11 z dnia 9 lutego 2011 r.

⁷ Zatwierdzony, zgodnie z §6 Statutu ZDP, przez Zarząd Powiatu Trzebnickiego uchwałą nr 29/12 z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Jednostki Organizacyjnej Powiatu Trzebnickiego – Zarządu Dróg Powiatowych w Trzebnicy. Poprzedzony Regulaminem organizacyjnym przyjętym uchwałą nr 23/08 Zarządu Powiatu Trzebnickiego z dnia 2 kwietnia 2008 r.

⁸ T. stosunek procentowy długości dróg wymagających remontu do całkowitej ich długości.

⁹ Wartość w przybliżeniu.

3¹⁰, rozpoczęły się odpowiednio 12 listopada, 27 listopada i 31 października 2015.

Budowa ta realizowana była w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹¹, na podstawie decyzji nr 9/12 Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. zezwalającej na realizację inwestycji drogowej pod nazwą „Budowa drogi ekspresowej S-5 Poznań – Wrocław, na odcinku Korzeńsko (bez węzła) – węzeł „Widawa” Wrocław”.

Wykonując obowiązek wynikający z ww. decyzji, w lipcu 2012 r. Powiat Trzebnicki wydał w faktyczne posiadanie Skarbowi Państwa - Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, odcinki dróg powiatowych krzyżujące się z przebiegiem zaprojektowanej drogi S-5¹², niezbędne do budowy obiektów inżynierskich typu MS lub WD, tj. wiaduktów i estakad (dalej: „drogi przekazane do budowy S-5”)¹³.

Natomiast pierwsze informacje o potrzebach wykonawców S-5 dotyczących tzw. „korytarzy transportowych” na drogach Powiatu Trzebnickiego, będących w zarządzie ZDP (dalej: „drogi wykorzystywane do budowy S-5”) jednostka kontrolowana otrzymała w grudniu 2014 r.¹⁴.

W okresie objętym kontrolą, zadania związane z zarządzaniem drogami powierzone zostały Działowi Technicznemu i Zamówień Publicznych ZDP. Zadania realizowane przez poszczególnych pracowników tego działu określone zostały w ich zakresach czynności.

Na dzień 31 maja 2015 r. zadaniami z zakresu zarządzania drogami zajmowało łącznie pięciu pracowników ZDP w Trzebnicy, w tym p.o. Dyrektora Zarządu¹⁵. Pracownicy ci posiadali przygotowanie merytoryczne do wykonywania swoich obowiązków, w tym wykształcenie i uprawnienia związane z budową i utrzymaniem dróg, oraz przechodzili dodatkowe szkolenia specjalistyczne w ww. zakresie.

(dowody: akta kontroli str.5-28, 32-58, 110-112, 115, 117-118, 139-147, 158-177, 247-254, 336, 546-547, 551-621)

¹⁰ Realizowanych odpowiednio na odcinkach: [1] od Korzeńska (km. ok. 108+758) do km 123+700, [2] od km.123+700 do km 137+500, [3] od km. ok. 137+500 do węzła Widawa Wrocław (wraz z węzłem).

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.

¹² Przekazanie to dotyczyło następujących odcinków dróg powiatowych o nr.: 1110D (działki: nr 283/8 w obrębie Grabce i nr 287/3 w obrębie Borek); 1274D (działka nr 120/3 w obrębie Węglewo); 1328D (działka nr 154/1 w obrębie Morzęcino); 1330D (działki: nr 644/7 i nr 729/1 obręb Prusice); 1343D (działki: nr 0/2 i nr 51/1 w obrębie Trzebnica oraz nr 132/2 w obrębie Będkowo); 1345D (działki: nr 225/1 i nr 261/5 w obrębie Marcinowo); 1346D (działka nr 715/6 w obrębie Prusice); 1348D (działka nr 112/2 w obrębie Krościna Mała); 1349D (działka 74/10 w obrębie Krościna Mała); 1350D (działki: nr 102/1 w obrębie Dębica i nr 270 w obrębie Pietrowice Małe); 1365D (działka nr 361/4 w obrębie Wisznia Mała); 1367D (działki: nr 396/1 w obrębie Wisznia Mała i nr 526/3 w obrębie Ligota Piękna); 1368D (działki: nr 167/9 w obrębie Kryniczno i nr 280/3 w obrębie Malin); 1370D (działki: nr 474/1 w obrębie Psary i nr 51/1 w obrębie Krzyżanowice).

¹³ Odcinki tych dróg znajdowały się w pasie robót drogowych związanych z budową drogi ekspresowej S-5 i z mocy prawa były przejęte przez Skarb Państwa.

¹⁴ Dotyczyło to następujących dróg powiatowych o nr.: 1343D, 1345D, 1365D, 1367D, 1370D i 1371D potrzebnych na wykonanie odcinka od km około 137+500 do węzła „Widawa” Wrocław (wraz z węzłem) według potrzeb zgłoszonych w dniu 24 listopada 2014 r. wykonawcę zadania nr 3 do Zarządu Powiatu Trzebnickiego (ZDP pismo to otrzymało 3 grudnia 2014 r.).

¹⁵ Ogółem zatrudnienie w ZDP wg stanu na dzień 31 maja 2015 r. wynosiło 28 osób, na koniec 2014 r. – 26 osób (bez Dyrektora), na koniec 2013 r. – 25 osób (z Dyrektorem) i na koniec 2012 r. – 24 osoby (z Dyrektorem).

2. ZDP w Trzebnicy nie posiadał dokumentu pod nazwą „plan rozwoju sieci drogowej”, o którym mowa w art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*. Natomiast w dniu 20 lutego 2014 r. Zarząd uzyskał akceptację Zarządu Powiatu Trzebnickiego dla dokumentu zatytułowanego „Potrzeby Powiatu Trzebnickiego w zakresie realizacji zadań drogowych na lata 2013-2023 pod nazwą „Powiatowe drogi rozwoju””. Dokument ten został opracowany na wniosek Komisji Budżetu i Finansów Rady Powiatu Trzebnickiego o przedstawienie planu remontów i przebudowy wszystkich dróg powiatowych, w oparciu o art. 20 pkt 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*.

Omawiany dokument zawierał dane o drogach powiatowych takie jak: 1) numer drogi, 2) klasa drogi, 3) rodzaj nawierzchni 4) długość drogi, 5) stan techniczny, 6) rodzaj potrzebnego remontu, 7) szacunkowy koszt zadania drogowego wg cen z 2012 r., 8) znaczenie drogi w ruchu lokalnym, 9) źródła finansowania zadania drogowego, 10) planowany rok realizacji zadania drogowego, 11) uwagi.

Plan ten nie zawierał żadnych informacji dotyczących budowy przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu (dalej: „GDDKiA O/Wrocław”) drogi ekspresowej S-5 na terenie Powiatu Trzebnickiego, w tym jej przebiegu i lokalizacji węzłów.

Sabina Misiak – były Dyrektor Zarządu – w sprawie przyczyn nieprzedstawienia wzmiankowanego wcześniej dokumentu organom planistycznym gmin powiatu trzebnickiego, do czego zobowiązywał art. 20 pkt 1 *ustawy o drogach publicznych*, wyjaśniła, że w dokumencie tym ujęto dane dotyczące dróg istniejących i to głównie dane dotyczące zmiany parametrów i technologii wykonania istniejących dróg powiatowych. Z tego też powodu nie przekazano go do organów planistycznych, gdyż drogi istniejące były naniesione w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w sprawie braku w tym dokumencie jakichkolwiek wzmianek na temat drogi ekspresowej S-5 i jej wpływu na rozwój dróg Powiatu Trzebnickiego wyjaśniła, iż w momencie tworzenia przedmiotowego dokumentu nie były znane żadne dane szczegółowe na temat ostatecznego przebiegu drogi ekspresowej S-5 i obiektów inżynierskich z nią związanych.

(dowody: akta kontroli str. 61-83, 93-109, 413-414)

3. W ZDP w Trzebnicy w badanym okresie prowadzono książki drogi dla wszystkich dróg powiatowych, w tym także dla odcinków dróg przekazanych i wykorzystywanych do budowy S-5.

Książki te prowadzone były w systemie informatycznym „EWRID”¹⁶ i zawierały wszystkie informacje wymagane przepisami 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 tunelom¹⁷ (dalej: „rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg”).

W prowadzonym w Zarządzie dzienniku objazdów dróg powiatowych (o nr 1/ZDP¹⁸), w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 18 czerwca 2015 r. (w pozycjach od nr 44 do nr 82) dokonano ośmiu wpisów dotyczących dróg powiatowych, których odcinki zostały przekazane do budowy S-5, tj.: 1343D, 1345D, 1365D, 1370D. Wpisy

¹⁶ W wersji 2007 i 2010.

¹⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582.

¹⁸ Prowadzonym w formie książkowej od 2 września 2013 r., a według wyjaśnienia Sabiny Misiak – byłego Dyrektora ZDP w Trzebnicy, od 2010 r. w formie wydrukowanych tabel.

te dotyczyły określenia stanu technicznego i użytkowego ww. dróg powiatowych, w tym stwierdzonych uszkodzeń i wad¹⁹ oraz zawierały adnotacje o ich usunięciu.

Do dnia 26 czerwca 2015 r. nie usunięto uszkodzeń i wad stwierdzonych podczas dokonanych w dniu 8 maja 2015 r. objazdów dróg powiatowych 1345D (liczne spękania i ubytki w nawierzchni, zawyżenia poboczy, skorodowanie części znaków drogowych pionowych, zakrzaczenie rowów) i 1365D (zawyżenie pobocza i nawierzchnia zakwalifikowana do przebudowy).

Pełniący obowiązki Dyrektora ZDP w Trzebnicy wyjaśnił, że niewykonanie napraw wad i uszkodzeń na ww. drogach powiatowych spowodowane było głównie planowaniem robót utrzymaniowych w sytuacji niedoboru środków finansowych i koniecznością udzielania zamówień publicznych na te roboty. Natomiast brak zgłoszenia wykonawcy jednego z odcinków budowanej drogi S-5 stwierdzonych w ramach objazdu spękań i zapadnięcia nawierzchni drogi 1345D, spowodowany był wdrożeniem w dniu 15 czerwca 2015 r. projektu tymczasowej organizacji ruchu dla tego odcinka. Zgodnie z tym projektem, wykonawca wprowadził w miejscach stwierdzonych uszkodzeń drogi objazd i sfrezował oraz rozebrał fragment uszkodzonej drogi na długości około 500 m – co spowodowało bezprzedmiotowość ewentualnego zgłoszenia.

(dowody: akta kontroli str. 128-129, 413-414, 461-475)

4. Realizując obowiązek wynikający z art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych* w związku z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane*, ZDP w Trzebnicy w badanym okresie przeprowadził kontrole okresowe roczne stanu dróg powiatowych w 2013 r. i 2014 r.

W 2013 r. kontrolami jednorocznymi objęto jedynie 32 drogi²⁰, a w 2014 r. 64 drogi²¹ spośród 66 dróg powiatowych znajdujących się w zarządzie ZDP. W 2013 r. kontrole roczne przeprowadzono w dniach 5 listopada²² i 18 grudnia²³, a w 2014 r. w dniu 1 grudnia 2014 r.

Wszystkie kontrole okresowe jednoroczne zostały przeprowadzone przez pracownika ZDP – Inspektora Nadzoru posiadającego uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności²⁴.

W badanym okresie Zarząd nie przeprowadził okresowych kontroli pięcioletnich dróg powiatowych oraz kontroli okresowych jednorocznych w 2012 r.

(dowody: akta kontroli str. 123-124, 129-131, 534-535)

5. Z protokołów okresowych kontroli jednorocznej dróg powiatowych przeprowadzonych 5 listopada 2013 r. i 1 grudnia 2014 r. wynikało, że stan dróg, których odcinki przekazano i wykorzystywano do budowy S-5, był zróżnicowany

¹⁹ Takich jak m.in. spękania i ubytki oraz zapadnięcia nawierzchni, zawyżenia poboczy, przechylenie znaków drogowych i ograniczenie ich widoczności przez roślinność.

²⁰ W tym ośmiu dróg przekazanych do budowy S-5 o nr.: 1330D, 1343D, 1345D, 1349D, 1365D, 1367D, 1368D i 1370D i jedną drogę wykorzystywaną do budowy S-5 w 2015 r.

²¹ W tym 15 dróg przekazanych do budowy S-5 o nr.: 1110D, 1274D, 1318D, 1328D, 1330D, 1343D, 1345D, 1346D, 1348D, 1349D, 1350D, 1365D, 1367D, 1368D i 1370D i czterech dróg wykorzystywanych do budowy S-5 w 2015 r. o nr.: 1346D, 1348D, 13549D, 1350D.

²² Dla dziewięciu dróg powiatowych o nr.: 1336D, 1337D, 1338D, 1339D, 1340D, 1341D, 1349D, 1371D i 1907D.

²³ Dla 23 dróg powiatowych o nr.: 1288D, 1329D, 1330D, 1331D, 1332D, 1333D, 1334D, 1335D, 1342D, 1343D, 1344D, 1345D, 1364D, 1365D, 1366D, 1367D, 1368D, 1369D, 1370D, 1400D, 1453D, 1454D i 1476D.

²⁴ Posiadał on przygotowanie zawodowe uprawniające między innymi do oceniania i badania stanu technicznego w zakresie budowy dróg oraz w 2014 r. był członkiem Dolnośląskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

i wahał się od bardzo dobrego i dobrego²⁵, poprzez dobry i zadawalający²⁶, do złego²⁷. Z uwagi na zaangażowanie realizowanej na terenie Powiatu Trzebnickiego inwestycji, stan dróg powiatowych stwierdzony podczas ww. kontroli nie wynikał z ich użytkowania przez wykonawców drogi S-5. W protokołach z ww. kontroli nie zamieszczono zaleceń w zakresie usunięcia stwierdzonych wad i zniszczeń dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 128-131)

6. W poszczególnych latach badanego okresu ZDP w Trzebnicy przekazywał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Warszawie (dalej: „GDDKiA”) informacje o sieci dróg publicznych Powiatu Trzebnickiego, w zakresie²⁸ i w terminach wynikających z § 2 ust. 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 promach*²⁹, tj. do końca pierwszego kwartału każdego roku³⁰.

W przekazanych do GDDKiA informacjach Zarząd wykazywał m.in. dane o ogólnej liczbie wypadków mających miejsce na drogach powiatowych³¹, bez podania ich przyczyn, w tym powiązanych z budową S-5. ZDP w Trzebnicy nie dysponowała szczegółowymi informacjami w tym zakresie.

(dowody: akta kontroli str. 53, 84-87)

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

1. ZDP w Trzebnicy nie prowadził dodatkowego, poza objazdami, nadzoru nad stanem technicznym dróg przekazanych i wykorzystywanych do budowy S-5. Czynności związane z bieżącym nadzorem nad tymi drogami dokonywane były w ramach zadań statutowych, dotyczących sprawowania stałego (kontroli jednorocznych) i bieżącego (objazdy dróg) nadzoru nad stanem dróg powiatowych na terenie całego Powiatu Trzebnickiego.

(dowód: akta kontroli str. 539)

2-4 Monitoring transportu budowlanego i prac związanych budową S-5 prowadzony był przez Zarząd w ramach czynności bieżącego nadzoru, tj. w trakcie objazdów dróg powiatowych. W wyniku zaobserwowanych w 2015 r. zdarzeń związanych z budową S-5 skutkujących lub mogących skutkować pogorszeniem stanu dróg powiatowych lub zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu na tych drogach ZDP w Trzebnicy sporządzał stosowaną dokumentację fotograficzną i występował z interwencją pisemną do generalnego wykonawcy budowy danego odcinka drogi S-5.

Dotyczyło to trzech odcinków dróg powiatowych, w tym dwóch przekazanych i wykorzystywanych do budowy S-5³².

²⁵ Drogi powiatowe o nr.: 1274D, 1366D, 1348D, 1349D, 1368D.

²⁶ Drogi powiatowe o nr.: 1110D, 1318D, 1330D, 1350D, 1370D.

²⁷ Drogi powiatowe o nr.: 1328D, 1246D, 1365D, 1367D.

²⁸ Według stanu na koniec każdego roku, osobno w granicach administracyjnych miast i osobno poza granicami administracyjnymi miast tego powiatu.

²⁹ Dz. U z 2005 r. Nr 67, poz. 583.

³⁰ 1) Pismem nr D-M/0302/1/1216 marca 2012 r. – za 2011r.; 2) Pismem nr DTiZP/0302/1/13 z 25 marca 2013 r. – za 2012 r.; 3) Pismem nr DTiZP/0302/1/14 z 25 marca 2014 r. – za 2013 r. i 4) Pismem nr DTiZP/0302/1/15 z 26 marca 2015 r. – za 2014 r.

³¹ Dziesięć w 2012 r., siedem w 2013 r. i 16 w 2014 r.

³² Przykładowo, w dniu 6 maja 2015 r. ZDP w Trzebnicy wystosował do wykonawcy drogi S-5 na odcinku zadania nr 2 pismo, w którym zwrócono uwagę na poruszanie się w dniu 4 maja 2015 r. pojazdów transportujących kruszywo na wyznaczony teren ich składowania po drodze powiatowej

Interwencje ZPD skutkowały m.in. wyjaśnieniem przez wykonawców poszczególnych odcinków S-5 podnoszonych przez Zarząd kwestii oraz zaprzestaniem działań stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu i mogących powodować degradację stanu technicznego dróg powiatowych, w tym m.in. poprzez zabezpieczenie poboczy oraz zobowiązanie podwykonawców do przestrzegania porządku i ustalonych zasad korzystania z dróg powiatowych podczas transportu materiałów na budowę S-5³³.

(dowody: akta kontroli str. 318-333, 389-401, 415-433)

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

1. Zarząd posiadał wiedzę jakie drogi powiatowe i kiedy były wykorzystywane do transportu materiałów przy budowie drogi S-5. Informacje te pochodziły z przeprowadzanych objazdów dróg powiatowych w ramach bieżącego monitoringu stanu tych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 158-177, 247-254, 336, 413-414, 541-542)

2. W badanym okresie Zarząd (Starosta Trzebnicki) nie wydawał zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych po drogach Powiatu Trzebnickiego³⁴, w związku budową drogi ekspresowej S-5. Wynikało to z braku wniosków o wydanie zezwolenia na takie przejazdy.

(dowód: akta kontroli str. 113-114, 540)

3. W latach 2012-2014 i do dnia 28 lipca 2015 r. do Zarządu i Starosty Powiatu Trzebnickiego nie wpłynęły zgłoszenia przejazdów pojazdów ponadnormatywnych po drogach powiatowych na podstawie zezwoleń wydanych przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 540)

4. ZDP w Trzebnicy posiadał, zatwierdzone przez Starostę Powiatu Trzebnickiego, stałe organizacje ruchu dla wszystkich będących z jego zarządzie dróg powiatowych.

(dowody: akta kontroli str. 91-92, 530)

5. Z informacji udzielonej przez Starostę Powiatu Trzebnickiego wynika, że dla wszystkich dróg powiatowych znajdujących się w pasie budowy drogi ekspresowej S-5 opracowane były i zatwierdzone projekty czasowych organizacji ruchu. Dotyczyło to dróg oznaczonych nr.: 1110D, 1274D, 1318D, 1328D, 1330D, 1343D,

1330D, która nie znajdowała się w treści projektu umowy na korzystanie z dróg powiatowych w związku z budową S-5. Ponadto wskazano, że w dniu 6 maja 2015 r. dwa pojazdy oczekujące na ww. drodze na rozładunek kruszywa uniemożliwiały swobodne poruszanie się innych pojazdów, co stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zwrócono również uwagę na brak odpowiedniego zagęszczania utwardzania zaniżonych poboczy na wzmiankowanej drodze oraz zajeżdżanie przez pojazdy transportujące materiały na plac budowy pobocza trawiastego mogące w konsekwencji spowodować powstaniem wyrw. Podobne interwencje dotyczące dróg 1346D i 1348D zostały zgłoszone ww. wykonawcy również pismami z dnia z 27 maja i 10 czerwca 2015 r.

³³ Przykładowo, w piśmie z 10 czerwca 2015 r. (znak: S5-O2/498/2015/CM) wykonawca drogi S-5 na odcinku nr 2 poinformował ZDP w Trzebnicy, że (pomimo niepodpisania jeszcze umowy dotyczącej korzystania z dróg powiatowych na potrzeby budowy drogi S-5) realizuje wcześniejsze uzgodniona odnośnie dróg powiatowych w zakresie umocnienia ich poboczy oraz utrzymania w czystości jezdni w miejscu wjazdów i wyjazdów z budowy. W piśmie tym wykonawca poinformował również o powiadomieniu firm transportowych o uwagach Zarządu odnośnie niewłaściwego sposobu prowadzenia transportu po drogach powiatowych (wezwanie podwykonawców do zaprzestania takich praktyk) oraz wyjaśnił sprawę wykorzystywania drogi 1330D do transportu materiałów budowlanych (oceniając sprawę jako działanie podwykonawców sprzeczne z ustalonymi zasadami transportu oraz realizowane bez wiedzy wykonawcy).

³⁴ Na podstawie art. 64a ust 1 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r, poz. 1137 ze zm.).

1345D, 1346D, 1348D, 1349D, 1350D, 1365D, 1367D, 1369D, 1370D. Organem zatwierdzającym te projekty organizacji ruchu był Starosta Powiatu Trzebnickiego³⁵.

(dowody: akta kontroli str. 92, 530-531, 550, 575, 663)

6. ZDP w Trzebnicy nie przeprowadzał kontroli w szczególności dotyczących przestrzegania czasowych organizacji ruchu na drogach powiatowych, dla których organizacje te zostały zatwierdzone w związku z budową drogi S-5.

Kontrole takie nie były przeprowadzane również przez organ zatwierdzający czasowe projekty organizacji ruchu. W udzielonej przez Starostę Trzebnickiego informacji nie podano przyczyny niedokonywania takich kontroli, poinformowano, że zaplanowano ich podjęcie w lipcu 2015 r.

(dowody: akta kontroli str. 93, 531)

7. W wyniku prowadzenia bieżącego monitoringu dróg powiatowych, w czerwcu 2015 r. ZDP w Trzebnicy stwierdził przypadek nieprzestrzegania przez wykonawcę budowy S-5 na odcinku nr 3 zatwierdzonego projektu czasowej organizacji ruchu dla drogi powiatowej 1368D. Sprawa dotyczyła braku prawidłowego umocnienia wjazdu/wyjazdu z obszaru budowy S-5 na ww. drogę powiatową, co zdaniem Zarządu doprowadziło do lokalnego zapadnięcia przy krawędzi jej jezdni. ZDP w Trzebnicy pismem z dnia 18 czerwca 2015 r. poinformował wykonawcę o zaistniałej sytuacji i wezwał do pilnego przeprowadzenia prac zabezpieczających ww. drogę powiatową. Po wymianie korespondencji w powyższej sprawie, wykonawca ten pismem z dnia 9 lipca 2015 r. poinformował Zarząd o wykonaniu umocnienia miejsca wjazdu/wyjazdu na teren budowy S-5 zgodnie z projektem czasowej organizacji ruchu. Do ww. pisma wykonawca załączył dokumentację fotograficzną potwierdzającą zakres wykonanych prac zabezpieczających.

(dowody: akta kontroli str. 389-400)

8. ZDP w Trzebnicy w okresie objętym kontrolą nie zwracał się do Policji i Inspekcji Transportu Drogowego o kontrole pojazdów obsługujących budowę odcinków drogi ekspresowej S-5 na terenie Powiatu Trzebnickiego.

Z informacji udzielonej przez Komendanta Powiatowego Komendy Powiatowej Policji w Trzebnicy wynikało, że w latach 2012-2014 na drogach Powiatu Trzebnickiego nie odnotowano zdarzeń drogowych, których przyczyną był stan techniczny drogi lub zły stan oznakowania związany z budową dróg ekspresowych oraz nie stwierdzono żadnych zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego podczas budowy tych dróg.

(dowody: akta kontroli str. 88-89, 540)

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

1-2 W okresie objętym kontrolą działalność ZDP w Trzebnicy nie była kontrolowana oraz nie była przedmiotem sformalizowanego nadzoru i audytu wewnętrznego prowadzonego przez służby Starostwa. Z informacji Starosty Powiatu Trzebnickiego wynika, że powodem braku kontroli Zarządu były niedobory kadrowe, a - z uwagi

³⁵ Przy czym, zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729), organem zatwierdzającym projekty czasowej organizacji ruchu na odcinkach wykorzystywanych do budowy drogi S-5 winien być Dyrektor Generalny Dróg Krajowych i Autostrad, jako zarządzający na skrzyżowaniach dróg o wyższej kategorii.

na wymóg formalny oraz prowadzone prace przy budowie drogi S- 5, od lipca 2015 r. ma zostać wdrożony plan kontroli i nadzoru nad ZDP.

(dowody: akta kontroli str. 93, 108)

3. W badanym okresie NIK przeprowadziła w Zarządzie jedną kontrolę obejmującą swym zakresem zagadnienia dotyczące stanu technicznego i dokumentacji dróg, tj. kontrolę P/15/033 - „Zarządzania obiektami mostowymi i wiaduktami przez administrację drogową”. Wystąpienie pokontrolne z tej kontroli skierowano do Dyrektora ZDP w Trzebnicy w dniu 30 czerwca 2015 r.³⁶ Zawierało ono siedem wniosków pokontrolnych, w tym wniosek nr 1 o „Sporządzenie planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich”. W dniu 23 lipca 2015 r. Dyrektor Zarządu złożył zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego, odnoszące się do ww. wniosku pokontrolnego. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Odwoławczej w NIK z dnia 27 sierpnia 2015 r. zastrzeżenie to zostało oddalone.

(dowody: akta kontroli str. 540)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd w badanym okresie nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, w zakresie przeprowadzenia kontroli okresowych jednorocznych i pięcioletnich wszystkich dróg powiatowych.

ZDP w Trzebnicy w ogóle nie przeprowadzał okresowych kontroli pięcioletnich dróg powiatowych. Nie przeprowadził również kontroli okresowej jednorocznych dróg powiatowych w 2012 r., a w roku 2013 i 2014 kontrolami tymi objął jedynie 32 i 64 drogi z zarządzanego zasobu 66 dróg Powiatu Trzebnickiego.

W 2013 r. Zarząd nie przeprowadził okresowych kontroli rocznych 34 następujących dróg powiatowych: 1110D, 1111D, 1274D, 1316D, 1317D, 1318D, 1319D, 1320D, 1321D, 1322D, 1323D, 1324D, 1325D, 1326D, 1327D, 1328D, 1346D, 1347D, 1348D, 1350D, 1351D, 1352D, 1353D, 1354D, 1355D, 1356D, 1357D, 1358D, 1360D, 1361D, 1362D, 1363D, 1403D i 1455D. W 2014 r. takich dróg było tylko dwie: 1347D i 1355D.

Ponadto dla dróg powiatowych o nr.: 1336D, 1337D, 1338D, 1339D, 1340D, 1341D, 1349D, 1371D i 1907D nie dotrzymano jednorocznego okresu dokonywania tego typu kontroli. W 2013 r. wzmiankowane kontrole na ww. drogach przeprowadzono 5 listopada, a w 2014 r. dopiero 1 grudnia 2014 r.

Z analizy zakresów obowiązków pracowników ZDP w Trzebnicy³⁷ wynikało, że w badanym okresie (lata 2012-2014) nie przydzielono żadnemu z nich zadania wykonywania okresowych kontroli jednorocznych i pięcioletnich dróg. Sabina Misiak – były Dyrektor Zarządu – w sprawie przyczyn braku przeprowadzania okresowych kontroli jednorocznych i pięcioletnich dla wszystkich dróg powiatowych zarządzanych przez ZDP w Trzebnicy wyjaśniła, że spowodowane było to zorientowaniem się przez nią dopiero w 2013 r. o konieczności przeprowadzania takich kontroli. Wydała więc stosowne polecenie inspektorowi nadzoru, posiadającemu stosowne uprawnienia. Według wyjaśniającej okresowe kontrole pięcioletnie miały być

³⁶ Doręczono zostało 2 lipca 2015 r.

³⁷ Dokumentów o pełnej nazwie „Zakres czynności i obowiązków służbowych oraz odpowiedzialności pracownika”.

przeprowadzone po upływie pięciu lat od rozpoczęcia okresowych kontroli jednorocznych.

(dowody: akta kontroli 123-124, 129-131, 413-414, 534-535)

2. ZDP w Trzebnicy nie dokonał aktualizacji danych w prowadzonej ewidencji dróg w zakresie zmniejszenia kilometrażu dróg powiatowych spowodowanego przekazaniem na rzecz Skarb Państwa odcinków tych dróg niezbędnych do budowy drogi ekspresowej S-5.

Protokolarne przekazanie GDDKiA przez Powiat Trzebnicki odcinków dróg powiatowych krzyżujących się z przebiegiem zaprojektowanej drogi S-5³⁸ nastąpiło w lipcu 2012 r. W przekazaniu tym uczestniczyli pracownicy ZDP w Trzebnicy.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli, tj. 28 lipca 2015 r., do prowadzonej w Zarządzie ewidencji dróg (książek drogi) nie wprowadzono wynikającej z tego zdarzenia korekty kilometrażu dróg powiatowych.

Zgodnie z przepisem § 16 w związku z § 9 ust. 1 i § 10 *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg*, aktualizacji ewidencji (w tym książki drogi) dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

Zawyżenie, wykazywanej w ewidencji dróg, długości zarządzanych przez ZDP w Trzebnicy dróg powiatowych wyniosło ogółem 5,455 km³⁹, w tym w ramach dróg o nr: 1110D - 119 m, 1274D - 137 m, 1328D - 509 m, 1330D - 591 m, 1343D - 288 m, 1345D - 539 m, 1346D - 585 m, 1348D - 650 m, 1349D - 592 m, 1350 - 629 m, 1365D - 325 m, 1367D - 137 m, 1368D 153 m i 1370D - 201 m.

Sabina Misiak – były Dyrektor Zarządu – w sprawie braku aktualizacji ewidencji drogowej w ww. zakresie, wyjaśniła, że do dnia zakończenia pełnienia funkcji Dyrektora Zarządu nie otrzymała od Powiatu Trzebnickiego informacji o aktualizacji trwałego zarządu nieruchomościami drogowymi i dlatego uważa, iż nie było podstaw do dokonania zmian kilometrażu zarządzanych dróg powiatowych w prowadzonej ewidencji drogowej (książce drogi).

Wskutek braku bieżącej aktualizacji ewidencji dróg, ZDP w Trzebnicy wykazywał nierzetelne dane w przekazywanej corocznie do GDDKiA informacji o długości zarządzanych dróg powiatowych. Zawyżenie wynosiło 5,455 km począwszy od informacji za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 33, 139, 413-414, 532-533)

³⁸ Przekazanie to dotyczyło następujących odcinków dróg powiatowych o nr.: 1110D (działki: nr 283/8 w obrębie Grabce i nr 287/3 w obrębie Borek); 1274D (działka nr 120/3 w obrębie Węglewo); 1328D (działka nr 154/1 w obrębie Morzecino); 1330D (działki: nr 644/7 i nr 729/1 obręb Prusice); 1343D (działki: nr 0/2 i nr 51/1 w obrębie Trzebnica oraz nr 132/2 w obrębie Będkowo); 1345D (działki: nr 225/1 i nr 261/5 w obrębie Marcinowo); 1346D (działka nr 715/6 w obrębie Prusice); 13148D (działka nr 112/2 w obrębie Krościna Mała); 1349D (działka 74/10 w obrębie Krościna Mała); 1350D (działki: nr 102/1 w obrębie Dębica i nr 270 w obrębie Pietrowice Mała); 1365D (działka nr 361/4 w obrębie Wisznia Mała); 1367D (działki: nr 396/1 w obrębie Wisznia Mała i nr 526/3 w obrębie Ligota Piękna); 1368D (działki: nr 167/9 w obrębie Kryniczno i nr 280/3 w obrębie Malin); 1370D (działki: nr 474/1 w obrębie Psary i nr 51/1 w obrębie Krzyżanowice).

³⁹ Według dokonanej przez ZDP w Trzebnicy w trakcie kontroli NIK oszacowania.

3. Zakresy obowiązków części pracowników ZDP w Trzebnicy nie były zgodne z obowiązującym Regulaminem Organizacyjnym ZDP, a Regulamin ten nie obejmował wszystkich zadań należących do zarządcy drogi wynikających z art. 20 ustawy o drogach publicznych.

Żaden z pracowników Działu Technicznego i Zamówień Publicznych ZDP w Trzebnicy nie miał wyszczególnionego w zakresie obowiązków⁴⁰ zadania prowadzenia ewidencji dróg powiatowych, pomimo iż zadanie to przypisane zostało do tego działu na podstawie obowiązującego w badanym okresie Regulaminu Organizacyjnego ZDP⁴¹.

Ponadto w obowiązującym w badanym okresie Regulaminie Organizacyjnym ZDP, nie zostały wyszczególnione wszystkie zadania zarządcy drogi wymienione w art. 20 ustawy o drogach publicznych, w tym zadania dotyczące m.in.: 1) przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich z uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, 2) przeciwdziałania niszczeniu dróg przez ich użytkowników, 3) dokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego, 4) przeciwdziałania niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg, 5) badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

W powyższej sprawie Sabina Misiak, były Dyrektor Zarządu, wyjaśniła, że przyczyną nieaktualizowania zakresów czynności i obowiązków pracowników było przeoczenie.

Natomiast Starosta Trzebnicki poinformował, że przygotowana jest zmiana Regulaminu Organizacyjnego ZDP w zakresie wprowadzenia do tego dokumentu wszystkich zadań należących do zarządu dróg.

(dowody: akta kontroli str. 12-20, 22-28, 36-38, 50-55, 536-537)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na brak spójności przekazywanych przez ZDP w Trzebnicy do publicznej wiadomości i do GDDKiA informacji o długości zarządzanych przez tę jednostkę dróg powiatowych.

W dniu 27 i 28 lipca 2015 r. na stronie internetowej o adresie: <http://www.drogi.trzebnica.pl/index.php> wykazano, że łączna długość dróg powiatowych zarządzanych przez ZDP wynosi 437,751 km. W tych samych dniach na stronie o adresie: <http://www.drogi.trzebnica.pl/index.php/page/3> wykazano, że łączna długość tych dróg wynosi 435,344 km.

Natomiast w informacjach o długościach dróg powiatowych będących w zarządzie ZDP w Trzebnicy, przekazywanych corocznie do GDDKiA, łączną długość tych dróg określano na 435,020 km.

Marek Rajter – Specjalista w Dziale Technicznym Zarządu wskazał, że podawana na stronach internetowych długość dróg będących w zarządzie kontrolowanej jednostki (437,751 km) przedstawia wartość tej długości przed przeprowadzeniem przez Zarząd pomiarów poszczególnych odcinków dróg oraz przed przekazaniem drogi 1359D (obecnie ul. Trzebnicka) do Gminy Oborniki Śląskie i jest nieaktualna. Natomiast podawana do GDDKiA łączna długość dróg powiatowych będących

⁴⁰ Dokumentem o pełnej nazwie „Zakres czynności i obowiązków służbowych oraz odpowiedzialności pracownika”.

⁴¹ Wprowadzonego uchwałą nr 29/12 Zarządu Powiatu Trzebnickiego z 29 lutego 2012 r.

w zarządzie ZDP jest zaniżona w wyniku zaokrąglenia długości do dwóch miejsc po przecinku i powielana corocznie.

Według wyjaśnienia ww. pracownika, w 2015 r. łączna długość dróg powiatowych będących w zarządzie kontrolowanej jednostki zostanie zweryfikowana o długości dróg powiatowych przekazanych Skarbowi Państwa w związku z budową drogi ekspresowej S-5 i zostaną zaktualizowane długości wszystkich dróg powiatowych w rozbięciu na klasę, drogi, rodzaje nawierzchni i odcinki miejskie. Nowe uaktualnione wielkości będą przekazywane w sprawozdaniach do GDDKiA.

(dowody: akta kontroli str. 53, 532- 533, 544-555)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność ZDP w Trzebnicy w obszarze monitorowania stanu i zniszczeń dróg powiatowych.

Opis stanu
faktycznego

2. Egzekwowanie przez Zarząd naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie odcinków drogi ekspresowej S-5

2.1. Porozumienia z wykonawcami budowy dróg ekspresowych w zakresie sposobu korzystania z dróg powiatowych

Do dnia zakończenia kontroli, tj. 28 lipca 2015 r., ZDP (Powiat Trzebnicki) zawarł porozumienie w sprawie zasad udostępniania dróg powiatowych do budowy drogi ekspresowej z jednym z trzech wykonawców S-5.

Umowa ta została zawarta dnia 22 czerwca 2015 r. pomiędzy Powiatem Trzebnickim, a wykonawcą zadania nr 2 i ustalała trasy, czas trwania oraz warunki transportu po drogach powiatowych materiałów na potrzeby budowy drogi S-5 w granicach Powiatu Trzebnickiego przez wykonawcę i jego podwykonawców.

Zgodnie z postanowieniami ww. umowy:

- przez cały okres budowy drogi S-5 (planowanej do 12 grudnia 2017 r.) wykorzystywana ma być droga powiatowa nr 1346D na odcinku o długości 985 m⁴² oraz nr 1350D na odcinku około 330 m⁴³. Natomiast czasowo (tj. przez okres trzech miesięcy do budowy wiaduktów drogowych i mostów do transportu betonu, stali i piasku pojazdami o nacisku na oś do 8 t) droga powiatowa nr 1348D na odcinku 520 m⁴⁴ oraz nr 1349D na odcinku o długości 650 m⁴⁵.
- Okres korzystania z ww. odcinków dróg powiatowych rozpoczyna się z dniem protokolarnego ich wydania przez Powiat Trzebnicki wykonawcy⁴⁶. Od tego momentu wykonawca przejmuje odpowiedzialność za utrzymanie przejętych odcinków dróg powiatowych w zakresie ustalonym przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz określonym umową, z wyjątkiem utrzymania zimowego⁴⁷.

⁴² od skrzyżowania z drogą krajową nr DK5 do miejscowości Kosinowo

⁴³ od skrzyżowania z drogą DK5 w kierunku miejscowości Dębica

⁴⁴ od skrzyżowania z drogą DK5 w kierunku miejscowości Gola.

⁴⁵ od skrzyżowania z drogą DK5 w kierunku miejscowości Krościna Mała.

⁴⁶ Co nastąpiło w dniu 24 lipca 2015 r.

⁴⁷ Obowiązki te dotyczyły w szczególności: 1) wykonania na koszt wykonawcy inwentaryzacji stanu drogi, 2) wykonania przez wykonawcę przed przystąpieniem do korzystania z dróg powiatowych lokalnych uzupełnień zaniżonych poboczy w sposób ustalony z przedstawicielem Powiatu Trzebnickiego, 3) stałego monitoringu stanu dróg i wykonywania bieżących napraw uszkodzeń nawierzchni jezdni, chodników, poboczy oraz obiektów inżynierskich, 4) wprowadzenia wymaganego przepisami prawa powszechnie obowiązującego oznakowania pionowego lub poziomego, określonego w zatwierdzonych projektach tymczasowej organizacji ruchu na wyznaczonych trasach przejazdu transportu materiałów, 5) utrzymywania w czystości jezdni i wszystkich znaków pionowych i poziomych w obrębie trasy transportu materiałów, 6) prowadzenia przez wykonawcę zadań

- Po zakończeniu przejazdów po ww. odcinkach dróg powiatowych, w terminie do 60 dni od zakończenia prac na S-5, wykonawca zobowiązany jest do naprawienia, uszkodzeń ich nawierzchni⁴⁸, w zakresie wskazanym przez komisję wspólną Powiatu Trzebnickiego i wykonawcy oraz do udzielenia 12 miesięcznej gwarancji na wykonane roboty.
- Wykonawca zobowiązuje się do wniesienia, w terminie 21 dni od dnia podpisania umowy, gwarancji bankowej w wysokości 250 tys. zł na zabezpieczenie pełnego i terminowego wykonania napraw dróg powiatowych, obiektów i innych urządzeń uszkodzonych na skutek przewozu materiałów na potrzeby realizacji budowy drogi S-5.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli ZDP (Powiat Trzebnicki) nie zawarł umów na korzystanie z dróg powiatowych z wykonawcami pozostałych dwóch odcinków budowanej drogi ekspresowej S-5 (zadania nr 1 i 3).

Z wykonawcą zadania nr 3 prowadzone były negocjacje i Zarząd w dniu 15 lipca 2015 r. przekazał do Starostwa Powiatowego w Trzebnicy (Zarządu Powiatu) treść projektu wynegocjowanej umowy na korzystanie z dróg powiatowych do transportu materiałów na budowę wykonywanego odcinka drogi S-5. Projekt ten dotyczył korzystania z dwóch odcinków drogi powiatowej o nr 1345D⁴⁹. Z wykonawcą zadania nr 1 ZDP w Trzebnicy nie prowadził korespondencji w sprawie zawarcia porozumienia dotyczącego użytkowania dróg powiatowych przy realizacji budowanego odcinka S-5, gdyż wykonawca ten nie informował Zarząd o zamiarze ich użytkowania.

(dowody: akta kontroli str. 244, 247-254, 255-317, 336- 385, 522-529)

Propozycje zawarcia umów na korzystanie z dróg powiatowych do transportu materiałów na budowę drogi S-5 zostały złożone przez obydwu wykonawców po rozpoczęciu robót budowlanych na realizowanych odcinkach S-5, tj. w dniu 16 lutego 2015 r. przez wykonawcę zadania nr 2, który rozpoczął roboty budowlane w dniu 27 listopada 2014 r. i w dniu 13 grudnia 2014 r. przez wykonawcę zadania nr 3, który rozpoczął roboty budowlane w dniu 31 października 2014 r.

(dowody: akta kontroli str. 247-254, 336, 546-547)

Zarząd w badanym okresie nie podejmował działań na rzecz szacowania szkód wyrządzonych na drogach powiatowych powstałych w wyniku prowadzenia prac przy budowie drogi ekspresowej S-5, prowadził monitoring ich stanu w związku z prowadzoną budową.

(dowody: akta kontroli str. 247-254, 540)

w ramach bieżącego i ochrony użytkowanych dróg powiatowych w zakresie zgodnym z z definicją zawartą w *ustawie o drogach publicznych*, z wyjątkiem utrzymania zimowego, 7) przeprowadzania wspólnie z przedstawicielem Powiatu Trzebnickiego, co najmniej raz na kwartał, wspólnej kontroli stanu użytkowanych odcinków dróg powiatowych, 8) odtworzenia stanu drogi w przypadku punktowego uszkodzenia konstrukcji drogi przed terminem zakończenia budowy drogi S-5 a.

⁴⁸ Obejmuje to: 1) wymianę lokalnie podbudowy z kruszywa łamanego, wraz z odtworzeniem warstw konstrukcyjnych oraz wykonaniem warstwy wiążącej o grubości 4 cm i warstwy ścieralnej o grubości 4 cm na całej długości, 2) utwardzenie poboczy obustronne z frezu bitumicznego 10 cm, 3) dla drogi 1346D a) oczyszczenie nawierzchni, b) skroplenie nawierzchni emulsją bitumiczną oraz wykonanie nakładki bitumicznej o grubości 4 cm na całym odcinku z wyjątkiem około 100 m przy skrzyżowaniu z drogą krajową nr 5, 4) na drogach powiatowych o nr.: 1348D i 1349d przywrócenie stanu pierwotnego poprzez wykonanie remontów częściowych nawierzchni i odtworzenie poboczy.

⁴⁹ Jednego od km 1+ 104 (skrzyżowania z drogą DK5) do km 1+500 na długości 396 m dla dostaw kruszyw, betonu i stali oraz drugiego od km 2+000 do km 3+014 na długości 1 014 m dla dostaw betonu i stali na potrzeby obiektu WS28.

Wykonawcy zadania nr 2 i 3 budowy S-5 przekazali ZDP w Trzebnicy inwentaryzację dróg powiatowych przed przystąpieniem do ich wykorzystania do transportu materiałów do budowy drogi S-5, tzw. „stanu początkowego”. Wykonawcą inwentaryzacji była zewnętrzna firma działająca na zlecenie wykonawców zadania nr 2 i 3 budowy S-5. Inwentaryzacja dotyczyła 12 odcinków 11 dróg powiatowych⁵⁰, w tym czterech dróg wykorzystywanych finalnie do budowy drogi S-5 i zawierała część opisową oraz dokumentację fotograficzną.

(dowody: akta kontroli str. 181- 243, 459-460, 557-558, 561-562, 573, 583, 579, 612, 619)

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych

Na zarządzanych przez ZDP w Trzebnicy drogach powiatowych w okresie objętym kontrolą nie powstały zniszczenia i uszkodzenia poeksploatacyjne w wyniku ich użytkowania przy budowie drogi ekspresowej S-5 (roboty budowlane na S-5 w Powiecie Trzebnickim rozpoczęły się z końcem października 2014 r.). Z powyższego tytułu nie powstały również roszczenia Zarządu (Powiatu Trzebnickiego) wobec wykonawców S-5. Tym niemniej ZDP w Trzebnicy monitorował na bieżąco stan dróg powiatowych, w tym również pod kątem ich wykorzystania do transportu materiałów na budowę S-5. W sytuacji zaobserwowania niewłaściwego wykorzystania dróg powiatowych przez wykonawców S-5 Zarząd interweniował żądając od wykonawców podjęcia działań naprawczych lub wyjaśniających. Wykonawcy realizowania żądania Zarządu w ww. zakresie (zagadnienie szczegółowo opisane w pkt III.1.2 i 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowody: akta kontroli str. 318-335, 389-395, 3978, 415-418, 433)

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

W dniu 21 lipca 2015 r. przeprowadzono oględziny pięciu odcinków dróg powiatowych wykorzystywanych do budowy S-5 przez wykonawców zadania nr 2 i nr 3. W ich wyniku stwierdzono, że:

⁵⁰ O nr.: [1] 1330D na odcinku km 0+000 (skrzyżowanie z DK5) do km 1+050. Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 11 marca 2015 r., a opracowania w dniu 18 marca 2015 r., [2] 1346D na odcinku od km 0+000 (skrzyżowanie z DK5) do km 0+980. Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 11 marca 2015 r. a opracowania w dniu 18 marca 2015 r., [3] 1348D na odcinku od km 0+000 (skrzyżowanie z DK5) do km 0+620. Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 11 marca 2015 r., a opracowania w dniu 18 marca 2015 r., [4] 1349D na odcinku od km 0+000 (skrzyżowanie z DK5) do km 0+820. Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 11 marca 2015 r., a opracowania w dniu 18 marca 2015 r., [5] 1350D na odcinku od km 0+000 (skrzyżowanie z DK5) do km 0+700. Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 17 grudnia 2014 r., a opracowania w dniu 22 grudnia 2014 r., [6] 1343D na odcinku pierwszym w kilometrażu od km 0+000 (skrzyżowanie z ul. Żołnierzy Września w m. Trzebnica) do km 2+540. Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 17 grudnia 2014 r., a opracowania w dniu 22 grudnia 2014 r., [7] 1343D na odcinku drugim w kilometrażu od km 0+000 (skrzyżowanie z DK5) do km 0+750. Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 17 grudnia 2014 r., a opracowania w dniu 22 grudnia 2014 r., [8] 1345D na odcinku od km 0+000 (skrzyżowanie z drogą zlokalizowaną na działce nr 227 w m. Marcinowo) do km 1+910 (skrzyżowanie z DK5). Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 17 grudnia 2014 r., a opracowania w dniu 22 grudnia 2014 r., [9] 1365D na odcinku od km 0+000 (skrzyżowanie z ul. Pocztową w m. Piotrowiczki) do km 0+850 (skrzyżowanie z DK5 w m. Wysoki Kościół). Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 17 grudnia 2014 r., a opracowania w dniu 22 grudnia 2014 r., [10] 1367D na odcinku od km 0+000 (skrzyżowanie z DK5 w m. Wisznia Mała) do km 1+200. Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 17 grudnia 2014 r., a opracowania w dniu 22 grudnia 2014 r., [11] 1368D na odcinku od km 0+000 (skrzyżowanie z DK5 w m. Kryniczno) do km 2+325. Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 17 grudnia 2014 r., a opracowania w dniu 22 grudnia 2014 r., [12] 1370D na odcinku od km 0+000 (skrzyżowanie z drogą 1371D) do km 2+005 (skrzyżowanie z DK5 w m. Psary). Rejestracji stanu drogi dokonano w dniu 17 grudnia 2014 r., a opracowania w dniu 22 grudnia 2014 r.

- Na drogach o nr 1348D (od skrzyżowania z drogą krajową nr 5 do miejscowości Gola) i 1349D (od skrzyżowania z drogą krajową nr 5 na długości około 650 m w kierunku miejscowości Krościna Mała) nie występowały widoczne ślady ich użytkowania ich do celów budowy drogi S-5.
- Na drogach o nr 1346D (od skrzyżowania z drogą krajową nr 5 do miejscowości Kosinowo) i 1350D (od skrzyżowania z drogą krajową nr 5 na długości około 300 m w kierunku miejscowości Dębica) widoczne były ślady poruszania się pojazdów związanych z budową drogi ekspresowej S-5. Na drodze nr 1346D stwierdzono zajeżdżone pobocza, uszkodzenia podłużne jezdni i wyrwy w jezdni w miejscach zjazdów na teren budowy oraz dokonane naprawy jezdni w tych miejscach. Na drodze powiatowej o nr 1350D stwierdzono zajeżdżone pobocza, spękania poprzeczne i uszkodzenia krawędzi jezdni, jak również w dwóch miejscach⁵¹ wyrwy w jezdni.
- Stan znaków drogowych umieszczonych na odcinkach dróg powiatowych poddanych oględzinom nie budził zastrzeżeń. Nie występowało również ograniczenie ich widoczności.

Oznakowanie drogowe na poddanych oględzinom drogach powiatowych było zgodne z zatwierdzonymi projektami czasowej organizacji ruchu.

(dowody: akta kontroli str. 436-458, 530-531, 540)

2.4. Współdziałanie ZDP w Trzebnicy z GDDKiA

1. Współdziałanie Zarządu z GDDKiA/Oddział Wrocław w czasie realizacji inwestycji budowy S-5 w Powiecie Trzebnickim ograniczało się do przekazywania pism interwencyjnych, dotyczących nieprawidłowego korzystania przez wykonawców drogi S-5 z dróg powiatowych. Ograniczenie to wynikało z niepełnej wiedzy kontrolowanej jednostki o zakresie obowiązków wykonawców wobec samorządów wynikających z umów zawartych pomiędzy GDDKiA i tymi wykonawcami⁵².

(dowody: akta kontroli str. 326, 330, 390, 397, 429, 557-558, 662-663, 579)

2. Nie stwierdzono wpływu budowy drogi S-5 na realizację harmonogramu prac remontowych dróg powiatowych zarządzanych przez ZDP w Trzebnicy.

(dowód: akta kontroli str. 540)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

⁵¹ Tj. w pobliżu znaków drogowych zakazującego wyprzedzania oraz ograniczającego prędkość do 40 km/h i w pobliżu skrzyżowania z drogą krajową nr 5.

⁵² W tym m.in. o obowiązku: 1) dokonania inwentaryzacji fotograficznej i opisowej dróg, których stan może ulec pogorszeniu w wyniku prowadzenia robót budowlanych przed ich rozpoczęciem. Inwentaryzacja ta winna być poświadczona protokołem przez wykonawcę, inżyniera kontraktu i gestorów lub zarządców dróg, 2) zapewnienia transportu materiałów budowlanych po drogach powiatowych pojazdami o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi nieprzekraczającej 8 t, 3) uzyskania zgody od właściwego zarządcy na korzystanie z planowanych do wykorzystania istniejących dróg, 4) przywrócenia stanu użytkowanych dróg do stanu uzgodnionego w porozumieniu z poszczególnymi zarządcami dróg, 5) powiadomienia właściwego zarządcy drogi o terminie realizacji inwestycji co najmniej z tygodniowym wyprzedzeniem, 6) przeprowadzania robót tak aby umożliwić zachowanie nieprzerwanego ruchu na drogach lokalnych (minimum 1 pas ruchu o szerokości 3,5 m), zorganizowania stanowisk do czyszczenia opon samochodowych, które skutecznie wyeliminują nanoszenie na powierzchnię jezdni ziemi przyklejonej do opon (czyszczenie opon strumieniem wody bądź sprężonym powietrzem) przed wjazdami/wyjazdami z terenu budowy na drogi publiczne.

NIK zwraca uwagę, że brak zawarcia przez ZDP w Trzebnicy stosownych porozumień z wykonawcami budowy drogi ekspresowej S-5 w ramach pierwszego i trzeciego zadania, skutkować będzie możliwością dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za ewentualne szkody wyrządzone na drogach powiatowych w związku z budową S-5 wyłącznie w reżimie odpowiedzialności deliktowej, tj. zgodnie z art. 442¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*⁵³ (dalej: „k.c.”). Powyższe rozwiązanie, w stosunku do konstrukcji zasady odpowiedzialności kontraktowej określonej w art. 471 i nast. k.c. - możliwej do realizacji jedynie w sytuacji zawarcia stosowanego porozumienia - w ocenie NIK jest dla Zarządu mniej korzystne, choćby z punktu widzenia krótszego terminu przedawnienia przewidzianego dla odpowiedzialności deliktowej, tj. trzy zamiast 10 lat - w przypadku odpowiedzialności kontraktowej.

Przy czym zaznaczyć należy, iż zawarcie z wykonawcami budowy S-5 porozumień, w których obowiązek bieżącego utrzymania poszczególnych odcinków dróg powiatowych scedowany zostaje na tych wykonawców, nie zwalnia Zarządu z odpowiedzialności za utrzymanie w dobrym stanie nawierzchni dróg powiatowych i przeciwdziałanie ich niszczeniu zgodnie z art. 20 pkt 4 i 12 *ustawy o drogach publicznych*.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w Trzebnicy w obszarze egzekwowanie naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie odcinków drogi ekspresowej S-5.

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*⁵⁴ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Objęcie wszystkich dróg powiatowych, będących w zarządzie ZDP w Trzebnicy kontrolami okresowymi jednorocznymi i pięcioletnimi, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane* i art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych*.
2. Kontynuowanie regularnych działań monitorujących stan dróg powiatowych oraz podejmowanie bieżących interwencji u wykonawców w każdym przypadku stwierdzenia uszkodzeń i zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu na tych drogach w związku z transportem materiałów i budową S-5.
3. Egzekwowanie od wykonawców budowanych na terenie Powiatu Trzebnickiego odcinków drogi S-5 pełnej i terminowej realizacji zobowiązań umownych w zakresie utrzymania dróg powiatowych i przeciwdziałania ich niszczeniu.
4. Zaktualizowanie prowadzonej w ZDP ewidencji dróg powiatowych oraz dokonanie stosowej korekty i ujednolicenia informacji o długości zarządzanych przez ZDP dróg powiatowych podawanych do publicznej wiadomości i przekazywanych do GDDKiA.
5. Zaktualizowanie Regulaminu Organizacyjnego ZDP oraz zakresów obowiązków pracowników co do zadań zarządu dróg wynikających z art. 20 *ustawy o drogach publicznych*.

⁵³ Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

⁵⁴ Dz. U. z 2015, poz. 1096.

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.

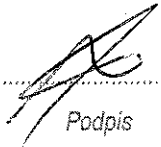
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 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.

Wrocław, dnia 14 września 2015 r.

Kontroler
Mieczysław Obrzut
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Z up.

Radosław Kujawiński
Wicedyrektor

1. 14. 12