



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4112-02-01/2012
S/12/002

Wrocław, dnia 23 lipca 2012 r.

Pan
Roman Głowaczewski
Dyrektor
Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei
we Wrocławiu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę w Dolnośląskiej Służbie Dróg i Kolei we Wrocławiu (dalej zwanej: „DSDiK”), której przedmiotem była realizacja przez zarząd dróg wojewódzkich wybranych zadań drogowych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym przez Pana Dyrektora protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania zarządu dróg wojewódzkich w zakresie przygotowania i nadzoru nad realizacją dwóch, z trzech sprawdzonych podczas kontroli inwestycji drogowych, tj. modernizacji nawierzchni ul. Kamienieckiej w Ząbkowicach Śląskich (w ciągu drogi wojewódzkiej nr 382) oraz przebudowy drogi wojewódzkiej nr 389 na odcinku od skrzyżowania z drogą krajową nr 8 do skrzyżowania z drogą powiatową nr 3301 D (poprzednio 45186).

1. DSDiK jako jednostka organizacyjna Samorządu Województwa Dolnośląskiego będąca zarządem dróg (przed 30 października 2007 r. Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu)³, wykonuje zadania Za-

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm., dalej: ustawa nowelizująca

³ Przekształcenie Dolnośląskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu w Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei we Wrocławiu nastąpiło uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2007 r., która weszła w życie z dniem podjęcia.

rządu Województwa Dolnośląskiego w zakresie praw i obowiązków należących do zarządcy drogi określonych ustawą z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych.

2. Zarząd nad drogą 382 Stanowice – Świdnica – Ząbkowice Śląskie – Paczków – przebiegającą w mieście Ząbkowice Śląskie m.in. w ciągu ul. Kamienieckiej, objęty został z dniem 1 stycznia 1999 r., w związku z ujęciem tej drogi w wykazie dróg wojewódzkich, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz.U. z 1998 r. nr 160, poz. 1071), wydane na podstawie art. 103 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872).

2.1. Przed objęciem zarządu drogi nr 382 przez Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich, tj. od połowy 1997 r., Zarząd Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie prowadził na ul. Kamienieckiej roboty budowlane obejmujące wykonanie kanalizacji sanitarnej, burzowej i wodociągowej (za zgodą na zamknięcie drogi wydane przez poprzedniego jej zarządcę). W związku z takim stanem rzeczy, w dniu 8 lipca 1999 r. Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu oraz funkcjonujący wówczas Zarząd Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie zawarły porozumienie, na mocy którego Zarząd Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie zobowiązał się do uwzględnienia w realizowanym przedsięwzięciu, również budowy nowej nawierzchni tej ulicy o długości prawie 1300 m (o łącznej pow. 7.740 m²) oraz ułożeniu 2.580 m krawężników prasowanych, z dofinansowaniem ze strony Dolnośląskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu (jako Zarządcy tej drogi) kwotą 750 tys. zł. Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu ustalił przy tym dla zamierzonej budowy konstrukcję jezdni ulicy Kamienieckiej zgodną ze schematem KR-3, czyli z 18 centymetrową grubością warstw asfaltowych (warstwa asfaltowa ścieralna 5 cm, warstwa wiążąca asfaltowa 6 cm, podbudowa z betonu asfaltowego 7 cm) oraz podbudową z tłucznia kamiennego stabilizowanego mechanicznie 20 cm. Tymczasem powierzając projektantowi wykonanie dokumentacji technicznej, ówczesny burmistrz Ząbkowic Śląskich zatwierdził wytyczne do projektowania określające konstrukcję tej jezdni według schematu KR-2, czyli z 12 centymetrową grubością warstw asfaltowych (warstwa asfaltowa ścieralna 5 cm, warstwa betonu asfaltowego 7 cm) oraz podbudową z tłucznia kamiennego stabilizowanego mechanicznie 20 cm. W wyniku tego jezdni dla ulicy Kamienieckiej została zaprojektowana oraz zrealizowana w II półroczu 1999 r. z parametrami konstrukcyjnymi niższymi od uzgodnionych z Dolnośląskim Zarządem Dróg Wojewódzkich.

2.2. Zdaniem NIK zmiana wzmiankowanych parametrów konstrukcyjnych jezdni dla ul. Kamienieckiej kolidowała z przepisem § 148 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴. Stosownie do tego przepisu nawierzchnia jezdni powinna być tak projektowana, aby stan graniczny nośności i przydatności do użytkowania nie był przekraczany w okresach eksploatacji krótszych niż 20 lat. Wymóg ten nie został dotrzymany. Jak wskazują bowiem wyniki badań przeprowadzonych przez Wojewódzkie Laboratorium Drogowe we Wrocławiu, w związku z zastosowaniem niewłaściwej konstrukcji nawierzchni bitumicznej (dwie warstwy, jak wykazały badania tego laboratorium o grubości 10-13 cm, zamiast

⁴ Dz.U. z 1999 r. nr 43, poz. 430

trzech grubości 18 cm), były przyczyną przedwczesnych uszkodzeń nawierzchni już po niespełna 8 latach jej eksploatacji.

2.3. Stosownie do powołanego w pkt 2.1. porozumienia z 8 lipca 1999 r., umowy powierzające zarówno zaprojektowanie, jak i wykonanie nowej nawierzchni ul. Kamienieckiej zawarł Zarząd Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie. Tym niemniej w procesie inwestycyjnym, powołanym porozumieniem zapewniono udział zarządcy drogi, m.in. poprzez prawo zgłaszania wniosków i uwag dotyczących tej budowy oraz uczestniczenie w spotkaniach z wykonawcą robót. Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich jednakże nie skorzystał z wynikających z tego możliwości przeciwdziałania wykonaniu nawierzchni ulicy Kamienieckiej o parametrach technicznych niższych od uzgodnionych. Tym samym niedotrzymanie uzgodnionych parametrów technicznych dla tej nawierzchni obciąża również zarządcę drogi. Zauważyć nadto należy, iż wobec występujących odstępstw w konstrukcji jezdni ul. Kamienieckiej (od parametrów pierwotnie uzgodnionych z zamawiającym projekt techniczny i wykonanie robót), wypłacenie w końcu 1999 r. przez Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich za tak zrealizowaną nawierzchnię kwoty 748,4 tys. zł, było – w ocenie NIK – działaniem niegospodarnym. Dodatkowo ponoszone przez zarządcę drogi w latach następnych koszty remontów częściowych przedwcześnie zużywającej się jezdni ul. Kamienieckiej, wynoszące w latach 2008 – 2011 - 246,6 zł nie powstrzymały dalszej jej degradacji. W wymienionych latach uzupełniono łącznie 2.828,7 m² nowej nawierzchni ul. Kamienieckiej, tj. 36,3 % ogólnej jej powierzchni.

2.4. Wykonywanie remontów częściowych m.in. jezdni ulicy Kamienieckiej w Ząbkowicach Śląskich DSDiK powierzyła na mocy odpowiedniego porozumienia Zarządowi Powiatu Ząbkowickiego. Jak wykazała kontrola, remonty te w 2012 r. nie zostały wykonane rzetelnie. Wskazuje na to wypełnianie ubytków w nawierzchni bez właściwego przygotowania podłoża (choćby frezowania). W tym stanie rzeczy, podczas trwania kontroli, wzmiankowane roboty nie zostały przyjęte do rozliczenia przez DSDiK.

2.5. Przeprowadzone podczas kontroli oględziny wykazały, iż stan jezdni ulicy Kamienieckiej nie zapewniał bezpieczeństwa ruchu drogowego tą ulicą. Obok przedwcześnie zużytej nawierzchni drogi w ciągu tej ulicy, na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego negatywnie wpływał jeden ze znajdujących się tam włączów kanalizacji deszczowej, o niedostatecznej nośności, zaledwie 15 ton. Włącz ten wymieniono bezpośrednio po przeprowadzeniu oględzin. Nośność pozostałych włączów kanalizacji sanitarnej lub deszczowej (w liczbie 85) wynosiła co najmniej 25 ton. Jak ustalono od 2008 r. trwa systematyczna wymiana takich włączów na docelowe 40 tonowe. Zły stan techniczny drogi w latach 2008-2011 był przyczyną 4 zdarzeń drogowych, w wyniku których poszkodowani skutecznie dochodzili odszkodowania za związane z tym szkody majątkowe. Łączna wartość tych odszkodowań (wypłacanych przez ubezpieczyciela) wyniosła 1,6 tys. zł.

2.6. Na aktualny stan techniczny nawierzchni ul. Kamienieckiej niewątpliwie wpływ miała również niewłaściwa jakość robót oraz użytych materiałów do wykonania kanalizacji sanitarnej i deszczowej na tej ulicy. W stosunku do osób za to odpowiedzialnych, Prokuratura Rejonowej w Ząbkowicach Śląskich wniosła w tej sprawie akt oskarżenia do Sądu Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich.

2.7. Zdaniem NIK, szybką poprawę warunków technicznych i wzrost bezpieczeństwa ruchu na ulicy Kamienieckiej w Ząbkowicach Śląskich może przynieść radykalne zmniejszenie ruchu w ciągu tej ulicy, w związku z zakończeniem, planowanym jeszcze w bieżącym roku budowy obwodnicy tego miasta. Obwodnica przejmie bowiem znaczną część ruchu pojazdów, wykonywanych dotąd przez Ząbkowice Śląskie m.in. ul. Kamieniecką.

3. Przedwczesne zużycie jezdni wystąpiło również na przebudowanym w latach 2004-2005 ponad 11 km odcinku drogi wojewódzkiej nr 389 - od skrzyżowania z drogą krajową nr 8 do skrzyżowania z drogą powiatową nr 3301 D (poprzednio 45186). Przebudowy tego odcinka dokonano kosztem 17.235,2 tys. zł, w tym 16,905,3 tys. zł za wykonanie przebudowy (z udziałem środków Programu CBA 2002 Phare Unii Europejskiej), a 284,3 tys. zł za dokumentację projektową. Zakres rzeczowy przebudowy obejmował m.in. obustronne poszerzenie drogi do 6,5 m w Zieleńcu i 6 m poza terenem zabudowanym (wcześniej 4,5 – 5,5 m) oraz wzmocnienie jej konstrukcji do nośności 100 kN.

Proces degradacji nowej nawierzchni drogi rozpoczął się w pierwszych 2 latach po zakończeniu robót drogowych (w okresie gwarancji) i mimo ponoszonych nakładów przez zarząd drogi (DSDiK), nie został zahamowany. W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli oględzin nawierzchni tej drogi (niespełna 7 lat od zakończenia jej przebudowy) stwierdzono liczne wykruszenia nawierzchni (szczególnie po prawej stronie jezdni oraz wzdłuż szwu technologicznego - wzdłuż jej osi), jak i uszkodzone bariery energochłonne. Pomimo deszczu w korytkach odwadniających nie było wody, natomiast strumieniem płynęła ona wzdłuż krawędzi jezdni, co wskazuje na wadliwe jej odwodnienie. W latach 2008-2012 (w 2012 wiosną) w ramach napraw częściowych naprawiono łącznie 1.175,9 m² nawierzchni drogi (1,8 % jej przebudowanej powierzchni całkowitej), z czego na koszt DSDiK 926,9 m² za 66.6 tys. zł⁵, a w pozostałej części na koszt wykonawcy przebudowy.

3.1. Należy zauważyć, że naprawy częściowe przebudowanego w latach 2004-2005 ponad 11 km odcinka drogi wojewódzkiej nr 389 - realizowano bez dokonania kompleksowej analizy przyczyn przyspieszonej degradacji nawierzchni. Na odbudowanym odcinku tej drogi dokonano wprawdzie 4 odwiertów warstwy ścieralnej, wskazujących, iż jednym z powodów przedwczesnego pojawienia się ubytków warstwy ścieralnej jest zastosowanie geosiatki bezpośrednio pod warstwą ścieralną, zamiast co najmniej pod warstwą wiążącą, jednakże analiza tych odwiertów jest niewystarczająca dla ustalenia przyczyn powstawania spękań siatkowych, świadczących o utracie nośności, czy zapadliska w jezdni o głębokości ok. 1,5 m.

3.2. NIK negatywnie ocenia niedochowanie należytej staranności przez Inżyniera Kontraktu Dolnośląskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, który wystawił 22 listopada 2005 r. Świadectwo Przejęcia Robót bez dokonania wizji w terenie, a 23 listopada 2007 r. Świadectwo Wykonania Robót, mimo występujących wad o trwałym charakterze. W konsekwencji Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich był zobowiązany do zwrotu kwot zatrzymanych (łącznie o równowartości 190,2 tys. euro) pozbawiając się prawa skutecznego żądania usunięcia wad na koszt wykonawcy.

⁵ Przyjęto kalkulację: 109,28 t masy x 608,85 zł/tonę

4. NIK nie wnosi uwag do sposobu ustalenia ostatecznego przebiegu 61,6% całkowitej długości planowanej drogi wojewódzkiej Bielany – Łany – Długoleka, tj. odcinków tej drogi o łącznej długości 18,169 km. Dla 2 odcinków, o planowanej długości ponad 11,3 km do czasu kontroli ostateczny przebieg tej drogi nie został ustalony (prawomocnymi decyzjami pozwolenie na budowę).

Drogę wojewódzką Bielany – Łany – Długoleka zaprojektowano w parametrach drogi klasy G 2x2, z prędkością projektowaną $V_p=70$ km/h, prędkością miarodajną $V_m=80$ km/h, szerokością jezdni 7 m z utwardzonymi poboczeniami. Przebieg na całej jej długości 29,5 km został zaplanowany w sposób zbieżny z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego gmin Wrocław, Kobierzyce, Św. Katarzyna, Czernica i Długoleka. Przebieg tej drogi dla będących obecnie w końcowej fazie budowy odcinków Łany – skrzyżowanie z ul. Stachocińską we Wrocławiu, przed marcem 2008 r. był przedmiotem dyskusji w Zarządzie Województwa i działań DSDiK w zakresie ustalenia ceny opracowania dokumentacji budowlanej dla innego jej przebiegu. Jednak wobec kosztów jej opracowania (ok. 2 mln zł) i jak zeznał Grzegorz Roman – członek Zarządu Województwa Dolnośląskiego, braku nowych okoliczności uzasadniających zmianę lokalizacji drogi, Zarząd Województwa odstąpił od planów korekty jej przebiegu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wyegzekwowanie od służb drogowych Powiatu Ząbkowickiego rzetelnego wykonania remontu częściowego ul. Kamienieckiej w Ząbkowicach Śląskich.
2. Dokonanie rzetelnej, pełnej analizy stanu technicznego przebudowanego w latach 2004-2005 odcinka drogi 389, w tym m.in. przyczyn powstawania pęknięć siatkowych i 1,5 m zapadliska oraz przyczyn przedwczesnego zużywania się nawierzchni na tym odcinku drogi, celem przeciwdziałania temu zjawisku oraz rozważenia możliwości wystąpienia z roszczeniami rekompensującymi szkody powstałe w wyniku ewentualnych wad projektu technicznego lub wadliwego wykonania.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK (w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK (w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK (w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.