



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.011.02.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/094 – Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler Ryszard Lutyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94697 z 26.05.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana Urząd Gminy Waganiec, ul. Dworcowa 11, kod pocztowy 87-731 Waganiec¹,
ul. Wieniecka 39, 87-800 Włocławek

Kierownik jednostki
kontrolowanej Piotr Kosik – Wójt Gminy Waganiec²

(dowód: akta kontroli str. 91-93)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działania Wójta⁴ w latach 2012-2014, w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg Gminy Waganiec⁵ przy budowie autostrady A1, polegające na: podpisaniu z wykonawcami autostrady A1 porozumień służących ochronie dróg gminnych eksploatowanych przy budowie tej autostrady, monitorowaniu stanu technicznego oraz egzekwowaniu napraw zniszczeń lub uszkodzeń odcinków dróg gminnych użytkowanych przez pojazdy wykorzystywane przy budowie tej autostrady. W powyższym zakresie współdziałano również z Oddziałem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy⁶.

Izba negatywnie ocenia natomiast:

- nieopracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej Gminy Waganiec, co naruszało art. 20 pkt 1 ustawy o drogach,
- nieprzeprowadzanie okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu dróg gminnych i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, co stanowiło naruszenie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane⁷,

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Dalej: „Wójt”, zajmujący to stanowisko od 27 listopada 2014 r. Poprzednio Wójtem Gminy w okresie od 4 lipca 1994 r. do 26 listopada 2014 r. był Piotr Marciniak.

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

⁴ Dalej również: „Zarządca dróg gminnych”. Zgodnie z postanowieniami art. 19 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o drogach” – zarządcą drogi dla dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), tj. organ samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg).

⁵ Dalej: „Gmina”.

⁶ Dalej: O/GDDKiA.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. – dalej: „Prawo budowlane”.

- nierzetelne prowadzenie książek dróg gminnych, które nie zawierały części wpisów wymaganych rozporządzeniem 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 tunelom⁸, zobowiązującym zarządcę drogi do prowadzenia książki drogi i zawarcia w niej danych wymaganych w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia,
- nieprowadzenie dziennika objazdu dróg gminnych, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 ww. rozporządzenia MI o numeracji dróg, zobowiązującego Zarządcę drogi do prowadzenia dziennika objazdu dróg i zawarcia w nich danych wymaganych w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia,
- nieprzekazywanie do O/GDDKiA w Bydgoszczy rocznych informacji za lata 2012-2014 o sieci dróg publicznych będących w zarządzie Gminy, czym naruszono § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu
faktycznego

Według prowadzonej w Urzędzie ewidencji, na terenie Gminy Waganiec było w badanym okresie 48 dróg publicznych, których długość wynosiła ogółem 84,5 km. Ruch pojazdów przewożących materiały w trakcie budowy autostrady A-1 odbywał się na 12 odcinkach dróg gminnych, z czego w 2012 r. - na siedmiu odcinkach o łącznej długości 6,3 km, w 2013 r. – na pięciu odcinkach (2,5 km) i w 2014 – na trzech odcinkach o łącznej długości 3,5 km.

(dowód: akta kontroli str. 223-226; 313-317; 432-464)

Stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego Urzędu¹⁰ w latach 2012-2014 zadania w zakresie zarządzania drogami wykonywane były w ramach jednoosobowego stanowiska ds. budownictwa, dróg i mienia komunalnego, usytuowanego w Referacie Gospodarki Komunalnej (RGK), podległym zastępcy Wójta Gminy Waganiec.

Żadna z osób odpowiedzialnych za wykonywanie i nadzorowanie zadań Gminy dotyczących zarządzania drogami nie posiadała przygotowania merytorycznego (w tym odbytych szkoleń) do wykonywania zadań zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 56-93)

⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 582 – dalej „rozporządzenie MI o numeracji dróg”.

⁹ Dz. U. z 2005 r., Nr 67, poz. 583 - dalej „rozporządzenie MI o informacji”.

¹⁰ Regulamin organizacyjny ustanowiony zarządzeniem Nr 32.2014 Wójta Gminy Waganiec z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie: Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Waganiec, ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniami Nr 60.2014 z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany załącznika nr 1 oraz załącznika nr 2 do Zarządzenia nr 32.2014 z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Waganiec; Nr 2.2015 z dnia 7 stycznia 2015 r. w sprawie Zmiany załącznika nr 1 oraz załącznika nr 2 do Zarządzenia nr 32.2014 z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Waganiec oraz załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 60.2014 z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany załącznika nr 1 oraz załącznika nr 2 do Zarządzenia nr 32.2014 z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Waganiec. Poprzednio obowiązywały regulaminy organizacyjne ustanowione zarządzeniami Wójta Gminy Waganiec nr 48/09 z 6 października 2009 r. i Nr 16.2013 z dnia 22 kwietnia 2013 r. (oba w sprawie: Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Waganiec).

W Urzędzie prowadzono w wersji elektronicznej, tj. przy pomocy programu komputerowego „EWIDR 2010”, ewidencję dróg gminnych, w tym książki drogi, o których mowa w § 9-11 rozporządzenia MI o numeracji dróg.

Dla wszystkich zarządzanych odcinków dróg, książki drogi założono w 2010 r, ale wypełniono je jedynie częściowo. Z danych w nich zawartych nie wynikały żadne różnice w stanie dróg gminnych przed rozpoczęciem budowy autostrady A-1 i po jej zakończeniu.

(dowód: akta kontroli str. 227-273; 432-464)

1.2. Monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanego odcinka autostrady A-1

Opis stanu
faktycznego

Poza podstawowym nadzorem nad stanem technicznym dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków autostrady A-1, Zarządca dróg gminnych nie ustanowił w badanym okresie procedur dodatkowego bieżącego nadzoru¹¹, a także nie dokumentował wykonywanych objazdów dróg gminnych. W Urzędzie posiadano natomiast korespondencję prowadzoną z wykonawcami robót w zakresie wyników monitoringu prac i transportu budowlanego, w tym ujawnionych zagrożeń dla stanu technicznego dróg lokalnych i żądania ich naprawy. Dowodziła ona, że dodatkowy nadzór nad przedmiotowymi odcinkami dróg był faktycznie prowadzony.

(dowód: akta kontroli str. 103-135; 178-190; 341-360; 432-464)

Pan Piotr Marciniak – były Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że: monitoring prac i transportu budowlanego prowadzony był na bieżąco przez Wójta oraz upoważnionych pracowników Urzędu, przy współpracy z mieszkańcami, sołtysami i radnymi z przyległego terenu budowy. Każdy zgłaszany przypadek był natychmiast weryfikowany przez wizytę pracownika lub Wójta w terenie. W zależności od wielkości zagrożenia dla ludzi lub infrastruktury podejmowane były odpowiednie działania: np. wezwania policji, przedstawiciela wykonawcy. W większości przypadków sporządzano również pisemną lub elektroniczną informację o zaistniałych zdarzeniach, przekazywaną do przedstawiciela wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 415-422)

1.3 Zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowanego odcinka autostrady A-1

Opis stanu
faktycznego

Jedenaście spośród 48 dróg gminnych posiadało projekt stałej organizacji ruchu, przy czym, na 12 odcinków dróg wykorzystywanych przy budowie autostrady A-1 stałe organizacje ruchu ustalone były dla pięciu z nich. Podczas wykonywania poszczególnych etapów robót wykonawcy autostrady występowali do zarządzającego ruchem – Starosty Aleksandrowskiego o wprowadzanie na czas budowy tymczasowych projektów organizacji ruchu. Wójt Gminy Waganiec opiniował te projekty pozytywnie, a pracownicy Urzędu uzgadniali z wykonawcami autostrady A-1 trasy dojazdu drogami gminnymi do budowanego odcinka A1. W porozumieniach z wykonawcami Wójt wyraził zgodę na przewóz materiałów i sprzętu wskazanymi drogami.

(dowód: akta kontroli str. 150-161; 223-226; 274-304; 432-464)

¹¹ Nie istniał formalny wymóg w tym zakresie.

1.4 Nadzór nad działalnością osób wykonujących zadania zarządu dróg oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie zewnętrzne instytucje kontrolne, w tym również Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzały kontroli obejmujących swym zakresem zagadnienia związane ze stanem technicznym, dokumentacją i oznakowaniem dróg gminnych użytkowanych przy budowie autostrady A-1. Sprawowanie nadzoru nad działalnością osób realizujących zadania Gminy w zakresie zarządzania drogami należało do obowiązków kierownika RGK, nadzorującego jego pracę – zastępcy Wójta oraz Zarządcy dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 14-90; 432-464)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Zarządca dróg gminnych nie opracował projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych, do czego był zobowiązany na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy o drogach. Zadanie to, a także uczestnictwo w opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należało do obowiązków podinspektora ds. budownictwa, dróg i mienia komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 412-422; 432-464)

2. W latach 2012-2014 Zarządca dróg gminnych nie prowadził rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych dróg gminnych i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wymienionych przeglądów nie wykonywano również przed okresem badanym, w czasie kadencji byłego Wójta Gminy (od 4 lipca 1994 r.). Stanowiło to naruszenie przepisów art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Zadania tego nie powierzono do realizacji żadnemu pracownikowi Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 263-273; 432-464)

3. Zarządca dróg gminnych nierzetelnie prowadził książki dróg gminnych, które nie zawierały m.in.: informacji na temat osób upoważnionych do prowadzenia zapisów w przedmiotowych książkach, opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi, dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi, protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, schematów skrzyżowań z innymi drogami i danych charakterystycznych tych skrzyżowań. Książki te były także nieaktualne w zakresie danych technicznych dróg, z których korzystano przy budowie Autostrady A1. Z danych w książkach dróg nie wynikały żadne różnice w stanie dróg gminnych przed rozpoczęciem budowy autostrady A-1 i po jej zakończeniu.

Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 1 pkt 1 oraz § 10 i 16 rozporządzenia MI o numeracji dróg, zobowiązującego Zarządcę drogi do prowadzenia książki drogi i zawarcia w niej danych wymaganych w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 227-273; 432-464)

4. Zarządca dróg gminnych nie prowadził dziennika objazdu dróg gminnych, wobec czego dokumentacja dróg nie zawierała danych o zauważonych usterkach, brakach i uszkodzeniach, dacie i miejscu ich lokalizacji, a także zaleceniach pokontrolnych i terminie ich realizacji. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 rozporządzenia MI o numeracji dróg, zobowiązującego zarządcę drogi do

prowadzenia dziennika objazdu dróg i zawarcia w nich danych wymaganych w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 263-273; 432-464)

5. W Urzędzie nie sporządzano i nie przekazywano do O/GDDKiA w Bydgoszczy rocznych informacji o sieci dróg publicznych będących w zarządzie Gminy za lata 2012-2014. Do działań tych Zarządca dróg gminnych zobowiązany był § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia MI o informacji.

(dowód: akta kontroli str. 412-414; 432-464)

Z wyjaśnień Pana Piotra Marciniak – byłego Wójta Gminy, w sprawie przyczyn powstania wyżej wymienionych nieprawidłowości wynika m.in., że: *do powstania stwierdzonych przez kontrolę NIK nieprawidłowości przyczyniły się braki kadrowe, nieprecyzyjne zakresy czynności pracowników, dynamika zdarzeń w okresie budowy autostrady, ograniczone możliwości finansowe Gminy i zbieg innych zdarzeń trudnych do przewidzenia. Wobec utraty w 1995 r. mocy obowiązującego Planu Zagospodarowania Przestrzennego (PZP), w latach 2013-2014 opracowane zostało Studium Zagospodarowania Przestrzennego dla Gminy. Studium stanowiło podstawę do sporządzenia nowego PZP, którego jednym z elementów jest określenie potrzeb i zaplanowanie rozwoju istniejącej sieci drogowej. Studium w 2014 r. zostało zaskarżone przez Wojewodę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, a uchwała Rady Gminy Waganiec wyrokiem z 13 listopada 2014 r. uchylona.*

(dowód: akta kontroli str. 415-422)

Wójt Gminy Waganiec Pan Piotr Kosik i Arkadiusz Żak – Zastępca Wójta Gminy (zajmujący swoje stanowiska od listopada 2014 r.), w powyższych sprawach podali m.in., że: *po objęciu swoich stanowisk wobec natłoku innych spraw, - które ujawniły się po wygranych wyborach oraz zważywszy, iż do chwili obecnej minęło dopiero około pół roku od objęcia przez nich stanowisk, nie docierały do nich sygnały o problemach związanych z przedmiotowymi drogami. Sygnały, które przekazywane były w tej materii (zarówno przez radnych, sołtysów, jak i inne osoby) dotyczyły bieżącego utrzymania pozostałych dróg gminnych. W wyniku braku skarg w zakresie dróg gminnych uznawano, iż kwestie wynikające z realizacji przedmiotowych zadań są wykonywane w sposób prawidłowy i nie zachodziła potrzeba dodatkowego ich kontrolowania, a natłok spraw i kolejne pogłębiające się braki kadrowe wykluczały możliwość szczegółowej weryfikacji realizacji zadań z przedmiotowego zakresu dróg. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 423-431)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

2.1 Porozumienia/umowy z wykonawcami budowy odcinka autostrady A-1 w zakresie sposobu korzystania z dróg lokalnych

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Wójt Gminy Waganiec zawarł sześć umów z wykonawcami budowy odcinka autostrady A-1, w zakresie sposobu korzystania z dróg gminnych.

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna

W zawartych umowach zabezpieczano interesy Gminy, określając m.in.: drogi wykorzystywane przez pojazdy wykonawcy i okres użytkowania, obowiązki stron, w tym zobowiązania wykonawcy m.in. do wykonania – na swój koszt i zgodnie z ustalonym zakresem – prac związanych z bieżącym utrzymaniem i naprawą dróg, gdy taka konieczność wyniknie w toku ich eksploatacji. W przypadku, kiedy wykonawca nie dokonałby naprawy drogi w uzgodnionym terminie, Gmina zapewniła sobie możliwość zlecenia wykonania zastępczego i obciążenia wykonawcy poniesionymi kosztami.

Strony w zawartych umowach nie ustaliły obowiązku każdorazowego oszacowania (udokumentowania) wielkości uszkodzeń powstałych w wyniku prac przy budowie autostrady A-1 na zarządzanych przez Gminę drogach, stąd oszacowań takich nie wykonywano. W celu zapewnienia sprawności realizacji podjętych w umowie zobowiązań, wykonawcy zobowiązywali się do dokonywania bieżących napraw drogi, także po zgłoszeniu takiego faktu przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 103-135; 432-464)

Porozumieniami z dnia 20 września i 27 grudnia 2012 r. zawartymi między Wójtem, a SRB Civil Engineering Ltd. rozwiązano umowę z dnia 6 kwietnia 2011 r. (z powodu nagłego zakończenia realizacji budowy drogi A-1 przez tego wykonawcę). W wyniku zawartych porozumień SRB Civil Engineering Ltd. – tytułem rozliczenia zobowiązań wynikających z ww. umowy – przekazał z własnych środków Gminie Waganiec: 1 376 ton kruszywa wapiennego o szacunkowej wartości 73,3 tys. zł; 1 696 ton kruszywa bazaltowego o szacunkowej wartości 161,7 tys. zł; 531 ton destruktu asfaltowego o szacunkowej wartości 15,9 tys. zł; 6 886 ton piasku o szacunkowej wartości 75,8 tys. zł. Łącznie szacunkowa wartość przekazanych Gminie materiałów wyniosła 326,7 tys. zł. Materiały te zostały opomiarowane i przyjęte na stan w ewidencji finansowej Urzędu, a następnie wykorzystywane w latach 2013-2015 przy naprawie dróg gminnych, zarówno tych wykorzystywanych przy budowie autostrady A1 jak i pozostałych. Jak wyjaśnił Pan Piotr Marciniak – były Wójt Gminy napraw dróg dokonywano systemem gospodarczym przy użyciu sprzętu i pracowników Gminy, z udziałem mieszkańców poszczególnych sołectw (sporadycznie korzystano ze sprzętu obcego). Z łącznej wartości przekazanych Gminie materiałów w poszczególnych latach badanego okresu, do remontu dróg gminnych wykorzystano kruszywo o wartości 316,3 tys. zł. Na stanie magazynowym pozostała jedynie niewykorzystana część piasku o wartości 10,4 tys. zł. Przejęte kruszywo, w tym przekazany piasek, który nie został wbudowany w ilości 948 ton składowano na wygrodzonym terenie stanowiącym własność Gminy.

Prowadzona w Urzędzie ewidencja księgowa nie pozwalała na wyodrębnienie wydatków poniesionych z podziałem na konkretne drogi, czy też odcinki dróg. Poniesione koszty na: płace pracowników, zakup paliwa do sprzętu czy też innych materiałów eksploatacyjnych zużytych przy prowadzonych pracach zostały zaewidencjonowane w ogólnej puli środków przeznaczonych na utrzymanie dróg gminnych. Jak wyjaśniła Pani Danuta Roszko – Skarbnik Gminy od listopada 2014 r. trwają prace przygotowawcze w celu wprowadzenia ewidencji pozwalającej odzwierciedlać koszty ponoszone na remont poszczególnych odcinków dróg. Zdaniem Skarbnika Gminy proces dostosowania ewidencji dróg wymaga podjęcia wielu czynności, m.in. zmiany ewidencji środków trwałych, ewidencji księgowej, instrukcji obiegu dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 103-118; 164-177; 432-464)

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych (w przypadku nieskuteczności działań podejmowanych przez zarządcę drogi w trakcie trwania budowy)

Opis stanu
faktycznego

Według prowadzonej przez Urząd korespondencji, w badanym okresie nie wystąpiły przypadki nieskuteczności działań podejmowanych przez Zarządcę dróg gminnych wobec wykonawców autostrady A-1, w trakcie jej budowy. Niektóre naprawy dróg gminnych były realizowane przez wykonawców z opóźnieniem, po licznych interwencjach pracowników Urzędu lub Wójta Gminy Waganiec.

Pan Piotr Marciniak – były Wójt Gminy w powyższej sprawie wyjaśnił m.in., że w trakcie realizacji budowy drogi A-1 pracownicy Urzędu prowadzili dodatkowy monitoring nad stanem technicznym dróg gminnych zlokalizowanych w pobliżu budowanej drogi A-1, poprzez wykonywanie objazdów odcinków dróg, w pobliżu których prowadzono roboty budowlane. W wyniku współpracy z mieszkańcami, sołtysami i radnymi z przyległego terenu budowy zgłaszane były przypadki uszkodzeń dróg, lub ich niewłaściwego wykorzystania. Przypadki te weryfikowano w terenie przez Wójta, lub pracownika Urzędu. Zarządca drogi nie zawsze dokumentował prowadzone działania. Występowały także przypadki, że pojazdy wykonawcy budowy i dostawców materiałów poruszały się również po drogach nie wyznaczonych w zawartych porozumieniach. Urząd, w zależności od wielkości zagrożenia dla ludzi lub infrastruktury, podejmował odpowiednie działania: wezwania policji, przedstawiciela wykonawcy oraz wystosowywał wezwania do wykonawców o zaprzestanie tego typu działań i naprawę wyrządzonych szkód.

(dowód: akta kontroli str. 415-422; 432-464)

Z informacji uzyskanej przez NIK w czasie trwania niniejszej kontroli od Komendanta Powiatowej Policji w Aleksandrowie Kujawskim wynika, że w badanym okresie ilość zdarzeń drogowych na odcinkach dróg gminnych wykorzystywanych przy budowie autostrady A-1, przedstawiała się następująco:

- w 2012 r. – odnotowano jedno zdarzenie w ruchu drogowym na w/w odcinkach dróg - uszkodzenie pojazdu osobowego na skutek ubytków w jezdni;
- w 2013 r. – odnotowano dziewięć zgłoszeń, w tym dwa uszkodzenia pojazdów osobowych na skutek ubytków w jezdni, dwa potwierdzone zgłoszenia o przeładowanych pojazdach budowy, pięć niepotwierdzonych zgłoszeń o przeładowanych pojazdach budowy, nadmiernej ich szybkości i nieprawidłowym oznakowaniu dróg;
- w 2014 r. – odnotowano trzy zgłoszenia, które dotyczyły przeładowanych pojazdów budowy lub nieprawidłowego korzystania z dróg gminnych. Zgłoszenie zostało potwierdzone.

(dowód: akta kontroli str. 388-390)

Na podstawie posiadanej przez Urząd dokumentacji nie było możliwości stwierdzenia różnic w stanie dróg gminnych przed rozpoczęciem budowy autostrady A-1 i po jej zakończeniu¹³. Przeprowadzona przez pierwszego wykonawcę inwentaryzacja stanu dróg gminnych użytkowanych przy budowie autostrady A-1, wraz z dokumentacją filmową i opisem (stanowiąca załącznik do zawieranych umów) również nie dawała takiej możliwości, gdyż wykonana została w trakcie budowy (w styczniu i lutym 2011 r.) i dotyczyła tylko 6 odcinków dróg gminnych używanych na początku budowy autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 409-411; 432-464)

¹³ Opisano w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym w Części III „Opis ustalonego stanu faktycznego”; Obszar 1.

Według wyjaśnień Pana Piotra Marciniak – byłego Wójta Gminy, wynikało to z faktu, że w pierwszym etapie budowy autostrady A-1 wykonawcy traktowali wszystkie drogi, jako publiczne – ogólnodostępne i przed rozpoczęciem budowy nie zawierali umów z samorządami na wykorzystanie dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 415-422)

Gmina wyegzekwowała naprawę wszystkich dróg użytkowanych przy budowie autostrady A-1, co – w odniesieniu do pięciu odcinków dróg gminnych wykorzystywanych przy budowie autostrady A1 – potwierdziły oględziny kontrolera NIK.

(dowód: akta kontroli str. 215-222; 423-431)

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

Opis stanu
faktycznego

Z oględzin pięciu z 12 odcinków dróg wykorzystywanych przy budowie autostrady A-1¹⁴, przeprowadzonych przez kontrolera NIK w dniu 26 czerwca 2015 r. wynikało, że ich nawierzchnia była w stanie dobrym – w trzech przypadkach (na dwóch odcinkach – bitumiczna, a na trzecim – wykonana z destruktu asfaltowego). Na pozostałych dwóch odcinkach (o nawierzchni z kamienia granitowego) występowały wyboje i nierówności poprzeczne, które zdaniem uczestniczącego w oględzinach pracownika Urzędu, powstały w wyniku eksploatacji drogi po jej odbiorze od wykonawcy. Trzy poddane oględzinom odcinki dróg gminnych były drogami gruntowymi i nie posiadały oznakowania znakami drogowymi oraz projektów organizacji ruchu¹⁵. Dla dwóch pozostałych posiadane projekty organizacji ruchu były nieaktualne.

Jak wyjaśnił Pan Arkadiusz Żak – Zastępca Wójta, Zarządca dróg gminnych zamierza dokonać weryfikacji i aktualizacji posiadanej stałej organizacji ruchu na drogach gminnych. Dodał również, że w okresie ostatniego półrocza pracownicy Urzędu dokonywali oceny stanu technicznego dróg gminnych i drogowych obiektów inżynierskich także na odcinkach, na których odbywał się ruch pojazdów budowy autostrady, jednakże nie dokumentowali tych czynności. Z ocen tych wynika m.in., że: ustalenia w zakresie napraw i remontów dróg oraz ich trwałości, zawarte w umowach z wykonawcami autostrady A1 zostały zrealizowane i przez Gminę wyegzekwowane, co niestety, jak ujawniła kontrola NIK nie zawsze zostało w sposób należyty udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 215-222; 423-427)

2.4. Współdziałania zarządcy dróg z oddziałem GDDKiA

Opis stanu
faktycznego

Według prowadzonej przez Urząd korespondencji, współpraca z O/GDDKiA polegała m.in.: na spotkaniach roboczych z wykonawcami robót oraz przedstawicielami okolicznych Gmin, korektach dokumentacji projektowej, udziałach w odbiorach poszczególnych etapów robót. Kontakt z przedstawicielami O/GDDKiA w zakresie budowy autostrady A-1 odbywał się na poziomie koordynatora, inżyniera kontraktu i w czasie narad koordynacyjnych. W szczególnych przypadkach odbywały się spotkania z Dyrektorem Oddziału GDDKiA. W zależności od stopnia zawansowania prac autostradowych następowały korekty własnych prac remontowych i inwestycyjnych Gminy Waganiec.

Wójt Gminy podał m.in., że: *pierwotnie przed rozpoczęciem procesu budowy O/GDDKiA w Bydgoszczy zorganizował spotkanie robocze z przedstawicielami*

¹⁴ Wszystkie odcinki dróg gminnych ujęte były w umowach zawartych pomiędzy Urzędem, a wykonawcami robót budowlanych przy budowie drogi A-1.

¹⁵ Oznakowanie znakami drogowymi i projekty organizacji ruchu nie były wymagane dla tych dróg.

samorządów z terenów planowanej budowy, na którym zapowiadał szerszą pomoc i współpracę z Gminami. Następnie w trakcie budowy kontakt z przedstawicielami O/GDDKiA był relatywnie znikomy, większość spraw regulowanych było na poziomie Gmina – wykonawca. O/GDDKiA przyjął stanowisko, że stosunek prawny dotyczący korzystania przez wykonawcę z dróg gminnych został uregulowany w umowach/porozumieniach cywilno-prawnych, a O/GDDKiA, jako inwestor, nie posiada delegacji prawnej do ingerowania w czynności prawne, w których nie jest stroną.

(dowód: akta kontroli str. 162-163; 305-310; 415-422; 432-464)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych.
2. Przeprowadzanie rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg, ze szczególnym uwzględnieniem jego wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.
3. Zaktualizowanie i rzetelne prowadzenie ksiąg dróg gminnych.
4. Prowadzenie dziennika objazdu dróg gminnych.
5. Coroczne sporządzanie i przekazywanie do O/GDDKiA w Bydgoszczy informacji o sieci dróg publicznych będących w zarządzie Gminy.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

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.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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.

Bydgoszcz, dnia sierpnia 2015 r.

Kontroler:
Ryszard Lutyński
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis