



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 410.011.03.2015

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 Jacek Kalas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94700 z dnia 8 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2-3)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Lubanie, Lubanie 28 A 87-732 Lubanie (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Larysa Krzyżańska, Wójt Gminy Lubanie¹ (dalej: „Wójt”)

(dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wójta³ w latach 2012-2014⁴ w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg gminy Lubanie (dalej: „drogi gminne”) przy budowie autostrady A-1 Toruń-Stryków⁵ (dalej: „odcinek autostrady A-1”), polegające na: podpisaniu z wykonawcami odcinka autostrady A-1 porozumień służących ochronie dróg gminnych eksploatowanych przy budowie tego odcinka autostrady, monitorowaniu stanu technicznego oraz egzekwowaniu większości napraw zniszczeń lub uszkodzeń odcinków dróg gminnych użytkowanych przez pojazdy wykorzystywane przy budowie tej autostrady. W powyższym zakresie współdziałało również z Oddziałem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy (dalej: „O/GDDKiA”).

NIK negatywnie ocenia natomiast:

- nieopracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej Gminy, 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

¹ Zastępując to stanowisko od 01 grudnia 2014 r. Poprzednio Wójtem Gminy w okresie od 22 listopada 2010 r. był Sławomir Piernikowski.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

³ Dalej również: „Zarządca drogi”. 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).

⁴ Z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, co do zdarzeń które miały wpływ na kontrolowany okres.

⁵ Na odcinkach: I Czerniewice-Odolion od km 151+900 do km 163+300 oraz Odolion-Brzezie od km 163+300 do km 186+366.

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 Budowlane⁶ (dalej: „Prawo budowlane”),

- nieprowadzenie ksiąg dróg gminnych, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 pkt 1 i § 10 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 tunelom⁷ (dalej: „rozporządzenie MI o numeracji dróg”),
- nieprowadzenie dzienników objazdu dróg gminnych, co naruszało § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 rozporządzenia MI o numeracji dróg.

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 formularzy danych o sieci dróg publicznych, na terenie Gminy Lubanie ogólna długość dróg publicznych będących w zarządzie Wójta wynosiła 85,6 km. Ruch pojazdów przewożących materiały w trakcie budowy odcinka autostrady A-1 odbywał się na 12 drogach gminnych⁸, z czego w 2012 r. – o łącznej długości 12 km, w 2013 r. – 4,1. km i w 2014 – o łącznej długości 3,6 km.

(dowód: akta kontroli str. 346,351)

Według Regulaminu organizacyjnego⁹ zadania mające na celu rozbudowę i utrzymanie w należytym stanie infrastruktury Gminy, ze szczególnym uwzględnieniem budowy dróg należały do zadań Referatu Inwestycyjno-Gospodarczego¹⁰ (dalej: „Referat”). Zadania związane z ewidencją dróg miała wykonywać osoba zajmująca stanowisko ds. zamówień publicznych i projektów UE oraz ewidencji dróg¹¹. W okresie objętym kontrolą żadnemu z pracowników Referatu nie powierzono wypełniania ustawowych zadań zarządcy dróg. W okresie od 1 lutego 2003 r. funkcję kierownika Referatu pełniła osoba z wykształceniem pedagogicznym rolniczym¹², która nie uczestniczyła w szkoleniach dotyczących zarządzania drogami. Od 4 października 2011 r. kierownik Referatu została powołana na stanowisko Zastępcy Wójta¹³. W tym czasie nikomu z pracowników nie powierzono wykonywania obowiązków kierownika Referatu. Wójt wyjaśniła, że w Urzędzie trwa reorganizacja kadrowa, w efekcie której m.in. zakres obowiązków nałożonych na zarządcę dróg zostanie powierzony osobie merytorycznie do tego przygotowanej.

(dowód: akta kontroli str. 1-68, 71, 348-349)

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁸ 190107C, 190131C, 190128C, 190112C, 190120C, 190113C, 190111C, 190101C, 190129C, 190128C, 190131C, 190122C.

⁹ Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Lubanie wprowadzony Zarządzeniem Nr 0050.28.2011 Wójta Gminy Lubanie z dnia 16 września 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Lubanie.

¹⁰ § 23 Regulaminu Organizacyjnego.

¹¹ § 14 pkt. 3 Regulaminu Organizacyjnego. Faktycznie stanowisko określone zostało jako inspektor ds. zamówień publicznych i projektów z Unii Europejskiej (zakres czynności pracownika podpisany w 2011 r.).

¹² Ze stażem w administracji rządowej i samorządowej.

¹³ Do 9 grudnia 2014 r. sprawowała bezpośredni nadzór nad Referatem.

W Referacie nie było ustalonych procedur określających warunki wykonywania zadań z zakresu zarządzania drogami, a żaden z jego pracowników nie posiadał uprawnień budowlanych, ani zaświadczeń o przebytych szkoleniach z zakresu zarządzania drogami.

(dowód: akta kontroli str. 9)

Urząd terminowo składał do Instytutu Badawczego Dróg i Mostów roczne informacje o sieci dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 71-97)

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

Opis stanu
faktycznego

Była Z-ca Wójta zeznała, że kontrole stanu dróg wykonywali wspólnie Wójt i Komisja Infrastruktury Rady Gminy¹⁴. Ustalenia z tych kontroli były podstawą do typowania dróg przewidzianych do remontu. Protokołów z tych czynności nie wykonywano. Zarządca drogi w badanym okresie nie ustanowił procedur dodatkowego bieżącego nadzoru¹⁵ nad stanem technicznym dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków autostrady A-1, a także nie dokumentował wykonywanych objazdów dróg gminnych. Dodatkowy bieżący nadzór nad stanem technicznym dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanego odcinka autostrady A-1, monitoring prac i transportu budowlanego, w zakresie zagrożeń dla stanu technicznego dróg lokalnych polegał na kontrolach okolic wykonywania prac budowlanych i dokonywany był przez byłego Wójta lub Z-cę Wójta. Z czynności tych nie sporządzano notatek.

(dowód: akta kontroli str. 98-120)

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

Opis stanu
faktycznego

Urząd posiadał cztery zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu dla 12 dróg eksploatowanych na podstawie umowy¹⁶ z 6 kwietnia 2011 r. z Konsorcjum¹⁷ (dalej: „Konsorcjum I”) i od 10 marca 2014 r.¹⁸ z kolejnym wykonawcą odcinka autostrady A-1¹⁹ (dalej: „Konsorcjum II”). Drogi znajdujące się w zarządzie Wójta pojazdy wykonawcy budowy zaczęły eksploatować jeszcze przed podpisaniem umowy z Konsorcjum I. Dla okresu poprzedzającego podpisanie umowy z Konsorcjum I Urząd nie dysponował dokumentami wskazującymi jakimi drogami poruszały się pojazdy budowy. Po 6 kwietnia 2011 r. umowy określały trasy dojazdowe do budowanego odcinka, za wyjątkiem odcinka drogi 190129C²⁰, którą wykonawca odcinka autostrady A-1, na podstawie ustnego porozumienia z Wójtem, transportował wodę beczkowozami – nawierzchnia drogi nie została uszkodzona²¹. Wójt nie wydawał zezwoleń przejazd pojazdów nienormatywnych, wykorzystywanych przy budowie odcinka autostrady A-1²². Dla dróg wykorzystywanych przy budowie odcinka autostrady A-1 ustalane były czasowe organizacje ruchu określające m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Podczas wykonywania poszczególnych etapów

¹⁴ Często także inspektor ds. budownictwa, pracownik Urzędu.

¹⁵ Nie istniał formalny wymóg w tym zakresie.

¹⁶ A/11/2022/RK/037.

¹⁷ W składzie: SRB Civil Engineering Ltd., PBG S.A., APRIVIA S.A., HYDROBUDOWA Polska S.A., John Sisk & Son Ltd.

¹⁸ Data umowy z Gminą.

¹⁹ W składzie: SALINI POLSKA Sp. z o.o., IMPREGILO S.p.A., Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów Kobylarnia S.A.

²⁰ koło miejscowości Bodzia.

²¹ Według notatki służbowej Wójta z dnia 27 czerwca 2012 r.

²² Do Urzędu nie występowano o zezwolenie na przejazd tymi pojazdami.

robót wykonawcy autostrady występowali do zarządzającego ruchem – Starosty Włocławskiego o wprowadzanie tymczasowych (na czas budowy) projektów organizacji ruchu. Wójt Gminy Lubanie projekty te opiniował pozytywnie.

W związku z budową odcinka autostrady A-1 Wójt nie zwracał się do Policji lub Inspekcji Transportu Drogowego o kontrole pojazdów obsługujących te budowy.

(dowód: akta kontroli str. 119-152, 173-178, 195-242, 346)

Komenda Miejska Policji we Włocławku w latach 2012-2014, na odcinkach dróg znajdujących się w zarządzie Wójta, na których mógł odbywać się ruch pojazdów przewidzianych do budowy odcinka autostrady A-1 zarejestrowała trzy zdarzenia drogowe (kolizje), których przyczyną był niewłaściwy stan jezdni i jedno zdarzenie, którego przyczyną było niewłaściwe zabezpieczenie robót drogowych. Zarządca drogi nie posiadał informacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 73-97, 154)

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 NIK, nie przeprowadzały kontroli obejmujących swym zakresem zagadnienia związane ze stanem technicznym, dokumentacją i oznakowaniem dróg gminnych użytkowanych przy budowie odcinka autostrady A-1. Kontrole wewnętrzne również nie dotyczyły badanego zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 156-172)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Wójt nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej Gminy do czego był zobowiązany na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy o drogach.

Była Z-ca Wójta zeznała, że tego dokumentu nie opracowano, gdyż „zawsze w gminie były pilniejsze sprawy do opłacenia czy realizowania”.

(dowód: akta kontroli str. 108)

2. Zarządca drogi nie przeprowadzał okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, do czego był zobowiązany art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, jak i przepisy art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Prawa budowlanego²³.

Była z-ca Wójta wyjaśniła: „Zastałam taki stan a przez ten okres jaki pracowałam tego nie wykonaliśmy”. Natomiast Wójt wskazała, że po stwierdzeniu powyższych nieprawidłowości poleciła Referatowi podjęcie niezbędnych czynności zmierzających do wykonania obowiązków. Ze względu na konieczność zabezpieczenia niezbędnych środków finansowych w budżecie gminy wykonanie tych zadań planowane jest na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 71-72, 108-109)

3. Zarządca drogi nie prowadził ksiąg dróg gminnych, do czego był zobowiązany na podstawie § 9 ust. 1 pkt 1 i § 10 rozporządzenia MI o numeracji dróg.

²³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).

Była z-ca Wójta wyjaśniła: „Zastałam taki stan a przez ten okres jaki pracowałam tego nie wykonaliśmy”.

(dowód: akta kontroli str. 108-109)

4. Zarządca drogi nie prowadził dziennika objazdów dróg gminnych, do czego był zobowiązany na podstawie naruszało § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 rozporządzenia MI o numeracji dróg.

Była z-ca Wójta wyjaśniła: „Zastałam taki stan a przez ten okres jaki pracowałam tego nie wykonaliśmy”.

(dowód: akta kontroli str. 108-109)

Ocena częściowa

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

2. Egzekwowanie przez zarządców dróg samorządowych naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie odcinka autostrady.

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 zawarł trzy umowy²⁴ oraz wydał jedną „ustną” zgodę²⁵ w zakresie korzystania przez wykonawcę budowy odcinka autostrady A-1 z dróg będących w jego zarządzie.

W zawartych umowach²⁶ z wykonawcami zabezpieczano interesy Gminy, określając m.in.: drogi wykorzystywane przez pojazdy wykonawcy odcinka autostrady i okres użytkowania tych dróg; obowiązki stron, według których wykonawca był zobowiązany m.in. do wykonania prac związanych z bieżącym utrzymaniem i naprawą dróg, których konieczność wyniknie w toku eksploatacji, na swój koszt, zgodnie z ustalonym zakresem. Konsorcja zobowiązywały się do poniesienia kosztów naprawy uszkodzeń spowodowanych przez pojazdy na skutek bieżącego wykorzystywania dróg, aż do momentu zgłoszenia zakończenia korzystania z nich, w zakresie wyłącznie spowodowanym przez pojazdy. W przypadku, gdyby wykonawca nie dokonał naprawy drogi w uzgodnionym terminie, Gmina zapewniła sobie możliwość zlecenia wykonania zastępczego i obciążenia wykonawcy poniesionymi kosztami. Strony nie ustaliły obowiązku każdorazowego oszacowania (udokumentowania) wielkości uszkodzeń dróg gminnych powstałych w wyniku prac przy budowie odcinka autostrady A-1. Oszacowań takich nie wykonywano. Nie określono również trybu zgłoszenia uszkodzeń dróg. Gmina zapewniła sobie udział w odbiorach wykonanych napraw dróg. W przypadku nie wykonania lub niewłaściwego wykonania postanowień umowy, druga strona była uprawniona do żądania rekompensaty powstałych szkód.

W celu oceny stanu dróg na dzień podpisania pierwszych umów z udziałem Konsorcjum I i II strony oświadczyły, że przeprowadziły inwentaryzację stanu dróg²⁷ wraz z dokumentacją fotograficzną i opisem istniejącego stanu. W umowie

²⁴ Z Konsorcjum I z 6.04.2011 r. (A/11/2022/RK) dot. dróg 190107C, 190131C, 190128C, 190112C, 190120C, 190113C, 190111C, 190101C, z Konsorcjum II 28 czerwca 2013 r. (FiB 3221.27.13) dot. dróg 190128C, 190131C, 19020C, 190107C i 10 marca 2014 r. (13071102/M/54/2014) dot. dróg 190120C, 190122C, 190101C, 190156C.

²⁵ Dot. drogi 190129C.

²⁶ Dot. zgody na użytkowanie.

²⁷ „Raport o stanie technicznym nawierzchni bitumicznych dróg dojazdowych do budowy Autostrady A-1 Odcinek I: Czerniewice-Odolin, Odcinek II: Odolin-Brzezie” z 10 lutego 2011 r..

z Konsorcjum I, zinwentaryzowanie stanu drożności przepustów i rowów biegnących wzdłuż dróg strony zobowiązały się sporządzić w terminie do 30 kwietnia 2011 r. Inwentaryzacji nie wykonano. Była z-ca Wójta nie знаła przyczyny dla której były Wójt nie wyegzekwował przeprowadzenia tej inwentaryzacji. W umowie z 10 marca 2014 r. nie przewidziano obowiązku inwentaryzacji²⁸.

Stan dróg miał być monitorowany i sprawdzany w miesięcznych odstępach czasu wspólnie przez obie strony Umowy. W okresie wykonywania prac przez Konsorcjum I wykonano tylko jedną wspólną kontrolę stanu dróg. Z-ca Wójta wyjaśniła, że „Z pierwszym Konsorcjum nie można było się dogadać co do przeprowadzania tej czynności. Wielokrotnie monitowaliśmy z Wójtem, robiliśmy zdjęcia, prosiliśmy o kontakt. Trudno było cokolwiek z nimi uzgodnić”. O zakończeniu korzystania z dróg oraz o wykonaniu prac określonych w zał. nr 2 do umów konsorcja miały poinformować Gminę odrębnymi pismami. Strony miały dokonać wówczas odbioru prac i sporządzić protokół zdawczo-odbiorczy dróg. Załącznik nr 2 określał m.in. numer drogi (nazwa i odcinek), zakres obowiązków Gminy²⁹, rodzaj nawierzchni, obowiązki Konsorcjum (bieżące³⁰ i końcowe³¹), określenie czasu napraw³².

W dwóch spośród trzech zawartych umów znajdowały się zapisy dot. udzielenia gwarancji. Udzielona przez Konsorcjum I gwarancja³³ była zabezpieczeniem wyłącznie w przypadku nie wykonania przez wykonawcę końcowej naprawy drogi³⁴ w okresie 30 dni od zgłoszenia zakończenia korzystania z dróg³⁵. Gwarancja nie dotyczyła jakości wykonanych napraw dróg. Termin obowiązywania gwarancji został przez strony określony na dzień 14 października 2012 r.³⁶. W umowie z Konsorcjum II gwarancja³⁷ dotyczyła jakości prac związanych z odtworzeniem dróg dostępu do placu budowy. W umowie z 10 marca 2014 r. nie ujęto zapisów dot. gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 109, 173-242, 244-248)

Sporządzono dwa zbiorcze protokoły końcowego odbioru robót drogowych dla prac mających doprowadzić drogi gminne eksploatowane przez wykonawców odcinka autostrady A-1 do stanu poprzedniego, dla siedmiu³⁸ z 12 dróg gminnych użytkowanych przy budowie odcinka autostrady A-1³⁹. Nie sporządzono protokołów końcowego odbioru 5 dróg dróg gminnych eksploatowanych wyłącznie przez Konsorcjum I (i które nie były remontowane przez Konsorcjum II).

(dowód: akta kontroli str. 346)

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

Opis stanu
faktycznego

²⁸ Umowa dotyczyła prawa do korzystania z czterech dróg, w okresie do 30 kwietnia 2014 r.

²⁹ Bieżący nadzór i utrzymanie.

³⁰ Dla dróg z nawierzchnią bitumiczną: czyszczenie jezdni i usuwanie nadmiaru ziemi z pobocza, bieżący remont cząstkowy. Dla pozostałych typów nawierzchni uzupełnianie ubytków w nawierzchni, równanie drogi, usuwanie nadmiaru ziemi z poboczy.

³¹ Końcowa naprawa drogi polegać miała na przywróceniu stanu poprzedniego dróg zgodnie z protokołem zdawczo-odbiorczym.

³² Naprawy bieżące w ciągu 7 dni roboczych od stwierdzenia uszkodzeń. Naprawa końcowa w ciągu 30 dni od zgłoszenia zakończenia z korzystania z drogi.

³³ Załącznik nr 4 do umowy z 6 kwietnia 2011 r.

³⁴ Nie wykonanej przez Konsorcjum I dla żadnej z dróg będącej w zarządzie Wójta.

³⁵ Termin obowiązywania Gwarancji został określony na okres do 14 października 2012 r.

³⁶ Odstąpienie od kontraktu 6 września 2012 r.

³⁷ 36 miesięcy.

³⁸ Droga nr 190120C wymieniona jest w obu protokołach końcowego odbioru robót.

³⁹ Zostały podpisane 21 maja 2014 r.

1. W dniu 27 września 2012 r. na spotkaniu Wójta z udziałem przedstawicieli O/GDDKiA, inżyniera kontraktu i zarządców dróg lokalnych, którego celem było „uzgodnienie jednoznacznych zasad postępowania zainteresowanych i zakresu robót jakie winien wykonać nowy wykonawca, który zostanie wyłoniony na podstawie nieograniczonego przetargu publicznego „Budowa Autostrady A-1 Toruń-Stryków (...)”, w/w zawarli Porozumienie w którym wskazano m.in., że na terenie Gminy trzy drogi/odcinki wymagają naprawy⁴⁰. W pkt. 4 Porozumienia stwierdzono, że: „Zawarcie niniejszego porozumienia wyczerpuje wszelkie ewentualne roszczenia zarządców dróg w stosunku do zamawiającego, jakie mogły powstać (...)”. Szacunkową wartość naprawy 2 175 m² nawierzchni bitumicznej określono (brutto) na kwotę 161 tys. zł. Jednocześnie przygotowany na zlecenie Gminy kosztorys remontu tych trzech dróg wskazywał inną wartość (brutto), tj. 1 350 tys. zł. W załączniku do ww. Porozumienia zawierającym wykaz dróg wymagających naprawy nie ujęto fragmentu drogi (pierwotnie o nawierzchni gruntowej) nr 190101C Zosin-Przywieczerzyn⁴¹. W dniu 8 maja 2014 r. Wójt zwrócił się do Dyrektora O/GDDKiA o doprowadzenie drogi gminnej nr 190101C Zosin – Przywieczerzyn do stanu pierwotnego. Jak stwierdził „Firma obecna na budowie PBDiM Kobylarnia S.A. nie ma zamiaru odpowiadać za zniszczenia powstałe w wyniku działalności poprzedniego wykonawcy”⁴². W odpowiedzi Dyrektor O/GDDKiA wskazał, iż zawarcie „porozumienia wyczerpało wszelkie ewentualne roszczenia Zarządców Dróg w stosunku do Zamawiającego”. Naprawa drogi nie została dokonana.

(dowód: akta kontroli str. 108-115, 249-271, 322-325)

2. W związku z zakończeniem z dniem 6 września 2012 r. realizacji umowy Konsorcjum I z O/GDDKiA Wójt zawarł 31 października 2012 r. Porozumienie „tytułem rozliczenia zobowiązań wynikających z ww. umowy” z Civil Engineering Ltd., który przekazał z własnych środków Gminie 3000 ton kruszywa wapiennego frakcji 0/16. Wskazano, że szacunkowa wartość przekazanych Gminie materiałów wyniosła 130 500 zł. Gmina nie dokonała oszacowania wartości i ilości materiału. Materiał został przyjęty na stan w ewidencji finansowej⁴³ Urzędu. Koszty transportu obciążyły Gminę⁴⁴. Materiał został użyty dla naprawy drogi gminnej⁴⁵, która nie była eksploatowana przez pojazdy Konsorcjum I. Według stanu na dzień 3 sierpnia. 2015 r. droga ta miała nawierzchnię bitumiczną.

(dowód: akta kontroli str. 275, 279-303)

3. W kwietniu 2014 r. Wójt poinformował Konsorcjum II, że podczas korzystania z drogi nr 190107C w okresie marzec-kwiecień 2014 r. został uszkodzony odcinek o długości ok. 600 m. W toku badań kontrolnych Izba ustaliła, że naprawy odcinka drogi nie dokonano.

(dowód: akta kontroli str. 273, 275-276, 326-327)

4. W dniu 18 kwietnia 2014 r. Wójt poinformował Inżyniera Kontraktu, o braku odpowiedzi na korespondencję dot. „zjazdów na działki rolników z dróg dojazdowych i lokalnych, wykonania dodatkowych rowów przydrożnych odwadniających, wykonania dodatkowych szerszych poboczy wzdłuż drogi (do szkoły)”. Inżynier Kontraktu nie udzielił odpowiedzi na w/w pismo.

⁴⁰ 190107C Janowice –Zosin od Zosina do drogi 301, 190131C Mikanowo-Ustronie, 190128C Ustronie-Bodzia.

⁴¹ Doprowadzenie do stanu poprzedniego nie zostało wykonane.

⁴² Droga gminna szerokości 5,5 m. została „rozjeżdżona” do szer. 7 m. „W polu rolników znajdują się kruszywa wysypywane na drogę. Rolnicy domagają się zebrania kruszywa i przywrócenia drogi do poprzednich granic oraz odszkodowań z tytułu zajęcia pasa gruntów”.

⁴³ Jako nieodpłatne przekazanie.

⁴⁴ Na podstawie umowy z 10 grudnia 2012 r. firmie transportowej zapłacono 49 815 zł.

⁴⁵ Nr 190121C w miejscowości Kolonia Ustrońska.

(dowód: akta kontroli str. 328)

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

Opis stanu
faktycznego

W toku kontroli NIK oględzinami przeprowadzonymi 3 sierpnia 2015 r. objęto sześć dróg (lub odcinków dróg) z 11 wykorzystywanych przy budowie odcinka autostrady A-1. Nawierzchnia bitumiczna dróg poddanych oględzinom była w stanie dobrym. W jednym przypadku⁴⁶ używana w trakcie budowy odcinka autostrady A-1 droga nr 190107C (odcinek ok. 600 m) nie została naprawiona. Stwierdzono liczne ślady po miejscowym uzupełnieniu masą bitumiczną. Drogi o nawierzchni niebitumicznej były nierówne. Droga 190101C o szerokości ok. 7 m⁴⁷ posiada nawierzchnię z kruszywa kamiennego. Drogi gruntowe nie posiadały oznakowania znakami drogowymi. Dla odcinków ze stałą organizacją ruchu znaki drogowe znajdowały się we właściwych miejscach. Widoczność znaków nie była ograniczona.

(dowód: akta kontroli str. 275-278, 322)

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. Była z-ca Wójta oceniła, że O/GDDKiA nie pomagał Gminom w zakresie współpracy z Wykonawcami odcinka autostrady A-1. Projekty umów dot. użytkowania przez pojazdy lokalnych dróg były autorstwa Wykonawców. O/GDDKiA był stroną Porozumienia z 27 września 2012 r. zawartego pomiędzy zamawiającym i zarządcami dróg w sprawie zakresu robót jakie winien wykonać nowy wykonawca, który zostanie wyłoniony na podstawie nieograniczonego przetargu publicznego „Budowa Autostrady A-1 Toruń-Stryków (...)”. Przedstawiciel O/GDDKiA nie był obecny na spotkaniu dotyczącym zakończenia prac realizowanych w ramach kontraktu budowy odcinka autostrady A-1 na terenie gminy Lubanie.

(dowód: akta kontroli str. 109, 249-257, 329-345)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w badanym 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 Kontroli⁴⁸, wnosi o:

1. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych.

⁴⁶190107C.

⁴⁷ Pierwotnie ok. 5,5 m.

⁴⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

2. Przeprowadzanie rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg.
3. Założenie ksiąg drogi i dziennika objazdu dróg gminnych.

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 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.

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 ... września 2015 r.

Kontroler
Jacek Kalas
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis