



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.006.01.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Łodzi
Kontroler/Kontrolerzy	1. Lucjan Kaszczyk - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94589 z dnia 19 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Marek Kubis - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97859 z dnia 25 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 294 - 295)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Sokolnikach, pow. wieruszowski; zwany dalej „Urzędem”; REGON 000543663.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwester Skrzypek, Wójt Gminy Sokolniki. (dowód: akta kontroli str. 4-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,¹ działania zarządcy dróg w zakresie zachowania właściwego stanu technicznego dróg gminnych w trakcie budowy w granicach administracyjnych Gminy Sokolniki drogi ekspresowej S8.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną zwrócono uwagę na podejmowane działania w celu wyegzekwowania od wykonawców korzystających z dróg gminnych naprawienia wyrządzonych szkód i doprowadzenia dróg do stanu sprzed ich użytkowania. Zawarte zostały stosowne umowy na naprawę dróg używanych przy budowie drogi ekspresowej S8. Wójt Gminy wielokrotnie interweniował u wykonawców dróg w sprawach zapewnienia właściwego sposobu eksploataowania dróg gminnych udostępnionych transportowi kołowemu oraz terminowego i należytego usuwania zniszczeń nawierzchni dróg. Prowadził monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanego odcinka drogi ekspresowej, zapewniając bezpieczeństwo lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy.

Jednocześnie w kontrolowanej działalności zidentyfikowano nieprawidłowości polegające w szczególności na:

- nieprowadzeniu ksiąg drogi oraz dziennika objazdu dróg,
- dokonywaniu okresowych przeglądów przez osoby nieposiadające uprawnień wymaganych art. 62 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywną, pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywną.

² Dz. U. z 2014 r., poz. 1409 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

- niesporządzeniu i nieprzekazaniu do GDDKiA informacji o drogach publicznych za lata 2013-2014, pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 9a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³,

Ponadto, NIK zwraca uwagę na niedokumentowanie, bądź nierzetelne dokumentowanie prowadzonego monitoringu i oceny stanu zniszczeń dróg przez pojazdy budowy drogi S8, przez co niejednokrotnie wiarygodność i moc dowodowa faktów podnoszonych w korespondencji mogła być znacznie osłabiona. W konsekwencji adresaci korespondencji często wykorzystywali te braki, kwestionując żądania i oczekiwania Wójta Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie stanu i zniszczeń dróg lokalnych

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

Opis stanu
faktycznego

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej, obejmujących sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, należy do zadań własnych Gminy⁴ Sokolniki, której organ⁵ jest zarządcą dróg gminnych⁶.

Realizowanie zadań w zakresie zarządzania drogami zarządca przypisał⁷ do obowiązków merytorycznego Referatu⁸ w Urzędzie.

W Referacie wykonywanie przedmiotowych zadań powierzono jego kierownikowi oraz jednoosobowemu stanowisku ds. infrastruktury technicznej i p.poż., szczegółowo zapisując te obowiązki w „zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności”, pokwitowanym przez odpowiedzialnych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 8-37)

Gmina nie posiada wymaganego art. 20 pkt 1 ustawy o drogach „planu rozwoju sieci drogowej”.

(dowód: akta kontroli str. 38)

Wymaganych §10 i §11 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 tunelom⁹, książek drogi oraz dzienników objazdu dróg nie założono i nie prowadzono.

(dowód: akta kontroli str. 38)

W okresie objętym kontrolą, pracownicy Urzędu nieposiadający uprawnień zawodowych, o których mowa w art. 62 ust. ustawy Prawo budowlane, raz w roku, w porze wiosennej¹⁰, dokonywali przeglądów wszystkich dróg gminnych.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 460, zwana dalej „ustawą o drogach”

⁴ Art. 7.1. pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594).

⁵ Wójt Gminy.

⁶ Art. 19 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 460), zwana dalej „ustawą o drogach”.

⁷ Regulaminem Organizacyjnym z dnia 30 kwietnia 2013 r. zmienionym w dniu 19 stycznia 2015 r.

⁸ Do dnia 18 stycznia 2015 r. Referatu Infrastruktury Technicznej i Ochrony Środowiska, a od dnia 19 stycznia 2015 r. w związku ze zmianą struktury organizacyjnej Urzędu, Referatu Infrastruktury Technicznej i Funduszy Europejskich.

⁹ Dz.U. Nr 67, poz. 582, zwane dalej „rozporządzeniem MI w sprawie numeracji i ewidencji dróg”

¹⁰ 05 marca 2012 r. - jednoosobowo - podinspektor ds. infrastruktury technicznej i p.poż., 11 marca 2013 r. - jednoosobowo podinspektor ds. infrastruktury technicznej i p. poż. Przegląd objął m.in. 6 dróg gminnych na których odbywał się ruch związany z budową trasy S8 i 20 marca 2014 r. Wójt Gminy z udziałem podinspektora ds. infrastruktury technicznej i p. poż. na wszystkich 19. drogach gminnych o łącznej długości 53,865 km oraz 20 kwietnia 2015 r. - Kierownik Referatu Infrastruktury i Funduszy Europejskich z udziałem podinspektora ds. infrastruktury technicznej i p. poż., na wszystkich 24 drogach gminnych o łącznej długości 55,992 km.

Z przeglądów tych każdorazowo sporządzono dokument pn. Notatka/protokół z przeglądu dróg gminnych obejmujący wiosenny przegląd stanu technicznego dróg gminnych, opisujący stwierdzony stan techniczny każdej drogi oraz zakres koniecznych do wykonania prac remontowych nawierzchni w celu poprawienia jej stanu technicznego. Przeglądy:

- w 2012 r. nie wykazały zniszczeń i uszkodzeń w nawierzchni dróg gminnych spowodowanych wykorzystywaniem dróg do transportu materiałów budowlanych na budowaną drogę ekspresową S8,
- w 2013 r. ujawniły uszkodzenia nawierzchni w trzech drogach wykorzystywanych przez wykonawcę drogi ekspresowej S8 (118203E - liczne dziury i koleiny w nawierzchni gruntowej, załamany chodnik przy DK8; 118206E - liczne spękania, koleiny, rozjechane/zaniżone pobocza, załamany przepust; 118207E - pojedyncze dziury, zanieczyszczona nawierzchnia),
- w 2014 r. wykazały na dwóch drogach (117115E i 118206E) w rejonie istniejących tam wiaduktów na drodze S8 dziury w nawierzchni, ale faktu uszkodzeń nawierzchni nie wiązano z budową drogi ekspresowej.

(dowód: akta kontroli str. 60.- 69)

Wyniki wiosennych przeglądów stanu dróg wykorzystywano przede wszystkim do zaplanowania należnych do wykonania po zimie robót utrzymaniowych na drogach, ale także – w przypadku roku 2013 – w interwencjach u wykonawcy robót na drodze ekspresowej S8 o przywrócenie stanu poprzedniego drogi uszkodzonej ruchem ciężkich pojazdów z budowy. Ponadto, z wynikami przeglądów zapoznawano Komisję Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Gminy Sokolniki, która w odbytych w latach 2012-2014 posiedzeniach dyskutowała o stanie technicznym dróg i bezpieczeństwie ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 83-130)

Na właściwym druku formularza sporządzono i terminowo¹¹ przekazano Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, zwanej dalej „GDDKiA” informację o sieci gminnych dróg publicznych za rok 2012.

Wykazano w informacji 96,7 km ogółem dróg¹² (wszystkie w klasie D) z tego: 38,2 km o nawierzchni utwardzonej bitumicznie i 58,5 km o nawierzchni gruntowej (w tym 22,3 km wzmocnionej żużlem). W wykazanej długości sieci drogowej uwzględniono także 42,790 km dróg wewnętrznych, niemających statusu drogi gminnej.

Według informacji w 2012 r. na drogach gminnych nie miały miejsca zdarzenia drogowe.

Nie sporządzono dla GDDKiA przedmiotowych informacji za lata 2013-2014.

(dowód: akta kontroli str. 49-55, 132-135)

1.2. Monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanego odcinka drogi ekspresowej S8

Opis stanu
faktycznego

Wykonawcy drogi ekspresowej S8 na potrzeby ruchu kołowego pojazdów budowy wykorzystywali i uszkodzili odcinki dróg gminnych o łącznej długości 7,9 km (14% całkowitej ich długości).

(dowód: akta kontroli str. 270)

Od granicy z gm. Wieruszów do miejscowości Walichnowy w okresie lat 2012-2013 był wykonywany odcinek III trasy S8, o długości 13,1 km. Inwestorem była GDDKiA Oddział Opole, a roboty wykonywało Konsorcjum DRADAGOS – POL-AQUA.

¹¹ W dniu 27 marca 2012 r. wersję elektroniczną.

¹² Nie było obiektów mostowych.

Warunki trzech umów zawartych przez Konsorcjum z Gminą Sokolniki na korzystanie z dróg gminnych oraz kontraktowe¹³ obowiązki tego wykonawcy drogi ekspresowej S8 stanowiły, że w czasie trwania umów obowiązkiem wykonawcy było m.in.: monitorowanie stanu nawierzchni dróg, utrzymywanie dróg w należytym stanie technicznym i bieżące usuwanie powstałych zniszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 137-158)

Na skrzyżowaniu drogi krajowej Nr 14 z budowaną trasą S8 w miejscowości Walichnowy był wznoszony wiadukt. Roboty wykonywała firma Budimex S.A. w Warszawie.

Materiały budowlane dowożono drogą krajową Nr 14. Okazjonalnie, do realizacji dostaw, wykonawca wykorzystywał odcinek drogi gminnej Nr 118204E. Stosowne porozumienie zawarto po zakończeniu robót na węźle, określając w porozumieniu skalę zniszczeń nawierzchni drogi, zakres wymaganej naprawy oraz termin 31 lipca 2013 r. do wykonania naprawy.

(dowód: akta kontroli str. 159)

Od węzła Walichnowy do granicy wschodniej gminy Sokolniki z gminą Biała w okresie lat 2012-2014 był realizowany ok. 1,5 km fragment odcinka II trasy S8 (Walichnowy-Złoczew). Wykonawcą była firma Hermann Kirchner Polska Sp. z o. o. Umowa Gminy Sokolniki zawarta z tym wykonawcą dotyczyła wykorzystywania drogi wewnętrznej gruntowej. Umowne obowiązki wykonawcy tego odcinka drogi ekspresowej S8 stanowiły m.in., że w czasie trwania umowy do jego obowiązków należało: monitorowanie nawierzchni drogi, utrzymywanie jej w należytym stanie technicznym i bieżące naprawianie zniszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 222-224)

W okresie lat 2012-2013 przeprowadzono dziewięć doraźnych przeglądów stanu technicznego wybranych dróg gminnych, z tego: cztery w związku z oceną skutków wykorzystywania dróg do transportu materiałów budowlanych do budowy drogi ekspresowej S8 (w tym jeden przegląd przez uprawnionego w sprawach budowlanych, traktowany w Urzędzie jako przegląd okresowy co 5 lat), dwa z inicjatywy własnej, dwa na skutek skarg rolników oraz jeden przez Powiatowy Zespół Oceny Organizacji Ruchu. Przeprowadzone czynności i dokonane w ich wyniku ustalenia należycie udokumentowano.

(dowód: akta kontroli str. 70-82, 217-218, 232)

Wójt Gminy wyjaśnił, że w czasie budowy S8 monitoring dróg na terenie Gminy był prowadzony zarówno przez pracowników Urzędu, jak i sołtysów i mieszkańców, którzy zgłaszali do Urzędu przemieszczanie ciężkiego transportu, a pracownicy Urzędu reagowali na te sygnały.

(dowód: akta kontroli str. 301)

W dniu 7 listopada 2013 r., tj. na trzy tygodnie przed zakończeniem przez Konsorcjum DRAGADOS – POL-AQUA realizacji III odcinka trasy S8 (Wieruszów-Walichnowy), Wójt Gminy zawarł z Biurem Obsługi Inwestycyjnej BIS Marek Koziół¹⁴ w Kępnie umowę zlecenie¹⁵, na mocy której powierzono zleceniobiorcy na czas określony od dnia 7 listopada 2013 r. do dnia 31 marca 2014 r. obowiązki inspektora nadzoru branży drogowej przy realizacji zadania „Naprawa dróg należących do Gminy Sokolniki wykorzystywanych przez firmę DRAGADOS do transportu materiałów do budowy drogi S8”¹⁶. Zleceniobiorca wykonane prace udokumentował:

¹³ Kontrakt GDDKiA Oddział Opole z Konsorcjum.

¹⁴ Posiadającym odpowiednie kwalifikacje oraz uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno – inżynierskiej w zakresie dróg i nawierzchni lotniskowych oraz będącym członkiem izby samorządu zawodowego.

¹⁵ Nr 97/2013

¹⁶ Zakres obowiązków obejmował: reprezentowanie Gminy Sokolniki na budowie; sprawowanie kontroli nad zgodnością realizacji projektu z przepisami i obowiązującymi normami oraz zasadami wiedzy technicznej; sprawdzanie jakości

- notatką służbową z dnia 7 listopada 2013 r., w której opisał dokonane ustalenia dotyczące zakresu uszkodzeń i zniszczeń oraz określił zakres remontów przywracających funkcjonalność¹⁷ czterem drogom: Nr:118202E, 118203E, 118206E i 118207E,
- notatką z dnia 8 listopada 2013 r. w której opisał wynik wizytacji odcinka drogi gminnej Nr 118206E w celu stwierdzenia zakresu usuniętych zniszczeń w nawierzchni i infrastrukturze drogowej. Innych dowodów dot. wykonania zlecenia nie okazano.

Wobec takiego udokumentowania wykonania zleconych czynności oraz wypłacenia zleceniobiorcy wynagrodzenia¹⁸ przed upływem umownego terminu zakończenia objętych nadzorem robót, kontroler zasięgnął u zleceniobiorcy informacji o faktycznym zakresie wykonania i udokumentowania umownych prac.

Z udzielonej informacji wynikało m.in., że Gmina nie posiadała żadnych materiałów – projektów, specyfikacji czy wytycznych – pozwalających określić zakres remontu, technologię jego wykonania i realizację przedmiotowej umowy. W związku z powyższym zleceniobiorca wykonywał postanowienia umowy, wykorzystując swoją wiedzę techniczną i kierując się dobrem Gminy. W celu określenia zakresu robót odbyło się spotkanie przedstawicieli Gminy Sokolniki z wykonawcą, przy udziale zleceniobiorcy, na którym określono zakres prac do wykonania i ich technologię, z którego to spotkania sporządzono stosowną notatkę. Zleceniobiorca podał, iż wykonawca sukcesywnie informował go telefonicznie o terminie wykonywania poszczególnych odcinków dróg, które on wizytował, wносił stosowne uwagi i z jednej z tych wizyt przekazał Gminie notatkę z fotografiami. Po wykonaniu całości prac zleceniobiorca odbył spotkanie z przedstawicielem wykonawcy, zlustrował wszystkie wykonane odcinki dróg i stwierdzając prawidłowość ich wykonania, odpowiedni zakres, podpisał stosowne dokumenty, informując telefonicznie o tym fakcie Gminę. Uznał wypełnienie wszystkich obowiązków wobec Gminy i wystawił rachunek za wykonane prace.

(dowód: akta kontroli str. 276-294)

Wójt Gminy wyjaśnił, że przedmiotową umową zabezpieczył interes Gminy w zakresie „fachowego wskazania koniecznych napraw na zniszczonych drogach i ich nadzorowania.” Inspektor nadzoru uczestniczył w przeglądzie dróg i jego zadaniem było wskazanie i dopilnowanie zakresu napraw. Wcześniejsza zapłata (rachunek z 17 grudnia 2013 r.) w stosunku do umowy wynikała „z błyskawicznego wykonania prac przez DRAGADOS i zakończenia nadzoru przez BIS.”

(Dowód: akta kontroli str. 301)

1.3. Zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy drogi ekspresowej S8

Opis stanu
faktycznego

Na czas budowy drogi S8 (odcinek Wieruszów-Walichnowy) dla dróg Gminy Wieruszów i Gminy Sokolniki wykorzystywanych do transportu materiałów na budowę ustalono czasowe organizacje ruchu. Zgodnie z tymi projektami, przy budowie drogi ekspresowej S-8 w Gminie Sokolniki wykorzystywane były drogi gminne o nr nr: 118203E, 118205E, 118206E, 118207E, 118209E. Nie opracowano

wykonywanych robót; potwierdzanie faktycznie wykonanych robót drogowych, usunięcia wad, a także kontrolowanie rozliczeń budowy, w świetle szczegółowego zakresu robót drogowych zapisanego w umowie pomiędzy Gminą a wykonawcą robót drogowych.

¹⁷ Poprzez położenie nowej nawierzchni, na całym odcinku czterech dróg, warstwą ścieralną z betonu asfaltowego o grubości minimum 4 cm.

¹⁸ Za wykonane czynności zleceniodawca w dniu 17 grudnia 2013 r. wystawił rachunek Nr 73/2013i w dniu 23 grudnia 2013 r. otrzymał umowne wynagrodzenie w kwocie 3000,00 zł brutto.

czasowej organizacji ruchu dla drogi nr 118202E¹⁹ (do umowy z wykonawcą dołączono organizację ruchu na czas robót sporządzoną przez Kierownika Budowy).

Starosta Powiatu Wieruszowskiego poinformował, że w ewidencji zatwierdzonych projektów nie było wniosku o zatwierdzenie czasowej organizacji ruchu dla ww. drogi.

Korzystanie z odcinków dróg gminnych Gminy Sokolniki przy budowie S8 miało miejsce w oparciu o 5 umów określających warunki, czas trwania, miejsca przemieszczania oraz zasady odpowiedzialności wykonawców.

Zarządca dróg gminnych nie wydawał zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych, zarządcy nie zgłaszano też przejazdów pojazdów nienormatywnych na podstawie zezwoleń wydanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Funkcjonariusze Policji kontrolowali²⁰ pojazdy obsługujące budowę trasy S8. Według informacji²¹ Komendanta Komendy Powiatowej Policji w Wieruszowie „w trakcie trwania budowy drogi ekspresowej S8 stwierdzono znaczny wzrost ruchu kołowego samochodów ciężarowych pracujących na rzecz budowy poruszających się po drogach lokalnych tj. powiatowych i gminnych. Kierujący tymi pojazdami bardzo często nie respektowali ustaleń w zakresie korzystania z dróg gminnych wjeżdżając na odcinki dróg, na których obowiązywał zakaz wjazdu dla pojazdów ciężarowych. Z tego tytułu Komenda podejmowała po kilka interwencji dziennie, dzięki czemu nie odnotowano poważnych zdarzeń drogowych. Komenda Powiatowa Policji w Wieruszowie nie prowadziła statystyki w tym zakresie, dlatego nie jesteśmy w stanie określić ile takich interwencji było na terenie gminy Sokolniki oraz jakie środki prawne zostały zastosowane.” „W latach 2012-2014 w trakcie trwania budowy drogi ekspresowej S8 na drogach gminnych przebiegających przez gm. Sokolniki zaistniały 2 kolizje drogowe spowodowane złym stanem technicznym drogi (najechanie na dziurę, wybój, garb). (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 211, 228, 273)

Wójt Gminy wyjaśnił, że reagował natychmiast na zgłoszenia o nieprawidłowościach na drogach wykorzystywanych do transportu materiałów na budowę S8 i czasem z powodu konieczności zatrzymania transportu, wzywał Policję, bądź kontaktował się z wykonawcą.

(Dowód: akta kontroli str. 301)

1.4. Nadzór nad działalnością zarządu dróg lokalnych oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli

Opis stanu faktycznego

Organ stanowiący gminy nie utworzył jednostki organizacyjnej gminy wykonującej zadania zarządu drogi. Obowiązki w tym zakresie wykonywał Wójt Gminy.

W okresie 2012-2014 NIK nie kontrolowała w Urzędzie zagadnień związanych ze stanem technicznym, dokumentacją i oznakowaniem dróg. Również inne organy nie przeprowadzały kontroli Gminy w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 136)

Ustalone nieprawidłowości

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

¹⁹ Do umowy nr 1/2012 z 1 marca 2012 r. dołączono organizację ruchu na czas robót.

²⁰ Na wniosek zarządcy drogi oraz w ramach realizacji własnych zadań patrolowo-interwencyjnych.

²¹ Pobranej przez kontrolera w celu ustalenia przypadków stwierdzonych na drogach gminnych gm. Sokolniki zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego w trakcie budowy drogi ekspresowej S8 (lata 2012-2014) oraz wystąpienia - w trakcie budowy drogi ekspresowej S8 - zdarzeń drogowych, których przyczyną był m.in. zły stan techniczny drogi lub zły stan oznakowania związany z realizowaną budową.

1. Pomimo zapisanego w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach obowiązku opracowania przez zarządcę drogi „projektu planu rozwoju sieci drogowej”, projektu takiego Gmina nie posiadała.

Podinspektor ds. infrastruktury technicznej i p. poż. - odpowiedzialny w Referacie za wykonywanie spraw w zakresie drogownictwa - na żądanie okazania do kontroli NIK przedmiotowych planów oświadczył: „*nie jest prowadzony odrębny dokument pn. „Plan rozwoju sieci drogowej”, ponieważ dane dotyczące rozwoju sieci drogowej są zawarte w opracowanej „Strategii rozwoju Gminy” oraz w wieloletniej prognozie finansowania w przypadku inwestycji drogowych, dla realizacji których zabezpieczone są środki w budżecie gminy.*”

(dowód: akta kontroli str. 38)

Analiza treści „Strategii”²² wykazała, iż dokument ten formułując tylko cele rozwojowe, nie zawierał elementów szczegółowych traktujących o planie rozwoju gminnej sieci drogowej, kwestię dróg ograniczając do:

- podania danych statystycznych o długości²³ sieci gminnych dróg,
- uwagi: „*ze względu na poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów a także biorąc pod uwagę misję gminy, należy priorytetowo potraktować budowę ścieżek rowerowych wydzielonych lub połączonych z chodnikiem. Wskazane byłoby realizowanie nowych parkingów (...).*”
- sformułowania celu strategicznego „*rozwój infrastruktury technicznej i systemu drogowego celem poprawy konkurencyjności gminy*”, poprzez modernizację i rozbudowę istniejącej sieci dróg, bez rozwinięcia tak sformułowanego celu o opis, jak i kiedy cel ten planuje się realizować.

(dowód: akta kontroli str. 39-48)

Przyczyny nieopracowania „projektu planu rozwoju sieci drogowej” wyjaśnił kierownik Referatu podając, że aktualnie zakończył opracowywanie „projektu planu rozwoju sieci drogowej na lata 2015-2020” i przewiduje jego wejście w życie w lipcu 2015 r. Projekt planu został zaopiniowany przez radcę prawnego i zatwierdzony przez Wójta Gminy. Pozostało uchwalenie przez organ stanowiący Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 56-59, 212, 215, 233-269)

2. Mimo zapisanego w §10 i §11 rozporządzenia MI w sprawie numeracji i ewidencji dróg obowiązku prowadzenia przez zarządcę drogi „książki drogi” oddzielnej dla każdego odcinka drogi oraz dzienników objazdu dla każdej kategorii dróg, ewidencji tych nie prowadzono.

Podinspektor ds. infrastruktury technicznej i p. poż. odpowiedzialny w Referacie za wykonywanie spraw w zakresie drogownictwa na żądanie okazania do kontroli NIK przedmiotowych ewidencji oświadczył, że „*książek drogowych nie posiadamy, jesteśmy w trakcie ich zakładania. Obecnie jesteśmy na etapie zakończenia procesu regulacji stanów prawnych gruntów pod drogami, czekamy na wyłonienie osoby z uprawnieniami celem zlecenia inwentaryzacji posiadanych odcinków dróg gminnych.*” oraz „*dokumenty z objazdów dróg gminnych posiadamy w formie protokołów które były sporządzane w ramach pracy Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Gminy Sokolniki (objazdy dróg gminnych) oraz protokoły i notatki służbowe wykonywane na podstawie zgłoszeń mieszkańców lub własnych spostrzeżeń w trakcie lustracji dróg gminnych.*”

²² „Strategia Rozwoju Gminy Sokolniki na lata 2012-2020” przyjęta uchwałą Nr XVIII/103/2012 Rady Gminy Sokolniki z dnia 07 grudnia 2012 r.

²³ Podano: ogółem 53,8 km w tym 38,2 km o utwardzonej nawierzchni; bez podania ilości dróg wg ich numeracji drogowej. Taka długość jest odmienna od zawartej w sprawozdaniu dla GDDKiA „Formularz danych o sieci dróg publicznych” za 2012 r. – ogółem 96,7 km w tym 38,2 km o utwardzonej nawierzchni.

Podinspektor wyjaśnił ponadto, iż gmina nie posiadała wystarczających środków na przygotowanie przez uprawnione osoby inwentaryzacji dróg umożliwiającej założenie i prowadzenie wymaganych dokumentów ewidencyjnych,

(dowód: akta kontroli str. 38,131, 221)

Powody nieprowadzenia dokumentów ewidencyjnych dróg wyjaśnił także Kierownik Referatu podając, że uporządkowany jest stan prawny dla 20 z 24 dróg gminnych. Zakończenie postępowania przewidziane jest w IV kwartale 2015 r. Wyloniony specjalista uprawniony w zakresie dróg i mostów w terminie do końca października 2015 r. ma dokonać przeglądu dróg gminnych w zakresie wymaganym przepisami ustawy o drogach i prawa budowlanego, celem zaprowadzenia dzienników objazdu. Planuje się założyć do 31 października 2015 r. „książkę drogi” dla 6 dróg, z kontynuacją tych działań dla reszty dróg do roku 2020 z uwagi na wysoki koszt realizacji tych procedur²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 56-59, 212, 215)

- 3, Mimo zapisanego w art. 20 pkt 9a ustawy o drogach obowiązku sporządzania informacji o drogach publicznych i przekazania jej GDDKiA, podinspektor ds. infrastruktury i p. poż. nie sporządził i nie przekazał przedmiotowych informacji za lata 2013-2014.

Jako powody niesporządzenia i nieprzekazania informacji, podinspektor ds. infrastruktury technicznej i p. poż. podał spór prawny powstały na gruncie stosowania art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Gmina odmówiła²⁵ przejęcia odcinków drogi krajowej Nr 8 i Nr 14, zastąpionych nowo wybudowaną drogą ekspresową S8. Odmowa przejęcia skutkowałą brakiem ostatecznego ustalenia stanu posiadania dróg gminnych i nieskładaniem przedmiotowych informacji o drogach.

(dowód: akta kontroli str. 131, 221)

4. Okresowe przeglądy stanu technicznego dróg przeprowadzali pracownicy Urzędu nieposiadający wymaganych art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane uprawnień budowlanych w zakresie drogownictwa, zezwalających na wykonywanie takich przeglądów. NIK wskazuje także, iż z treści sporządzonych po tych przeglądach dokumentów nie wynikało jednoznacznie, czy przeglądy te przeprowadzono w oparciu o przepisy ustawy o drogach, czy ustawy Prawo budowlane. Ponadto, wykonaną w dniu 7 listopada 2013 r. przez uprawnionego w sprawach budowlanych ocenę stanu zniszczeń czterech dróg wykorzystywanych przez firmę DRAGADOS do transportowania materiałów do budowy trasy S8, zakwalifikowano w Urzędzie jako przegląd spełniający wymogi określone art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, mimo iż przegląd ten nie spełniał celów²⁶ określonych cytowanym przepisem.

(dowód: akta kontroli str. 8-37,49-55,132-135)

Powód niezleceńcia uprawnionemu specjalście wykonania okresowego przeglądu dróg gminnych w 2015 r. Kierownik Referatu Infrastruktury Technicznej i Funduszy Europejskich uzasadnił niezabezpieczeniem w budżecie gminy na 2015 r. środków finansowych na ten cel. Wójt Gminy oświadczył, że ...w budżecie Gminy Sokolniki nie było zaplanowanych środków na ocenę stanu dróg oraz zlecenia uprawnionej osobie o przeprowadzenie okresowego przeglądu dróg gminnych ze względu na

²⁴ Wydatek ok. 80,0 tys. zł, na który Gminy nie stać, z uwagi na realizowanie do roku 2018 w porozumieniu z Ministrem Finansów programu naprawczego finansów Gminy.

²⁵ Do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

²⁶ Był przeprowadzony doraźnie, tylko w celu określenia zakresu należnych do wykonania robót remontowych nawierzchni, zniszczonych wskutek poruszania się ciężkich pojazdów samochodowych budowy. Przegląd okresowy ma być przeprowadzany cyklicznie i polega na ocenie stanu technicznego całego pasa drogowego i inżynierskiej infrastruktury drogowej, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

oszczędności finansowe jakie nakłada na Gminę Sokolniki program naprawczy przyjęty uchwałą nr XXIX/ 2005/2010 z dnia 4 maja 2010 r. Sytuacja finansowa Gminy zdiagnozowana w programie naprawczym uniemożliwiała podejmowanie działań inwestycyjnych, a wydatki bieżące były redukowane do minimum."

(dowód: akta kontroli str. 271-273 i 303)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Osoby realizujące²⁷ zadania w zakresie dróg nie uczestnicząc w kontrolowanym okresie lat 2011-2015 w kursach i szkoleniach tematycznie związanych z problematyką zarządzania drogami, nie podnosiły swoich kwalifikacji zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 8-37)

2. W informacji dla GDDKiA o sieci gminnych dróg publicznych za 2012 r. podając łączną długość gminnej sieci drogowej bezzasadnie uwzględniono 42,790 km dróg wewnętrznych niemających statusu drogi gminnej.

(dowód: akta kontroli str. 229, 232)

Ocena cząstkowa

Zarządca dróg gminnych na bieżąco prowadził monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanego odcinka drogi ekspresowej S8 i reagował na zgłoszenia o stwierdzonych zaniedbaniach ze strony wykonawcy, zapewniając tym samym bezpieczeństwo lokalnego ruchu w trakcie budowy. Kontrola wykazała natomiast szereg nieprawidłowości w zakresie legalności i rzetelności prowadzonej przez zarządcę dokumentacji dotyczącej dróg gminnych.

2. Egzekwowanie przez zarządcę dróg samorządowych naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie odcinka drogi ekspresowej S8

2.1. Porozumienia/umowy z wykonawcami budowy drogi ekspresowej S8 w zakresie sposobu korzystania z dróg lokalnych

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie Gmina systematycznie zwiększała wydatki na realizację drogowych zadań inwestycyjnych, z 41 tys. zł w 2012 r. do 158 tys. zł w 2013 r. i 715 tys. zł w 2014 r. Wydatki te pokrywano środkami własnymi (w 100% w 2012 r., 65,8% w 2013 r. i 66,2% w 2014 r.) oraz pozyskanymi w latach 2012-2013 dotacjami²⁸.

W latach 2012-2014 realizowano zadania remontowe wynikające z bieżącego utrzymania dróg, wydając na ten cel środki własne w wysokości: 31 tys. zł w 2012 r., 15 tys. zł w 2013 r. i 38 tys. zł w 2014 r. Nie ponoszono wydatków na usuwanie skutków zniszczeń dróg podczas budowy drogi ekspresowej S8. Wydatki te obciążały wykonawców trasy S8.

(dowód: akta kontroli str. 213-214)

W grudniu 2011 r., tj. przed rozpoczęciem robót budowlanych drogi S8, zarządzający drogami gminnymi otrzymał z Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej odpowiedź na złożone zapytanie o szczegóły kontraktu na realizację budowy tej drogi. W odpowiedzi tej podano m.in., że wg kontraktów wykonawcy zobowiązani są zawierać odpowiednie umowy/porozumienia z władzami samorządowymi, w celu uregulowania kwestii korzystania z dróg lokalnych, w tym

²⁷ Kierownik Referatu i podinspektor ds. infrastruktury technicznej i p. poz.

²⁸ W 2013 r. 54,0 tys. zł z Samorządu Województwa Łódzkiego, a w 2014 r. 175,0 tys. zł z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego i 67,0 tys. zł z Samorządu Województwa Łódzkiego.

nakładających na wykonawców obowiązek niezwłocznego naprawienia uszkodzeń dróg w trakcie korzystania z nich po zakończeniu budowy oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 320-322)

W związku z budową w granicach administracyjnych Gminy Sokolniki drogi ekspresowej S8, Gmina Sokolniki zawarła²⁹:

- trzy umowy z wykonawcą odcinka III drogi S8 - Konsorcjum DRAGADOS – POL AQUA³⁰:
 - ✓ Nr 1/2012³¹ z dnia 1 marca 2012 r., na udostępnienie 4 tras dojazdowych na tereny budowy odcinkami dróg gminnych o nr nr 118202E, 118203E, 118206E, 118207E,
 - ✓ Nr 1/2013³² z dnia 16 kwietnia 2013 r. na dojazd w okresie od dnia 16 kwietnia do dnia 30 czerwca 2013 r. drogami wewnętrznymi Gminy,
 - ✓ Nr 2/2013³³ z dnia 26 maja 2012 r.³⁴, na wyłączne korzystanie w okresie od dnia 27 maja do dnia 15 sierpnia 2013 r. z odcinka³⁵ drogi Nr 118207E, regulujące zasady i warunki dostępu wykonawcy do placu budowy oraz transportu materiałów budowlanych drogami gminnymi i wewnętrznymi.
- W umownych regulacjach wykorzystano wzorce międzynarodowe³⁶ stanowiące m.in., że wykonawca złoży gwarancję bankową³⁷ na poczet ewentualnych roszczeń z tyt. niewykonania umowy oraz na własny koszt: przed rozpoczęciem robót budowlanych dokona inwentaryzacji opisowej i fotograficznej dróg i obiektów budowlanych do nich przyległych, na okoliczność ewentualnego pogorszenia się ich stanu technicznego w związku z realizowaną budową; nie dopuści do trwałego uszkodzenia jakiejkolwiek drogi, a powstałe zniszczenia usunie w ramach bieżącego utrzymania dróg, po których będzie transportowany materiał budowlany; zapewni stosowne oznakowanie tras dostępu. W umowach zawierano także wykaz dróg, z których wykonawca będzie korzystał oraz że po wykonaniu naprawy szkód Gmina z udziałem wykonawcy dokona protokolarnego odbioru zrealizowanych prac,
- przed rozpoczęciem robót – z firmą „Hermann Kirchner Polska” Sp. z o.o. w Łodzi³⁸, wykonującą odcinek II trasy S8 – od węzła Walichnowy do węzła Żłoczew, tj. od km 101+972,92 do km 120,961,30, umowę z dnia 17 kwietnia 2012 r. Umową pozwolono wykonawcy na poruszanie się w terminie 17 kwietnia 2012 r. – 05 kwietnia 2014 r. drogą wewnętrzną³⁹, na odcinku od drogi krajowej Nr 14 do granicy z Gminą Biała, pod warunkiem: dokonania inwentaryzacji drogi; przed rozpoczęciem jej użytkowania na własny koszt przygotowania drogi w zakresie niezbędnym do realizowania transportu ciężarowego; utrzymania drogi w okresie użytkowania w stanie umożliwiającym korzystanie z drogi przez wszystkich użytkowników; doprowadzenia drogi po zakończeniu korzystania z niej, do stanu nie gorszego, od opisanego w inwentaryzacji; poprawienia stanu dwóch dróg gminnych (ul. Lipowa i Kwiatowa w Sokolnikach) poprzez wykonanie

²⁹ Z danych Urzędu nie wynika z czyjej inicjatywy strony zawarły umowy/porozumienie.

³⁰ Utworzonym na mocy umowy Konsorcjum z dnia 28 listopada 2011 r. przez DRAGADOS S.A. z siedzibą w Hiszpanii działającą przez DRAGADOS S.A. z siedzibą w Warszawie, KRS 0000237926 z Przedsiębiorstwem Robót Inżynierskich „POL-AQUA” S.A. w Warszawie, KRS 0000044166.

³¹ Podstawowa, na czas do dnia 25 listopada 2013 r., dotycząca dróg Nr: 118202E, 118203E, 118206E i 118207E.

³² Uzupełniająca, na czas określony od 16 kwietnia do 30 czerwca 2013 r. dotycząca drogi lokalnej (nie będącej gminną) w związku z potrzebą dojazdu przez działki rolne.

³³ Uzupełniająca, na czas określony od 27 maja do 15 sierpnia 2013 r., dotycząca drogi Nr 118207E.

³⁴ W podanej w umowie dacie podpisania 26.05.2012 jest nieskorygowany przez strony umowy błąd - chodziło o 26.05.2013 r.

³⁵ Od budowanego obiektu (wiaduktu) WS8 do skraju lasu od strony miejscowości Zdzierzczyna.

³⁶ Zapisane w subklauzuli 4.13. „Prawa przejazdu i urządzenia” i 4.15 „Trasa dostępu” wzorów kontraktu, opublikowanych w 1999 r. przez Międzynarodową Federację Inżynierów i Konsultantów FIDIC.

³⁷ O wartości 300,0 tys. zł przedłużonym terminem ważności, upływającym nie wcześniej niż miesiąc po zakończeniu umowy.

³⁸ Realizowała kontrakt Nr 2/01.R/2012 zawarty z GDDKiA Oddział Łódź.

³⁹ Oznaczoną w obrębie geodezyjnym Walichnowy jako działka Nr 38, będąca w zarządzie Gminy Sokolniki.

podbudowy tłuczniowej i ułożenie dywanika asfaltowego o grubości 5 cm na powierzchni 866 m² tych ulic, w terminie do dnia 15 października 2013 r. Ponadto gmina zastrzegła sobie prawo monitorowania stanu drogi, niezależnie od obowiązku w tej mierze wykonawcy,

- po zakończeniu robót - z firmą BUDIMEX S.A. w Warszawie, wykonującą „Węzeł Walichnowy”⁴⁰ (od km 99+937,00 do km 101+972,92 drogi ekspresowej S8⁴¹) porozumienie z dnia 19 lipca 2013 r. Strony zgodnie potwierdziły w porozumieniu: ewidentny fakt uszkodzenia drogi⁴² Nr 118204E na odcinku 800 m w wyniku transportowania materiałów budowlanych; obowiązek wykonania przez wykonawcę robót wymaganej naprawy uszkodzonej nawierzchni drogi; ustalenie, iż naprawa polegać będzie na oczyszczeniu nawierzchni, jej skropieniu odpowiednim preparatem i ułożeniu na odcinku 800 m nowej warstwy ścieralnej o grubości 4 cm; planowany termin wykonania naprawy 22-31 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 137-159, 222-224)

W ww. umowach zawarto zapisy chroniące interesy zarządcy drogi, m.in.:

- w umowach z Konsorcjum DRAGADOS – POL-AQUA:
 - ✓ umowa Nr 1/2012⁴³ z dnia 1 marca 2012 r. pkt 6.2. „po wykonaniu naprawy szkód, o których mowa w pkt 5.1.3.⁴⁴, nastąpi odbiór zrealizowanych przez Wykonawcę prac, dokonany przez Gminę z udziałem Wykonawcy, z którego Wykonawca sporządzi protokół, podpisany przez każdą ze stron, w terminie uzgodnionym przez strony i nie później niż 7 dni od daty zakończenia robót naprawczych. W razie nieprzystąpienia Wykonawcy lub Gminy do podpisania protokołu, o którym mowa w zdaniu poprzednim druga strona upoważniona jest do jednostronnej oceny stanu przeprowadzanych przez Wykonawcę robót i jednostronnego podpisania protokołu opisującego ten stan.”,
 - ✓ umowa Nr 1/2013⁴⁵ z dnia 16 kwietnia 2013 r., §3 ust. 1 „przed rozpoczęciem transportu po odcinkach dróg określonych w §1 umowy Wykonawca w obecności przedstawiciela Gminy sporządzą protokół, w którym określą stan początkowy odcinków dróg określonych w §1 Umowy.” oraz cytata z §3 ust. 8 „po zakończeniu niniejszej Umowy Wykonawca w obecności przedstawiciela Gminy i Poręczyciela przystąpią: 1) w terminie 3 dni od zakończenia Umowy do sporządzenia protokołu, w którym określą stan odcinków dróg określonych w §1, po których poruszał się Wykonawca, 2) do naprawy powstałych w czasie trwania niniejszej umowy uszkodzeń na odcinkach dróg wskazanych w §1 Umowy poprzez przywrócenie ich do stanu pierwotnego (...) i całość zakończą w terminie 30 dni.”,
 - ✓ umowa Nr 2/2013⁴⁶ z dnia 26 maja 2013 r., §3 ust. 1 pkt 2 „przed przekazaniem wykonawcy do czasowego korzystania z wyłączeniem innych osób odcinka drogi określonego w §1 umowy Wykonawca w obecności przedstawiciela Gminy sporządzi protokół, w którym Strony określą stan początkowy odcinka drogi określonego w §1 umowy.” oraz w §3 ust. 2 pkt 2 „w zamian za czasowe wyłączenie z użytku publicznego odcinka drogi wskazanego w §1 i spowodowane tym utrudnienia Wykonawca zobowiązuje się przywrócić do stanu pierwotnego odcinek drogi wskazany w §1 poprzez ułożenie nakładki

⁴⁰ Węzłowi po zakończeniu robót i oddaniu do eksploatacji nadano nazwę „Wieluń”.

⁴¹ Inwestorem była GDDKiA Oddział Opole.

⁴² Walichnowy – Wiktorówek.

⁴³ Zawarta na czas do dnia 25 listopada 2013 r.

⁴⁴ „Wykonawca zobowiązuje się do naprawienia powstałych w czasie trwania niniejszej umowy: uszkodzeń nawierzchni tras A, B, C, D, naprawy lub odbudowy obiektów inżynierskich i innych uszkodzonych elementów infrastruktury tras A, B, C, D, przy organizacji ruchu poprzez uzupełnienie podbudowy w miejscach gdzie uległa znacznemu uszkodzeniu oraz nałożeniu nakładki asfaltowej o grubości minimum 4 cm na całej powierzchni wymienionych w punkcie 1 dróg (na tych odcinkach dróg gdzie obecnie występuje nawierzchnia bitumiczna).”.

⁴⁵ Zawarta na czas 1 kwietnia – 30 czerwca 2013 r.

⁴⁶ Zawarta na czas 27 maja – 15 sierpnia 2013 r.

bitumicznej o grubości 4 cm.” i cytata z §3 ust. 5 „strony ustalają że w dniu zakończenia umowy przystąpią do sporządzania odbioru końcowego robót.”,

- w umowie z Hermann Kirchner Polska Sp. z o.o. z dnia 17 kwietnia 2012 r., §2 ust. 7 „po ostatecznym zakończeniu korzystania z dróg określonych w załączniku Nr 1 Generalny Wykonawca zobowiązuje się doprowadzić drogę do stanu nie gorszego, aniżeli ten o którym mowa w §2 ust. 2⁴⁷”,

(dowód: akta kontroli str. 137-158, 222-224)

Zarządca drogi nie szacował i nie dokumentował wielkości uszkodzeń na drogach powstałych w wyniku ruchu środków transportu ciężarowego oraz prowadzonych prac przy budowie drogi ekspresowej S8.

Obowiązek powyższy według wykładni inwestora⁴⁸ przekazanej pisemnie⁴⁹ w maju 2012 r. zarządcy drogi spadał na wykonawcę robót i dotyczył m.in.: dokonania i potwierdzenia u zarządcy drogi monitoringu i inwentaryzacji stanu technicznego dróg wykorzystywanych do ciężkiego transportu materiałów na budowę drogi S8 oraz ponoszenia wszelkich kosztów związanych z naprawami dróg uszkodzonych przez transport wykonawcy.

Wykonawcy przekazali zarządcy dróg gminnych wykonaną w styczniu 2012 r. dokumentację z przeprowadzonej we własnym zakresie inwentaryzacji dróg⁵⁰:

- „Konsorcjum Dragados – Pol-Aqua”⁵¹ - sześciu dróg gminnych (Nr: 118202E, 118203E, 118205E, 118206E, 118207E, 118209E),
- „Hermann Kirchner Polska” Sp. z o.o. jedną inwentaryzację dróg wewnętrznych przewidzianych do transportu materiałów budowlanych i mogących ulec uszkodzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 161-183)

Zarządca dróg gminnych pisemnie potwierdził ww. wykonawcom zgodność zinwentaryzowanego stanu technicznego dróg na dzień przeprowadzonego przeglądu (I połowa stycznia 2012 r.) ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 179, 184)

Bez zinwentaryzowania stanu technicznego drogi Nr 118204E firma BUDIMEX S.A. wykonując wiadukt Walichnowy na drodze ekspresowej S8, realizowała ww. drogą dostawy materiałów budowlanych transportem ciężarowym, uszkadzając jej nawierzchnię.

Jak wyjaśnił Wójt Gminy uzgodnienia prowadzone z firmą BUDIMEX przed rozpoczęciem budowy węzła Walichnowy prowadziły do konkluzji, że drogi gminne nie będą wykorzystywane przez wykonawcę. Transport materiałów odbywał się drogami krajowymi nr 8 i 14. Jednak w czasie budowy sołtys Wiktorówka informował Gminę o przemieszczających się transportach. Były to przejazdy sporadyczne bez jednoznacznego wskazania, że to podwykonawcy BUDIMEXU. Uwagi te na bieżąco były przekazywane do kierownictwa firmy. Wójt wskazał ponadto, że przywrócenie przez wykonawcę używanej drogi do stanu poprzedzającego korzystanie z niej dla potrzeb budowy było następstwem pisemnej interwencji Urzędu z dnia 24 marca 2014 r., po skardze sołtysa wsi Wiktorówek.

(dowód: akta kontroli str. 159, 225-227, 297-303)

⁴⁷ „Strony niniejszej umowy zobowiązują się sporządzić do dnia przekazania dróg inwentaryzację pierwotnego stanu nawierzchni dróg określonych w załączniku Nr 1.”.

⁴⁸ GDDKiA Oddział Opole, dotyczącej zawartego z wykonawcą robót budowlanych kontraktu na budowę drogi S8.

⁴⁹ Pismo GDDKiA-O/Op-R1/416/S-8/W/137/2012.

⁵⁰ Obejmującą część opisową, tabelę stwierdzonych uszkodzeń odcinka drogi oraz płytke CD z zestawem plików zawierających wykonane techniką cyfrową fotografie wybranych odcinków nawierzchni dróg (vide akta kontroli str. 161-183, 294).

⁵¹ Realizowało kontrakt zawarty z GDDKiA Oddział Opole.

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych

Opis stanu
faktycznego

Z umowy nr 1/2013 wynikało, że przed rozpoczęciem transportu wykonawca w obecności przedstawiciela Gminy sporządzi protokół określający stan początkowy odcinków dróg określonych w umowie. Po zakończeniu umowy – w terminie 3 dni sporządzi protokół określający stan dróg, po których poruszał się wykonawca. Naprawa zostanie wykonana w ciągu 30 dni. Pierwszego przeglądu dokonano w dniu 22 kwietnia 2013 r. stwierdzając, że droga była wykorzystywana do transportu kruszywa i wymaga remontu. W protokole z dnia 4 września 2013 r. określono prace remontowe i wyznaczono termin ich wykonania do końca listopada 2013 r.

Odbioru robót remontowych odcinków dróg (bez zastrzeżeń, pod warunkiem wykonania drobnych napraw), stwierdzającego naprawienie zniszczeń czterech dróg gminnych (118202E, 118203E, 118206E i 118207E) dokonano dnia 27 listopada 2013 r.

Protokołem z dnia 7 października 2013 r. odebrano roboty naprawcze wynikające z umowy zawartej w dniu 17 kwietnia 2012 r. z firmą Hermann Kirchner Polska sp. z o.o. stwierdzając, że roboty wykonano zgodnie z umową, właściwie pod względem technicznym.

Kontroli nie okazano protokołu odbioru prac naprawczych wynikających z umowy zawartej w dniu 19 lipca 2013 r. z firmą Budimex SA. Według wyjaśnień Wójta Gminy prace zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 70, 71-72, 79, 152-153, 217-218, 229, 232)

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

Opis stanu
faktycznego

W wyniku oględzin dokonanych w trakcie niniejszej kontroli ustalono, co następuje:

1. Droga gminna nr 118206E na odcinku Tadzów – Prusak - Borki, o długości całkowitej 2.694 m. W związku z realizacją transportu zaopatrzeniowego do budowy drogi ekspresowej S-8, na podstawie umowy nr 1/2012, zawartej z wykonawcą DRAGADOS POL-AQUA, remont obejmował ułożenie warstwy ścieralnej, uzupełnienie poboczy na odcinku o długości 882 m. Na wyremontowanym odcinku drogi w dniu oględzin stwierdzano liczne uszkodzenia nawierzchni w postaci pęknięć.
2. Droga gminna nr 118207E na odcinku Gumińsko – Zdierzczyna o długości 2.279 m. W związku z realizacją transportu zaopatrzeniowego do budowy drogi ekspresowej S-8, droga została zniszczona na odcinku 512 m. Remont odcinka polegał na uzupełnieniu podbudowy drogi, położeniu warstwy wyrównawczej i warstwy ścieralnej. Na wyremontowanym ww. odcinku drogi nie stwierdzono usterek.
3. Droga gminna nr 118202 E na odcinku Sokolniki - Gumnisko – Stefanek o długości 3.724 m. W związku z transportem zaopatrzeniowym do budowy drogi ekspresowej S-8, na podstawie umowy z firmą DARAGDOS POL-AQUA remont obejmował: uzupełnienie podbudowy, ułożenie warstwy wyrównawczej, ułożenie warstwy ścieralnej i uzupełnienie poboczy na odcinku drogi 312 m. Na wyremontowanym odcinku drogi nie stwierdzono usterek

Ponadto w trakcie oględzin ww. dróg, oględzinom poddano również znaki drogowe, które utrzymane były w należytym stanie.

(dowód: akta kontroli str. 305)

Według oświadczenia podinspektora ds. infrastruktury technicznej i p.poż., w okresie gwarancyjnym udzielonym przez firmę DRAGADOS POL-AQUA na wyremontowanym odcinku drogi gminnej nr 118206, wystąpiły liczne pęknięcia, a tym samym konieczność utwardzenia i wyrównania poboczy drogi. Wobec powstałego sporu z wykonawcą odcinka III drogi S8 o wykonanie remontu drogi w

ramach gwarancji, Gmina Sokolniki wystąpiła na drogę sądową, celem wyegzekwowania środków na remont drogi gminnej.

(dowód: akta kontroli str. 306)

2.4. Współdziałanie zarządcy dróg z oddziałem GDDKiA

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2014 Wójt Gminy prowadził bardzo liczną korespondencję (głównie mailową) z GDDKiA oraz GDDKiA w Opolu. Zwracał się z prośbą o interwencję w sprawach dotyczących m.in. zapewnienia właściwego sposobu eksploataowania dróg gminnych udostępnionych transportowi wykonawcy, niepełnej realizacji umowy w związku z niekompletnym usunięciem zniszczeń w nawierzchni eksploatowanych dróg, a także ujawnionych wad wykonanych napraw po zakończeniu korzystania z dróg gminnych. Kontroli okazano szereg pism oraz informacji mailowych od GDDKiA Oddział Opole, w których każdorazowo kierownictwo Oddziału przedstawiało swoje stanowisko w poruszonych sprawach, zaznaczając, iż jest otwarte na wszelkie sugestie w zakresie zrealizowanych rozwiązań, które mogą mieć wpływ na eksploatację terenów przyległych do drogi ekspresowej S8.

(dowód: akta kontroli str. 320-340)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarządca drogi przed realizowaną budową wiaduktu Walichnowy nie wykonał inwentaryzacji stanu technicznego drogi Nr 118204E, którą odbywał się transport ciężarowy. W zawartym dopiero po zakończeniu robót porozumieniu z gminą określono należyty do wykonania zakres prac remontowych⁵², mających przywrócić należyty stan techniczny. Nie określono jednak na podstawie jakiego źródła strony ustaliły stan drogi jaki ma zostać przywrócony przez wykonawcę,
2. Nie okazano się protokołem odbioru robót remontowych nawierzchni na drodze Nr 118204E potwierdzającym wykonanie w lipcu 2013 r. przez Budimex SA naprawy, o której mowa w porozumieniu z dnia 19 lipca 2013 r.

Wójt Gminy wyjaśnił, że z uzgodnień prowadzonych z firmą Budimex SA przed rozpoczęciem budowy wynikało, że drogi gminne nie będą wykorzystywane do przedmiotowej budowy. Gdy w czasie budowy okazało się, że jednak transport odbywał się drogą Nr 118204E, na zakończenie budowy podpisano stosowne porozumienie, na mocy którego wykonawca wyremontował ww. drogę na odcinku 800 m.

W sprawie braku protokołu odbioru prac, Wójt Gminy podał, że w chwili naprawy odcinka drogi Nr 118204E nie było już przedstawicieli firmy Budimex SA, a przedmiotową inwestycję wykonawca zlecił lokalnej firmie. Po wykonaniu naprawy pracownicy Urzędu dokonali stosownych oględzin przedmiotowego odcinka.

(dowód: akta kontroli str. 301-302)

3. Nie dotrzymano umownych terminów dokonania przeglądu na drodze wewnętrznej eksploatowanej przez Konsorcjum DRAGADOS – POL-AQUA na mocy umowy Nr 1/2013 z dnia 16 kwietnia 2013 r. Pierwszy przegląd miał być wykonany przed rozpoczęciem ruchu kołowego pojazdów budowy⁵³, a został przez podinspektora ds. infrastruktury technicznej i p. poż. przeprowadzony dopiero w dniu 22 kwietnia 2013 r., tj. z niemal tygodniowym opóźnieniem. Drugi przegląd przeprowadził Wójt Gminy w dniu 4 września 2013 r. tj. dwa

⁵² Oczyszczenie i skroplenie nawierzchni drogowej bitumicznej o długości 800 m oraz ułożenie warstwy ścieralnej o grubości 4 cm.

⁵³ Rozpoczął się w dniu następnym po dniu podpisania umowy.

miesiące po umownym terminie (3 lipca 2013 r.), stwierdzając należy do wykonania zakres prac oraz ostateczny termin ich realizacji (30 listopada 2013 r.). Według umowy naprawy zniszczeń należało dokonać w terminie do 30 dni po zakończeniu użytkowania drogi i stwierdzeniu zakresu naprawy (czyli najpóźniej do dnia 3 sierpnia 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 149-153)

Opóźnione, w stosunku do umownych terminów, przeprowadzenie przeglądów, Wójt Gminy wyjaśnił następująco: „...Po otrzymaniu informacji o korzystaniu z przedmiotowej drogi przez wykonawcę trasy S-8 wezwano stronę do zawarcia stosownego porozumienia. Dokument przygotowany z datą 16.04.2013 r. Do czasu spisania protokołu 22 kwietnia 2013 r. ruch pojazdów ciężkich na tej drodze został całkowicie zawieszony. W dniu 22 kwietnia 2013 roku dokonano przeglądu i wskazano zakres niezbędnych napraw. Termin przeglądu z 4 września 2013 r. jak i termin naprawy wynikał z opieszałości firmy DRAGADOS co do naprawy przedmiotowej drogi.”

(dowód: akta kontroli str.297 – 302)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że z prowadzonego monitoringu i oceny stanu zniszczenia dróg przez pojazdy budowy trasy S8 nie sporządzano każdorazowo stosownych dokumentów⁵⁴, bezspornie dowodzących i opisujących: osobę przeprowadzającą czynność, ustalony stan z jednoznaczną identyfikacją jego lokalizacji, wnioski oraz podjęte w następstwie tego działania zarządcy drogi.

Wójt Gminy wyjaśnił, że monitoring dróg prowadzony był przez pracowników Urzędu, sołtysów, mieszkańców. Na przekazywane sygnały reagował i podejmował określone działania.

Analiza treści okazanego materiału (wydruki z korespondencji w wersji elektronicznej, korespondencja przesyłana pocztą, płyty DVD, CD) potwierdziła częste interwencje Wójta w sprawach dotyczących m.in. zapewnienia właściwego sposobu eksploatacji dróg gminnych udostępnionych transportowi kołowemu wykonawcy oraz terminowego i należytego usuwania zniszczeń nawierzchni dróg. NIK zauważa jednak, że niejednokrotnie fakty i argumenty przytaczane przez Wójta Gminy w korespondencji nie były wcześniej dokumentowane sporządzonymi w formie papierowej dowodami, a sporządzone fotografie i filmy nie były opatrzone danymi pozwalającymi na jednoznaczną identyfikację miejsca zdarzenia wg numeru drogi i jej kilometrażu oraz opisami ilustrującymi sfotografowany fakt, przez co wiarygodność i moc dowodowa faktów podnoszonych w korespondencji mogła być znacznie osłabiona. W konsekwencji adresaci korespondencji często wykorzystywali te braki, kwestionując żądania i oczekiwania Wójta Gminy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli⁵⁵, wnosi o:

- kontynuowanie działań zmierzających do założenia ksiąg drogi i dziennika objazdu dróg i systematyczne ich prowadzenie,

⁵⁴ W wersji papierowej i/lub obrazu zapisanego w technice cyfrowej.

⁵⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096

- każdorazowe przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego dróg przez osoby posiadające uprawnienia budowlane wymagane art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane,
- dokonywanie pięcioletnich przeglądów dróg gminnych z zachowaniem wymogów określonych w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane,
- rzetelne dokumentowanie prowadzonego monitoringu i oceny stanu zniszczeń dróg przez pojazdy wykorzystywane przy budowie dróg krajowych i autostrad.

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 Łodzi.

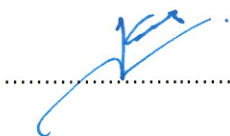
Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag
wykonania wniosków

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.

Łódź, dnia 25 września 2015 r.

Kontroler
Marek Kubis
Doradca ekonomiczny



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor

z up. Wojnarowska Joanna

