



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4114-05-08/2012

I/12/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/12/009 – Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego na publicznych drogach gminnych poprzez właściwe ich utrzymanie oraz zachowanie porządku i czystości ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	1. Janusz Rybaczek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83720 z dnia 14 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Miączyn, 22-455 Miączyn 107.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Długosz, Wójt Gminy Miączyn ² . (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę negatywną uzasadnia:

- nieprowadzenie ewidencji dróg, wymaganej przepisami prawa, w tym książek poszczególnych dróg i dziennika objazdu dróg,
- niesporządzanie i nieprzekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o sieci dróg gminnych,
- nieprzeprowadzanie kontroli okresowych dróg gminnych, co najmniej raz w roku i raz na pięć lat,
- niepowiadomienie organu zarządzającego ruchem o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu na drodze nr 110768L w m. Gdeszyn,
- zamontowanie urządzeń bezpieczeństwa ruchu na dwóch drogach bez opracowania i zatwierdzenia projektu organizacji ruchu,
- udzielenie pięciu z siedmiu badanych zamówień na realizację zadań dot. utrzymania dróg z naruszeniem przepisów art. 4 pkt 8 i art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 1994 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (PZP).

¹ W latach 2008-2012.

² Józef Długosz jest Wójtem Gminy Miączyn od 10 grudnia 2010 r. W okresie poprzednim Wójtem Gminy Miączyn był Henryk Grzegorz Krawczuk - wybrany na stanowisko Wójta dnia 26 listopada 2006 r., a na czas jego choroby zadania i kompetencje Wójta - od 23 lipca do 9 grudnia 2010 r.- wykonywał Stanisław Roman Kapica – Sekretarz Gminy, wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów.

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

⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zarządzanej sieci dróg gminnych, planowanie i wydatki na zadania związane z utrzymaniem dróg.

1.1. Liczba i długość zarządzanych dróg gminnych i obiektów mostowych⁵.

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na koniec 2012 roku Wójt Gminy Miączyn zarządzał 45 drogami gminnymi o łącznej długości 78,1 km, w tym 48,6 km dróg utwardzonych (62%) i 29,5 km dróg gruntowych. W latach 2008-2012 nie zmieniła się liczba zarządzanych dróg gminnych. Zwiększyła się natomiast o 2,2 km (2,8%) długość dróg z nawierzchnią ulepszoną (utwardzona asfaltem lub tłuczniem) i o tyle też zmniejszyła się długość dróg z nawierzchnią nieulepszoną.

Według oceny szacunkowej⁶, opartej na wiedzy Wójta Gminy i inspektora Urzędu prowadzącego sprawy drogownictwa, dokonanej przez Wójta Gminy dla potrzeb kontroli – ok. 42 km (53%) dróg gminnych jest w stanie dobrym, 26 km (34%) w stanie dostatecznym, a ok. 10 km (13%) w stanie złym.

(dowód: akta kontroli str. 8-11, 28-30, 105-107)

1.2. Wydatki na budowę, przebudowę, rozbudowę i remont dróg gminnych oraz źródła ich finansowania.

Opis stanu
faktycznego

Wydatki poniesione przez Gminę Miączyn w latach 2011-2012 na budowę, rozbudowę i remont dróg gminnych wyniosły ogółem 2.434 tys. zł, z tego 1.679 tys. zł na przebudowę lub rozbudowę dróg⁷ i 755 tys. zł na remont dróg gminnych⁸. Zrealizowane przez Gminę w latach 2011-2012 zadania inwestycyjne dotyczyły:

- przebudowy drogi gminnej nr 110735L w Kolonii Zawalów na odcinku o długości 360 m (1.301,6 tys. zł w 2011 r.),
- przebudowy drogi gminnej nr 110740L w Miączynie na odcinku o długości 520 m (157,5 tys. zł w 2011 r.),
- modernizacji drogi gminnej nr 110727L w Żukowie na odcinku o długości 500 m (219,7 tys. zł w 2012 r.).

Źródła finansowania ww. zadań były następujące⁹:

- 965,9 tys. zł - środki własne (57,5%),
- 633,1 tys. zł – dotacje z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (37,7%),
- 80,0 tys. zł¹⁰ – dotacje z Lubelskiego Urzędu Marszałkowskiego (4,8%).

Remonty dróg Gmina Miączyn finansowała wyłącznie ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 26, 31-42, 108, 114)

W 2011 roku zakupiono 2.298 ton gruzu i kruszywa na potrzeby remontowe dróg gminnych, w tym 1.325 ton z wbudowaniem, a w 2012 roku 2.229 ton, w tym 804 tony z wbudowaniem. Zakupu tych materiałów i robót budowlanych dokonywano w oparciu o umowy zawarte po przeprowadzeniu postępowań na podstawie regulaminu udzielania zamówień publicznych¹¹, obowiązującego

⁵ Na terenie Gminy Miączyn nie ma obiektów mostowych i tuneli.

⁶ Urząd nie prowadził w latach 2008-2012 ksiąg dróg gminnych i ksiąg objazdów dróg i nie posiada dokumentów pozwalających na dokonanie oceny stanu dróg na podstawie okresowych przeglądów dróg, gdyż przeglądów takich nie przeprowadzano.

⁷ 1.459 tys. zł w 2011 r. i 220 tys. zł w 2012 r.

⁸ 463 tys. zł w 2011 r. i 292 tys. zł w 2012 r.

⁹ Gmina Miączyn w latach 2008-2012 nie korzystała ze środków finansowych Programu Gambit 2005.

¹⁰ Środki z FOGR (Funduszu Ochrony Gospodarki Rolnej).

¹¹ Ustalony zarządzeniem Nr 78/09 Wójta Gminy Miączyn z dnia 6 października 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

Ustalono
nieprawidłowości

w Urzędzie Gminy Miączyn dla zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro, mimo że wartość¹² każdego z nich przekraczała tę kwotę. Dotyczyło to:

- a) 1.325 ton przekruszonego gruzu z jego wbudowaniem na drogach, o wartości ogółem 81.487,50 zł¹³, zakupionego w ramach trzech umów podpisanych z tym samym podmiotem w okresie od 28 czerwca do 15 września 2011 roku, poprzedzonych jednym ogłoszeniem o udzieleniu zamówienia na dostawę i wbudowanie ok. 800 ton gruzu,
- b) 973 ton kruszywa o wartości ogółem 91.312,18 zł¹⁴, zakupionego w ramach dostaw zrealizowanych w ilości ok. 50% większej od określonej w umowie nr 9/11 z 28 czerwca 2011 r.,
- c) 1.425 ton kruszywa o wartości ogółem 101.777,90 zł¹⁵, zakupionego w ramach dwóch umów¹⁶ podpisanych z dwoma podmiotami na podstawie jednego ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, w tym umowy nr 42/2012 z 29 sierpnia 2012 r. zrealizowanej w ilości ok. 22% większej od określonej w umowie - na kwotę ogółem 79.602,03 zł¹⁷,
- d) 804 ton kruszywa z wbudowaniem o wartości ogółem 73.156,42 zł¹⁸, zakupionego w ramach dostaw zrealizowanych w ilości ok. 15% większej od określonej w umowie nr 28/2012 z 29 maja 2012 r.

Taki sposób realizacji zamówień (bez wcześniejszego zbilansowania potrzeb), w ocenie NIK, może ograniczać możliwość optymalizacji wydatków. Przy zbiorczych zamówieniach lub zakupach większych ilości materiałów istnieje możliwość osiągnięcia korzystniejszych cen.

W przypadku wymienionych zamówień brak tego bilansu i tym samym możliwości ustalenia z należytą starannością łącznej wartości zamówienia mogło również skutkować naruszeniem przepisów PZP. Ustawa ta zobowiązuje zamawiającego do ustalania wartości zamówienia z należytą starannością (art. 32 ust. 1) i zabrania zaniżania jego wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy (art. 32 ust. 2). Zgodnie zaś z art. 34 ust. 1 pkt 4 PZP, w przypadku dostaw lub usług – podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy jest łączna wartość zamówień tego samego rodzaju, których zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze lub dostawie.

Badanie siedmiu zamówień publicznych, dotyczących remontów dróg, na realizację których w latach 2011-2012 poniesiono wydatki na sumę 346,2 tys. zł¹⁹ - wykazało, że:

- dwa zamówienia – na sumę 68,3 tys. zł brutto²⁰ poniesionych wydatków, tj. 20% zbadanych, udzielono zgodnie z regulaminem, o którym wyżej mowa,
- pięć zamówień, spośród wyżej wymienionych, na sumę 277,9 tys. zł poniesionych wydatków (80% zbadanych) udzielono z naruszeniem ww. przepisów PZP.

(dowód: akta kontroli str. 43, 54, 66, 76, 92)

¹² Wartość netto zrealizowanych zamówień (umów), a w przypadku dostaw gruzu z wbudowaniem – łączna wartość netto trzech umów: nr 8/11, 13/11 i 14/11, podpisanych z tym samym wykonawcą w dniach: 28.06, 1.08 i 15.09.2011 r.

¹³ Równowartość 17.257,10 euro netto (bez podatku VAT).

¹⁴ Równowartość 19.337,73 euro netto.

¹⁵ Równowartość 20.585,66 euro netto.

¹⁶ Umowa nr 34/2012 z 2 lipca 2012 r. i nr 42/12 z 29 sierpnia 2011 r.

¹⁷ Równowartość 16.100,38 euro netto.

¹⁸ Równowartość 14.796,69 euro netto.

¹⁹ 44,5% wydatków ogółem poniesionych przez Gminę Miączyn na remont i utrzymanie dróg w latach 2011-2012.

²⁰ Ustawienie barier ochronnych na drodze w Miączynie (2011 r. – 20.664 zł) oraz dostawa i wbudowanie ok. 800 ton przekruszonego gruzu na drogi gminne (2011 r. – 47.662,50 zł, umowa nr 8/11).

Wójt Gminy wyjaśnił, że:

- przyczyną podpisania z pominięciem przepisów PZP w 2011 r. trzech umów na dostawę gruzu z wbudowaniem, pomimo że ich łączna wartość przekraczała próg 14.000 euro, była pilna potrzeba naprawy powstałych w wyniku opadów kolein na drogach, uniemożliwiających dojazd rolnikom do pól w okresie żniwnym,
- przyczyną realizacji zamówienia na dostawy kruszywa w 2011 r. w ilości ok. 50% większej niż określała umowa, udzielonego z pominięciem PZP, był fakt, iż nie wiedział, że dostawy do poszczególnych sołectw były przekraczane w stosunku do harmonogramu i nie miał wiedzy co do całości dostaw i ich wartości w odniesieniu do progu 14.000 euro, o którym mowa w art. 4 pkt 8 PZP,
- przyczyną udzielenia zamówienia z pominięciem PZP, realizowanego na podstawie umowy nr 42/2012, mimo że zamówienie to, łącznie ze zrealizowanym przez inną firmę przekraczało wartość 14.000 euro, były zapewnienia pracownika odpowiedzialnego merytorycznie o poprawności postępowania przy udzieleniu zamówienia. Przyczyną zaś jego realizacji na wartość przekraczającą 14.000 euro, było to, że nie kontrolował on ogólnej ilości i całkowitej wartości faktycznie zrealizowanych dostaw,
- przyczyną realizacji ww. zamówienia, udzielonego w 2012 r. z pominięciem przepisów PZP na dostawy kruszywa z wbudowaniem, w ilości ok. 15% większej niż określono w umowie, tj. na wartość przekraczającą próg 14.000 euro, było niekontrolowanie przez niego ogólnej ilości i całkowitej wartości faktycznie zrealizowanych dostaw i usług,
- we wszystkich ww. przypadkach osobą odpowiedzialną za przygotowanie udzielenia tych zamówień zgodnie z przepisami prawa był inspektor ds. gospodarki gruntami, utrzymania i budowy dróg.

(dowód akta kontroli str.19-20,54-91,100-104,139-140,155-158,164,166-169,186-190)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Powyższe nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych dotyczą zadań, za przygotowanie i realizację których odpowiada w Urzędzie Gminy inspektor ds. gospodarki gruntami, utrzymania i budowy dróg. Zgodnie z zakresem obowiązków i odpowiedzialności²¹ zobowiązany był on do sumiennego i starannego wykonywania powierzonych mu obowiązków i ponosił odpowiedzialność za prawidłowe ich wykonywanie. Zobowiązany był również do znajomości i przestrzegania obowiązujących przepisów prawnych, związanych z zajmowanym stanowiskiem pracy²².

Nieprawidłowości te zostały popełnione w okresie od kilku do kilkunastu miesięcy po udzieleniu odpowiedzi²³ do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie m.in. o realizacji siedmiu zaleceń pokontrolnych, dot. stwierdzonych przez RIO nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych przy realizacji zadań dot. modernizacji dróg gminnych. W odpowiedzi tej stwierdzono, że „zalecenia zostały wykonane przez zobowiązanie pracownika odpowiedzialnego merytorycznie za zakres prac dotkniętych nieprawidłowościami do ścisłego przestrzegania w przyszłości obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie, w szczególności zapisów ustawy (...), Prawa zamówień publicznych. Został także skierowany na szkolenia specjalistyczne w zakresie należytego stosowania prawa na zajmowanym stanowisku.”

²¹ Zakres czynności z 22 października 2009 r.

²² Inspektor ten odmówił udzielenia wyjaśnień, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

²³ Pismo Wójta Gminy Miączyń z dnia 22 listopada 2010 r., podpisane przez wykonującego zadania i kompetencje Wójta Gminy Stanisława Kapicę.

Kontrola NIK wykazała jednak, że pracownik ten w latach 2008-2012 nie był kierowany na żadne szkolenia, a jego zakres zadań, uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności z dnia 22 października 2009 r. po kontroli RIO nie był zmieniany.

Sekretarz Gminy, wykonujący w II połowie 2010 r. zadania i kompetencje Wójta Gminy – wyjaśnił, że z uwagi na liczne obowiązki związane z pełnieniem funkcji Wójta Gminy (przeprowadzenie wyborów do samorządu, brak w tym czasie sekretarza gminy) nie dopilnował osobiście, aby inspektor, o którym wyżej mowa, z takiego szkolenia skorzystał.

(dowód: akta kontroli str. 173-184)

1.3. Wydatki na utrzymanie i ochronę dróg gminnych oraz źródła ich finansowania.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2012 wydatki Gminy Miączyń na utrzymanie dróg wyniosły ogółem 23 tys. zł. Dotyczyły one: odśnieżania - 12,6 tys. zł, koszenia poboczy i rowów przydrożnych 9,3 tys. zł, równania tłucznia na drogach 0,7 tys. zł i tablic informacyjnych – 0,4 tys. zł

Ze względu na niewielkie kwoty pojedynczych pozycji wydatków²⁴ oraz fakt, iż zgodnie z obowiązującym w Gminie regulaminem udzielania zamówień publicznych można je było zlecać po rozeznaniu cen rynkowych i negocjacjach z jednym wykonawcą – nie badano tych wydatków w zakresie udzielania zamówień publicznych.

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

(dowód: akta kontroli str. 31-42)

1.4. Projekty planów rozwoju sieci drogowej i projekty planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Opis stanu
faktycznego

Gmina Miączyń nie posiada opracowanych planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w latach 2008-2012 nie opracowywano planu rozwoju sieci drogowej. Wykonanie dokumentacji technicznej i wykonanie samej budowy lub przebudowy konkretnej drogi, w tym korzystanie z programów pomocowych, ustalała Rada Gminy.

W latach 2008, 2010, 2012 na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg gminnych oraz drogowych obiektów inżynierskich planowano odpowiednio w budżecie²⁵:

- na inwestycje – 601 tys. zł, 1.531,7 tys. zł i 225 tys. zł,
- na wydatki bieżące – 363,5 tys. zł, 349,2 tys. zł i 385,9 tys. zł.

Wydatki inwestycyjne wykonano w poszczególnych latach odpowiednio na poziomie 38, 99 i 98% wielkości planowanych, a wydatki bieżące na poziomie 96, 98 i 80%.

(dowód: akta kontroli str. 108, 114, 116-131)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie²⁶ nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁴ Średnio 885 zł, maksymalnie 5.519,88 zł.

²⁵ Według planów po zmianach.

²⁶ W zakresie, o którym mowa w pkt 1.4.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze ze względu na stwierdzone nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych.

2. Prowadzenie ewidencji dróg i sporządzanie informacji ich dotyczących.

2.1. Składanie informacji o sieci dróg Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy wyjaśnił, że w latach 2008-2012 nie składano Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o sieci dróg, a Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nie upominała się o nie.

Ustalone
nieprawidłowości

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

- wbrew wymogom obowiązującego prawa nie sporządzano i nie przekazywano Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad rocznych informacji o sieci dróg publicznych na terenie Gminy Miączyn.

Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 25 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁷ – *zarządcą dróg gminnych jest wójt gminy*, a art. 20 pkt 9a tej ustawy stanowi, iż *do zarządcy drogi należy w szczególności sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad*.

Przepis § 2 ust. 1 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 promach²⁸ zobowiązuje m.in. zarządców dróg gminnych *do sporządzania informacji dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazania ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad*. Zgodnie z § 1 ust. 2 wymienionego rozporządzenia – *informacje, o których wyżej mowa, przekazywane są Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego*.

(dowód: akta kontroli str. 109, 114, 158-159, 169, 186, 189)

2.2. Prowadzenie ksiąg poszczególnych odcinków dróg.

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy wyjaśnił, że w Gminie Miączyn nie ma założonych dokumentów ewidencyjnych poszczególnych dróg gminnych z uwagi na braki kadrowe oraz koszty.

Ustalone
nieprawidłowości

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

- nie prowadzono wymaganej przepisami prawa ewidencji dróg publicznych.

Zgodnie z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych – *do zarządcy drogi należy w szczególności prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów (...)*.

²⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

²⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

Przepis § 9 ust. 1 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 tunelom²⁹ określa, że ewidencja obejmuje m.in. nw. dokumenty, których wzory określają załączniki do rozporządzenia:

- 1) *książkę drogi*,
- 2) *dziennik objazdu dróg*,
- 3) *wykazy przepustów (o otworze równym lub większym niż 150 cm - § 15).*

Zgodnie z § 10 ww. rozporządzenia - *książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi.*

Skutkiem nieprowadzenia ewidencji, o której wyżej mowa, był brak bieżącej aktualizacji ewidencji dróg w zakresie wykonanych robót, w tym m.in. utwardzenia 2,2 km dróg w latach 2010-2012, wymiany lub wstawiania przepustów³⁰, wykonania zjazdów z dróg³¹, czy ustawiania barier drogowych³².

Wójt Gminy wyjaśnił, że osobą odpowiedzialną za prowadzenie ewidencji, o której wyżej mowa był inspektor ds. ewidencji gruntów, budowy i utrzymania dróg, a przyczyną nieprowadzenia takiej ewidencji były braki kadrowe i koszty.

(dowód: akta kontroli str. 17-20, 109, 114, 158-159, 165, 169-170, 186, 189)

2.3. Prowadzenie dziennika objazdu dróg.

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy wyjaśnił, że w Gminie Miączyn nie prowadzono dziennika objazdu dróg, gdyż nie prowadzono dokumentów ewidencyjnych dróg, ale inspektor ds. ewidencji gruntów, budowy i utrzymania dróg często objeżdżał drogi. Wójt wyjaśnił, że uszkodzenia dróg zgłaszane były osobiście i telefonicznie przez sołtysów, radnych i mieszkańców, i naprawiane były na bieżąco.

Ustalone
nieprawidłowości

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

- wbrew wymogom obowiązującego prawa nie prowadzono dziennika objazdu dróg.

Zgodnie z § 11 ww. rozporządzenia - *dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi.*

Wójt Gminy wyjaśnił, że nie prowadzono dziennika objazdu dróg ponieważ osoba odpowiedzialna za te sprawy nie informowała go o potrzebie prowadzenia dziennika.

(dowód: akta kontroli str. 17-20, 109, 114, 159, 165, 170, 186, 189)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

3. Prowadzanie kontroli okresowych dróg.

3.1. Coroczne kontrole okresowe dróg.

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy wyjaśnił, że w latach 2008-2012 drogi gminne nie były poddawane okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, z uwagi na koszty i brak pracownika z odpowiednimi uprawnieniami.

²⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

³⁰ Na zakup i wymianę przepustów w latach 2011-2012 wydatkowano ogółem 14.916,03 zł (9 pozycji wydatków).

³¹ W 2012 r. wykonano modernizację drogi Nr 110727L w m. Żuków, w tym 26 zjazdów z dróg do posesji. Poza tym zadaniem wykonano dodatkowo 3 zjazdy (5.214,22 zł), których nie obejmował projekt modernizacji drogi.

³² W 2011 r. zamontowano bariery drogowe na drodze w m. Miączyn (20.664 zł) i w Kolonii Zawalów (34.981,20 zł).

Ustalono
nieprawidłowości

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

- nie przeprowadzono okresowych kontroli stanu technicznego dróg, co najmniej raz w roku, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z przepisów prawa.

Zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych – *do zarządcy drogi należy w szczególności przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich (...) ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.*

W myśl zaś art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³³ - *obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego.*

(dowód: akta kontroli str. 17-20, 109-110, 114, 159, 165, 170, 186, 189)

3.2. Okresowe kontrole (raz na 5 lat) dróg.

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy wyjaśnił, że w latach 2008-2012 *drogi gminne nie były poddawane okresowej kontroli, raz na 5 lat, z uwagi na koszty i brak pracownika z odpowiednimi uprawnieniami.*

Ustalono
nieprawidłowości

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

- nie przeprowadzono okresowych kontroli stanu technicznego dróg, przydatności do użytkowania i estetyki, co najmniej raz na 5 lat, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z przepisów prawa.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - *obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia (...).*

(dowód: akta kontroli str. 17-20, 110, 114, 159-160, 165, 170-171, 186, 189)

3.3. Kontrole bezpiecznego użytkowania budowli drogowych.

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy wyjaśnił, że w latach 2008-2012 na drogach Gminy Miączyn *nie wystąpiły uszkodzenia dróg gminnych na skutek zjawisk atmosferycznych i katastrof.* Nie wystąpiły zatem okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, zobowiązujące właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego do poddawania obiektu budowlanego kontroli bezpiecznego użytkowania.

Ustalono
nieprawidłowości

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

(dowód: akta kontroli str. 110, 115)

³³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

3.4. Kontrole stanu dróg przez nadzór budowlany.

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy wyjaśnił, że w latach 2008-2012 Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nie przeprowadzał kontroli³⁴ stanu technicznego dróg w Gminie Miączyn.

(dowód: akta kontroli str. 111, 115)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

4. Inżynieria ruchu i utrzymanie oznakowania dróg gminnych.

4.1. Ustalenie organizacji ruchu dla zarządzanych dróg gminnych.

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy Miączyn wyjaśnił, że w Gminie nie ma ustalonej stałej organizacji ruchu dla dróg gminnych.

W informacji udzielonej kontrolerowi NIK w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f) – Starosta Powiatowy w Zamościu stwierdził, że w latach 2008-2012 Starostwo Powiatowe w Zamościu nie wykonywało przeglądu dróg gminnych Gminy Miączyn w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego – ze względu na brak projektów stałej organizacji ruchu dla większości dróg gminnych Gminy Miączyn, co uniemożliwia prowadzenie kontroli oznakowania na tych drogach.

W latach 2008-2012 Wójt Gminy Miączyn przedłożył Staroście Zamojskiemu do zatwierdzenia dwa projekty organizacji ruchu dla dwóch dróg gminnych³⁵, w związku z ich budową:

- 1) dla drogi nr 110755L Horyszów-Gdeszyn w km 0+025 do km 2+431, zatwierdzony 24 lutego 2010 r., z terminem wdrożenia do 31.05.2011 r.,
- 2) dla drogi nr 110768L w m. Gdeszyn w km 0+000 do km 1+022, zatwierdzony 10 listopada 2010 r., z terminem wdrożenia do 30.11.2010 r.

Tylko drugi projekt został zrealizowany³⁶ w terminie określonym przez Starostę Zamojskiego³⁷, jednakże Wójt Gminy Miączyn nie informował Starosty Zamojskiego o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu na drodze.

Ponadto, na dwóch drogach gminnych, bez opracowania projektów organizacji ruchu, w latach 2008-2012 zamontowano metalowe bariery ochronne, tj. urządzenia bezpieczeństwa ruchu, w ilości:

- 2 x 90 m na drodze nr 110735 w Kolonii Zawalów (34.981,20 zł),
- 105 m na drodze nr 110752 w Miączynie (20.664 zł).

(dowód: akta kontroli str. 43-53, 111-112, 115, 132-136, 160-161, 165)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy nie powiadomił organu zarządzającego ruchem³⁸ o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu na drodze nr 110768L w m. Gdeszyn, pomimo takiego obowiązku, określonego przepisami prawa.

³⁴ W myśl art. 62 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) - właściwy organ - w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska - nakazuje przeprowadzenie kontroli, o której mowa w ust. 1, a także może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części.

³⁵ Na podstawie informacji Starosty Zamojskiego Or.7125.1.2013 z 2 stycznia 2013 r.

³⁶ Projekt wymieniony pod lit. a) nie był realizowany ze względu na niepodjęcie planowanej budowy drogi.

³⁷ Protokół odbioru końcowego przebudowy drogi (bez uwag) – z dnia 19 listopada 2010 r.

³⁸ Starosta Powiatowy w Zamościu.

Zgodnie z art. 20 pkt 5 ustawy o drogach publicznych – *do zarządcy drogi należy w szczególności realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu*. W myśl art. 10 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³⁹ - zadaniem organizacji ruchu jest zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego, efektywne wykorzystanie dróg publicznych oraz realizacja potrzeb społeczności lokalnej.

Zgodnie z § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴⁰ - *jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu (ust. 1). Brak takiego zawiadomienia skutkuje utratą ważności zatwierdzonej organizacji ruchu (ust. 4).*

Sekretarz Gminy, pełniący obowiązki Wójta w okresie od 23 lipca do 9 grudnia 2010 r. wyjaśnił, że *przyczyną niezawiadomienia organu zarządzającego ruchem o terminie wprowadzenia nowej, stałej organizacji ruchu na drodze nr 110768L w m. Gdeszyn był fakt, że nie znał obowiązujących w tym zakresie przepisów, a pracownik merytoryczny, wykonujący zadania w zakresie drogownictwa nie informował go o potrzebie zgłoszenia terminu wprowadzenia nowej organizacji ruchu na ww. drodze, do organu zarządzającego ruchem, minimum na 7 dni przed terminem jej wprowadzenia. Za przygotowanie takiego zawiadomienia odpowiedzialny był inspektor ds. ewidencji gruntów, budowy i utrzymania dróg.*

(dowód: akta kontroli str. 111-112, 115, 150-152, 171-172, 186, 190)

2. Podczas oględzin przeprowadzonych na drodze gminnej nr 110752L w Miączynie i nr 110735L w Kolonii Zawalów stwierdzono ustawienie urządzeń bezpieczeństwa ruchu w postaci metalowych barier ochronnych o łącznej długości 285 m. Urządzenia te nie zostały ustalone w zatwierdzonym przez starostę projekcie organizacji ruchu, co wymagane jest przepisem § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Przepis ten stanowi, iż *podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem*. W myśl zaś przepisu § 5 ust. 1 pkt 2 lit. a) tego rozporządzenia - *projekt organizacji ruchu powinien zawierać lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; dla projektów zmian stałej organizacji ruchu dopuszcza się zaznaczenie lokalizacji tylko znaków i urządzeń dla nowej organizacji ruchu*.

Wójt Gminy wyjaśnił, że zlecił montaż barier ochronnych na ww. drogach bez opracowywania projektów organizacji ruchu, ponieważ nie znał wymogów wynikających z ww. przepisów, a pracownik merytoryczny, odpowiadający za te sprawy nie informował go o potrzebie opracowania projektów organizacji ruchu dla tych zadań. Informował go natomiast o potrzebie montażu tych barier w związku ze zbyt dużymi zagłębieniami, które powiększyły się w związku z modernizacją drogi (Kolonii Zawalów) i interwencjami mieszkańców dot. niebezpiecznego miejsca przy drodze (Miączyn).

(dowód: akta kontroli str. 111-112, 115, 162-163, 165, 172, 186, 190)

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

⁴⁰ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

4.2. Zgodność stanu organizacji ruchu na drogach z projektami organizacji ruchu.

Opis stanu
faktycznego

W wyniku oględzin⁴¹ zgodności oznakowania pionowego na drodze gminnej nr 110768L w Gdeszynie z projektem stałej organizacji ruchu, stalowych barier ochronnych, o których wyżej mowa i oznakowania pionowego drogi gminnej nr 110734L na odcinku od drogi powiatowej nr 3276 w m. Koniuchy do drogi krajowej nr 74 w m. Zawalów – stwierdzono:

Ustalone
nieprawidłowości
(pkt 3 i 4)

1. zainstalowanie barier ochronnych na drodze gminnej nr 110735L w Kolonii Zawalów w miejscu istotnego obniżenia terenu w stosunku do jezdni,
2. zainstalowanie barier ochronnych na drodze gminnej nr 110752L w Miączynie w miejscu istotnego obniżenia terenu, na zakręcie z rowem przydrożnym wypełnionym wodą przepływającego potoku,
3. zamontowanie w km 0+585,62 drogi gminnej nr 110768L w Gdeszynie znaku B-42 – koniec zakazów, zamiast znaku B-27 – koniec zakazu wyprzedzania, pomimo że wcześniej nie było innych znaków zakazu oprócz znaku B-25 – zakaz wyprzedzania,
4. niespójność oznakowania pionowego jednego z zakrętów drogi gminnej nr 110734L⁴², oznaczonego od strony m. Zawalów znakiem D-1 – droga z pierwszeństwem, z umieszczoną pod znakiem tabliczką T-6b wskazującą układ drogi podporządkowanej, podczas gdy od strony m. Koniuchy brak jest znaku informującego o skrzyżowaniu, przebiegu drogi głównej i układzie drogi podporządkowanej.

(dowód: akta kontroli str. 153-154)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

5. Zapewnienie oświetlenia, porządku i czystości na drogach gminnych.

5.1. Sporządzanie i realizacja planów zimowego utrzymania dróg.

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy wyjaśnił, że w latach 2011-2012 nie sporządzano planu zimowego utrzymania dróg. Gmina posiada własny samochód z pługiem czołowym i odśnieżano poszczególne drogi w miarę potrzeb. Przy większych opadach śniegu zatrudniano na umowę-zlecenie rolników posiadających ciągniki z ładowaczami czołowymi oraz firmy z odpowiednim sprzętem.

Koszty odśnieżania dróg gminnych w latach 2011-2012 wyniosły łącznie 21,4 tys. zł, z tego 4 tys. zł w 2011 r. i 17,4 tys. zł w 2012 r.⁴³

W ww. okresie do Urzędu Gminy wpłynęły dwie skargi - żadna z nich nie dotyczyła odśnieżania dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 31, 38, 111-112, 115, 137-138)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁴¹ Przeprowadzonych w dniu 29 stycznia 2013 r. z udziałem J.H. – inspektora ds. gospodarki gruntami, utrzymania i budowy dróg w Urzędzie Gminy Miączyn.

⁴² Na odcinku od drogi powiatowej nr 3276 w m. Koniuchy do drogi krajowej nr 74 w m. - przy drugim ostrym zakręcie w prawo za przejazdem kolejowym od strony miejscowości Zawalów. Z obu kierunków jazdy zakręt ten oznakowany jest znakami U-3b ostrzegającymi o ostrym zakręcie, tzw. „sierżantami”.

⁴³ Kwota kosztu 8.845 zł z 2012 r. stanowi wydatek 2013 r.

5.2. Utrzymanie czystości i porządku na drogach gminnych.

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy wyjaśnił, że w latach 2011-2012 utrzymanie w czystości i porządku dróg gminnych wykonywano we własnym zakresie⁴⁴. Zlecano jedynie koszenie poboczy prywatnej firmie, która wywiązywała się z zawartej umowy. Śmieci i odpady znajdujące się przy drogach gminnych zbierane są przez pracowników fizycznych, zatrudnianych przez Gminę i przewożone (Gmina ma ciągnik i przyczepę) do kontenerów znajdujących się przy remizach OSP.

Według „Regulaminu utrzymania czystości na terenie Gminy Miączyn⁴⁵ – użytkownicy nieruchomości, na których znajdują się tereny lub obiekty służące do użytku publicznego, mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i ustawiania na tych terenach lub obiektach koszy na śmieci i systematycznego ich opróżniania w sposób niedopuszczający do ich przepełnienia. Obowiązek ten dotyczy także zarządców dróg publicznych, oraz przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej.

dowód: akta kontroli str. 111-112, 115, 141-149)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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 Kontroli⁴⁶, wnosi o:

1. planowanie z należytą starannością zamówień na dostawy i usługi tego samego rodzaju, celem optymalizacji wydatków,
2. założenie i prowadzenie ksiąg poszczególnych dróg i dziennika objazdu dróg.
3. sporządzanie i przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o sieci dróg gminnych,
4. przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego dróg,
5. powiadamianie organu zarządzającego ruchem o terminie wprowadzenia nowej lub zmian w istniejącej organizacji ruchu na drodze,
6. ujęcie barier ochronnych na drogach nr 110752L i 110735L w projektach organizacji ruchu dla tych odcinków i uzyskanie ich zatwierdzenia,
7. doprowadzenie do zgodności oznakowania na drodze nr 110768L w Gdeszynie z projektem organizacji ruchu,
8. zapewnienie właściwego oznakowania na drodze gminnej nr 110734L.

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

⁴⁴ Gmina nie pobierała opłat z tytułu postoju i parkowania pojazdów na drogach.

⁴⁵ Obowiązującego w latach 2008-2012, wprowadzonego w życie na podstawie uchwały Nr XXXII/183/06 Rady Gminy Miączyn z dnia 20 października 2006 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

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.

Lublin, dnia 26 lutego 2013 r.

Kontroler
Janusz Rybaczek
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor
Adam Pęziół

.....
podpis