



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.013.04.2015

P/15/094

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	P/15/094 – Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Dariusz Rogowski – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 94510 z 01.06.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Jastków, ul. Chmielowa 3, 21-002 Jastków (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Kot, Wójt Gminy Jastków (od 9 grudnia 2014 r.). Poprzednio (od 12 listopada 2006 r. Wójtem Gminy był Zbigniew Samoń. (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg gminnych, przy budowie dróg ekspresowych: S17² i S19³ (dalej odpowiednio: S17 i S19). Negatywnie natomiast oceniono zarządzanie siecią dróg gminnych, z uwagi na nieprzeprowadzanie kontroli okresowych stanu technicznego dróg i mostu, brak książek dróg i obiektów mostowych, nieprowadzenie dzienników objazdu dróg oraz wymaganej dokumentacji.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła działania Urzędu, polegające na zawarciu porozumień z wykonawcami robót, służących ochronie dróg będących w zarządzie gminy, a także wyegzekwowanie naprawy dróg, użytkowanych przy budowie drogi S17. Na ocenę pozytywną zasługują również działania w zakresie zabezpieczenia dróg zarządzanych przez gminę przed degradacją i nadmiernym użytkowaniem przez pojazdy przy budowie S17 i S19. Urząd na bieżąco monitorował stan techniczny odcinków tych dróg, eksploatowanych przy budowie ww. dróg ekspresowych i zgłaszał wykonawcy przypadki zniszczeń i uszkodzeń oraz wyegzekwował ich naprawy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieopracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej na terenie gminy,
- niepoddawania kontrolom okresowym, co najmniej raz w roku, dróg i jednego z dwóch mostów, oraz co najmniej raz na pięć lat, zarządzanych dróg,
- nieprowadzenia dla zarządzanych: gminnych dróg publicznych – książek drogi (poza drogą publiczną nr 106021L) oraz mostów – książek obiektu mostowego,
- nieprowadzenia dzienników objazdów dróg,
- niesporządzania informacji o sieci dróg publicznych i nieprzekazania ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Budowa drogi ekspresowej S-17, odcinek Kurów-Lublin-Piaski. Zadanie nr 2: odcinek od węzła „Bogucin” do węzła „Dąbrowica” wraz z węzłem i Zadanie nr 2a: Budowa drogi krajowej klasy GP, odcinek od węzła „Dąbrowica” do granicy administracyjnej miasta Lublin – budowa zakończona

³ Budowa drogi ekspresowej S-19 Lubartów – Kraśnik na odcinku od węzła „Dąbrowica” (bez węzła) do węzła „Konopnica” (wraz z węzłem) i połączeniem z istniejącą DK nr 19 wraz z położeniem odcinka drogi wojewódzkiej nr 747 na odcinku od węzła Konopnica do DK nr 19 – na dzień zakończenia niniejszej kontroli NIK, inwestycja była jeszcze w trakcie realizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

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

Wójt gminy Jastków zarządzał 59 gminnymi drogami publicznymi o łącznej długości 81,632 km (z tego o nawierzchni: asfaltowej 64,821 km w 38 odcinkach, gruntowej 16,811 km w 21 odcinkach) oraz 302 drogami wewnętrznymi o łącznej długości 157,162 km (z tego o nawierzchni: asfaltowej 25,317 km w 42 odcinkach, gruntowej około 131,845 km w 260 odcinkach). Poza tym, przez obszar gminy Jastków przebiegały drogi publiczne: krajowe - 21,406 km (do 2014 r., tj. do oddania do użytkowania drogi ekspresowej S17 – 7,100 km), wojewódzkie - 19,541 km i powiatowe - 49,424 km. Wójt zarządzał również dwoma mostami⁴, usytuowanymi w ciągu dwóch dróg.

(dowód: akta kontroli str. 4, 26-30)

Na zarządzanych przez gminę Jastków drogach: publicznych, wykorzystywanych w latach 2012 – 2013 przy budowie S17 i wewnętrznych, eksploatowanych w 2015 r. przy budowie S19, Urząd nie prowadził, w kontrolowanym okresie, prac remontowo-budowlanych. Urząd oszacował, że obecnie (stan na 30.06.2015 r.) około 17 % dróg, zarządzanych przez gminę, wymaga napraw i remontów⁵.

(dowód: akta kontroli str. 4)

W latach 2012 – 2014 gmina Jastków poniosła wydatki na wszystkie, zarządzane przez siebie drogi w wysokości ogółem 13.414,7 tys. zł, w tym w 2013 r. kwota 175,3 tys. zł została sfinansowana dotacją celową Wojewody Lubelskiego. Dla potrzeb związanych z budową drogi S17 wykorzystywano odcinki dróg o łącznej długości 1,840 km, a związanych z budowaną S19 wykorzystuje się 1,253 km.

(dowód: akta kontroli str. 5)

Zgodnie z obowiązującym od dnia 27.04.2015 r. Regulaminem organizacyjnym Urzędu⁶ działania z zakresu zarządzania drogami były przyporządkowane Referatowi Strategii, Inwestycji i Rozwoju. Do zadań tego referatu w sprawach drogownictwa należało m.in.: nadzór nad realizacją usług związanych z letnim i zimowym utrzymaniem dróg gminnych; realizacja zadań remontowych i modernizacyjnych; wykonywanie przeglądów okresowych przepustów drogowych i obiektów mostowych oraz planowanie ich remontów; zatwierdzanie projektów organizacji ruchu lub zmian tej organizacji; wydawanie, odmowa wydania lub cofanie zezwoleń na wykorzystanie dróg w sposób szczególny.

Według wcześniej obowiązujących w badanym okresie regulaminów⁷, zadania z zakresu zarządzania drogami były przypisane Referatowi ds. Inwestycji, Budownictwa i Gospodarki Nieruchomościami. Do zadań ww. referatu w sprawach drogownictwa należało m.in.: prowadzenie ewidencji dróg gminnych i przepustów oraz mostów leżących w ciągach tych dróg; nadzór nad utrzymaniem i remontami dróg gminnych; utrzymanie zimowe dróg; organizowanie wykonawstwa robót na drogach gminnych; opracowywanie koncepcji oznakowania pionowego dla dróg gminnych.

⁴ Most w miejscowości Sieprawice w cieku rzeki Ciemięgi, w ciągu drogi publicznej Nr 106013L i most w miejscowości Dąbrowica na rzece Czechówce, w ciągu drogi wewnętrznej ozn. nr ewid. 553/1 i 557/1.

⁵ Według oszacowania remontów i napraw dróg w latach poprzednich było to: 10% w 2012 r., 13% w 2013 r., 15% w 2014 r.

⁶ Wprowadzony zarządzeniem Nr 46/2015 Wójta Gminy Jastków z dnia 23 kwietnia 2015 r.

⁷ Wprowadzonych zarządzeniami Wójta Gminy Jastków: Nr 23/2014 z 30.04.2014 r., Nr 47/2013 z 01.08.2013 r., Nr 38/2012 z 28.06.2012 r., Nr 1/2012 z 31.01.2012 r.

W badanym okresie, ww. zadania w Urzędzie wykonywał jeden pracownik, zatrudniony na stanowisku ds. Drogownictwa. Zadania te zostały wymienione w jego zakresie czynności (przyjętym 18.06.2007 r.). Osoba ta posiadała kierunkowe wykształcenie do wykonywania zadań w zakresie zarządzania drogami (mgr inż. Politechniki Lubelskiej na Wydziale Budownictwo i Architektura, kierunek budownictwo, specjalność drogi).

(dowód: akta kontroli str. 8-25)

Urząd prowadził książkę drogi, o której mowa w § 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 tunelom⁸ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji) dla jednej gminnej drogi publicznej – nr 106021L. Książka ta została założona 10.03.2010 r.

Dla drogi wewnętrznej (dojazdowej) o nawierzchni asfaltowej, położonej na działkach nr ew.: 586 i 595/4 prowadził, od 10.12.2009 r., książkę obiektu budowlanego, o której mowa w art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane⁹ (dalej: Prawo budowlane).

Drogi te nie były wykorzystywane przy budowie S17 i S19.

Urząd nie posiadał książek obiektów budowlanych (lub książek dróg) dla zarządzanych niepublicznych dróg o nawierzchni gruntowej. Dla tych dróg nie sporządzono dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 31-36, 37-41, 50, 54-55, 151, 171-172, 178)

Według art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego, właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić książkę obiektu budowlanego dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2 tej ustawy. Obowiązek ten, stosownie do art. 64 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego, nie dotyczy dróg i mostów, dla których prowadzone są (na podstawie przepisów o drogach publicznych) książki dróg i książki obiektów mostowych.

Jak wynika z wyjaśnień Wójta Gminy, dla dróg gruntowych Urząd nie posiada książek z uwagi na brak wykonania na nich jakichkolwiek prac budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 52, 54)

Urząd, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, zapewnił przeprowadzenie (w lipcu 2012 r.) pięcioletniej kontroli okresowej stanu technicznego mostu w miejscowości Sieprawice nad rzeką Ciemięgą, w ciągu drogi gminnej nr 106013L (jeden z dwóch mostów, będących w zarządzie gminy¹⁰) oraz trzech przepustów. Osoba dokonująca kontroli, zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego, posiadała uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Poza tym, legitymowała się zaświadczeniem o przynależności do Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa oraz była przeszkolona w zakresie przeprowadzania przeglądów bieżących podstawowych i rozszerzonych drogowych obiektów inżynierskich. Pięcioletnia kontrola okresowa ww. mostu (eksploatowanego przy budowie drogi S17¹¹), nie wykazała uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu publicznego lub katastrofą budowlaną. Średni stan techniczny został, zgodnie

⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.

¹⁰ Drugi most położony jest w miejscowości Dąbrowica na rzece Czechówce. Został wybudowany w 2014 r.

¹¹ Zgodnie z umową zawartą 29.11.2011 r. pomiędzy gminą Jastków a BUDIMEX SA, gmina wyraziła zgodę na ustawienie tymczasowego mostku o konstrukcji stalowej wspartego na niezależnym fundamencie nad rzeką Ciemięgą w ciągu drogi gminnej nr 106013L na czas trwania kontraktu. Mostek ten ustawiono w celu wzmocnienia istniejącego mostu dla przejazdu ciężkiego sprzętu budowlanego dla obsługi budującej się w pobliżu drogi S17.

z metodologią wskazaną w rozporządzeniu w sprawie ewidencji, oceniony w przedziale od 2 do 3¹² (ocena średnia 2,67).

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 46-48, 55)

1.2. Monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków autostrad i dróg ekspresowych

W kwestii dotyczącej działań Urzędu, związanych z monitorowaniem stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków dróg ekspresowych S17 i S19, Wójt Gminy wyjaśniła, że Urząd prowadził dodatkowy monitoring tych dróg, poprzez wykonywanie częstszych objazdów dróg, a wszelkie zauważone zniszczenia były telefonicznie zgłaszane kierownictwu firmy wykonawcy, celem ich natychmiastowego naprawiania i oznakowania tych miejsc. Wyjaśniła również, że nie dokumentowano tych czynności, gdyż uznano, że nie jest to konieczne, m.in. z uwagi na zawarte porozumienia gwarantujące prowadzenie bieżących napraw zniszczeń drogowych oraz wykonanie nowych nawierzchni asfaltowych lub uzupełnienia, dogęszczenia i wyrównania nawierzchni dróg z kruszywa, po zakończeniu korzystania z nich przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 56, 60)

Do Urzędu nie były składane pisemne skargi dotyczące nieprawidłowości związanych z korzystaniem z dróg gminnych przy budowie dróg S17 i S19.

(dowód: akta kontroli str. 49)

Wójt Gminy wyjaśniła, że interwencje mieszkańców dotyczące stanu dróg weryfikowano na bieżąco i w razie stwierdzenia uszkodzeń wykonawca budowy dróg ekspresowych na bieżąco je usuwał, przy czym nie były to poważne uszkodzenia (głównie nierówności drogi gruntowej, zabrudzenia drogi asfaltowej przy wyjeździe z dróg gruntowych, nadmierny kurz w porach suchych). Nie dokumentowano tych przypadków i działań Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 60)

1.3. Zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy dróg ekspresowych i autostrad

Gmina udzieliła wykonawcy budowy S17 i S19 zgody na transport materiałów budowlanych i sprzętu wskazanymi drogami na warunkach określonych w zawartych porozumieniach, odpowiednio: 20.11.2011 r. i 27.01.2015 r. (aneks 26.02.2015 r.).

Wykonawca odcinka drogi S17 korzystał z odcinków dwóch publicznych dróg gminnych, tj. nr 106013L o długości 650 m i nr 106004L o długości 700 m. Przy budowie odcinka drogi S19 (będącej w realizacji w trakcie niniejszej kontroli NIK), wykonawca korzystał z dwóch odcinków dróg wewnętrznych (niepublicznych):

- ozn. nr ewid. 386 w miejscowości Płuszwowice oraz 246/3 i 246/1 w miejscowości Płuszwowice Kolonia – odcinek o długości 700 m,
- ozn. nr ewid. 31 w miejscowości Panieńszczyzna – odcinek o długości 500 m.

(dowód: akta kontroli str. 56, 61, 151, 171-172, 178)

W badanym okresie, wykonawcom nie udzielano zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych, wykorzystywanych przy budowie dróg ekspresowych. Nie zgłaszano również do Urzędu przejazdu (na podstawie zezwoleń wydanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad) tych pojazdów.

¹² Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji ocena 2 - stan niedostateczny - wykazuje uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwe do naprawy; ocena 3 - stan niepokojący - wykazuje uszkodzenia, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu bezpiecznej eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 56, 59)

Spośród 59 publicznych dróg gminnych, zarządzanych przez gminę Jastków, 19 dróg (32,2 %) posiadało zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu. Zawarte, pomiędzy Wykonawcą a Wójtem Gminy, porozumienie z 29.11.2011 r. dotyczyło dwóch dróg publicznych: nr 106004L, która posiadała zatwierdzony (12.08.2011 r.) projekt stałej organizacji ruchu¹³ i nr 106013L, nieposiadającej takiego projektu. Dla tej drogi był natomiast zatwierdzony (19.08.2011 r.) projekt stałej organizacji ruchu w zakresie włączenia jej do drogi powiatowej nr 2209L.

W związku z budową S17, Urząd był informowany o wprowadzeniu trzech tymczasowych organizacji ruchu:

- na okres wycinki drzew przydrożnych w pasie drogowym dróg gminnych nr 106020L i nr 105998L ,
- dla objazdu drogi gminnej nr 106004L,
- dla przebudowy dwóch dróg gminnych: nr 105982L i nr 105978L.

Przy budowie S19 Urząd został poinformowany o tymczasowej zmianie organizacji ruchu:

- na drogach gminnych nr 105982L, 105986L i 106945L, w związku z poprowadzeniem dróg objazdowych na obiektach kolidujących z trasą inwestycji i budowie obiektów w ciągu dróg: nr 105982L i nr 105986L,
- w związku z zamknięciem wyjazdu z drogi gminnej nr 106003L.

(dowód: akta kontroli str. 29, 65, 66-125)

W związku z budową S17 i transportem materiałów budowlanych na drodze gminnej nr 106004L nie podejmowano działań, zmierzających do wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu, poprzez zniesienie ograniczeń, co do tonażu pojazdów poruszających się na tej drodze. Zgodnie z obowiązującym oznakowaniem, na tej drodze, zabroniono korzystania z niej pojazdom o masie całkowitej przekraczającej 3,5 t. Kierownik Referatu Strategii, Inwestycji i Rozwoju wyjaśnił, że po podpisaniu porozumienia z wykonawcą budowy S17, do istniejącego oznakowania umieszczono tabliczki z napisem „*Nie dotyczy pojazdów firmy Budimex*”. Porozumienie z 20.11.2011 r. nie zawierało postanowień zezwalających wykonawcy drogi S17 na przejazd pojazdów nienormatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 70, 125, 151-152)

W trakcie budowy S17 Wójt Gminy zwracał się do Policji z prośbą o podjęcie interwencji w przypadku poruszania się wykonawcy drogi ekspresowej pojazdami ciężarowymi na drogach gminnych nieobjętych umowami¹⁴. W wyniku tych działań Policja wszczynała postępowania wyjaśniające.

(dowód: akta kontroli str. 126-127)

Z informacji uzyskanych z Komendy Miejskiej Policji w Lublinie wynika, że w latach 2012 – 2014 na drogach gminy Jastków było łącznie siedem zdarzeń drogowych – wszystkie to kolizje. Policja nie posiadała informacji, aby którekolwiek zdarzenie miało związek ze złym stanem technicznym drogi, budową dróg ekspresowych, czy też złym oznakowaniem drogi.

(dowód: akta kontroli str. 128-130)

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

¹³ Projekt ten obowiązywał tylko na odcinku drogi o nawierzchni asfaltowej, tj. około 320 m od dawnej drogi krajowej nr 12.

¹⁴ Kontrolerowi przedłożono 25 takich wniosków z okresu od 01.03.2012 do 17.07.2014 r.

W badanym okresie Starosta Lubelski przeprowadził pięć kontroli (dwie w 2012 r., jedna w 2013 r. i dwie w 2014 r.) oznakowania dróg zarządzanych przez gminę Jastków. Wydane zalecenia pokontrolne dotyczyły w szczególności: uzupełnienia brakującego oznakowania, wymiany zniszczonego oznakowania, wyprostowania przechylonych słupków oznakowania, usunięcia podwójnego oznakowania, umieszczenia znaków na odpowiedniej wysokości, wymiany zniszczonego progu zwalniającego, podcięcia gałęzi zasłaniających oznakowanie.

(dowód: akta kontroli str. 131-150)

Zagadnienia związane z monitorowaniem przez Urząd stanu (niszczenia) dróg gminnych i egzekwowaniem od wykonawców dróg ekspresowych nie były przedmiotem audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 57, 59)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarządca dróg nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej, określonego w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵ (dalej: ustawa o drogach).

Według Wójta Gminy zaniechano tego obowiązku z powodu trwania prac projektowych nad siecią dróg ekspresowych. Dopiero od 2015 r., czyli z chwilą rozpoczęcia prac nad budową drogi ekspresowej S19 w kierunku gminy Konopnica, Urząd przystąpił do opracowania planu rozwoju sieci drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 50, 54)

2. Dla zarządzanych gminnych dróg publicznych, poza drogą publiczną nr 106021L, Urząd nie prowadził ksiąg drogi. Poza tym, dla dwóch mostów, będących w zarządzie gminy Jastków, nie prowadzono ksiąg obiektu mostowego, tj. dokumentów, o których mowa odpowiednio w § 10 i § 13 rozporządzenia w sprawie ewidencji.

Wójt Gminy wyjaśnił, że jeszcze w bieżącym roku Urząd podejmie działania w celu założenia wszystkich wymaganych ksiąg.

(dowód: akta kontroli str. 50, 54)

3. W Urzędzie nie prowadzono dzienników objazdu dróg, czym naruszono § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji.

Wójt Gminy wyjaśnił, że przyczyną nieprowadzenia ksiąg objazdów jest to, że dotychczas w Urzędzie sprawami drogowymi zajmowała się jedna osoba.

(dowód: akta kontroli str. 50, 54-55)

4. W latach 2012 – 2014 nie prowadzono rocznych kontroli okresowych dróg i jednego mostu (w miejscowości Sieprawice na rzece Ciemiędze), będących w zarządzie gminy Jastków. Dróg nie poddawano również pięcioletnim kontrolom okresowym. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa Budowlanego oraz art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych.

Wójt Gminy wyjaśnił, że gruntowe drogi gminne i wewnętrzne nie były poddawane okresowym kontrolom technicznym z uwagi na brak na tych drogach podstawowych elementów, jak jezdnia, pobocze, zjazdy, chodniki itp. W bieżącym roku Urząd zamierza poddać kontroli wszystkie odcinki dróg publicznych o nawierzchni asfaltowej. Dotychczas takie działania nie były czynione z powodu braku środków finansowych oraz koncentracji na wykonaniu przejezdności dróg.

(dowód: akta kontroli str. 7, 50, 55)

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 460, ze zm.

5. W okresie objętym kontrolą Urząd nie sporządzał corocznych informacji o sieci dróg publicznych i nie przekazywał ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, do czego zobowiązywał § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹⁶.

Wójt Gminy wyjaśniła, że w wyniku ciągłej rozbudowy sieci dróg publicznych wyższych kategorii nie było korespondencji z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad, a wyniki braki zostaną systematycznie uzupełnione w bieżącym roku.

(dowód: akta kontroli str. 50-51, 55)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁷, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Negatywnie oceniono natomiast nieprzeprowadzanie wymaganych kontroli okresowych stanu technicznego dróg i mostu, nieprowadzenie ksiąg dróg i ksiąg obiektów mostowych, a także dziennika objazdu dróg.

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

2.1. Porozumienia/umowy z wykonawcami budowy dróg ekspresowych w zakresie sposobu korzystania z dróg lokalnych

Opis stanu faktycznego

Umowa zawarta z wykonawcą 29.11.2011 r. przez Wójta Gminy zobowiązywała wykonawcę drogi S17 m.in. do utrzymywania w czystości i wykonywania remontów częściowych użytkowanych odcinków dróg przez okres ich eksploatacji na potrzeby budowy drogi ekspresowej. W umowie gmina udzieliła wykonawcy drogi S17 zgody na ustawienie tymczasowego mostku o konstrukcji stalowej wspartego na niezależnym fundamencie, nad rzeką Ciemięgą w ciągu drogi gminnej nr 106013L, na czas trwania kontraktu. Jednocześnie wykonawca, w przypadku uszkodzenia istniejącego mostu, został zobowiązany do wbudowania, w jego miejsce, przepustu stalowego z blachy falistej o przekroju kołowym. Strony umowy ustaliły również, że po zakończeniu korzystania z dróg gminnych wykonawca drogi ekspresowej:

- wykona na drodze gminnej nr 106013L nakładkę bitumiczno-asfaltową gr. 5 cm na długości 1190 mb x 4,0 m,
- w przypadku zniszczenia fragmentu nawierzchni asfaltowej drogi gminnej nr 106004L, wykona nakładkę bitumiczną na ww. odcinku, a w części drogi o nawierzchni tłuczniowej, wyprofiluje do stanu pierwotnego.

(dowód: akta kontroli str. 151-152)

Zakres robót przewidzianych ww. umową został zrealizowany przez wykonawcę drogi S17, tj.:

- na drodze nr 106013L na odcinku od km 0+000 do km 0+237 i od km 0+457 do km 1+200 wykonał nawierzchnię asfaltową (przed umową na tych odcinkach była nawierzchnia z kruszywa). Wójt Gminy wyjaśniła, że droga ta znajduje się w dolinie rzeki Ciemięgi i odcinek w rejonie mostu, tj. od km 0+237 do km 0+457, z uwagi na występowanie gruntów słabonośnych, został pominięty

¹⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

z wykonania nawierzchni asfaltowej – na tym odcinku nie utrzymałaby się nawierzchnia asfaltowa. W zamian wykonawca wykonał nawierzchnię asfaltową o długości około 400 m i szerokości 4 m na innej drodze – nr 105979L. Wykonanie warstwy asfaltowej na odcinku ok. 400 m drogi 105979L zostało potwierdzone w trakcie oględzin;

- na drodze nr 106004L, na odcinku od km 0+000 do km 0+200, wykonał nakładkę asfaltową, a na pozostałym odcinku drogi (od km 0+200 do km 0+700) dokonał remontu kruszywem łamanym wraz z wyprofilowaniem.

Wyżej wymienione roboty nie zostały udokumentowane protokołem odbioru. Wójt Gminy wyjaśniła, że Urząd nie posiada dokumentów odbiorowych wykonanych robót. Oględziny pracowników Urzędu potwierdziły wywiązanie się wykonawcy z umowy, bez spisywania protokołów odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 167-170, 197-198, 199)

Porozumienie zawarte 27.01.2015 r. (z aneksem¹⁸ z 26.02.2015 r.) przez Wójta Gminy zobowiązywało wykonawcę drogi S19 m.in. do utrzymywania przejezdności przedmiotowego odcinka drogi niezależnie od pory roku oraz panujących warunków atmosferycznych. Wykonawca, po zakończeniu korzystania z dróg, został zobowiązany do:

- wyremontowania całego odcinka drogi wewnętrznej ozn. nr ewid.386 w m. Płuszwice oraz 246/3 i 246/1 w m. Płuszwice Kolonia (o długości 752,79 m i szerokości 3,00 m) oraz wykonania nawierzchni z kruszywa łamanego o grubości warstwy min. 10 cm,
- wykonania nawierzchni bitumicznej o grubości 4 cm na odcinku o długości 500 m.

Urząd posiadał inwentaryzację nawierzchni dróg udostępnionych wykonawcy drogi S19. Ww. porozumienie zostało zawarte na okres od 23.01.2015 r. do 31.08.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 171-192)

Według wyjaśnień Kierownika Referatu Strategii, Inwestycji i Rozwoju, porozumienia z: 29.11.2011 r. i 27.01.2015 r., na korzystanie z dróg gminnych, zostały zawarte z inicjatywy wykonawcy dróg ekspresowych, a eksploatacja odcinków tych dróg odbywała się dopiero po zawarciu przedmiotowych porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 193)

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych

Opis stanu
faktycznego

Do wykonawcy budowy dróg ekspresowych nie kierowano pism wzywających do naprawienia szkód, wyrządzonych w związku z korzystaniem z dróg gminnych dla potrzeb związanych z budową S17 i S19. Wójt Gminy podała, że nie było konieczności zwracania się do wykonawcy o przywrócenie dróg do stanu istniejącego przed rozpoczęciem robót, bądź o zapłatę sumy pieniężnej za powstałe zniszczenia i uszkodzenia. Wykonawca realizował na bieżąco, bez wezwania, określone w umowie prace remontowe. Stan nawierzchni po wykonaniu przedmiotowych prac był lepszy od stanu pierwotnego.

(dowód: akta kontroli str. 194-196)

¹⁸ Aneks dotyczył rozszerzenia zakresu korzystania z dróg przez Wykonawcę o drogę wewnętrzną nr 31, położoną w m. Panieńszczyzna.

Zakres wykonanych robót, dotyczących naprawy zniszczeń i uszkodzeń związanych z korzystaniem z dróg gminnych przy budowie dróg ekspresowych opisano w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

Opis stanu faktycznego

W toku kontroli NIK, oględzinami objęto wszystkie odcinki (dwa) publicznych dróg gminnych, ujętych w umowie z 29.11.2011 r., wykorzystywanych przy budowie drogi S17 oraz wszystkie odcinki (dwa) dróg wewnętrznych, aktualnie eksploatowanych przy budowie drogi S19, na podstawie porozumienia z 27.01.2015 r. Stwierdzono wykonanie prac wymienionych w umowie z 29.11.2011 r. Poza tym:

- drogi publiczne: nr 106013L o długości 1200 m i nr 106004L o długości 700 m były na całej długości przejezdne, posiadały równą nawierzchnię, nie stwierdzono ubytków w warstwie ścieralnej asfaltu oraz odłamań krawędzi jezdni,
- droga wewnętrzna (niepubliczna) ozn. nr ewid. 386 w m. Płuszwice oraz 246/3 i 246/1 w m. Płuszwice Kolonia o długości 753 m była przejezdna lecz z licznymi nierównościami,
- droga wewnętrzna (niepubliczna) ozn. nr ewid. 31 w m. Panieńszczyzna o długości 500 m była przejezdna, w trzech miejscach występowały ubytki i lokalne spękania warstwy ścieralnej.

Stan techniczny znaków umieszczonych w pasach drogowych ww. dróg podanych oględzinom był prawidłowy i nie stwierdzono ograniczeń widoczności znaków.

(dowód: akta kontroli str. 197-198)

2.4. Współdziałania zarządcy dróg z oddziałem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

Opis stanu faktycznego

Według wyjaśnień Wójt Gminy Urząd nie współpracował z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad O/Lublin w zakresie ochrony stanu technicznego dróg gminnych w trakcie budowy dróg ekspresowych, z powodu przeniesienia na wykonawców dróg ekspresowych wszystkich obowiązków wynikających z organizacji placu budowy oraz zawarcia z tymi wykonawcami umów w sprawie usuwania szkód i naprawy zniszczeń powstałych na drogach w trakcie ich eksploatacji przy budowie dróg ekspresowych. Oddział GDDKiA w Lublinie nie inicjował żadnych spotkań z Gminą Jastków poświęconych eksploatacji dróg gminnych podczas budowy S17 i S19.

(dowód: akta kontroli str. 194-196)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na dokonaniu zmiany zakresu drogowych robót budowlanych przewidzianych umową z 29.11.2011 r. bez zachowania formy przewidzianej tą umową, tj. bez zachowania formy pisemnej (w drodze aneksu).

(dowód: akta kontroli str. 151-152, 167-170, 197-198, 199)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Zdaniem NIK, każde zrealizowane drogowe roboty budowlane wymagają sprawdzenia jakości ich wykonania oraz pisemnego, protokolarnego odbioru.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

1. Opracowanie wymaganego przepisami projektu planu rozwoju sieci drogowej na terenie gminy;
2. Przeprowadzanie dla zarządzanych dróg i mostów okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa Budowlanego;
3. Prowadzenie dla dróg ksiąg drogi, a dla mostów ksiąg obiektu mostowego;
4. Założenie i prowadzenie dziennika objazdu dróg gminnych;
5. Sporządzanie informacji o sieci dróg publicznych i przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
6. Dokonywanie zmiany zakresu rzeczowego umów w formie przewidzianej tymi umowami.

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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
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 uwagi 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, 17 września 2015 r.

Kontroler
Dariusz Rogowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 (dalej: „ustawa o NIK”).

