



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.013.06.2015

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: Skrz. 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.
Kontrolerzy	1. Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 914519 z 16 czerwca 2015 r, 2. Ryszard Kamforowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94526 z 25 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Kurowie, ul. Lubelska 35, 24-170 Kurów (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójt Gminy Stanisław Wójcicki – od 19 czerwca 1990 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie drogi ekspresowej S-17² (dalej: S-17). Negatywnie natomiast oceniono zarządzanie siecią dróg gminnych z uwagi na nieprzeprowadzanie kontroli okresowych stanu technicznego dróg i mostów, nieprowadzenie dziennika objazdu dróg oraz brak wymaganych wpisów w książkach dróg i obiektów mostowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła działania Urzędu, polegające na zawarciu porozumienia z wykonawcami robót, służącego ochronie dróg gminnych, a także wyegzekwowanie naprawy dróg, użytkowanych przy budowie drogi S-17. Na ocenę pozytywną zasługują również działania w zakresie zabezpieczenia dróg gminnych przed degradacją i nadmiernym użytkowaniem przez pojazdy przy budowie S-17. Urząd na bieżąco monitorował stan techniczny odcinków dróg gminnych eksploatowanych przy budowie tej drogi i zgłaszał wykonawcom przypadki zniszczeń i uszkodzeń oraz wyegzekwował ich naprawy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nieopracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej na terenie gminy,
- niepoddawania kontrolom okresowym, co najmniej raz w roku, zarządzanych dróg i mostów oraz, co najmniej raz na 5 lat, dróg,
- nieprowadzenia dzienników objazdów dróg,
- niedokonywania niektórych wpisów w prowadzonych książkach dróg i mostów,
- przekazywania do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad danych na temat sieci dróg niezgodnych ze stanem faktycznym i prowadzoną ewidencją.

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 1: odcinek Kurów (od „węzła Sielce” wraz z węzłem) – węzeł „Bogucin” (wraz z węzłem).

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

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2014 na terenie gminy Kurów było łącznie 134,3 km dróg publicznych, w tym: 52,1 km dróg powiatowych, 6,3 km dróg krajowych oraz 75,9 km dróg gminnych (45 odcinków - z tego o nawierzchni: utwardzonej 70,7 km i gruntowej 5,2 km). Wójt Gminy zarządzał też siecią dróg niepublicznych, o łącznej długości ok. 223,9 km (207 odcinków). Na terenie gminy Kurów nie występowały drogi wojewódzkie. W porównaniu do 2012 r.³ długość zarządzanych przez gminę Kurów dróg uległa zwiększeniu, co wynikało z przejęcia przez Urząd odcinka drogi krajowej (3,6 km) oraz powiatowej (1,3 km), a także włączenia do sieci gminnych dróg publicznych odcinków o łącznej długości 6,1 km. Zarządzano również dwoma obiektami mostowymi, usytuowanymi w ciągu dwóch dróg publicznych (nr 107721L oraz nr 107942L), których średni stan techniczny, po przeprowadzeniu w czerwcu 2014 r. pięcioletniej kontroli okresowej⁴ został oceniony w przedziale od 2 do 3⁵ (odpowiednio: 2,3 i 2,64), zgodnie z metodologią wskazaną w rozporządzeniu 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 tunelom⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji). W protokole z tych kontroli stwierdzono, że ww. mosty mogą być użytkowane na dotychczasowych warunkach, przy koniecznym wykonaniu prac porządkowych w nim wymienionych. W trakcie oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK nie stwierdzono uszkodzeń, które mogłyby mieć związek z robotami wykonywanymi przy budowie S-17.

(dowód: akta kontroli str. 6-18)

Zastępca Wójta Gminy podał, że: „obecnie trwają prace przygotowawcze związane z realizacją zaleceń wynikających z kontroli pięcioletniej dwóch obiektów mostowych (opracowanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej). Przewidywana realizacja po zabezpieczeniu środków finansowych w 2016 r.”

(dowód: akta kontroli str.147)

Na drogach wykorzystywanych przy budowie drogi ekspresowej, w latach 2012-2014 nie prowadzono prac remontowo-budowlanych. Związane z tymi drogami poniesione wydatki (28,0 tys. zł) wynikały z realizacji zadań związanych z ich zimowym utrzymaniem. Urząd oszacował⁷, że około 86% dróg gminnych wymaga napraw i remontów. W ww. okresie Gmina poniosła wydatki na wszystkie drogi gminne w wysokości ogółem 3.151,8 tys. zł, w tym ze środków własnych: 2.233,1 tys. zł (70,9%) i dotacji celowych⁸ 918,7 tys. zł. Dla potrzeb związanych z budową drogi S-17 wykorzystywano odcinki dróg o łącznej długości 6,6 km (2,2% dróg gminnych).

(dowód: akta kontroli str. 18-19)

³ Na koniec 2012 r. przez Gminę przebiegały drogi publiczne, o łącznej długości 128,3 km, w tym: drogi krajowe – 9,9 km, powiatowe: 52,1 km, gminne (publiczne): 64,9 km.

⁴ Odcinki niewykorzystywane do budowy drogi S-17.

⁵ 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.

⁶ Dz. U z 2005 r. Nr 67, poz. 582.

⁷ Szacunki dokonane, w związku z brakiem kontroli okresowych dróg, dla potrzeb kontroli NIK przez Zastępcę Wójta Gminy.

⁸ W ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (216,8 tys. zł), Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (270 tys. zł), dotacje z powiatu puławskiego (46 tys. zł) i Wojewody Lubelskiego (386 tys. zł).

Zgodnie z obowiązującym do 30.06.2014 r. Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁹, działania w zakresie prowadzenia spraw związanych z budową i konserwacją dróg gminnych, ulic, mostów i placów oraz nadzór nad ich eksploatacją należały do zadań przyporządkowanych jednoosobowemu stanowisku do spraw gospodarki komunalnej i planowania przestrzennego, podlegającemu bezpośrednio Zastępcy Wójta Gminy. Od 1 lipca 2014 r., po zmianie tego Regulaminu¹⁰, do zadań na tym stanowisku należało m.in.:

- prowadzenie ewidencji dróg gminnych publicznych i wewnętrznych,
- zarządzanie drogami gminnymi (zapewnienie prawidłowego stanu technicznego dróg gminnych, oznakowania pionowego),
- przygotowywanie projektów zmiany organizacji ruchu na drogach gminnych oraz wnioskowanie do innych zarządców o dokonanie zmian w organizacjach,
- wnioskowanie o nadanie lub zmianę kategorii dróg gminnych,
- opracowywanie wspólnie z działem finansowym wieloletnich planów inwestycyjnych i remontowych w zakresie dróg gminnych, zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zadania te zostały również wymienione w zakresach czynności pracownika Urzędu¹¹, (przyjętych 2.01.2006 r. i 2.07.2013 r.), zatrudnionego od 1997 r. na tym stanowisku¹².

(dowód: akta kontroli str. 23-39)

Urząd prowadził książki drogi, o których mowa w § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji, dla wszystkich (45) odcinków publicznych dróg gminnych. Zgodnie z wymaganiami, określonymi w § 13 tego rozporządzenia, prowadzono również książki obiektów mostowych (dla dwóch mostów położonych w ciągu dróg gminnych). Książki te prowadzone były z wykorzystaniem systemu elektronicznego (program EwiMax3.2), obejmującego swoim zakresem dane na temat sieci dróg gminnych (wykazy dróg, obiektów mostowych, przepustów, zestawienia zbiorcze, mapy). Urząd nie posiadał książek obiektów budowlanych (oraz książek dróg) dla wszystkich niepublicznych dróg gminnych, w tym dla trzech¹³ (o nawierzchni gruntowej - niewzmocnionej żwirem lub żużlem), wykorzystywanych przy budowie S-17.

(dowód: akta kontroli str. 40-84, 122)

Według art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴ (dalej: ustawa Prawo budowlane) 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.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że: „dla dróg niepublicznych, z reguły porośniętych trawą, prowadzenie książek obiektów budowlanych w gminie polegałoby na stawianiu kresek w tych książkach, jedyny dokument, który można uzyskać to wypis

⁹ Zarządzenie nr 132/2010 Wójta Gminy Kurów z dnia 9 grudnia 2010r.

¹⁰ Zarządzenie nr 65.2014 Wójta Gminy Kurów z dnia 30 czerwca 2014 r.

¹¹ Posiadającego wykształcenie średnie (technik budownictwa ogólnego) oraz ukończone w 2013 r. szkolenie na temat: „Nowe obowiązki zarządców dróg gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich. Zezwolenia na przejazd pojazdów nienormatywnych”.

¹² Pracownikowi Urzędu powierzono również inne sprawy dotyczące m.in. zagadnień związanych z utrzymaniem czystości na terenie gminy, prowadzeniem i koordynacją prac związanych z opracowywaniem studium i planów zagospodarowania przestrzennego.

¹³ Dla tych dróg nie sporządzono dokumentacji projektowej.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

z ewidencji gruntów z nr. geodezyjnym działki – trudno nazwać to adresem, brak nakładów, jakiegokolwiek innej dokumentacji, nie było nigdy wydane pozwolenie na budowę, ani zgłoszenia robót budowlanych. Dlatego też przedmiotowe drogi trudno nazwać budowlami, bo nie spełniają przesłanek ustawy, aby zakwalifikować je, jako budowie. Niemniej wystąpią jednostkowe drogi, dla których zasadne byłoby prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych. Wszystkie drogi niepubliczne wykorzystywane do budowy drogi ekspresowej, zawarte w porozumieniu są drogami gruntowymi (...). Niepublicznych dróg gminnych jest 207, należałoby założyć 207 ksiąg obiektów budowlanych, dla których poza wypisem z ewidencji gruntów brak innej dokumentacji, a zatem założenie i prowadzenie ksiąg jest czynnością dla wpisów o treści „brak”. Należy zadać pytanie, komu i czemu ma służyć książka obiektu z treścią w rubrykach „brak”. Uważam, że nie każdą działkę gruntu klasyfikowanego, jako użytek drogi, można by było zakwalifikować, jako obiekt budowlany. Budowla to działka gruntu wg ewidencji gruntów (użytek droga), dla której uzyskano pozwolenie na budowę lub dokonano zgłoszenia właściwemu organowi. Niemniej mogą być jednostkowe przypadki, co do których można zgromadzić inne jeszcze dokumenty pozwalające na prowadzenie ksiąg obiektów.” Wskazał ponadto, że rozpoczęto prace mające na celu ustalenie, dla których dróg gminnych (publicznych i niepublicznych) Urząd posiada dokumentację techniczną.

dowód: akta kontroli str. 117,126)

Zgodnie z § 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 promach¹⁵, za lata: 2012-2014, Urząd terminowo przekazywał Oddziałowi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Lublinie (dalej: GDDKiA), informacje o sieci dróg publicznych będących w zarządzie Gminy.

(dowód: akta kontroli str.85-98)

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

W kwestii dotyczącej działań Urzędu, związanych z monitorowaniem stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanego odcinka drogi ekspresowej Zastępca Wójta Gminy podał, że: „zwiększono częstotliwość nadzoru nad stanem technicznym dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanego odcinka drogi ekspresowej, polegał na okresowych (o różnej częstotliwości do dwóch razy dziennie do raz na tydzień) przejazdach po tych drogach wraz z przedstawicielem Wykonawcy. Nie dokumentowano tych czynności (uznano, że nie jest to konieczne). Uwagi dotyczące wyrównania dróg gruntowych oraz usunięcia ziemi z dróg asfaltowych przy wyjazdach z dróg gruntowych, były realizowane, nie było potrzeby spisywania notatek.”

(dowód: akta kontroli str. 114)

Do Urzędu nie wpłynęły pisemne skargi i sygnały świadczące o nieprawidłowościach związanych z wykorzystywaniem dróg gminnych przy budowie drogi ekspresowej. Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że: „ (...) mieszkańcy interweniowali telefonicznie. Zagrożenia te weryfikowano na bieżąco (...). Wykonawcy na bieżąco usuwali stwierdzone uszkodzenia, przy czym nie były one znaczne i dotyczyły głównie nierówności dróg gruntowych oraz zanieczyszczenia dróg asfaltowych przy wyjeździe z dróg gruntowych, zapewniając ciągłość korzystania z drogi. Nie rejestrowano tych przypadków, w związku z czym nie można określić ile ich

¹⁵ Dz. U. z 2005 r., Nr 67, poz. 583.

konkretnie było i jakich odcinków dotyczyły. Podkreślam, że wszystkie zgłoszenia na bieżąco były załatwiane, więc nie było konieczności dokumentowania działań.”

(dowód: akta kontroli str. 114-119,121)

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

Opis stanu
faktycznego

Gmina wyraziła zgodę na przewóz materiałów i sprzętu wskazanymi drogami na warunkach określonych w zawartych Porozumieniu z dnia 18 lipca 2011 r. z firmami: Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A., Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Puławy S.A., Komunalne Przedsiębiorstwo Robót Drogowych sp. z o.o. w Lublinie (dalej: Wykonawcy).

Firmy budujące drogę S-17 korzystały z dróg gminnych o łącznej długości 6,6 km, w tym z 3,1 km na drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 18,99-109,177)

Wykonawcy robót budowlanych nie zwracali się do Wójta Gminy, jako zarządcy dróg gminnych o wyrażenie zgody na przejazd pojazdów nienormatywnych. Nie zgłaszano również do Urzędu przejazdu (na podstawie zezwoleń wydanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad) tego typu pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 115)

Spośród 45 odcinków dróg publicznych, dla których organem zarządzającym był Wójt Gminy, dla 20 odcinków (44,4%), opracowano (w lipcu 2003 r.) projekty stałej organizacji ruchu. Zostały one zatwierdzone w dniu 16.12.2003 r. Zawarte, pomiędzy Wykonawcami a Wójtem Gminy, Porozumienie dotyczyło sześciu odcinków dróg (w tym trzech publicznych, z tego jednej o nawierzchni gruntowej i trzech niepublicznych (gruntowych), nieposiadających tych projektów. Urząd był informowany o tymczasowych organizacjach ruchu (trzech) wprowadzonych w związku z budową drogi ekspresowej na jednej drodze gminnej, objętej Porozumieniem (§ 1 pkt. 1 lit. a). Dotyczyły one przebudowy linii energetycznej i budowy wiaduktu oraz położenia nawierzchni bitumicznej. Zastępca Wójta Gminy podał, że: *„sprawdzanie przestrzeganie organizacji ruchu na odcinkach dróg gminnych wykorzystywanych przy budowie drogi ekspresowej, polegało na porównaniu stanu faktycznego z zatwierdzoną organizacją ruchu. Nie stwierdzono rozbieżności.”*

(dowód: akta kontroli str. 99-110,116,123-129)

W związku z transportem materiałów budowlanych na drogach gminnych, nie podejmowano działań, zmierzających do wprowadzenia tymczasowych organizacji ruchu, poprzez zniesienie ograniczeń, co do tonażu pojazdów poruszających się na jednym z odcinków (droga nr 107706L). Zgodnie z obowiązującym na tej drodze oznakowaniem, zabroniono korzystania z niej pojazdom o masie całkowitej przekraczającej 10 t. Zastępca Wójta wyjaśnił, że: *„ze względu na podpisane porozumienie z Wykonawcami drogi ekspresowej, wyrażono zgodę na transport materiałów tylko do budowy drogi ekspresowej (...). Przy znakach ograniczających tonaż umieszczono tylko tablicę „nie dotyczy budowy S-17”.*

(dowód: akta kontroli str.122,147)

W trakcie realizacji budowy drogi ekspresowej do Urzędu wpływały zgłoszenia (telefoniczne i osobiste) o nieprawidłowościach, związanych z eksploatacją dróg gminnych przez firmy budujące S-17, m.in. o zabrudzeniach i nierównościach nawierzchni tych dróg, a także jednostkowych przypadkach poruszania pojazdów wykorzystywanych przy budowie po drogach nieobjętych Porozumieniem. Zastępca Wójta podał, że podejmowano interwencje (nieudokumentowane) u Wykonawców, a także telefonicznie występowano do Policji o interwencje.

(dowód: akta kontroli str. 114-116)

W informacji uzyskanej w trakcie kontroli NIK z Komisariatu Policji w Kurowie (Komenda Powiatowa w Puławach) potwierdzono, że Policja posiadała wiedzę na temat korzystania z dróg gminnych przy budowie S-17 przez wykonawców i podwykonawców. Nie prowadzono statystyk, obejmujących zdarzenia na tych drogach, przy czym kierowano na te drogi patrole (zarówno z komisariatu jak i z Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej w Puławach).

(dowód: akta kontroli str. 131)

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2015 w Urzędzie nie było kontroli obejmujących swoim zakresem zagadnienia związane z zarządzaniem siecią dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 122)

Zastępca Wójta Gminy podał, że kontrola prawidłowości realizacji tych zagadnień odbywa się na bieżąco, w ramach wykonywanych zadań, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa na zarządzanych drogach oraz ich ewidencją. Przyjęto, że zadania te są wypełniane w trakcie dokonywanych objazdów, podczas których analizowany jest stan dróg. Pozostałe obowiązki realizowane są w zależności od posiadanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 149)

Ustalone nieprawidłowości

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

1) Zarządca dróg nie sporządził projektu planu rozwoju sieci dróg określonego w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁶ (dalej: ustawa o drogach).

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że: „przyjęto, że wystarczające są informacje na temat planów rozwoju sieci drogowej zawarte w opracowanej Strategii Rozwoju Gminy Kurów, poprzez określenie kierunków z podaniem nakładów finansowych, dla działania: „Poprawa dostępności komunikacyjnej w zakresie infrastruktury transportowej” (...) wskazując pięć inwestycji strategicznych do zrealizowania, z których cztery już zrealizowano (...) oraz 27 pozostałych innych zadań, z których 19 zrealizowano w całości, na siedmiu wykonano podbudowę drogi z gruntu stabilizowanego cementem, jedna pozostała do realizacji. Ww. zadania nie dotyczyły dróg związanych z budową drogi S-17. ”

Powyższy dokument, zdaniem NIK, nie stanowi jednak planu rozwoju sieci dróg, w rozumieniu art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 114,132-142)

2) W latach 2012-2014 Urząd nie prowadził rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych dróg gminnych. Kontrolami rocznymi (w latach 2012-2013) nie objęto także dwóch obiektów mostowych. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 122)

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że: „nie przeprowadzono kontroli okresowych stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem powstałych zniszczeń i ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego dla publicznych dróg gminnych z powodu braku zatrudnionych uprawnionych do kontroli osób w Urzędzie, oraz braku zabezpieczonych środków finansowych na ten cel.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 460.

Natomiast, co do dróg nieposiadających statusu drogi publicznej uważam, że nie ma takiego obowiązku. Wskazany art. 20 pkt 10 ustawy dotyczy dróg publicznych. Należy także zwrócić uwagę, że drogi nieposiadające statusu dróg publicznych w gminach wiejskich trudno nazwać budowlą, jeśli jest to rodzimy grunt zajeżdżony. Jednostkowe są przypadki gdzie na tych drogach występuje nawierzchnia asfaltowa, co do których należałoby rozważyć przeprowadzenie kontroli okresowych”.

Obowiązek przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych, stosownie do art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, dotyczy m.in. obiektów liniowych do których zaliczane są drogi (art. 3 pkt 3a), niezależnie od tego czy dana droga ma status drogi publicznej. Ponadto, działania te mają zasadniczy wpływ na uzyskanie rzetelnej wiedzy, co do możliwości bezpiecznego ich użytkowania, w szczególności dla dróg i obiektów budowlanych o złożonej konstrukcji (np. o nawierzchni utwardzonej i obiektów posiadających dokumentację techniczną). Według informacji podanych w trakcie kontroli NIK przez Zastępcę Wójta, pięć odcinków dróg gminnych niepublicznych posiada nawierzchnię utwardzoną - bitumiczną.

(dowód: akta kontroli str. 116-117,126)

3) Prowadzone książki dróg i mostów nie zawierały niektórych elementów wskazanych w załącznikach nr 1 i nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji (cz. I, II, V, VI). Nie rejestrowano w nich m.in.: danych o odbiorach zrealizowanych robót, a także danych dotyczących osób upoważnionych do prowadzenia zapisów w przedmiotowych książkach; wykazu opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi, informacji na temat odbiorów robót prowadzonych na tych drogach. Ze względu na brak stosownych działań zarządcy dróg gminnych, nie dokonywano również wpisów w cz. IV i V książek dróg, obejmujących informacje na temat dzienników objazdów i protokołów z kontroli stanu technicznego. Przedmiotowych wpisów nie dokonano również w książkach obiektów mostowych (pomimo objęcia ich kontrolą okresową).

(dowód: akta kontroli str. 45-84,122)

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że: „(...) zaniechanie tego obowiązku wynika z obszernego zakresu czynności przypisanych do stanowiska, oraz braku zabezpieczenia środków finansowych, aby zlecić te czynności innym osobom. Niemniej zobowiązano pracownika do prowadzenia książki dróg i mostów zgodnie z obowiązującymi przepisami”.

(dowód: akta kontroli str. 147)

4) W Urzędzie nie prowadzono dziennika objazdu dróg gminnych, czym naruszono przepisy § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji.

(dowód: akta kontroli str.65,122)

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że: „(...) zaniechanie tego obowiązku wynika z obszernego zakresu czynności przypisanych do stanowiska. Niemniej zobowiązano pracownika do dokumentowania objazdów dróg w dzienniku objazdu. Brak tej dokumentacji nie oznacza, że nie dokonywano objazdów dróg. Działania te wykonywano dla każdej drogi, co najmniej raz w miesiącu, niemniej jednak drogi wykorzystywane do budowy obwodnicy od dwóch razy dziennie do raz na tydzień. Wielokrotnie dokonywano takich objazdów w obecności Wójta Gminy”.

(dowód: akta kontroli str. 146,178)

5) Dane na temat długości sieci dróg, przekazywane do GDDKiA, za lata 2012-2014 były niezgodne ze stanem faktycznym i prowadzoną w Urzędzie ewidencją dróg. W informacjach tych podawano, że sieć publicznych dróg gminnych obejmuje odcinki o łącznej długości 64,683 km, podczas gdy zgodnie z ewidencją i stanem

faktycznym było to 64,967 km (na koniec 2012 r.) i 75,921 km (na koniec 2013 r. i 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 6,85-98)

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że: „informacje sporządzane do GDDKiA były w oparciu o poprzednie sprawozdania, natomiast, w okresie sprawozdawczym nastąpiła zmiana polegająca na przekwalifikowaniu dróg niepublicznych na status dróg publicznych, które nie zostały skorygowane w sprawozdaniu.”

(dowód: akta kontroli str. 147)

Ocena cząstkowa

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 mostów, nieprowadzenie dziennika objazdu dróg, a także niedokonywanie niektórych wpisów w książkach dróg i obiektów mostowych.

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

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

Opis stanu
faktycznego

Porozumienie, zawarte w dniu 18.07.2011 r. (z aneksem¹⁸ z dnia 10.02.2012 r.) przez Wójta Gminy zobowiązywało Wykonawców drogi S-17 m.in. do utrzymania pasów drogowych dróg gminnych w stanie zapewniającym możliwość ciągłego wykorzystania przez innych jej użytkowników, w szczególności poprzez zapewnienie ich przejezdności oraz zapewnienie bezpieczeństwa ruchu. Wykonawcy zostali również zobowiązani do prowadzenia rejestracji uzgodnień i obserwacji stanu pasów drogowych objętych Porozumieniem oraz niezwłocznego usuwania wszelkich przeszkód, uszkodzeń oraz utrudnień, mających wpływ na realizację obowiązków związanych z zapewnieniem możliwości korzystania z tych dróg przez innych użytkowników. W Porozumieniu zawarto szczegółowy wykaz odcinków dróg (z podaniem ich długości) gminnych oraz zobowiązanie wykonawców do wykonania, w terminie miesiąca od zakończenia korzystania z dróg gminnych:

- nawierzchni z masy bitumicznej o grubości co najmniej 4 cm., po uprzednim jej wyrównaniu na całych, wykorzystywanych odcinkach dróg gminnych: nr L000002 (za wyjątkiem odcinka przebudowywanego, w związku z budową drogi S-17) oraz nr 107706L¹⁹,
- wyrównania dróg gruntowych (poprzez wyprofilowanie i uzupełnienie ewentualnych ubytków gruntu).

(dowód: akta kontroli str. 99-110)

Zakres rzeczowy wymaganych napraw dróg gminnych objętych Porozumieniem, po zakończeniu ich eksploatacji, był wskazany przez pracowników Urzędu. Zastępca Wójta podał, że: „zawarte w dniu 18 lipca 2011 r. porozumienie z inicjatywy Wójta Gminy Kurów, negocjowane było od kwietnia, tj. od momentu, kiedy Urząd uzyskał informacje na spotkaniu zorganizowanym przez GDDKiA wprowadzającym Wykonawców na budowę. Spotkanie odbyło się w pierwszej połowie kwietnia. Należy dodać, że rozpoczęcie prac budowlanych przy budowie drogi ekspresowej

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

¹⁸ Aneks dotyczył włączenia do Porozumienia odcinka drogi gminnej o nr 107706L, o dł. 1262 mb.

¹⁹ Odcinek wprowadzony aneksem z dnia 10.02.2012 r.

nastąpiło na przełomie kwiecień-maj 2011 roku, przy czym były to głównie prace geodezyjne i roboty przygotowawcze, które nie stwarzały dużego ryzyka uszkodzenia dróg gminnych. Niemniej Urząd na bieżąco monitorował czy drogi nie są niszczone podczas tych prac. Natomiast regularny transport materiałów rozpoczął się po zinwentaryzowaniu stanu technicznego dróg, po podpisaniu porozumienia. W styczniu 2012 roku Wykonawca zgłosił potrzebę korzystania z drogi nr 107706L, wobec powyższego zawarto w dniu 10 lutego 2012 r. aneks do porozumienia. Do chwili spisania aneksu Wykonawca nie korzystał z przedmiotowej drogi.” W trakcie prowadzonych z Wykonawcami negocjacji, Urząd opracował również projekt organizacji ruchu uniemożliwiający transport materiałów przez drogi gminne (zakładający wprowadzenie ograniczeń masy pojazdów), o czym pismem z dnia 14.06.2011 r. Wójt Gminy poinformował Wykonawców.

(dowód: akta kontroli str.118,150)

Zastępca Wójta Gminy podał, że: „wprawdzie uznano, że informacje zawarte w porozumieniu (określenie zakresu do wykonania) są wystarczające, jednak dla potrzeb własnych dokonano oszacowania kosztów odbudowy dróg gminnych. Uwzględniono w tych szacunkach ewentualne koszty związane z naprawą faktycznych zniszczeń (ich stopnia). Szacunki sporządziła osoba nieposiadająca upewnień budowlanych, stosując ceny obowiązujące na rynku w III kw. 2013 roku (szacunek sporządzono w październiku 2013 roku).” Według sporządzonych szacunków, koszt naprawy zniszczeń powstałych w związku z budową S-17 wyniósłby 483,7 tys. zł, z tego naprawa dróg publicznych: 474,6 tys. zł, dróg niepublicznych: 9,1 tys.

(dowód: akta kontroli str. 22,118)

Stan techniczny dróg gminnych, a w szczególności nawierzchni asfaltowej, przed zawarciem porozumienia i rozpoczęciem korzystania z nich przez Wykonawców został ustalony i uzgodniony (ostateczna wersja została przekazana Wójtowi Gminy w dniu 7.07.2011 r. i zatwierdzona przez Zastępcę Wójta w dniu 20.07.2011 r.) na podstawie inwentaryzacji, przeprowadzonej w dniach 20-21 kwietnia i 1 czerwca 2011 r. przez spółkę działającą na zlecenie Wykonawców. Obejmowała ona m.in. dziewięć odcinków dróg położonych w pobliżu budowanej drogi ekspresowej (również nieobjęte późniejszym porozumieniem), z podaniem wyników szczegółowych pomiarów. Jej wyniki utrwalono również poprzez sporządzenie zdjęć obejmujących swoim zakresem cały przebieg tych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 151-165)

Wykonane, na podstawie zawartego Porozumienia, naprawy dróg gminnych zostały udokumentowane protokołem odbioru, sporządzonym w dniu 22.10.2013 r. i podpisanym przez przedstawicieli Urzędu (Wójta Gminy i inspektora ds. gospodarki komunalnej, planowania przestrzennego i inwestycji) oraz Wykonawców.

(dowód: akta kontroli str.108-109)

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych

Opis stanu
faktycznego

Do Wykonawców nie kierowano pism wzywających do naprawienia szkód, wyrządzonych w związku z korzystaniem z dróg gminnych dla potrzeb związanych z budową S-17. W wyjaśnieniu na temat interwencji Urzędu oraz wykonania obowiązków, wynikających z zawartego Porozumienia przedstawiono w pkt. 1.2. oraz 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zastępca Wójta Gminy podał, że: „nie zwracano się do Wykonawcy o przywrócenie stanu drogi do istniejącego przed wyrządzeniem szkody (naprawa zniszczeń) bądź o zapłatę sumy pieniężnej za powstałe zniszczenia i uszkodzenia. Nie było takiej konieczności. Wystarczało porozumienie i telefoniczne informacje”.

(dowód: akta kontroli str. 119)

W protokole z dnia 22.10.2013 r., potwierdzającym wykonanie napraw wynikających z korzystania z dróg gminnych przy budowie drogi ekspresowej stwierdzono, że wszystkie uzgodnione świadczenia rzeczowe związane z korzystaniem z wymienionych w Porozumieniu dróg zostały zrealizowane przez Wykonawcę, to jest:

- na drodze gminnej nr L000002, na odcinku o dł. 810,0 m wykonano nową warstwę nawierzchni bitumicznej, a na odcinku o dł. 760,0 m odnowiono istniejącą nawierzchnię w technologii powierzchniowego utwardzenia, po uprzednim wykonaniu remontu częściowego ubytków. Ponadto, wyremontowano istniejący przepust w ciągu drogi w miejscowości Wólka Nowodworska,
- na drodze gminnej nr 107706L wykonany został remont spękań nawierzchni o technologii powierzchniowego utwardzenia. Działania te przeprowadzono na łącznej powierzchni 720,0 m²,
- na pozostałych drogach gminnych o nawierzchni gruntowej wykonano roboty związane z wyprofilowaniem nawierzchni.

W wyniku wykorzystywania dróg gminnych (6,6 km) do budowy S-17, zniszczeniu uległy odcinki o łącznej długości 5,8 km (87,8%), w tym 100% dróg niepublicznych i 74,2% dróg publicznych. Odcinki drogi nr L00002, na której wykonano nową nawierzchnię bitumiczną (120 mb) oraz odnowiono nawierzchnię (760 mb), dotyczyły miejsc niewykorzystywanych do budowy i nieobjętych Porozumieniem z dnia 18.07.2011 r. (dowód: akta kontroli str. 108-109)

Odnosząc się do różnic w realizacji zakresu rzeczowego napraw w stosunku do wskazanego w Porozumieniu (przewidywało m.in. wykorzystanie dróg gminnych publicznych o długości nawierzchni asfaltowej odpowiednio: ok 1490 mb (droga nr L00002) oraz ok. 1262 mb. (droga nr 107706L) Zastępca Wójta Gminy podał, że: *„spisując porozumienie zakładano, że powstaną znacznie większe zniszczenia przedmiotowych dróg w strukturze nawierzchni i na całych odcinkach. Faktycznie dokonane zniszczenia okazały się znacznie mniejszych rozmiarów niż zakładano. W związku z powyższym wspólnie uzgodniono zmiany długości i technologii naprawy wyrządzonych szkód.”*

(dowód: akta kontroli str.146)

Według wyjaśnień Zastępcy Wójta Gminy, termin odbioru robót (22.10.2013 r.) wynikał z tego, że prace naprawcze zostały odebrane dopiero po usunięciu pojazdów związanych z budową drogi S-17 (ruch ten jeszcze sporadycznie występował, po formalnym oddaniu (w maju 2013 r.) drogi do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 118,121)

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

Opis stanu
faktycznego

W toku kontroli NIK, oględzinami objęto wszystkie odcinki (sześć) dróg gminnych ujętych w Porozumieniu zawartym pomiędzy Urzędem a Wykonawcami. Stwierdzono wykonanie prac wymienionych w protokole odbioru z dnia 22.10.2013 r. Nawierzchnie poddanych oględzinom dróg były w stanie dobrym (dwie drogi publiczne o nawierzchni bitumicznej i dwie drogi niepubliczne o nawierzchni gruntowej). Na części dwóch dróg o nawierzchni gruntowej, nieutwardzonej (jedna publiczna i jedna niepubliczna), stwierdzono nierówności spowodowane bieżącym użytkowaniem tych dróg przez pojazdy wykorzystywane przy eksploatacji kopalni piasku i do wywozu drewna. Nierówności te zostały usunięte w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 166-175)

2.4. Współdziałania zarządcy dróg z oddziałem GDDKiA

Opis stanu
faktycznego

Zastępca Wójta podał, że: *„Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad organizowała między innymi kilka spotkań (...) na etapie projektowania budowy S-17 oraz wprowadzając Wykonawców na budowę, trudno w tej chwili podać*

terminy tych spotkań. Podczas tych spotkań GDDKiA udzieliła informacji między innymi o tym, że zlecony zakres robót drogi S-17 nie przewidywał wyodrębnionych dla Gminy nakładów finansowych na zabezpieczenie stanu technicznego dróg gminnych” a Wykonawcy drogi S-17 w ramach kontraktu budowy powinni doprowadzić używane drogi do stanu nie gorszego niż przed budową. Nie było również konieczności koordynowania działań, uwzględniających gminne harmonogramy prac remontowo-budowlanych na drogach”.

(dowód: akta kontroli str.119)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na braku działań, ukierunkowanych na utrwalenie stanu technicznego dwóch odcinków dróg niepublicznych, o nawierzchni gruntowej, wykorzystywanych przy budowie drogi ekspresowej - wymienionych w § 1 pkt. 1 lit c) i lit. e) Porozumienia z 18.07.2011 r. (m.in. nie objęto tych dróg działaniami inwentaryzacyjnymi, nie sporządzono również dokumentacji fotograficznej potwierdzającej jej stan techniczny).

(dowód: akta kontroli str. 99-110,122,145)

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że: „przedmiotowe drogi są drogami gruntowymi (nie były ulepszone żadnymi materiałami trwałymi), uznaliśmy, że nie ma potrzeby inwentaryzacji, gdyż głównym celem jest przejezdność tych dróg, co zostało zagwarantowane w podpisanym porozumieniu.”

(dowód: akta kontroli str.145)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Od Wykonawców nie wymagano złożenia gwarancji należytego wykonania obowiązków, wynikających z podpisanych porozumień, jak i gwarancji na zrealizowane prace naprawcze, co zdaniem NIK, mogło utrudnić Urzędowi skuteczne dochodzenie ewentualnych roszczeń. Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że „zakładano, że porozumienie jest gwarantem wykonania zobowiązań Wykonawców, a w przypadku uchylania się sądowego egzekwowania zapisów porozumienia. Gwarancji powykonawczych nie żądano, gdyż zakres robót w ocenie Urzędu nie wymagał takich działań. Były to prace polegające na powierzchniowym utrwaleniu masą bitumiczną i położeniu warstwy dywanika asfaltowego bez ingerencji w podbudowę”.

(dowód: akta kontroli str.146)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym 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 Kontroli²⁰, wnosi o:

- 1) sporządzenie wymaganego przepisami projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych;
- 2) przeprowadzanie rocznych (dla dróg i mostów) i pięcioletnich kontroli stanu technicznego (dla dróg), zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa Budowlanego;
- 3) prowadzenie ksiąg dróg i mostów zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji;
- 4) założenie i prowadzenie dziennika objazdu dróg gminnych;
- 5) podawanie do GDDKiA rzetelnych danych dotyczących sieci dróg gminnych, zgodnie ze stanem faktycznym i prowadzoną ewidencją.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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, dnia 14 lipca 2015 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

Kontrolerzy
Paweł Szafran
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Ryszard Kamforowski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis