



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.015.07.2015
P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/094 – Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Mieczysław Zentel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95175 z dnia 9 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bojanowie, ul. Rynek 12, 63-940 Bojanowo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Dubiel, Burmistrz Bojanowa od grudnia 2014 r. Poprzednio stanowisko Burmistrza Bojanowa zajmował Pan Józef Zuter. (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, w latach 2012-2014.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła w szczególności zawarcie umowy określającej warunki korzystania z dróg gminnych podczas budowy odcinka drogi ekspresowej S5, monitorowanie stanu technicznego tych dróg oraz podejmowanie działań w celu wyegzekwowania obowiązku naprawy uszkodzeń w toku wzmożonej eksploatacji dróg gminnych w toku realizacji ww. inwestycji, zaprowadzenie ksiąg drogi i dziennika objazdu dróg, a także sporządzanie i terminowe przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o stanie sieci dróg gminnych.

Nieprawidłowości dotyczyły nieustalenia stałej organizacji ruchu dla ww. dróg, braku kompletnych i aktualnych danych w ewidencji dróg oraz nieprzestrzegania warunków technicznych i zasad umieszczania znaków drogowych. NIK zauważyła ponadto, że przejazd pojazdów nienormatywnych po drogach gminnych powinien odbywać się na podstawie wydanych, w formie decyzji administracyjnych, zezwoleń, a nie podpisanej umowy.

Negatywnie należy ocenić nieprzeprowadzanie kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej drogi, co najmniej raz na pięć lat oraz kontroli stanu technicznej sprawności drogi w 2014 r., a także brak projektu planu rozwoju gminnej sieci drogowej.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez zarządcę drogi stanu i zniszczeń dróg lokalnych

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miejskiego², zarządzanie drogami należało do zadań Referatu gospodarki gruntami, przestrzennej, komunalnej i lokalowej, dróg publicznych, działalności gospodarczej, rolnictwa i ochrony środowiska. Zakres obowiązków dla stanowiska inspektora ds. dróg publicznych, energetyki i zamówień publicznych (inspektor ds. dróg publicznych), zatrudnionego w tym referacie, obejmował w szczególności:

- projektowanie oraz budowę, modernizację i ochronę dróg,
- utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu,
- prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych i przepustów,
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich ze szczególnym uwzględnieniem jego wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- organizację ruchu drogowego,
- zarządzanie drogami.

Pracownik ten uczestniczył w zorganizowanych przez Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych szkoleniach, w związku ze zmianą przepisów prawnych o drogach publicznych, o ruchu drogowym i publicznym transporcie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 9-23)

Łączna długość dróg publicznych na terenie gminy w latach 2012 i 2013 wynosiła 125,9 km, z czego 9,3 km (7,4%) stanowiły drogi krajowe, 53,8 km (42,7%) drogi powiatowe i 62,8 km (49,9%) drogi gminne. W związku z oddaniem do użytkowania 15 września 2014 r. odcinka drogi ekspresowej S5 Kaczkowo – Korzeńsko oraz zaliczeniem, na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³, odcinka dotychczasowej drogi krajowej nr 5 o dł. 9,3 km do kategorii drogi gminnej, łączna długość dróg wzrosła w 2014 r. do 134,9 km, przy czym długość dróg krajowych zmniejszyła się z 9,3 km do 9,0 km (o 0,3 km), natomiast długość dróg gminnych zwiększyła się z 62,8 km do 72,1 km (o 9,3 km).

Na drogach gminnych znajdował się jeden obiekt mostowy o dł. 6,8 m, zlokalizowany w miejscowości Wydartowo, na byłej drodze krajowej nr 5, która po wybudowaniu drogi ekspresowej S5 była wówczas z mocy prawa drogą gminną.

(dowód: akta kontroli str. 146-156 i 335-336)

W Urzędzie prowadzono, w formie elektronicznej, 76 książek drogi dla 70 dróg gminnych, oraz dziennik objazdu dróg, w formie pisemnej, zgodnie z wzorami określonymi w załącznikach nr 1 i 2 do 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

² Wprowadzonym zarządzeniem nr 74/03 Burmistrza Bojanowa z dnia 26 sierpnia 2003 r., ze zm.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 460

drogom, obiektom mostowym i tunelom⁴ (rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg).

Książki drogi dla czterech odcinków dróg gminnych, wykorzystywanych podczas budowy drogi ekspresowej S5, tj.: nr 816006P Trzebosz – Pakówka, nr 816008P Gołaszyn – Karolewo (Junoszyn), nr 816009P Bojanowo – Pakówka i nr 816037P ul. Kolejowa w Bojanowie, zostały założone 30 kwietnia 2010 r. Według wpisów zamieszczonych w książkach drogi oraz w dzienniku objazdu dróg, ww. drogi gminne poddano w roku 2013 i 2015 wymaganej kontroli stanu technicznej sprawności drogi, przeprowadzanej co najmniej raz w roku na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ i art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych. Po kontrolach tych wydano zalecenia, które dotyczyły w szczególności:

- wykonania remontów częściowych nawierzchni drogi (nr 816008P, nr 816009P),
- zebrania nadmiaru gruntu z poboczy drogi (nr 816006P, nr 816008P, nr 816009P),
- usunięcia krzewów ze skrajni drogi (nr 816008P),
- konserwacji rowów odwadniających (nr 816009P),
- przełożenia płytek chodnikowych z uzupełnieniem podsypki (nr 816037P).

Osoba, która przeprowadziła ww. kontrole posiadała uprawnienia budowlane nr 717/85/Lo do nadzorowania i kierowania robotami w zakresie budowy, dróg i ulic, a także zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa⁶, była członkiem właściwej izby samorządu zawodowego (Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa), numer ewidencyjny WKP/BD/3652/01.

(dowód: akta kontroli str. 24-116 i 381-383)

Informacje o stanie sieci dróg publicznych za lata 2012-2014 zostały sporządzone według wzoru określonego w załącznikach nr 1 i nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁷. Nie zawierały one jednak danych dotyczących liczby wypadków drogowych i ich skutków, ponieważ podawanie tych danych przez zarządców dróg gminnych nie było obligatoryjne. Informacje zostały przekazane Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad w terminie określonym w § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. do końca I kwartału każdego roku.

(dowód: akta kontroli str. 117-145)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarządca drogi nie opracowywał projektów planu rozwoju sieci drogowej, co stanowiło naruszenie art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

W wyjaśnieniach Burmistrz Bojanowa podał, że ww. projekt planu nie został opracowany z powodu ograniczonych środków finansowych. Założenia w zakresie rozwoju sieci drogowej zostały ujęte w planie rozwoju lokalnego Gminy Bojanowo na lata 2004-2013, przyjętym uchwałą nr XVIII/147/04 Rady Miejskiej w Bojanowie z 23 czerwca 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 357-359)

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁵ Dz. U. z 2013, poz. 1409 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1946

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

Według NIK plan rozwoju lokalnego Gminy Bojanowo, obowiązujący jedynie do końca 2013 r., nie spełniał wymogów planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, m. in. z uwagi na nieuwzględnienie zmian w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz stanu dróg, w związku z budową i oddaniem do użytku odcinka drogi ekspresowej S5.

2. Książki drogi dla czterech odcinków dróg gminnych, wykorzystywanych podczas budowy odcinka drogi ekspresowej S5, nie zawierały wpisów świadczących o przeprowadzaniu, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane i art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, co najmniej raz na pięć lat, wymaganych kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej drogi. W ww. książkach drogi nie udokumentowano również przeprowadzenia w 2014 r., zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane i art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, obowiązkowej kontroli stanu technicznej sprawności drogi.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 43-44, 74-75, 88-89, 107-108 i 337-338)

W związku z nieprzeprowadzeniem kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej drogi, co najmniej raz na pięć lat, Burmistrz Bojanowa podał, że w 2010 r. na zlecenie Urzędu Miejskiego (umowa nr 1/2010 z 12 marca 2010 r.) została wykonana inwentaryzacja dróg gminnych, której zakres obejmował również zagadnienia będące przedmiotem kontroli pięcioletniej, dotyczące w szczególności stanu technicznego drogi oraz oznakowania pionowego i poziomego. Powodem nieprzeprowadzenia w 2014 r. rocznej kontroli stanu technicznej sprawności drogi były niesprzyjające warunki atmosferyczne w miesiącu grudniu. Kontrolę tą przeprowadzono 3 marca 2015 r., tj. po upływie 14 miesięcy od poprzedniej kontroli z 11 grudnia 2013 r. i zaledwie 2 miesiące po terminie określonym w art. 62 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Następną kontrola roczna zostanie przeprowadzona w ramach poszerzonej kontroli pięcioletniej, spełniającej wymagania kontroli okresowych (rocznej i pięcioletniej) wynikające z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, zaplanowanej na październik 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 378-380)

W ocenie NIK, wykonana w 2010 r. inwentaryzacja dróg gminnych, w której udokumentowano parametry oraz wyposażenie techniczne poszczególnych dróg, nie obejmowała wszystkich zagadnień, stanowiących przedmiot kontroli okresowych, określony w art. 62 ust. 1 pkt 2. Ustawy Prawo budowlane. Podstawowe braki dotyczyły w szczególności ocen stanu technicznego oraz przydatności drogi do użytkowania, a także estetyki drogi i jej otoczenia.

3. Kontrola książek drogi prowadzonych dla dróg gminnych, wykorzystywanych podczas budowy odcinka drogi ekspresowej S5 wykazała, że dane zamieszczone w tabelach nr 8 – parametry techniczne odcinka drogi i nr 10 – wyposażenie techniczne odcinka drogi, nie były aktualizowane od 30 czerwca 2011 r. Zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg, aktualizacji ewidencji dróg dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego, za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

(dowód: akta kontroli str. 45-72, 76-86, 90-105 i 109-116)

W wyjaśnieniach Burmistrz Bojanowa podał, że na okres budowy drogi ekspresowej nr S5 nie dokonywano bieżącej aktualizacji danych w książkach dróg gminnych, wykorzystywanych podczas realizacji tej inwestycji, z uwagi na zakres i częstotliwość zmian dotyczących zarówno stanu technicznego, jak i parametrów geodezyjnych tych dróg. Ww. książki dróg zostaną zaktualizowane do końca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 384-386)

4. W dzienniku objazdu dróg gminnych, wykorzystywanych podczas budowy drogi ekspresowej S5, nie odnotowano daty wykonania zaleceń pokontrolnych (kolumna nr 7), podczas gdy taki obowiązek wynikał z zasad prowadzenia ewidencji dróg, określonych w § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.
(dowód: akta kontroli str. 26-41)

W wyjaśnieniach Burmistrz Bojanowa podał, że zakres robót określony w zaleceniach pokontrolnych z przeprowadzonych objazdów dróg gminnych, wykorzystywanych podczas budowy drogi ekspresowej S5, został w większości zrealizowany, w ramach wykonywanych co roku remontów częściowych oraz bieżącego utrzymania dróg. Terminy realizacji ww. zaleceń pokontrolnych zostaną wpisane do dziennika objazdu dróg.

(dowód: akta kontroli str. 384-386)

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

Opis stanu
faktycznego

Według wyjaśnień Burmistrza Bojanowa, Urząd prowadził dodatkowy monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanej drogi ekspresowej nr S5. W latach 2012-2014 dokonano 11 objazdów ww. dróg, które zostały udokumentowane w formie fotografii. Na podstawie wyników monitoringu skierowano 10 wystąpień do inwestora i generalnego wykonawcy o naprawę uszkodzonych nawierzchni dróg gminnych oraz usunięcie innych nieprawidłowości powstałych w związku z budową drogi ekspresowej S5.

(dowód: akta kontroli str. 157 i 266-269)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą zarządca drogi nie wydawał zarówno zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych, związane z budową drogi ekspresowej S5, jak i nie otrzymywał zawiadomień o takich przejazdach, wykonywanych na podstawie zezwoleń wydanych przez właściwe organy, w tym również Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

(dowód: akta kontroli str. 370-371)

W latach 2012-2014 Burmistrz Bojanowa otrzymał do zaopiniowania, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁸ (rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach), 14 projektów zmiany organizacji ruchu na drogach gminnych, wykorzystywanych w związku z budową drogi ekspresowej S5. Projekty te, opracowane przez Zakład Usług Technicznych BUDMAL w Poznaniu, na zlecenie generalnych wykonawców tj. Spółki ALPINE Bau Joint Venture (6), BUDIMEX S.A. (6) oraz STRABAG Spółka z o.o. (2), zostały zaopiniowane pozytywnie. W dzienniku objazdu dróg nie odnotowano nieprawidłowości związanych z wprowadzeniem i stosowaniem tymczasowych organizacji ruchu na ww. drogach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 26-41 i 158-160)

W latach 2012-2014 Burmistrz Bojanowa nie składał do Starosty Rawickiego, jako organu zarządzającego ruchem na drogach, własnych projektów zmiany organizacji

⁸ Dz. U. Nr 177, poz. 1729

ruchu na drogach gminnych, wykorzystywanych w związku z budową drogi ekspresowej S5. Nie zwracał się również do Komendy Powiatowej Policji w Rawiczu, w sprawie zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także do Inspekcji Transportu Drogowego o przeprowadzenie kontroli pojazdów wykorzystywanych podczas realizacji ww. inwestycji.

W okresie tym Starosta Rawicki, jako organ zarządzający ruchem na drogach gminnych, nie występował do Burmistrza Bojanowa, na podstawie § 12 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, z żądaniem wymiany lub naprawy zniszczonych albo uszkodzonych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 158-160, 353-356 i 374-377)

Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w Rawiczu podał, że funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego, w ramach czynności służbowych, przeprowadzali kontrole pojazdów wykorzystywanych podczas budowy drogi ekspresowej S5. W latach 2012-2014 nie odnotowano zdarzeń drogowych, których przyczyną był zły stan techniczny lub niewłaściwe oznakowanie dróg gminnych, wykorzystywanych w związku z realizacją ww. inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 363-364)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Drogi gminne wykorzystywane podczas budowy drogi ekspresowej S5 nie posiadały zatwierdzonych organizacji ruchu.

Według Burmistrza Bojanowa, zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, obowiązek posiadania zatwierdzonej organizacji ruchu dotyczy dróg, które zostały wybudowane, lub na których dokonano zmiany organizacji ruchu po wejściu w życie tego rozporządzenia. Drogi nr 816006P Trzebosz – Pakówka, nr 816008P Gołaszyn – Karolewo (Junoszyn), nr 816009P Bojanowo – Pakówka i nr 816037P ul. Kolejowa, zostały wybudowane przed wejściem w życie ww. rozporządzenia

(dowód: akta kontroli str. 158 i 374-377)

W ocenie NIK brak zatwierdzonej organizacji ruchu stanowi nieprawidłowość, z punktu widzenia kryterium rzetelności, która uniemożliwia rzetelne wykonywanie obowiązków zarządcy drogi w zakresie prawidłowego stosowania i utrzymania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

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

Opis stanu
faktycznego

Realizacja zadań przez zarządcę dróg gminnych w latach 2012-2014 nie była przedmiotem kontroli zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, w tym także kontroli przeprowadzonych przez NIK. W ww. okresie organy kontrolujące bezpieczeństwo ruchu drogowego nie przekazywały zawiadomień o stwierdzonych nieprawidłowościach w związku z budową drogi ekspresowej S5.

W 2014 r. wpłynęła do Urzędu jedna skarga na działalność Burmistrza Bojanowa dotycząca nieudzielenia odpowiedzi na pismo w sprawie przywrócenia do stanu pierwotnego drogi wewnętrznej w miejscowości Czechnów. Skargę przekazał Wojewoda Wielkopolski, pismem nr KN-I.1411.51.2014.14 z 27 czerwca 2014 r., do rozpatrzenia i załatwienia według właściwości przez Radę Miejską w Bojanowie, zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

administracyjnego⁹. Uchwałą nr XLI/330/14 z 27 sierpnia 2014 r. Rada Miejska, po zapoznaniu się ze zgromadzoną w tej sprawie dokumentacją, uznała skargę za niezasadną.

(dowód: akta kontroli str. 223 i 353-356)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

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

Opis stanu
faktycznego

W dniu 3 lutego 2011 r. została zawarta umowa nr 1/2011 pomiędzy Gminą Bojanowo, reprezentowaną przez Burmistrza Bojanowa, a spółkami: ALPINE Bau GmbH w Wals k. Salzburga, PBG S.A. w Wysogotowie, APRIVIA S.A. w Wysogotowie i HYDROBUDOWA POLSKA S.A. w Warszawie, działającymi pod firmą Joint Venture ALPINE Bau GmbH / PBG S.A. / APRIVIA S.A. / HYDROBUDOWA S.A. Spółka Cywilna z siedzibą w Rawiczu (Spółka ALPINE Bau Joint Venture), jako generalny wykonawca drogi ekspresowej S5 Kaczkowo – Korzeńsko, na korzystanie podczas realizacji ww. inwestycji z czterech dróg gminnych, tj.:

- nr 816006P, odcinek Trzebosz – Pakówka o dł. 2,6 km,
- nr 816008P, odcinek Gołaszyn – Karolewo (Junoszyn) o dł. 2,7 km,
- nr 816009P, odcinek Bojanowo – Pakówka o dł. 3,1 km,
- nr 816037P, odcinek ul. Kolejowej w Bojanowie o dł. 0,6 km, od ul. Dworcowej do ul. Sportowej, z zaznaczeniem, że w stosunku do odcinka drogi od ul. Chopina do ul. Dworcowej (0,4 km), będącego własnością PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., została wszczęta procedura włączenia do kategorii dróg gminnych.

Załącznik nr 1 do umowy stanowiła mapa, na której zaznaczono ww. drogi gminne, wykorzystywane podczas budowy drogi ekspresowej S5. Według generalnego wykonawcy maksymalne natężenie ruchu na tych drogach w okresie realizacji inwestycji określono na około 500 samochodów o ładowności do 30 ton na dobę.

W załączniku nr 2 ustalono zakres rzeczowy robót niezbędnych do wykonania w celu wzmocnienia i naprawy 9,0 km ww. dróg gminnych, przewidzianych do wykorzystania podczas budowy drogi ekspresowej S5, w tym:

- wzmocnienie odcinka drogi nr 816037P kruszywem (0,5 km) oraz zabezpieczenie przejścia poprzecznego gazociągu i innych elementów uzbrojenia terenu płytami betonowymi (0,1 km), które po zakończeniu inwestycji zostaną zdemontowane i zabrane przez generalnego wykonawcę,
- wzmocnienie poboczy drogi nr 816009P kruszywem (3,1 km), po stwierdzeniu zniszczeń spowodowanych przez pojazdy wykorzystywane podczas budowy,

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

- wzmocnienie poboczy odcinka drogi nr 816006P kruszywem (2,6 km), po stwierdzeniu zniszczeń spowodowanych przez pojazdy wykorzystywane podczas budowy,
- uzupełnienie ubytków nawierzchni i wzmocnienie poboczy drogi nr 816008P kruszywem (2,7 km), po stwierdzeniu zniszczeń spowodowanych przez pojazdy wykorzystywane podczas budowy.

Ustalono, że ww. zakres robót zostanie wykonany do 1 kwietnia 2011 r. W razie niedotrzymania ustalonego terminu przewidziano możliwość realizacji ww. robót przez Gminę Bojanowo i żądania od generalnego wykonawcy zwrotu poniesionych w związku z tym kosztów.

Załącznik nr 3 zawierał wyniki inwentaryzacji stanu nawierzchni dróg gminnych, wykorzystywanych podczas budowy drogi ekspresowej S5 (obwodnica Bojanowa i Rawicza), wykonanej przez firmę GISPRO Spółka z o.o. w Szczecinie, w okresie 20-31 stycznia 2011 r. Dokumentacja inwentaryzacyjna zawierała:

- opis zastosowanej metody oceny zniszczeń i uszkodzeń nawierzchni dróg (BIKB-IBDM) ze względu na kryterium bezpieczeństwa i komfortu jazdy,
- arkusze oceny stanu nawierzchni dróg w podziale na odcinki międzywęzłowe o długości od 30 do 100 m,
- zestawienia zbiorcze i statystyczne wyników oceny stanu nawierzchni dróg,
- oceny ogólną i końcową stanu dróg,
- fotografie stanu nawierzchni dróg,
- protokoły przekazania dokumentacji inwentaryzacyjnej do Urzędu Miejskiego.

Według ww. ocen stan techniczny ww. dróg gminnych był zmienny, jednak w ocenie ogólnej dróg nr 816006 i 816009 przeważa stan ostrzegawczy i zły, a w ocenie ogólnej dróg nr 816008 i nr 816037, stan zły i bardzo zły (84%). W nawierzchni asfaltowej występowały liczne spękania siatkowe i krawędziowe, świadczące o spadku nośności konstrukcyjnej oraz ubytki masy bitumicznej. Stwierdzono również spękania poprzeczne oraz łaty po wykonanych naprawach obniżające zarówno walory użytkowe, jak i estetyczne drogi.

W § 2 ust. 2 umowy zamieszczono oświadczenie zarządcy dróg gminnych o zapoznaniu się z przedmiotową inwentaryzacją wraz z adnotacją o braku zastrzeżeń co do jej treści.

Umowa została zawarta do czasu zakończenia realizacji inwestycji z możliwością jej rozwiązania przez każdą ze stron ze skutkiem natychmiastowym w przypadku istotnego naruszenia przyjętych postanowień.

Zgodnie z § 7 ust. 1 umowy generalny wykonawca ponosił odpowiedzialność z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 224-265)

W wyjaśnieniach Burmistrz Bojanowa podał, że umowa na korzystanie z odcinków dróg gminnych nr 816006P Trzebosz – Pakówka, nr 816008P Gołaszyn – Karolewo (Junoszyn), nr 816009P Bojanowo – Pakówka i nr 816037P ul. Kolejowa, w związku z budową drogi ekspresowej S5, została zawarta z inicjatywy Gminy Bojanowo, przed rozpoczęciem robót budowlano-montażowych. Generalny wykonawca zrealizował wymagany zakres rzeczowy robót ustalony w załączniku nr 2 do ww. umowy, co zostało udokumentowane w formie fotografii. Nie dokonano wzmocnienia

¹⁰ Dz. U. z 2014, poz. 121 ze zm.

kruszywem poboczy drogi nr 816006P Trzebosz – Pakówka, ponieważ droga ta nie była wykorzystywana podczas budowy drogi ekspresowej nr S5.

(dowód: akta kontroli str. 365-369)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Umową z 3 lutego 2011 r. Burmistrz Bojanowa zapewnił generalnemu wykonawcy drogi ekspresowej S5 dostępność dróg gminnych dla wszystkich pojazdów bez żadnych ograniczeń dotyczących tonażu lub innych ograniczeń przewidzianych w ustawie o drogach publicznych, podczas gdy przepis art. 41 ust. 3 ww. ustawy ogranicza poruszanie się po drogach gminnych do pojazdów o dopuszczalnym nacisku na oś do 8 ton. Zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹¹, ruch pojazdu, którego naciski osi (lub wymiary albo masa całkowita) są większe od dopuszczalnych jest dozwolony pod warunkiem uzyskania zezwolenia na przejazd, wydanego w drodze decyzji administracyjnej¹².

(dowód: akta kontroli str. 226-229)

W wyjaśnieniach Burmistrz Bojanowa podał, że przedmiotem ww. umowy było zapewnienie dostępności wskazanych dróg gminnych dla wszystkich pojazdów o każdej porze i bez żadnych ograniczeń, w tym również wynikających z ustawy o drogach publicznych. Zawarcie umowy pozwoliło na przypisanie, w sposób jednoznaczny, generalnemu wykonawcy wszelkiej odpowiedzialności za utrzymanie dróg gminnych, wykorzystywanych podczas budowy drogi ekspresowej S5, w niepogorszonym stanie technicznym.

(dowód: akta kontroli str. 393-394)

W ocenie NIK, niezależnie od warunków umowy zawartej pomiędzy Gminą Bojanowo a generalnym wykonawcą, przejazdy pojazdów nienormatywnych po drogach gminnych powinny odbywać się na podstawie zezwoleń wydanych w oparciu o art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń powstałych podczas budowy drogi ekspresowej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Bojanowa zwracał się pisemnie zarówno do Oddziału GDDKiA w Poznaniu, jako inwestora (trzy pisma z 25 czerwca, 17 i 24 września 2013 r. oraz pięć pism z: 17 i 21 lipca, 1 września, 5 listopada i 1 grudnia 2014 r.), jak i do Spółki ALPINE Bau Joint Venture, pełniącej do 21 czerwca 2013 r. funkcję generalnego wykonawcy (dwa pisma z 8 stycznia i 9 kwietnia 2013 r.), o naprawę uszkodzonych nawierzchni dróg gminnych oraz usunięcie innych nieprawidłowości powstałych w związku z budową drogi ekspresowej S5, a w szczególności:

- uzupełnienie ubytków nawierzchni dróg gminnych nr 816008P Gołaszyn – Karolewo (Junoszyn), nr 816009P Bojanowo – Pakówka i nr 816037P ul. Kolejowa,
- naprawę chodnika w rejonie wiaduktu na drodze nr 816008P Bojanowo – Pakówka,
- wykonanie drogi umożliwiającej dojazd do pól w rejonie ronda Bojanowo,

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

¹² Do dnia 19 października 2012 r. warunki i tryb wydawania zezwoleń określały przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych (Dz. U. Nr 267 poz. 2660), po tej dacie tryb wydawania decyzji w tym zakresie określa ustawa Prawo o ruchu drogowym.

- przekazanie do użytkowania drogi dojazdowej nr 71K/L umożliwiającej dojazd do pól położonych pomiędzy przejazdem kolejowym w miejscowości Pakówka, a drogą nr 816009P,
- oznaczenie geodezyjne części działek pozostałych po podziale i wykupie gruntów na cele związane z realizacją inwestycji,
- przywrócenie gruntów, po zakończeniu robót ziemnych, do stanu pierwotnego,
- odtworzenie urządzeń i sieci odwodnienia terenu.

Koszty ww. napraw wynoszące ogółem 200,3 tys. zł zostały sfinansowane w kwocie 194,7 tys. zł (97,2%) przez generalnego wykonawcę drogi ekspresowej S5, w ramach przywrócenia nawierzchni dróg gminnych do stanu istniejącego przed wyrządzeniem szkody (tzw. restytucja naturalna), natomiast 5,6 tys. zł (2,8%) stanowiły środki z budżetu Gminy. W ramach zrealizowanego zakresu robót wykonano nową nawierzchnię asfaltową na odcinkach 0,4 km drogi nr 816008P (od Gołaszyna do wiaduktu nad drogą ekspresową S5) i 0,4 km drogi nr 816009P (od przejazdu kolejowego do wiaduktu nad drogą ekspresową S5) za łączną kwotę 114,5 tys. zł oraz utwardzono nawierzchnię drogi nr 815037 ul. Kolejowa tłuczniem za 64,0 tys. zł, natomiast 17,7 tys. zł przeznaczono na naprawy bieżące, a 4,1 tys. zł na utrzymanie dróg.

Koszty restytucji ustalono na podstawie kosztorysów szacunkowych naprawy uszkodzonych odcinków dróg, sporządzonych przez osobę, która posiadała uprawnienia budowlane nr WKP/0306/PWOD/13 do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej oraz była członkiem Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa o numerze ewidencyjnym WKP/BD/0130/14. Udział środków własnych oszacowano na podstawie stosunku wydatków budżetowych w dz. 600 Transport i łączność, rozdz. 6016 Drogi publiczne gminne, § 4270 Zakup usług remontowych i § 4300 Zakup usług pozostałych, do całkowitej długości dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 161-222, 266-293 i 339-352)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Oględziny odcinków dróg wykorzystywanych podczas budowy drogi ekspresowej

Opis stanu
faktycznego

W trakcie przeprowadzonych w toku niniejszej kontroli oględzin dróg gminnych nr 816006P Trzebosz – Pakówka, nr 816008P Gołaszyn – Karolewo (Junoszyn), nr 816009P Bojanowo – Pakówka i nr 816037 ul. Kolejowa, wykorzystywanych podczas budowy drogi ekspresowej S5, zwrócono szczególną uwagę na ubytki w nawierzchni oraz inne zniszczenia powstałe w wyniku nadmiernej eksploatacji drogi, a także na stan techniczny przepustów, znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych w pasie drogowym. Zakres oględzin obejmował również ograniczenia widoczności znaków drogowych. Wyniki utrwalono w formie zdjęć fotograficznych, dołączonych do niniejszego protokołu oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 294-333)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W wyniku oględzin stwierdzono m. in., że na odwrotnej stronie tarczy pięciu nw. znaków drogowych nie umieszczono informacji dotyczących producenta oraz typu zastosowanej folii odblaskowej i terminu wykonania znaku, podczas gdy taki obowiązek wynikał z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów

drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹³ (zał. nr 1 pkt 1.2.2.), tj.:

- A-7 i E-4 zlokalizowanych na drodze nr 816037P w rejonie skrzyżowania ul. Kolejowej z ul. Dworcową,
- B-33 (dwa znaki umieszczone na wspólnych konstrukcjach wsporczych ze znakami E-17a) zlokalizowanych przed miejscowością Pakówka od strony Bojanowa (droga nr 816009P) i od strony miejscowości Trzebosz (droga nr 816006P),
- A-6a zlokalizowanego na drodze nr 816006P, przed skrzyżowaniem z drogą nr 816009P od strony miejscowości Trzebosz.

Trzy znaki drogowe E-4 zlokalizowane na drodze nr 816037P w rejonie skrzyżowania ul. Kolejowej z ul. Dworcową oraz w rejonie skrzyżowania dróg nr 816009P i 816006P (dwa znaki), umieszczono na nieprawidłowej wysokości (ok. 1,60 m), co było niezgodne z warunkami określonymi w zał. nr 1 pkt 1.5.3. do ww. rozporządzenia.

Znaki drogowe E-4 na drodze nr 816037P w rejonie skrzyżowania ul. Kolejowej z ul. Dworcową i A-6a na drodze nr 816006P, przed skrzyżowaniem z drogą nr 816009P od strony miejscowości Trzebosz, były słabo widoczne z uwagi na korozję lica znaków.

Stwierdzono również zły stan techniczny dwóch przepustów, częściowo niedrożnych z powodu zarośnięcia, zapiaszczenia i zamulenia.

(dowód: akta kontroli str. 294-295)

W wyjaśnieniach Burmistrz Bojanowa podał, że znaki drogowe B-33, są znakami nowej generacji i posiadały wymagane naklejki informacyjne, które odkleiły się prawdopodobnie na skutek bezpośredniego oddziaływania warunków atmosferycznych. Pozostałe znaki drogowe, nieposiadające ww. naklejek, umieszczone na nieprawidłowej wysokości oraz zniszczone w wyniku korozji, zostaną dostosowane do wymogów rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. Podjęte zostaną działania w celu odmulenia i usunięcia roślinności zarastającej przepusty rurowe, zlokalizowane pod drogami gminnymi nr 816006P przed miejscowością Trzebosz i nr 816008P w Karolewie.

(dowód: akta kontroli str. 390-392)

2.4. Współdziałanie zarządcy drogi z oddziałem GDDKiA

Opis stanu
faktycznego

Według wyjaśnień Burmistrza Bojanowa współpraca z Oddziałem GDDKiA w Poznaniu, w zakresie ochrony stanu technicznego dróg gminnych, polegała przede wszystkim na przekazywaniu informacji o nieprawidłowościach powstałych podczas budowy drogi ekspresowej 5, a w szczególności o uszkodzeniach dróg, w celu dokonania wymaganych napraw. W okresie objętym kontrolą skierowano do oddziału GDDKiA w Poznaniu osiem pism w sprawie naprawy uszkodzonej nawierzchni dróg i usunięcia innych nieprawidłowości związanych z realizacją ww. inwestycji. Ponadto w jednym przypadku zwrócono się o uzupełnienie oznakowania dróg. Działania związane z naprawą zniszczeń i uszkodzeń dróg gminnych, podjęte w wyniku ww. interwencji, zostały opisane w pkt 2.2. niniejszego wystąpienie pokontrolnego.

¹³ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

Burmistrz Bojanowa oświadczył, że w związku z budową drogi ekspresowej S5 nie było potrzeby koordynacji działań, zarówno z generalnym wykonawcą, jak i inwestorem, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji własnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 334 i 357-359)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych 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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. Przeprowadzanie obligatoryjnych, rocznych i pięcioletnich, kontroli okresowych dróg gminnych.
2. Sporządzenie wymaganego projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych.
3. Wydawanie decyzji administracyjnych na przejazd pojazdów nienormatywnych na drogach gminnych zgodnie z obowiązującymi przepisami.
4. Zapewnienie właściwych warunków technicznych dla oznakowania pionowego i obiektów zlokalizowanych w pasie drogowym sieci dróg gminnych.
5. Dokonywanie bieżącej aktualizacji danych zawartych w ewidencji dróg.

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Poznań, dnia 7 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Mieczysław Zentel
główny specjalista
kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis