



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.012.02.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

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 we Wrocławiu
Kontroler	Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93994 dnia 27 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Żmigrodzie (dalej „Urząd” lub „Zarządca”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Grzegorz Lewandowski - Burmistrz Gminy Żmigród ¹ (dowody: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg Gminy Żmigród przy budowie drogi ekspresowej S-5 Poznań – Wrocław na odcinku od Korzeńska³.

Na ocenę ogólną wpływ miały oceny cząstkowe w dwóch skontrolowanych obszarach działalności Zarządcy oraz stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegające na: [1] braku przeprowadzenia okresowych kontroli pięcioletnich gminnych dróg i obiektów mostowych oraz kontroli jednorocznych dróg gminnych w latach 2012-2014 pomimo, że obowiązek ten wynikał z art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ (dalej: „ustawa o drogach publicznych”) i art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ (dalej: „ustawa Prawo budowlane”), [2] przeprowadzeniu w badanym okresie kontroli okresowych jednorocznych tylko dwóch spośród 34 gminnych obiektów mostowych; [2] nierzetelnym prowadzeniu ewidencji gminnych dróg i obiektów mostowych, [3] braku zaprowadzenia ksiąg obiektu mostowego lub budowlanego dla zarządzanych obiektów mostowych co było niezgodnie z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane oraz [4] braku dokumentowania wyników podejmowanych działań nadzorczych w formie objazdów dróg gminnych.

¹ Od 21 listopada 2010 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Kontrolą objęte zostały działania w zakresie zapobiegania niszczeniu dróg gminnych w trakcie realizacji drogi ekspresowej S-5 w latach 2012-2014, z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez kontrolowaną jednostkę w 2015 r. działania na rzecz określenia warunków korzystania z dróg gminnych przez wykonawców budowy S-5, z zastrzeżeniem, iż pełna ocena skuteczności realizowanych przez Zarządcę działań w ww. zakresie, a następnie w obszarze egzekwowania napraw zniszczeń i uszkodzeń dróg gminnych powstałych przy budowie drogi ekspresowej S-5, będzie możliwa dopiero po zakończeniu, rozpoczętej w 2015 r., inwestycji budowy drogi S-5 na terenie Gminy Żmigród, tj. najwcześniej w 2017 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez Zarządcę stanu i zniszczeń dróg gminnych

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

W latach 2012-2015 Burmistrz Żmigrodu zarządzał 138 odcinkami gminnych dróg publicznych o łącznej długości 115,0 km oraz drogami wewnętrznymi o łącznej długości ok. 600 km.

W Gminie Żmigród znajdowały się ogółem 34 obiekty mostowe, w tym 31 o konstrukcji trwałej i trzy⁶ o konstrukcji drewnianej.

(dowody: akta kontroli str. 8-12, 343-381)

Na terenie Gminy Żmigród realizowano inwestycję pn. „Zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S-5 Poznań – Wrocław, na odcinku Korzeńsko (bez węzła) – węzeł, Widawa Wrocław, zadanie 1 odcinek od Korzeńska (km 108+758 do km 123+ 700)”. Prace przy budowie S-5 rozpoczęto w 2015 r.

(dowody: akta kontroli str. 388-428, 430-431)

Do transportu materiałów na budowę drogi ekspresowej S-5 na terenie Gminy Żmigród wyznaczono trzy odcinki dróg gminnych o łącznej długości 2 720 m (dalej: „drogi wykorzystywane do budowy S-5”), co stanowiło 2,5% zasobu publicznych dróg gminnych. Odcinek nr 1 stanowiła droga położona na działkach nr 3; 3/4; 3/8 oraz 2 w Żmigrodzie (ogółem 810 m), odcinek nr 2 - droga położona na działkach nr 1/2 i 1/3 ul. Poznańska w Żmigrodzie (180 m), odcinek nr 3 - ciąg ulic w Żmigrodzie: Poznańska, Kolejowa, 23 stycznia, Wiejska (łączna długość odcinka 1 730 m).

(dowody: akta kontroli str. 507-514, 569-619)

Wydatki Gminy Żmigród na drogi gminne w latach 2012 – 2014 wynosiły odpowiednio 965,1 tys. zł; 858,7 tys. zł i 954,1 tys. zł, co stanowiło 1,8%; 1,7%; 2,3% wydatków Gminy ogółem oraz 6,4%; 9,3%; 9,6% wydatków majątkowych poniesionych w tym okresie. W latach 2012 – 2015 (I półrocze) Gmina Żmigród nie poniosła wydatków w związków z naprawą zniszczeń dróg gminnych w wyniku realizacji budowy drogi ekspresowej S-5.

(dowody: akta kontroli str. 516 – 551)

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu zarządzania drogami Gminy Żmigród realizowane były w Urzędzie przez Referat Inwestycji i Rozwoju Lokalnego (dalej: „Referat IRL”). Do zadań tego Referatu, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁷, należało prowadzenie spraw związanych z budową dróg gminnych, ich

⁶ Poza granicami miasta.

⁷ Wprowadzonym Zarządzeniem nr 0153/03/09 Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 5 stycznia 2009 r. oraz nr 0050.18.2015 z dnia 17 lutego 2015 r.

infrastrukturą oraz bieżącym utrzymaniem dróg, w tym m.in.: a) prowadzenie ewidencji dróg gminnych, b) kontrola stanu technicznego dróg gminnych, c) typowanie dróg do remontu.

(dowody: akta kontroli str. 13 – 80)

W Referacie IRL w latach 2012-2014 zatrudniano (zgodnie z przyjętymi w Urzędzie limitami etatów) sześciu pracowników, w tym trzech realizowało zadania związane z drogownictwem. W zakresach czynności tych pracowników powtórzono zadania Referatu IRL dotyczące prowadzenia spraw związanych z budową dróg gminnych i ich infrastrukturą oraz bieżącym utrzymaniem. Wszystkie zakresy czynności zostały przyjęte przez pracowników i potwierdzone ich podpisem. Pracownicy, którym przypisano zadania z zakresu drogownictwa wykonywali również inne czynności należące do zakresu działania Referatu IRL.

Żaden z zatrudnionych w Referacie IRL pracowników nie posiadał uprawnień budowlanych.

(dowody: akta kontroli str. 81 – 91, 93)

Kierownik Referatu IRL wyjaśnił, że Referat ten jest jedyną komórką organizacyjną Urzędu zajmującą się zagadnieniami z zakresu drogownictwa, a zapisy regulaminowe, o których mowa wyżej, są rozumiane w ten sposób, że obejmują całość zadań zarządcy dróg, o których mowa w art. 20 o *drogach publicznych*⁸.

(dowód: akta kontroli str. 92)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wprowadzano dodatkowych wewnętrznych⁸ procedur określających warunki wykonywania przez komórki organizacyjne i pracowników zadań w zakresie zarządzania drogami.

Zarządca dróg Gminy Żmigród nie sporządził w badanym kresie projektu planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 i art. 35 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*.

(dowody: akta kontroli str. 92-95, 552-557)

W Urzędzie prowadzono ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów (dalej: "Ewidencja"), o której mowa 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 tunelom*⁹ (dalej: „rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg”).

W badanym okresie Ewidencja ta była prowadzona przy użyciu programu „EWIDR 2005”, który umożliwiał wprowadzanie, przetwarzanie i archiwizację danych niezbędnych do tworzenia ewidencji dróg stosownie do wymagań ujętych w *rozporządzeniu w sprawie numeracji i ewidencji dróg*. Przy czym zakres wprowadzonych do programu EWIDR 2005 danych o zarządzanych w badanym okresie drogach gminnych był węższy od wymaganego *rozporządzeniem w sprawie numeracji i ewidencji dróg*, a prowadzona Ewidencja nie zawierała wszystkich wymaganych dokumentów ewidencyjnych.

(dowody: akta kontroli str. 5-7, 92-95, 96- 125, 207-341)

Realizując obowiązek wynikający z art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych* w związku z art. 62 ust 1 i 2 *ustawy z Prawo budowlane*, Zarządca dróg Gminy

⁸ Tj. innych niż zawarte w regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności poszczególnych pracowników.

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582.

Żmigród przeprowadził w 2014 r. kontrole okresowe roczne stanu technicznego dwóch obiektów mostowych.

Kontrole te dotyczyły mostu znajdującego się w ciągu ulicy Szkolnej w Żmigrodzie oraz mostu znajdującego się w ciągu ulicy Poznańskiej w Żmigrodzie i wykonane zostały przez osobę uprawnioną (m.in. do badania i określania stanu technicznego wszelkich budynków oraz innych budowli w tym mostów). Karty wykonanych przeglądów zawierały m.in. protokoły kontroli rocznej obiektu mostowego, a zakres przeprowadzonych kontroli odpowiadał wymaganiom rocznej kontroli stanu technicznego budowli.

Pozostałe obiekty mostowe i wszystkie drogi gminne nie zostały poddane okresowym kontrolom w badanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 92-95 207-342)

Urząd terminowo przekazał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: „GDDKiA”), informacje o sieci dróg publicznych będących w zarządzie Gminy Żmigród, za rok 2012, 2013 i 2014. Informacje te sporządzono zgodnie z obowiązującym wzorcem i w zakresie wymaganym rozporządzeniem 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 i promach*.¹⁰ Dane zawarte w informacjach były zgodne z Ewidencją.

(dowody: akta kontroli str. 343 – 381)

1.2 Monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków drogi ekspresowej S-5

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wprowadzano odrębnych procedur wewnętrznych określających zasady monitorowania stanu technicznego dróg gminnych zlokalizowanych w pobliżu budowy przedmiotowej drogi ekspresowej S-5.

Kierownik Referatu IRL wyjaśnił, że monitorowanie stanu technicznego dróg gminnych zlokalizowanych w pobliżu budowy drogi S-5 prowadzone było przez pracowników Referatu IRL na bieżąco - w toku wykonywania codziennych czynności poprzez zwracanie uwagi na ruch pojazdów związanych z budową drogi S-5. W złożonych wyjaśnieniach wskazał również, że Żmigród jest niewielkim miastem i w zasadzie wszystkie działania firm budowlanych są widoczne. Pojazdy związane z budową S-5 są oznaczone i łatwo identyfikowalne, a na terenie Gminy Żmigród nie odbywa się żadna inna wielka budowa.

(dowód: akta kontroli str. 92-95)

1.3 Zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy drogi ekspresowej na terenie Gminy Żmigród

Z informacji Starosty Trzebnickiego¹¹ wynika, że Zarządca posiadał zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg gminnych wykorzystywanych do budowy drogi ekspresowej S-5. Czasowa organizacja ruchu na tych drogach nie została wprowadzona z uwagi, iż zakres i stan realizacji prac przy budowie S-5 nie generował takiej potrzeby.

Starosta Trzebnicki poinformował także że służby Starostwa przeprowadzały na drogach gminnych kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu oraz kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń

¹⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583.

¹¹ Organu zarządzającego ruchem drogowym na terenie Gminy Żmigród.

sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹². W wyniku tych kontroli stwierdzono zgodność istniejącej organizacji ruchu na drogach Gminy Żmigród z zatwierdzonymi projektami.

(dowody: akta kontroli str. 126 – 206)

Zarządca nie występował pisemnie do Policji i Inspekcji Transportu Drogowego o kontrole pojazdów obsługujących w Gminie Żmigród budowę odcinka drogi S-5 Poznań-Wrocław.

Burmistrz Żmigrodu wyjaśnił, że Urząd zwrócił się ustnie do Policji o wzmożenie nadzoru na tych drogach oraz, że o etapach i wynikach tego nadzoru nie został poinformowany.

(dowód: akta kontroli str. 552-554)

Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Komendy Powiatowej Policji w Trzebnicy wynika, że od 2012 r. do 25 maja 2015 r. w związku z budową drogi ekspresowej S-5, Policja nie odnotowała na drogach gminnych zdarzeń drogowych, których przyczyną był zły stan techniczny drogi lub stan jej oznakowania. Podał także, iż Policja nie posiada informacji o zagrożeniach dla bezpieczeństwa ruchu drogowego związanych z budową drogi ekspresowej S-5 na drogach pozostających w zarządzie Gminy Żmigród.

(dowody akta kontroli str. 382 – 383)

1.4 Nadzór nad działalnością Zarządcy oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK

W latach 2005 – 2014 (do zakończenia niniejszej kontroli) instytucje i organy zewnętrzne, w tym NIK, nie przeprowadzały kontroli sposobu wykonania przez Urząd zadań zarządcy dróg Gminy Żmigród, w szczególności w zakresie stanu technicznego, dokumentacji i oznakowania dróg.

W powyższym okresie realizacja obowiązków zarządcy dróg Gminy Żmigród nie była przedmiotem postępowania kontrolnego i audytu wewnętrznego w ramach działalności Urzędu.

(dowody akta kontroli str. 386, 558)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarządca nie opracował dla Gminy Żmigród projektu planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

Obowiązki zarządcy drogi w odniesieniu do tego dokumentu, tj. opracowania projektu oraz sporządzenia i okresowej weryfikacji planu rozwoju sieci drogowej, określone zostały w art. 20 pkt 1 i art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

¹² Dz. U. z 2003 r. Nr177, poz.1729.

Kierownik Referatu IRL wyjaśnił, że dokument taki nie został sporządzony, bowiem w Gminie Żmigród nie przewiduje się rozbudowy istniejącej sieci drogowej, która - w ocenie Zarządcy - jest wystarczająca. Gmina skupia się przede wszystkim na bieżącym utrzymaniu i remontach dróg. Stan techniczny dróg gminnych jest ogólnie dobry, drogi były odnowione i remontowane w przeciągu ostatnich dziesięciu lat. Z tego też powodu nie sporządzono odrębnego dokumentu pod nazwą plan rozwoju sieci drogowej.

Natomiast, zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Żmigrodu, inwestycje i rozwój drogowy planuje się w Gminie Żmigród wyłącznie w ujęciu finansowym, przy planowaniu budżetu gminy.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żmigród (wydatków inwestycyjnych) oraz z realizacji przedsięwzięć zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej, wynika, że w latach 2012 – 2014 w Gminie Żmigród realizowane były zadania i zakupy inwestycyjne w zakresie drogownictwa, w tym dotyczące przebudowy dróg gminnych, budowy dróg gminnych¹³ oraz wykupu terenów pod drogi gminne¹⁴.

W ocenie NIK wskazuje to, że Gmina Żmigród w kontrolowanym okresie prowadziła działania na rzecz rozwoju¹⁵ sieci drogowej, co, poza obowiązkiem prawnym, również faktycznie uzasadniało konieczność posiadania ww. opracowań planistycznych.

(dowody: akta kontroli str. 92-95, 527-551, 552-557)

2. Prowadzona w Urzędzie Ewidencja nie była kompletna, tj. nie zawierała wszystkich dokumentów ewidencyjnych określonych w § 9 *rozporządzeniu w sprawie numeracji i ewidencji dróg*, a zakres wprowadzonych do programu EWIDR 2005¹⁶ informacji o zarządzanych drogach gminnych był niewystarczający do sporządzania książek dróg w szczególności wynikającej z ww. *rozporządzenia*.

W ramach Ewidencji w badanym okresie nie prowadzono dokumentów określonych w §9 ust 1 pkt 2, 4, 5 i 6, *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg*, tj.: dziennika objazdu dróg, książek obiektów mostowych, kart obiektów mostowych oraz wykazu obiektów mostowych.

Z uwagi na zakres informacji wprowadzonych do programu EWIDR 2005 we wszystkich książkach dróg Gminy Żmigród brakowało: [1] danych o osobie upoważnionej do dokonywania wpisów (tabela nr 1¹⁷); [2] wykazu opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi (tab. nr 2); [3] zestawienia zbiorczych danych technicznych odcinka drogi (tab. nr 3a i 3b); [4] wykazu dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi (tab. nr 4); [5] wykazu protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi (tab. nr 5); [6] wykazu protokołów odbioru robót odcinka drogi dot. budowy, przebudowy lub remontu (tab. nr 6); [7] wykazu protokołów katastrof odcinka drogi (tab. nr 7) oraz [8] danych dotyczących szerokości i rodzaju warstwy ścieralnej, chodników, ścieżek rowerowych oraz obiektów

¹³ W ramach trzech zadań w roku 2012 i 2013 oraz jednego zadania w roku 2014 r.

¹⁴ W 2012 r. na ten cel wydatkowano 5,1 tys. zł, w 2013 r. - 7,4 tys. zł, w 2013 r. - 49,97 tys. zł.

¹⁵ Rozumianego, zgodnie ze słownikiem języka polskiego, jako proces przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych lub pod pewnym względem doskonalszych (Źródło: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/rozwój.html>).

¹⁶ Używanego w badanym okresie przez Zarządcę do prowadzenia Ewidencji i umożliwiającego m.in. generowanie książek dróg.

¹⁷ Numeracja tabel zgodna ze wzorem książki drogi według *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg*.

inżynierskich (w tab. nr 8 – Szczegółowe dane techniczne charakteryzujące dany odcinek drogi).

(dowody: akta kontroli str. 96- 125, 207-341)

Ponadto, wprowadzone do Ewidencji numery ewidencyjne dróg gminnych dla 116 (z ogółem 138) odcinków nie odpowiadały zasadom numeracji dróg określonym w § 5 ust.1 oraz ust 2 pkt 4 lit. b *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg*¹⁸. Zarządca nie ustalił również numeracji obiektów mostowych odpowiadającej wymogom § 6 ww. *rozporządzenia*.

(dowody: akta kontroli str. 5-7, 92-95)

Kierownik Referatu IRL wyjaśnił, że Ewidencja (w tym również książki drogi) prowadzone są w Gminie Żmigród wyłącznie w formie elektronicznej oraz, że z Ewidencji dotychczas nie zostały wygenerowane karty obiektów mostowych. Zadanie bieżącej obsługi Ewidencji i prowadzenie spraw drogowych powierzone zostały pracownikowi Referatu IRL, zajmującemu się m.in. pozyskiwaniem i rozliczaniem zewnętrznych środków inwestycyjnych, który od 2011 r. urządził Ewidencję dróg od podstaw (tj. dokonywał pomiarów w terenie, opracowywał dokumentację fotograficzną, sukcesywnie wprowadzał dane do programu ewidencyjnego). W ocenie kierownika Referatu IRL pracownik ten wywiązał się z przypisanych mu obowiązków, bowiem w Ewidencji znalazły się dane dotyczące parametrów technicznych dróg i wszczęte zostały prace mające na celu uzupełnienie książek drogi i kart obiektów mostowych. Prace te zostały przerwane na skutek wypadku śmiertelnego tego pracownika. Jego zakres obowiązków został przekazany innej osobie z Referatu IRL, która od kwietnia 2015 r. wdraża się w pracę.

W złożonych wyjaśnieniach Kierownik Referatu IRL wskazał również, że w Urzędzie nie ma osoby posiadającej uprawnienia do dokonywania wpisów w książkach drogi, z tego też względu nie prowadzi się dzienników objazdów dróg. Dodał także, iż Gmina Żmigród dysponuje zaledwie 100 kilometrowym zasobem dróg gminnych i drogi te są znane pracownikom. Czynności na drogach podejmowane są np. na skutek interwencji sołtysów, czy mieszkańców, ale też niejako przy okazji wykonywania innych czynności służbowych przez pracowników Urzędu. Dostrzeżone nieprawidłowości są eliminowane na bieżąco, choć nie dokumentuje się tych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 92-95)

Burmistrz Żmigrodu w złożonych wyjaśnieniach potwierdził niekompletność ewidencji dróg, podnosząc jednocześnie, że Ewidencja ta jest aktualnie uzupełniana, a zaniechania w tym zakresie były podyktowane kwestiami finansowymi w związku z prowadzeniem w ostatnim czasie szeregu kluczowych inwestycji gminnych. Wskazał również, iż obecnie Gmina Żmigród otrzymała ofertę cenową na przeprowadzenie aktualizacji programu EWIDR 2005, wykorzystywanego do realizacji zadań z zakresu zarządzania drogami gminnymi.

(dowód akta kontroli str. 552 – 554)

3. Dla gminnych obiektów mostowych Zarządca nie prowadził książek obiektu mostowego lub budowlanego, o których mowa w art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 pkt 3 *ustawy Prawo budowlane*.

¹⁸ Zgodnie, z którymi numer ewidencyjny pozostałych dróg gminnych składa się z litery G, numeru drogi zapisanego w formacie sześciocyfrowym oraz siedmiocyfrowego identyfikatora gminy, określonego w przepisach o statystyce publicznej.

Burmistrz Żmigrodu w złożonych wyjaśnieniach potwierdził brak prowadzenia ksiąg obiektów mostowych, informując, że zlecono już ich wykonanie. Jako przyczynę zaniechania w tym zakresie wskazał kwestie finansowe.

(dowody akta kontroli str. 92-95, 552-554)

4. Zarządca dróg Gminy Żmigrod w badanym okresie nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych* w związku z art. 62 ust 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane*, w zakresie przeprowadzenia kontroli okresowych jednorocznych i pięcioletnich stanu technicznego wszystkich dróg gminnych oraz obiektów mostowych.

W latach 2012-2014 (i do zakończenia niniejszej kontroli NIK) kontrolami okresowymi rocznymi i pięcioletnimi nie objęto żadnej drogi gminnej z zarządzanego zasobu Gminy Żmigrod. W okresie tym okresowej kontroli poddano jedynie dwa z 34 zarządzanych przez Urząd obiektów mostowych. Była to kontrola okresowa roczna i została przeprowadzona w 2014 r.

Kierownika Referatu IRL wyjaśnił, że kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych nie prowadzono dotychczas regularnie. Kontrole prowadził pracownik, który nie posiada odpowiednich uprawnień budowlanych. Pracownik ten wstępnie kwalifikował stan techniczny tych obiektów i na tej podstawie zlecano ewentualne ekspertyzy i podejmowano decyzje o remoncie.

W ocenie NIK, taka praktyka nie wyczerpuje obowiązku wynikającego z wyżej przytoczonych przepisów *ustawy o drogach publicznych* i *ustawy Prawo budowlane*.

Burmistrz Żmigrodu wyjaśnił, że zlecono już firmie zewnętrznej przeprowadzenie przeglądów rocznych i pięcioletnich wszystkich mostów na terenie miasta Żmigrod. Przyczyną zaistniałej sytuacji były kwestie finansowe i kadrowe.

(dowody akta kontroli str. 92-95, 552-554)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie nie wprowadzano procedur wewnętrznych określających częstotliwość, zakres, sposób wykonywania i dokumentowania objazdów dróg gminnych. Przeprowadzone przez pracowników Urzędu w badanym okresie objazdy dróg nie były dokumentowane.

W powyższej sprawie Kierownik Referatu wskazał, że w praktyce objazdy te wykonywane są raz do roku po sezonie zimowym przez jednego z pracowników Referatu IRL¹⁹. W badanym okresie objazdy stanowiły podstawę planowania prac remontowych i utrzymaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 92-95)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia negatywnie działalność Zarządcy w obszarze monitorowania stanu i zniszczeń dróg gminnych.

¹⁹ Zatrudnionego na stanowisku ds. Inwestycji.

2. Egzekwowanie przez Zarządcę naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie drogi ekspresowej S-5

2.1 Porozumienia z wykonawcami budowy drogi ekspresowej S-5 na terenie Gminy Żmigród oraz oględziny wybranych odcinków dróg

Podstawą prowadzonych na terenie Gminy Żmigród robót przy budowie S-5 była umowa zawarta w dniu 31 lipca 2014 r. pomiędzy Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie²⁰ i wykonawcą - konsorcjum dwóch firm (dalej: „Umową na budowę S-5” i „Wykonawcą”).

Zgodnie z postanowieniami Umowy na budowę S-5, Wykonawca zobowiązany był do dokonania przed rozpoczęciem robót budowlanych inwentaryzacji stanu technicznego budynków i budowli znajdujących się w sąsiedztwie prowadzonej inwestycji, a w przypadku pogorszenia stanu technicznego tych obiektów w trakcie wykonywania robót budowlanych, do ich zabezpieczenia i doprowadzenia do stanu pierwotnego. W przeciwnym razie Wykonawca zobowiązany był do zaspokojenia wszelkich roszczeń wynikających z pogorszenia stanu technicznego tych obiektów²¹. Uszczegółowienie obowiązków Wykonawcy w zakresie inwentaryzacji zawarte zostało w szczegółowych warunkach kontraktu - subklauzuli 4.13.

(dowody akta kontroli str. 388-389, 392 – 428)

Inwentaryzacji stanu technicznego dróg Gminy Żmigród znajdujących się w pobliżu inwestycji budowy S-5 została wykonana przez firmę zewnętrzną²² w zakresie przewidzianym w Umowie na budowę S-5 i przekazana przez Wykonawcę do Urzędu 27 lutego 2015 r., tj. przed rozpoczęciem robót budowlanych drogi ekspresowej S-5 na terenie Gminy Żmigród. W ramach tej inwentaryzacji wykonano opis stanu technicznego, dokumentację fotograficzną i filmową odcinków dróg gminnych związanych z budową drogi ekspresowej S-5 w interwale co 5 m. Urząd nie wnosił zastrzeżeń do zakresu i rzetelności tego opracowania. Inwentaryzacja ta obejmowała wszystkie trzy odcinki dróg Gminy Żmigród wykorzystywanych do budowy S-5.

(dowody akta kontroli str. 431 – 530)

Gmina Żmigród zawarła z członkami konsorcjum Wykonawcy budowy S-5 odrębne umowy dotyczące ustalenia szczegółowych warunków korzystania z dróg gminnych przez środki transportowe obsługujące budowę drogi ekspresowej S-5, tj. w dniu 7 kwietnia 2015 r. z liderem konsorcjum oraz w dniu 27 kwietnia 2015 r. z partnerem konsorcjum.

W umowach tych określono, że do transportu materiałów niezbędnych na potrzeby realizowanego kontraktu (Umowy na budowę S-5) wykorzystywane będą trzy odcinki dróg gminnych, tj. w tym: [1] droga położona na działkach nr 3, 3/4, 3/8 i 2 w Żmigrodzie (o długości 810 m²³), [2] droga położona na działkach nr 1/2 i 1/3 ul. Poznańska w Żmigrodzie (o długości 180 m²⁴), a także [3] ciąg ulic w Żmigrodzie: ul. Poznańska, ul. Kolejowa, ul. 23 stycznia, ul. Wiejska (o długości 1.730 m). Wykonawca (zarówno lider jaki i partner konsorcjum) zobowiązał się do bieżącego wykonywania na własny koszt napraw użytkowanych dróg gminnych uszkodzonych

²⁰ Reprezentowanym przez przedstawicieli GDDKiA Oddział we Wrocławiu.

²¹ Zapis ujęto w pkt 30 Programu Funkcjonalno-Użytkowego stanowiącego integralną część Umowy na budowę S-5.

²² Której podstawowy zakres działalności obejmował kompleksową ocenę stanu technicznego budynków i budowli wraz z ich wnętrzami oraz ocenę stanu nawierzchni dróg znajdujących się w obrębie prowadzonych prac budowlanych.

²³ Nawierzchnia gruntowa na odcinku 800 m i nawierzchnia z płyt betonowych na odcinku 10 m.

²⁴ Nawierzchnia bitumiczna.

transportem budowlanym, w tym: nawierzchni, poboczy, przepustów. W przypadku obu umów strony ustaliły także, że po zakończeniu użytkowania dróg gminnych przez Wykonawcę zostanie spisany protokół określający stan tych dróg i ewentualny zakres niezbędnych napraw.

(dowody akta kontroli str. 507 – 515)

Ponadto postanowieniami umowy z dnia 7 kwietnia 2015 r. Wykonawca - lider konsorcjum zobowiązany została do sfrezowania nawierzchni i ułożenia w terminie do 31 grudnia 2015 r. dywanika bitumicznego o grubości 5 cm na drodze zlokalizowanej na dz. Nr 1/3 AM-3 Żmigród i nr 7 i 11 AM-6 Żmigród²⁵ oraz do wykonania w tym samym terminie prac polegających na rozebraniu płyt betonowych²⁶ na drodze zlokalizowanej na działce nr 1/1, 1/2 AM-12 Żmigród i wykonaniu podbudowy z kruszywa łamanego na szerokości 5 m na drogach zlokalizowanych na działkach nr 1/1, 1/2, 1/3 i, 5 AM-12 Żmigród.

(dowód akta kontroli str. 507 – 510)

Na podstawie Umowy z dnia 25 kwietnia 2015 r. Wykonawca – partner konsorcjum zobowiązany został do wykonania przed przystąpieniem do użytkowania dróg gminnych prac polegających na uzupełnieniu dziur kruszywem kamiennym łamanym oraz dostarczenia Gminie Żmigród w terminie do 15 czerwca 2015 r. 400 t. kruszywa łamanego. Odbiorcą kruszywa był Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej w Żmigrodzie. Aneks nr 1 do ww. umowy, podpisanym w dniu 11 czerwca 2015 r., przesunięto termin dostarczenia przez wykonawcę S-5 kruszywa na 15 sierpnia 2015 r.

(dowody akta kontroli str. 511 -514)

Burmistrz Żmigrodu wyjaśniał, że powyższą zmianę wprowadzono ze względu na fakt, że przedmiotowy materiał musiałby być składowany, ponownie ładowany i przewożony na drogę w miejscowości Radziądz, co generowałoby dodatkowe koszty oraz, że przyjęte rozwiązanie pozwoli na dostarczenie materiałów bezpośrednio na miejsce inwestycji na drodze gminnej w miejscowości Radziądz.

(dowód akta kontroli str. 552 – 554)

Przeprowadzone w trakcie kontroli, w dniu 22 czerwca 2015 r., oględziny dróg gminnych wykorzystywanych do budowy S-5 (objętych umowami zawartymi z wykonawcami S-5 w dniu 7 i 27 kwietnia 2015 r.) nie wykazały uszkodzeń tych dróg wynikających z eksploatacji przy budowie S-5. Na przedmiotowych drogach nie zaobserwowano ruchu pojazdów związanych z budową S-5. Ponadto ustalono, że z uwagi na remont i nieprzejezdną przejazd kolejowy w ciągu ulicy Wiejskiej w Żmigrodzie, część ulic gminnych objętych umową z Wykonawcą - (w ciągu ulicy Poznańskiej, Kolejowej, 23 Stycznia, Wiejskiej) nie mogła być czasowo wykorzystywana na potrzeby budowy drogi S-5.

Przeprowadzone oględziny potwierdziły rzetelność wykonanej na zlecenie wykonawców S-5 inwentaryzacji stanu technicznego dróg gminnych wykorzystywanych do budowy S-5.

(dowody akta kontroli str. 515)

²⁵ Na odcinku nie dłuższym niż 560 m, zgodnie ze wskazaniem na mapie stanowiącej załącznik do umowy.

²⁶ Przewiezieniu i złożeniu płyt w miejscu wskazanym przez Gminę w odległości do 3 km.

2.2 Współdziałanie Zarządcy z GDDKiA Oddziałem we Wrocławiu

Urząd pozyskał od GDDKiA Oddziału we Wrocławiu informacje o przebiegu trasy S-5, wykonawcach i ich obowiązkach wynikających Umowy na budowę S-5.

Burmistrz Gminy Żmigrodu brał udział w spotkaniach burmistrzów i wójtów z przedstawicielami GDDKiA Oddziału we Wrocławiu, na których poruszane były kwestie związane z finansowaniem napraw uszkodzonych dróg gminnych przy budowie S-5, w tym zabezpieczenia niezbędnych środków na ten cel.

Pismem z dnia 22 kwietnia 2013 r. Kolegium Wójtów i Burmistrzów Powiatu Trzebnickiego, zwróciło się do GDDKiA Oddziału we Wrocławiu z prośbą o zawarcie w dokumentacji przetargowej na budowę S-5 zapisów zobowiązujących przyszłych wykonawców do przywrócenia stanu pierwotnego dróg gminnych i powiatowych wykorzystywanych na potrzeby budowy drogi ekspresowej S-5. W Umowie na budowę S-5 zawarte zostały zapisy w tym zakresie.

(dowód akta kontroli str. 552 – 554)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w umowach w sprawie ustalenia szczegółowych warunków korzystania z dróg gminnych przez środki transportowe obsługujące budowę drogi ekspresowej S-5, zawartych przez Gminę Żmigrod z Wykonawcą budowy S-5 (w dniu 7 kwietnia 2015 r. z liderem konsorcjum i w dniu 27 kwietnia 2015 r. z partnerem konsorcjum) nie określono terminów granicznych realizacji przez Wykonawcę niezbędnych napraw dróg gminnych po zakończeniu ich użytkowania na potrzeby budowy S-5.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze egzekwowania naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie odcinków drogi ekspresowej S-5.

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 Kontroli²⁷ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Objęcie wszystkich dróg i obiektów mostowych Gminy Żmigrod kontrolami okresowymi jednorocznymi i pięcioletnimi, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane* i art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych.
2. Sporządzenie projektu planu rozwoju sieci drogowej Gminy Żmigrod i doprowadzenie do jego uchwalenia, zgodnie z art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.
3. Doprowadzenie do zgodności prowadzonej w Urzędzie Ewidencji z przepisami rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg, a w szczególności w zakresie kompletności ewidencjonowanych danych, prowadzenia wszystkich wymaganych dokumentów ewidencyjnych oraz nadania odpowiedniej numeracji gminnym drogom i obiektom mostowym.
4. Wprowadzenie do zawartych z Wykonawcą budowy S-5 (liderem i partnerem konsorcjum) umów w sprawie ustalenia szczegółowych

²⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

warunków korzystania z dróg gminnych przez środki transportowe obsługujące budowę drogi ekspresowej S-5 terminów granicznych realizacji przez Wykonawcę obowiązków w zakresie naprawy dróg gminnych po zakończeniu ich użytkowania na potrzeby budowy S-5.

5. Rozważanie wprowadzani w Urzędzie procedur wewnętrznych określających częstotliwość, zakres, sposób wykonywania i dokumentowania objazdów dróg gminnych, zwłaszcza wykorzystywanych do budowy S-5.

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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

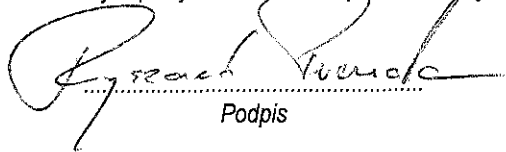
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Wrocław, dnia 21 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

Kontroler:
Ryszard Puchała
Główny Specjalista kontroli państwowej


Podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.

Radosław Kujawiński
Wice Dyrektor
Podpis

