



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.003.10.2017
P/17/087



p. Stewski
10.06.2017
f

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/087 – Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko - mazurskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/46/2017 z dnia 10 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Gronowo Elbląskie, ul. Łączności 3, 82-335 Gronowo Elbląskie (dalej: Urząd" lub „Gmina”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Ślęzak - Wójt Gminy (dalej: „Wójt”), od 16 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność jednostki objętej kontrolą w badanym zakresie w latach 2014-2017 (do zakończenia kontroli).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono:

- rzetelne planowanie i realizację przedsięwzięć inwestycyjnych na drogach gminnych publicznych, które wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz warunków transportowych oraz zwiększenie,
- wybór wykonawców zadań inwestycyjnych z zachowaniem zasad określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², tj. uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców,
- rozliczenie zadań z wykonawcami zgodnie z postanowieniami zawartych umów,
- uzyskanie zaplanowanych efektów rzeczowych w wyniku zrealizowania zadań w zakresie przebudowy i remontów dróg gminnych,
- prawidłową realizację zimowego utrzymania dróg.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na:

- nieopracowaniu projektów planów rozwoju sieci drogowej i projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, wymaganych art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r o drogach publicznych³ (dalej: „ustawa o drogach”),
- nieprzeprowadzeniu okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego dróg gminnych, wymaganych postanowieniami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ (dalej: „ustawa Prawo budowlane”),
- nieaktualizowaniu danych w ewidencji zarządzanych dróg, stosownie do postanowień § 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.

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

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.

w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁵ (dalej „rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg”),

- nierzetelnym wykazaniu danych o długości dróg w informacjach przekazanych do GDDKiA o stanie dróg publicznych i obiektów mostowych za lata 2014-2016, a także przekazaniu z opóźnieniem takiej informacji za 2016 r.,
- wystąpieniu przypadków oznakowania dróg gminnych niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu 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 drogach⁶ (dalej „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla znaków”) oraz z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu,
- nieujęciu w ewidencji księgowej 59 dróg gminnych, spośród 88 znajdujących się na terenie Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych na drogach lokalnych oraz ich wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków transportowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2014-2016 łączna długość 88 zarządzanych gminnych dróg publicznych nie ulegała zmianie i wynosiła ogółem 112,89 km, w tym:

- 3,67 km posiadało nawierzchnię utwardzoną – bitumiczną (długość tych dróg w okresie objętym kontrolą nie ulegała zmianie),
- od 27,88 km w 2014 r. do 28,07 km w 2016 r. stanowiły drogi o nawierzchni utwardzonej - płyty betonowe (długość dróg wzrosła o 0,19 km),
- od 0,70 km w 2014 r. do 0,56 km w 2016 r. - drogi posiadające nawierzchnię utwardzoną - kostka brukowa (długość dróg zmniejszyła się o 0,14 km),
- 6,79 km - drogi posiadające nawierzchnię gruntową wzmocnioną kruszywem (długość tych dróg w okresie objętym kontrolą nie ulegała zmianie),
- od 73,91 km w 2014 r. do 73,80 km w 2016 r. – drogi o nawierzchni gruntowej nieutwardzone (długość tych dróg zmniejszyła się o 0,11 km).

Za lata 2014 – 2015 Urząd przekazał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad („GDDKiA”) informacje o stanie dróg publicznych i obiektach mostowych w terminach określonych w § 2 ust. 1 i 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 promach⁷.

(dowód: akta kontroli str. 4-15, 71-82)

Ustalone
nieprawidłowości

1) Wójt, jako zarządca dróg gminnych, nie opracował projektu planu rozwoju gminnej sieci drogowej, przedstawiającego główne zamierzenia inwestycyjne związane z budową i przebudową dróg. Obowiązek jego opracowania przez zarządcę drogi wynika z art. 20 pkt 1 ustawy drogach.

Nieopracowanie ww. projektu Wójt wyjaśnił, że w rozumieniu zapisów ww. ustawy, wieloletni plan rozwoju sieci drogowej musiałby być wdrożony do Wieloletniej Prognozy Finansowej, a mając na względzie kondycję finansową Gminy byłoby to

⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582 (dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg publicznych”).

⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 583 (dalej: „rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.”).

bardzo trudne. Wskazał też, że analizując ustalenia z zebrzań wiejskich, wnioski i interpelacje radnych, warunki i kryteria uzyskania dofinansowania zewnętrznego, a także uwzględniając wnioski z objazdów dróg, sporządzano bieżące plany (w ujęciu rocznym) robót, budów i remontów dróg, zapewniając w budżecie Gminy środki na poprawę ich stanu technicznego. Zdaniem Wójta, podjęte działania uznano za wypełnienie obowiązków wynikających z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela jednak stanowiska Wójta, że planowanie bieżące (na rok budżetowy) wypełnia obowiązki wynikające z ustawy o drogach, bowiem plany rozwoju sieci drogowej stanowią podstawowe dokumenty konieczne dla właściwego utrzymania i rozwoju tej sieci, a także umożliwiają optymalny wybór zadań do realizacji. Opracowanie takich dokumentów ma za zadanie wskazać np. mieszkańcom Gminy przyjęte kierunki rozwoju dróg gminnych i przewidywany okres realizacji inwestycji drogowych.

2) Nie opracowano również projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 2 ustawy o drogach.

Wójt wyjaśnił, że na etapie prowizorium budżetowego, sporządzona analiza (plany bieżące w ujęciu rocznym robót, budów i remontów dróg gminnych) była przedkładana Skarbnikowi Gminy, zarówno pod kątem zakupów materiałów drogowych, jak również zabezpieczania środków na tzw. wkład własny na potrzeby dofinansowań ze źródeł zewnętrznych. Wskazał też, że opracowywanie Wieloletniej Prognozy Finansowej („WPF”) oraz budżetu Gminy było tożsame z wypełnieniem zapisów art. 20 pkt 2 ustawy o drogach, zważywszy, że terminy naborów wniosków o dofinansowanie, finalizowanie przetargów i zapytań ofertowych na wykonawstwo, dostawy, usługi przynosiły zmiany w dysponowaniu środkami finansowymi i wymagały dokonywania zmian w ww. dokumentach finansowych Gminy. Podał również, że obecna koniunktura Gminy nie pozwala opracowywać długofalowych planów finansowych, gdyż na etapie tworzenia np. prowizorium budżetowego nigdy nie jest wiadomo kiedy dokładnie odbędą się nabory wniosków o dofinansowanie, jakie będą oszczędności po przeprowadzeniu postępowań zamówień publicznych, dlatego też uznał, że taki sposób działania jak dotychczas jest transparentny i wystarczający.

Zdaniem NIK, opracowanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest ściśle powiązane z planem rozwoju sieci drogowej. Bieżące planowanie nie wyczerpuje bowiem znamion ww. projektów planów finansowych. Należy też zwrócić uwagę, że w WPF na lata 2014 – 2015 nie ujęto żadnych zadań związanych z drogami gminnymi, a na lata 2016 – 2017 ujęto tylko dwa zadania, na które zawarto już umowy o dofinansowanie.

3) W informacjach o stanie dróg publicznych i obiektów mostowych przekazywanych do GDDKiA wykazano nierzetelne dane o długości dróg gminnych, z podziałem na rodzaj nawierzchni. Podano w nich bowiem, że długość dróg gminnych wynosi 138,53 km, podczas gdy faktyczna wynosi 112,89 km. Wskazano też m.in., że Wójt, jako zarządca dróg gminnych, administrował 2,90 km dróg bitumicznych (faktyczna ich długość wynosiła 3,67 km), 0,06 km z płyt betonowych (faktycznie od 27,82 km w 2014 r. do 28,07 km w 2016 r.), 2,40 km z kostki brukowej (odpowiednio od 0,70 km w 2014 r. do 0,56 km w 2016 r.) oraz 70,68 km dróg gruntowych (gdy długość ich wynosiła od 73,91 km w 2014 r. do 73,80 km w 2016 r.).

Stwierdzono również, że z opóźnieniem osiemnastu dni (tj. 18.04.2017 r.) złożono do GDDKiA taką informację za 2016 r. Zgodnie zaś z postanowieniami § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. informacje te należy

przekazać raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

Według wyjaśnień Wójta, rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w ewidencji dróg, a stanem faktycznym wynikały z niewłaściwie sporządzonej ewidencji dróg gminnych. W związku z powyższym 1 marca 2017 r. zawarto umowę o uaktualnienie tej ewidencji. Niezachowanie terminu przekazania informacji wyjaśnił natomiast koniecznością weryfikacji danych zawartych w ewidencji dróg.

(dowód: akta kontroli str. 16-70, 596-610)

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w uchwałach Rady Gminy ustalających budżet Gminy wskazywano m.in. plan wydatków w dziale 600 (Transport i łączność), rozdział 60014 (drogi publiczne powiatowe), 60016 (drogi publiczne gminne) i 60017 (drogi wewnętrzne) bez wyszczególnienia, na jakie zadania zaplanowane środki zostaną wykorzystane. Wysokość zaplanowanych (pierwotnie) środków i wykonanych na koniec roku wydatków w tym dziale przedstawiało się następująco:

- w 2014 r., rozdział 60016 - 140,0 tys. zł (plan) oraz 350,76 tys. zł (wykonanie), zaś w rozdziale 60017 - 195,25 tys. zł (plan) oraz 128,77 tys. zł (wykonanie),
- w 2015 r., rozdział 60016 - 426,45 tys. zł (plan), 574,85 tys. zł (wykonanie),
- w 2016 r., rozdział 60016 - 1.150,34 tys. zł (plan), 570,86 tys. zł (wykonanie),
- w 2017 r., rozdział 60014 - 609,84 tys. zł (plan), nie dokonano wydatków wg stanu na 31 marca), a w rozdziale 60016 - 751,52 tys. zł (plan), 15,89 tys. zł (wykonanie wg stanu na 31 marca).

W uchwałach ustalających budżet Gminy na 2016 i 2017 r. wskazano, że środki zaplanowane w dziale 600 Transport i łączność odpowiednio w kwotach 1.150,34 tys. zł i 1.361,36 tys. zł zostaną przeznaczone na modernizację dróg gminnych położonych na terenie sołectw po przeanalizowaniu wniosków, które wpłyną do budżetu oraz potrzeb zgłoszonych na zebraniach wiejskich, tj. 1.009,84 tys. zł w 2016 r. i 1.249,81 tys. zł w 2017 r., a pozostałe kwoty odpowiednio 140,5 tys. zł i 111,55 tys. zł przeznacza się na zimowe utrzymanie dróg gminnych, zakup paliwa do wykaszania poboczy oraz bieżące utrzymanie dróg (m.in. zakup znaków drogowych, tabliczek z numerami, szlaki).

Do Urzędu wpływały wnioski z poszczególnych sołectw Gminy, w których wnoszono o wyodrębnienie w budżecie Gminy środków stanowiących fundusz sołecki na realizację zadań związanych m.in. z remontem dróg w danym sołectwie. We wnioskach tych wskazywano zadanie do wykonania ze środków tego funduszu (m.in.: zakup płyt drogowych, kruszywa oraz materiałów drogowych), a także szacunkową kwotę, jaką przeznacza się na wykonanie tych zadań. W 2016 i 2017 r. trzynastcie sołectw (spośród 16 na terenie Gminy) złożyło takie wnioski, w których środki finansowe z ww. funduszu odpowiednio w kwotach 128,43 tys. zł i 156,47 tys. zł zaplanowano na remont dróg. Wnioski takie wpływały również do Urzędu w latach poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 16-69, 83-96, 136-153)

W okresie objętym kontrolą Gmina podpisała pięć umów/porozumień ze Starostą Powiatu Elbląskiego na realizację pięciu zadań na drogach powiatowych, których łączna wartość wyniosła 148,64 tys. zł, w tym koszty poniesione przez Gminę stanowiły 79,29 tys. zł (53,35%). Dotyczyło to zadań:

- „Remont nawierzchni chodników dróg powiatowych Nr 1117N i 1120N w miejscowości Fiszewko” o długości 377 m – umowa z 9 września 2014 r., w której Gmina zobowiązała się do udzielenia pomocy rzeczowej Powiatowi w postaci materiałów budowlanych o wartości nie wyższej niż 25,0 tys. zł. Zadanie to wykonano w październiku 2014 r., a jego wartość końcowa wyniosła

44,56 tys. zł, z czego Gmina poniosła koszty w wysokości 25,74 tys. zł (57,7%). Wyższą kwotę poniesionych środków od zadeklarowanych w złożonym wyjaśnieniu Wójt uzasadnił faktem, że ilość materiałów, którą zgodnie z umową Gmina zapewniała ze swojej strony, pokrywała się z obmiarem robót, natomiast na fakturze ujęto też cenę palet zwrotnych na kwotę 740,10 zł.

- „Remont chodnika na ul. Elbląskiej w Gronowie Elbląskim” o długości 78 m – umowa z 7 lipca 2015 r., w której Gmina zobowiązała się do udzielenia pomocy rzeczowej Powiatowi w postaci materiałów budowlanych o wartości nie wyższej niż 12,5 tys. zł. Wartość końcowa zadania (zakończonego w sierpniu 2015 r.) wyniosła 24,49 tys. zł, a koszty poniesione przez Gminę stanowiły 12,49 tys. zł (51,0%).
- „Remont chodnika w miejscowości Fiszewo w ciągu drogi powiatowej Nr 1120N o długości 222 m” – umowa z 19 kwietnia 2016 r., w której Gmina zobowiązała się do udzielenia pomocy rzeczowej Powiatowi w postaci materiałów budowlanych o wartości nie wyższej niż 18,27 tys. zł (szacunkową wartość zadania określono na kwotę 32,92 tys. zł). Zadanie zakończono w lipcu 2016 r., a wartość końcowa wyniosła 29,59 tys. zł, w tym koszty Gminy - 16,06 tys. zł (54,3%).
- „Przebudowa skrzyżowania drogi powiatowej nr 1103N (ul. Nogatu) z drogą gminną nr 102026N (ul. Kościelna) w Jegłowniku” – umowa z 25 marca 2016 r., w której strony zobowiązały się do współfinansowania zadania po 50% całkowitych kosztów inwestycji (szacunkowy koszt zadania ustalono na kwotę 30,0 tys. zł) – zadanie w czasie kontroli znajdowało się w trakcie realizacji.
- „Przebudowa skrzyżowania drogi powiatowej nr 1120N (ul. Przemysłowa) z drogą gminną 102084N (ul. Osiedlowa) w Gronowie Elbląskim” – porozumienie z 25 marca 2016 r., w którym strony zobowiązały się do współfinansowania zadania po 50% kosztów inwestycji (szacunkowy koszt zadania ustalono na kwotę 20,0 tys. zł) - zadanie znajdowało się w czasie kontroli w trakcie realizacji.

W 2015 r. Gmina opracowała projekt przebudowy drogi powiatowej nr 1120N, na którą uzyskała okresowe zarządzanie w celu ubiegania się o dofinansowanie na realizację tego zadania. W związku z nieotrzymaniem dofinansowania, zadanie nie zostało zrealizowane i w 2016 r. przekazano opracowaną dokumentację Powiatowi Elbląskiemu, który złożył nowy wniosek o dofinansowanie z Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej. Wniosek ten znajduje się na liście rezerwowej.

(dowód: akta kontroli str. 97-109, 596-610)

Prowadzenie i realizowanie spraw związanych z siecią dróg gminnych i wewnętrznych w zakresie budowy, modernizacji i ich utrzymania, przypisano do zadań Zespołu ds. Rozwoju Gospodarczego w Urzędzie. Zespołowi temu przypisano również zadania dotyczące planowania i realizacji inwestycji gminnych oraz realizacji zadań z zakresu zamówień publicznych. Według stanu na 9 maja 2017 r. ww. zakres zadań przydzielono czterem pracownikom (z pięciu zatrudnionych w tym Zespole), z których żaden nie posiadał uprawnień budowlanych. Uprawnienia takie posiadał pracownik Gminy zatrudniony w okresie od 1 lutego do 31 lipca 2014 r. Dwóch pracowników posiadało szkolenie z zakresu funkcjonowania drogowego transportu zbiorowego.

Według Wójta, stan zatrudnienia w Urzędzie jest zdecydowanie niewystarczający do spełnienia wymogów zawartych w aktach prawnych dotyczących dróg publicznych. Podał też, że Gminy nie stać na zatrudnienie osób posiadających wymagane

prawem uprawnienia branżowe, a ogłaszane nabory nie przynosiły oczekiwanych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 110-153, 596-610)

1.2. W latach 2014 - 2016 na terenie Gminy przebudowano oraz wyremontowano (w tym w ramach remontów częściowych) ogółem 10,581 km dróg gminnych za łączną kwotę 663,65 tys. zł oraz 0,277 km chodnika za kwotę 54,98 tys. zł. Ponadto w 2017 r. zlecono przebudowę dwóch dróg o długości 1,490 km za łączną kwotę 897,17 tys. zł, dla których termin zakończenia robót przewidziano w czerwcu tego roku.

W ramach udzielenia zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego wykonano po jednym zadaniu w 2014 r i 2015 r. oraz zlecono kolejne dwa w 2017 r. Na realizację tych zadań uzyskano dofinansowanie z Funduszu Odnowy Gruntów Rolnych („FOGR” - środki z Samorządu Województwa Warmińsko – Mazurskiego w wysokości 128,43 tys. zł - związane z wyłączeniem z produkcji rolnej gruntów) oraz w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014 - 2020 („PROW” - środki Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w wysokości 570,87 tys. zł). Dotyczyło to zadań:

- Modernizacja drogi gminnej nr 102032N stanowiącej dojazd do pól uprawnych w miejscowości Jegłownik na odcinku 0,200 km, która została zakończona w 2014 r. Końcowa wartość zadania wyniosła 107,74 tys. zł, z czego 53,87 tys. zł (50%) stanowiły środki FOGR.
- Modernizacja drogi gminnej nr 102020N stanowiącej dojazd do pól uprawnych w miejscowości Wikrowo na długości 0,320 km. Wartość końcowa zadania zrealizowanego w 2015 r. wyniosła 144,56 tys. zł, z czego 70,00 tys. zł (48,4%) stanowiły środki FOGR.
- Przebudowa, tj. zmiana nawierzchni drogi gminnej ul. Elbląskiej i ul. Kościelnej w miejscowości Jegłownik (dł. przebudowywanego odcinka 0,815 km). Wartość końcowa zadania odebranego od wykonawcy w dniu 18 kwietnia 2017 r. wyniosła 484,83 tys. zł, a wysokość refundowanych środków z PROW - 63,63% kosztów kwalifikowanych (308,50 tys. zł wartości zamówienia po rozstrzygnięciu przetargu).
- Przebudowa drogi gminnej tj. ul. Osiedlowej w Gronowie Elbląskim (dł. przebudowywanego odcinka 0,675 km). W czasie kontroli NIK zadanie to znajdowało się w trakcie realizacji (przewidywany termin zakończenia robót 7 czerwca 2017 r.). Wartość zadania określona w umowie z wykonawcą stanowi wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 450,82 tys. zł, a wysokość refundowanych środków z PROW - 329,37 tys. zł.

W czterech przypadkach, po przeprowadzeniu rozeznania cenowego i opublikowaniu ogłoszeń w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, zlecono podmiotom zewnętrznym wykonanie remontu nawierzchni 10 dróg gminnych o dł. 1,107 km i chodnika o dł. 0,277 km. W dwóch przypadkach (dotyczyło to czterech dróg o dł. 0,238 km) roboty wykonano sposobem gospodarczym przez pracowników Urzędu. Zadania te wykonano w ramach budżetu Gminy i nie korzystano ze środków innych podmiotów na naprawę dróg uszkodzonych w wyniku ich użytkowania.

W czerwcu 2016 r. Wójt wystąpił do GDDKiA z wnioskiem o współuczestniczenie w kosztach naprawy zniszczonej drogi gminnej nr 102020N (w miejscowości Wikrowo) przez samochody ciężarowe, w toku przebudowy drogi krajowej S7 i wiaduktu w ciągu drogi krajowej 22. W odpowiedzi GDDKiA podała, że nie ponosi odpowiedzialności za niedostosowanie się do obowiązujących przepisów przez pojazdy ciężarowe i wskazał, iż wszelkie roszczenia związane ze zniszczeniem drogi należy kierować bezpośrednio do wykonawcy zadania. W związku

z powyższym, Gmina wystąpiła do wskazanego wykonawcy o współfinansowanie naprawy tej drogi, który w piśmie z 19 października 2016 r. podał, że nie korzysta z tego odcinka drogi i z usług samochodów przedstawionych na załączonych zdjęciach. Do dnia 5 czerwca 2017 r. Gmina nie podjęła dalszych działań w celu ustalenia podmiotu ponoszącego odpowiedzialność za niszczenie ww. drogi oraz pozyskania od niego środków na jej naprawę.

Wójt wyjaśnił, że przedłużające się podjęcie działań w sprawie ustalenia przedsiębiorcy odpowiedzialnego za niszczenie drogi nr 102020N (Wikrowo) było spowodowane wykonywaniem również innych zadań Gminy przez pracownika, któremu powierzono to zadanie, a który w kwietniu 2017 r. zwolnił się z pracy. Wskazał też, że do końca czerwca 2017 r. zostaną podjęte działania w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 154-179, 611-615)

Gmina przed rozpoczęciem czterech zadań zleconych w ramach udzielenia zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego dokonała zgłoszenia robót budowlanych do Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Elblągu. Do zgłoszeń dołączono m.in. plan sytuacyjny realizowanego zadania (przebieg remontowanej drogi) oraz oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Organ ten nie wniósł sprzeciwu do tych zgłoszeń. Zgłoszeń takich dokonano również w pozostałych przypadkach wykonywanych zarówno przez podmioty zewnętrzne, jak i przez pracowników Urzędu (systemem gospodarczym).

(dowód: akta kontroli str. 180-232)

Analiza czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego wykazała m.in., że wyboru wykonawców poszczególnych zadań dokonano z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, tj. rzetelnie oceniono złożone oferty pod kontem spełniania przez nich warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia („SIWZ”) oraz przyjętych kryteriów. Umowy zawarte z wybranymi do realizacji zadań wykonawcami odpowiadały w treści określonym w SIWZ oraz w złożonych ofertach.

(dowód: akta kontroli str. 233-276)

1.3. Badaniem realizacji zadań polegających na przebudowie i remoncie dróg gminnych w odniesieniu do postanowień zawartych w umowach, objęto pięć zadań rozpoczętych i zakończonych w okresie objętym kontrolą, tj.:

- a) Modernizacja drogi gminnej nr 102032N stanowiącej dojazd do pól uprawnych w miejscowości Jegłownik (ul. Szkolna) – zadanie zrealizowano w 2014 r.
- b) Modernizacja drogi gminnej nr 102020N stanowiącej dojazd do pól uprawnych w miejscowości Wikrowo – zadanie zrealizowane w 2015 r.
- c) Przebudowa, tj. zmiana nawierzchni drogi gminnej ul. Elbląskiej i ul. Kościelnej w miejscowości Jegłownik (droga nr 102026N) – kwiecień 2017 r.
- d) Remont chodnika przy ul. Osiedlowej w Gronowie Elbląskim (droga nr 102084N) wykonany w 2015 r.
- e) Remont nawierzchni drogi nr 102054N w miejscowości Mojkowo wykonany w 2016 r.

W umowach dotyczących wykonania ww. zadań ustalono ryczałtowe wynagrodzenie wykonawcy zgodnie ze złożoną ofertą, którego nie zmieniano w toku ich realizacji. Zmianie nie uległy również ustalone terminy zakończenia robót będących przedmiotem umów. Ponadto określono w nich rodzaj obowiązujących odbiorów robót, kary umowne (za zwłokę w wykonaniu zadania, nieterminowego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorach, odstąpienia od umowy) oraz udzielonych

gwarancji na wykonane roboty. W przypadku zadania wskazanego w punkcie „c”, Gmina wyznaczyła inspektora nadzoru inwestorskiego (zawierając z nim umowę). Zadaniem jego było m.in. reprezentowanie zleceniodawcy na budowie, sprawdzanie jakości wykonanych robót, odbiór robót ulegających zakryciu lub zanikających, udział w odbiorze końcowym oraz informowanie zleceniodawcy o postępach robót. W przypadku zadań ujętych w punktach „a” i „b”, Gmina również wyznaczyła inspektorów nadzoru inwestorskiego (w ramach umowy na wykonanie dokumentacji technicznej), natomiast nie określono im zakresu zadań.

Wójt wyjaśnił, że w okresie realizacji zadań ujętych w punktach „a” i „b” nie miał wiedzy, że inspektorom nadzoru inwestorskiego należy określić szczegółowy zakres obowiązków. Wyszedł z założenia, że są to osoby z odpowiednimi kwalifikacjami i wiedzą jak należy wykonać powierzone zadania. Obecnie z inspektorami nadzoru inwestorskiego zawierane są oddzielne umowy, w których określa się szczegółowy ich zakres obowiązków.

Odbioru końcowego robót dokonywała komisja w skład, której wchodził przedstawiciel Gminy z wyznaczonym inspektorem nadzoru przy udziale przedstawiciela wykonawcy.

W przypadku zadań ujętych w punktach „d” i „e” nie wyznaczono inspektorów nadzoru inwestorskiego, a odbioru robót dokonywała komisja w skład, której wchodził przedstawiciel Gminy nieposiadający uprawnień budowlanych, tj. m.in. Wójt Gminy, strażnik lub Komendant Straży Gminnej⁸ oraz Kierownik Zespołu ds. Rozwoju Gospodarczego. Wójt wyjaśnił, że inspektorów nadzoru inwestorskiego nie wyznaczono dla zadań realizowanych przez Gminę z własnych środków, aby ograniczyć koszty wykonania tych zadań, a zaoszczędzone w ten sposób środki przesuwane były na inne potrzeby Gminy. Nadzór nad tymi robotami sprawował wraz z innymi pracownikami Gminy poprzez częste odwiedziny placu budowy. Wskazał też, że korzystano z wiedzy mieszkańców posiadających odpowiednie kwalifikacje budowlane (projektowe). Inspektorów wyznaczano zawsze dla zadań dofinansowywanych środkami zewnętrznymi, ponieważ wymagały tego umowy.

(dowód: akta kontroli str. 154-156, 277-399, 611-615)

W ramach realizacji ww. zadań osiągnięto założone efekty rzeczowe. I tak, w przypadku zadania:

a), na odcinku 200 m wykonano jezdnię z mieszanki mineralno – bitumicznej, osadzono 408 m krawężników betonowych oraz wykonano pobocza o szerokości 0,5 m z kruszywa łamanego. Mieszankę ułożono na podbudowie z kruszywa łamanego.

b) – na odcinku 320 m wykonano jezdnię jednośladową z betonowych płyt drogowych oraz pobocza o szerokości 0,5 m po obu stronach jezdni. Konstrukcja drogi obejmowała wzmocnienie podłoża geowłókniną i wykonanie podbudowy z pospółki na całej jej szerokości.

c) – na odcinku 820 m wykonano drogę o konstrukcji obejmującej podbudowę z kruszywa, nawierzchnię z mieszanki asfaltowej, pobocza z kruszywa oraz osadzono 1.688,7 m krawężników betonowych.

d) - na odcinku 277,2 m wykonano chodnik z kostki betonowej na podsypce piaskowo – cementowej ze zjazdami i parkingiem.

e) – na odcinku 320 m wykonano drogę dwuśladową z betonowych płyt drogowych z poboczami o szer. 0,5 m. Konstrukcja drogi obejmowała wzmocnienie podłoża geowłókniną, wykonanie podbudowy z pospółki na całej szerokości drogi.

(dowód: akta kontroli str. 400)

⁸ Uchwałą Rady Gminy nr XIX/153/2016 z dnia 29 września 2016 r. Straż Gminną zlikwidowano z dniem 31 grudnia 2016 r.

1.4. Rozliczenia ww. pięciu robót budowlanych dokonano w terminach i kwotach określonych w umowach i wystawionych fakturach, po bezusterkowym odbiorze zakończonych robót. Końcowa wartość robót budowlanych wyniosła w przypadku zadania:

- a) 107,74 tys. zł, w tym dofinansowanie w wysokości 53,87 tys. zł.
- b) 144,56 tys. zł, w tym dofinansowanie w kwocie 70,0 tys. zł.
- c) 484,83 tys. zł; dofinansowanie zgodnie z aneksem do umowy stanowić będzie kwotę 308,50 tys. zł (63,63% kosztów kwalifikowanych).
- d) 54,98 tys. zł.
- e) 108,92 tys. zł.

We wszystkich przypadkach dokonano komisyjnego odbioru końcowego zleconych robót, w tym w czterech przypadkach roboty odebrano bez uwag. W toku odbioru robót remontowanego chodnika przy ul. Osiedlowej w Gronowie Elbląskim, komisja stwierdziła wady i usterki polegające na powstaniu zapadlisk na odcinku 50 m wynikające z nieprawidłowego zagęszczenia podbudowy. W związku z zaistniałą sytuacją wyznaczono 30-dniowy termin na usunięcie tych wad, a następnie dokonano ponownego ich odbioru bez uwag. W przypadku zadań wyszczególnionych w punktach „a”, „b” i „c” w toku ich realizacji, roboty zanikające lub ulegające zakryciu były odnotowywane w dziennikach budowy, które dołączono do protokołu odbioru końcowego.

Wójt wyjaśnił, że nadzór nad remontem dróg z pozycji „d” i „e” sprawował wraz z innymi pracownikami Gminy poprzez częste oględziny placu budowy. W toku tych oględzin nie zauważono, aby źle wykonywano roboty, a dopiero w trakcie odbioru końcowego jednego zadania uwidoczniły się wady w ich wykonaniu, tj. zapadliska.

(dowód: akta kontroli str. 380-399, 611-615)

Rozliczenia dofinansowania dwóch z trzech zadań („a” i „b”) dokonano poprzez przekazanie do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wymaganych umowami dokumentów, w tym faktur za wykonane roboty, potwierdzeń zapłaty, protokoły przekazania placu budowy, umów z wykonawcami oraz protokołów odbioru robót budowlanych. Dofinansowanie w ww. kwotach otrzymano po protokolarnym odbiorze końcowym zadania dokonany przez ww. Urząd. W przypadku zadania wymienionego w punkcie „c”, Gmina w dniu 24 kwietnia 2017 r. (tj. po odbiorze końcowym wykonanych robót budowlanych w dniu 18 kwietnia 2017 r.) wystąpiła do Urzędu Marszałkowskiego o dokonanie zmiany w umowie o dofinansowanie w związku z przeprowadzonym w styczniu 2017 r. przetargiem nieograniczonym oraz o zmianę terminu złożenia wniosku o płatność. W toku kontroli NIK, tj. 31 maja 2017 r. Gmina złożyła wniosek o płatność, przedstawiając wykazy rzeczowo - finansowe rozliczenia zadania, fakturę oraz potwierdzenie zapłaty.

Wójt wyjaśnił, że w związku z dużą ilością spraw w pierwszym kwartale 2017 r. oraz przesłaniem dokumentów przetargowych do ww. Urzędu w celu ich weryfikacji i wydania pozytywnej opinii w tym zakresie, nie mógł wystąpić wcześniej o dokonanie zmiany umowy o dofinansowanie. Ponadto wykonawca tego zadania wykonał roboty przed terminem określonym w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 401-437, 611-615)

1.5. Oględzinami NIK objęto pięć ww. zakończonych zadań, które wykazały, że osiągnięto założone w dokumentacji efekty w zakresie długości i szerokości dróg, a poszczególne jej elementy (nawierzchnia, krawężniki) odpowiadały założeniom technicznym. Stan techniczny tych dróg w toku oględzin przedstawiał się następująco:

- Droga nr 102032N (ul. Szkolna w Jegłowniku) wyremontowana w 2014 r. z mieszanki mineralno – asfaltowej. Nawierzchnia drogi była równa, bez ubytków, z poboczem z kruszywa. Na drodze widoczne były rakowiny (wykruszenia) nawierzchni jezdni powstałe w wyniku luźno leżącego kruszywa naniesionego ze zjazdu z ul. Leśnej;
- Droga nr 102020N (Wikrowo) wyremontowana w 2015 r. Nawierzchnia drogi ułożona była z płyt betonowych o wymiarach 150x300x15. Na drodze znajdowały się liczne spękania płyt betonowych bez ubytków;
- Droga nr 102026N (ul. Kościelna i ul. Elbląska w Jegłowniku) wyremontowana w 2017 r. Nawierzchnia drogi z mieszanki mineralno – asfaltowej (gruboziarnista) - równa, bez ubytków, z poboczem z kruszywa. Na zjeździe przy budynku nr 12 ul. Elbląskiej na jezdni widoczne wykruszenia gruboziarnistej masy – rakowiny.
- Droga nr 102084N (ul. Osiedlowa w Gronowie Elbląskim) – chodnik wyremontowany w 2015 r. – w dobrym stanie technicznym, bez ubytków, równy. Na wysokości budynków nr 6 i 7 załamana krawędź chodnika. Miejscowe rozszczelnienia spoin kostki betonowej;
- Droga nr 102054N (Mojkowo) wyremontowana w 2016 r. Droga z płyt betonowych o wymiarach 150x300x15 ułożonych w jednym śladzie na odcinku ok. 53 m, w dalszej części z płyt o wymiarach 100x300x15 ułożonych w śladzie kół pojazdów (dwuślad). Nieliczne wyszczerbienia krawędzi płyt betonowych oraz spękania bez ubytków. Pobocza z kruszywa porośnięte wysoką trawą.

Wójt wyjaśnił, że każda, nawet najmniejsza naprawa dróg gminnych przyczynia się do poprawy warunków transportowych mieszkańców i osób korzystających z dróg oraz ma znaczący wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z obserwacji dokonanych w toku oględzin remontowanych dróg wynika, że zwiększył się ruch pojazdów z innych miejscowości i gminy w związku z lepszym ich stanem technicznym niż drogi główne (powiatowe). Trudno jest jednoznacznie wskazać, czy wykonane remonty miały znaczący wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdyż na terenie Gminy jest bardzo mało zdarzeń drogowych. Zabezpieczenie przed dalszą degradacją dróg w związku ze stwierdzonymi w toku oględzin uszkodzeniami wyremontowanych dróg planuje się na bieżąco poprzez częstsze dokonywanie przeglądów gwarancyjnych i nakładanie na wykonawcę obowiązku usunięcia lub zabezpieczenia stwierdzonych nieprawidłowości. Pierwsze przeglądy w ww. zakresie planuje się na przełom letnio-jesienny.

(dowód: akta kontroli str. 438-455, 611-615)

Z informacji uzyskanej z Komendy Miejskiej Policji w Elblągu wynika, że w jej ocenie każdy nakład w infrastrukturę drogową wpływa na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 590-592)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Wywiązywanie się z obowiązków zarządcy drogi

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęła jedna skarga na zarządcę drogi gminnej, w której wskazano zaniechanie wykonania jego obowiązków wynikających z art. 20 punkty: 4, 10, 11 i 12 ustawy o drogach, względem dróg umożliwiających dojazd do zabudowań w Gronowie Elbląskim. Podano w niej m.in., że drogi te nie są utrzymywane w należytym stanie (droga nieutwardzona, liczne ubytki), nie

zapewniają bezpieczeństwa w ruchu drogowym i uniemożliwiają interwencję służbom ratunkowym. Wójt złożył na tę okoliczność pisemne wyjaśnienie, a Rada Gminy uchwałą z 29 marca 2017 r. uznała skargę za zasadną wskazując, że w budżecie Gminy na 2017 r. zaplanowano środki finansowe na wsparcie funduszu sołeckiego w zakresie drogownictwa. Na realizację tego zadania określono kwotę w łącznej wysokości 61,66 tys. zł, z czego połowa stanowi środki gminy i połowa funduszu sołeckiego.

(dowód: akta kontroli str. 456-471)

Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny ww. dróg dojazdowych do zabudowań przy ul. Polnej w Gronowie Elbląskim wykazały m.in., że:

- Droga nr 102077N znajdowała się w trakcie remontu, tj. odcinek ok. 750 mb wypełniono na całej szerokości granodionitem (kruszywo); brak było na tym odcinku ubytków i zagłębień utrudniających przejazd. Na niewyremontowanym w tym czasie odcinku - droga nieutwardzona z licznymi ubytkami i zagłębieniami utrudniającymi przejazd.
- Droga nr 102076N (ul. Polna) – przy wjeździe od drogi 102077N na poboczu ułożone były płyty betonowe do remontu drogi - droga gruntowa z licznymi ubytkami i zagłębieniami (nierówna). Wjazd z drogi powiatowej 1130N – na odcinku ok. 99 m wyłożona pełnymi płytami betonowymi, ułożonymi w jednym śladzie – droga równa bez ubytków nieliczne spękania płyt.

(dowód: akta kontroli str. 438-446)

2.2. W latach 2014 - 2016 Gmina przeprowadziła łącznie 41 przeglądów publicznych dróg gminnych w zakresie sprawdzenia ich stanu nawierzchni i planowanych remontów, w tym: cztery w 2014 r., cztery w 2015 r. i 33 w 2016 r. Ponadto w ww. zakresie dokonano przeglądów 10 dróg wewnętrznych.

Przeglądy dróg gminnych publicznych przeprowadzano głównie na drogach stanowiących dojazd do budynków i siedlisk na terenie Gminy. W protokołach z przeglądów wskazywano m.in.: numer drogi, odcinek objęty przeglądem, podstawowe dane ewidencyjne (długość, szerokość jezdni i poboczy oraz rodzaj nawierzchni), stan techniczny nawierzchni, poboczy i odwodnienia drogi, stan wyposażenia technicznego drogi i znajdujących się w nich ewentualnych urządzeń oraz zalecenia pokontrolne. W Urzędzie planowano terminy wykonania ww. zaleceń, a następnie odnotowywano ich wykonanie. Według stanu na 1 czerwca 2017 r. do zrealizowania pozostały zalecenia z przeglądu 13 dróg przeprowadzonych w 2016 r.

Wójt wyjaśnił, że w dużej mierze drogi gminne stanowią wyłącznie dojazd do pól uprawnych jednego lub dwóch rolników, dlatego przeglądy dróg gminnych, w zakresie sprawdzenia ich stanu nawierzchni i planowanych remontów przeprowadzano głównie na drogach stanowiących dojazd do budynków i siedlisk w celu ułatwienia mieszkańcom dojazdu do domów. Po uaktualnieniu ewidencji dróg gminnych dającej obraz optymalnego i racjonalnego zarządzania drogami gminnymi podejmowane będą decyzje o zmianie kategorii drogi np. likwidacje dróg gminnych prowadzących wyłącznie do pól lub utworzenie nowych na obszarach rozwojowych.

Od września 2010 r. w Urzędzie prowadzono elektroniczną ewidencję dróg gminnych, w której wyodrębniono m.in. 88 ksiąg dróg publicznych (o nadanych numerach) i 47 dróg lokalnych oraz dzienniki objazdów tych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 471-483, 611-615)

Ustalane
nieprawidłowości

1) W książkach dróg nie odnotowywano żadnych kontroli i wyników z ich objazdów⁹ oraz nie dokonywano w nich zmian parametrów technicznych poszczególnych dróg związanych z przeprowadzonymi robotami budowlanymi¹⁰. Zgodnie zaś z postanowieniami § 16 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg, aktualizowanie ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

W sprawie nie odnotowywania w książkach dróg żadnych kontroli i wyników z objazdów oraz nie dokonywania zmian parametrów technicznych poszczególnych dróg związanych z przeprowadzonymi robotami budowlanymi, Wójt wyjaśnił, że nie zwrócił uwagi na konieczność aktualizowania książek dróg w ww. zakresie.

2) W badanym okresie nie przeprowadzano wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane okresowych kontroli (rocznych i pięcioletnich) stanu technicznego dróg gminnych, będących obiektami budowlanymi.

Wójt wyjaśnił, że nie dokonywano ww. przeglądów z uwagi na brak doświadczenia, brak środków oraz ważniejsze potrzeby w tym zakresie, tj. przeprowadzenie takich przeglądów m.in. w szkołach i innych budynkach użyteczności publicznej. Wskazał też, że w trakcie pełnienia obowiązków Wójta, uznając powagę tego zagadnienia, przy ustalaniu prowizorium budżetu Gminy na 2017 r. przekonał Radę Gminy do konieczności zabezpieczenia środków w budżecie na przeprowadzenie ww. przeglądów i w marcu 2017 r. zlecił przeprowadzenie przeglądu pięcioletniego dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 471-473, 484, 611-617)

Opis stanu
faktycznego

W dniu 1 marca 2017 r. Wójt zawarł umowę na wykonanie przeglądu pięcioletniego stanu technicznego dróg gminnych – publicznych (w trybie art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane), poprzedzonych gruntowną inwentaryzacją siatki dróg gminnych i sporządzeniu na jej podstawie aktualizacji gminnej ewidencji dróg. Czas wykonania przedmiotu tej umowy ustalono do 30 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 485-488)

2.3. Dokonane w toku kontroli NIK oględzin czterech dróg gminnych w zakresie ich stanu technicznego wykazały m.in., że:

- a) droga nr 102072N (ul. Łączności w Gronowie Elbląskim) posiadała nawierzchnię z mieszanki mineralno – asfaltowej. Z prawej strony jezdni ułożony chodnik. Jezdnia drogi nierówna z licznymi ubytkami, łatami, pęknięciami poprzecznymi, wzdłużnymi oraz pęknięciami siatkowymi;
- b) droga nr 102085N (ul. Kolejowa w Gronowie Elbląskim) – droga o nawierzchni mieszanej (mieszanka bitumiczna, lany beton i asfaltobeton). Droga nierówna z licznymi ubytkami, łatami, pęknięciami poprzecznymi, wzdłużnymi oraz pęknięciami siatkowymi;
- c) droga nr 102068N (m. Różany) – droga z płyt Jomb i betonowych płyt drogowych pełnych – ułożonych w jednym i dwuśladzie. Nieliczne płyty popękane oraz nierówno ułożone (przesunięte względem osi toru);
- d) droga nr 102031N (ul. Polna w Jegłowniku) – droga gruntowa nierówna z licznymi ubytkami (zagłębieniami).

W sprawie sposobu i terminu zabezpieczenia przed dalszą degradacją dróg gminnych objętych oględzinami NIK, Wójt Gminy wyjaśnił, że drogi nr 102072N (ul. Łączności w Gronowie Elbląskim) i nr 102085N (ul. Kolejowa w Gronowie

⁹ Kontrole takie prowadzono m.in. w 2014, 2015 i 2016 r.

¹⁰ Inwestycje zrealizowane przez Gminę wyszczególniono w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Elbląskim), ze względu na brak środków finansowych w budżecie Gminy na 2017 r. będą doraźnie zabezpieczane. Na drogę nr 102031N (ul. Polna w Jegłowniku) Gmina posiada już dokumentację w celu aplikowania we wrześniu 2017 r. o środki z PROW. W przypadku drogi nr 102068N (m. Różany) wskazał, że będzie ona sukcesywnie naprawiana metodą gospodarczą, polegającą na wymianie przez pracowników Urzędu uszkodzonych płyt lub zostanie włączona do zadań w ramach zlecenia kompleksowej naprawy dróg gminnych (zakup usług remontowych na pięciu drogach z materiału zakupionego przez Gminę).

(dowód: akta kontroli str. 447-455, 611-615)

Biegły powołany na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹ dokonał oceny stanu nawierzchni dwóch dróg o nawierzchni bitumicznej, stosując klasy¹² przyjęte przez zarządcę dróg krajowych. I tak, droga:

- Nr 102072N została oceniona w zakresie: nośności - klasa D, stanu powierzchni - klasa C oraz kolein - klasa B.
- Nr 102085N została oceniona w zakresie: nośności, powierzchni i kolein - klasa „B”.

(dowód: akta kontroli str. 489-505)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Ogłędziny NIK wykazały, że oba pobocza na całej długości drogi nr 102072N (ul. Łączności w Gronowie Elbląskim) zanieczyszczone były piaskiem i zeschniętymi roślinami. Zgodnie z postanowieniami art. 20 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, utrzymanie nawierzchni dróg gminnych należy do obowiązków ich zarządcy, a zanieczyszczenia takie mogą wpływać na zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 447-455)

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014-2017 (I kwartał) w ośmiu przypadkach kierujący pojazdami dochodzili od Gminy roszczeń z tytułu uszkodzenia pojazdów, w tym pięć przypadków dotyczyło uszkodzeń na publicznych drogach gminnych, dwa na drogach lokalnych (wewnętrznych) i jeden na drodze krajowej nr 22 w miejscowości Fiszewo (dotyczył zerwania dachu przystanku gminnego usytuowanego przy drodze krajowej). Łączna wartość przyznanych odszkodowań wyniosła 18,64 tys. zł, w tym zdarzeń na publicznych drogach gminnych 6,78 tys. zł. Odszkodowania wypłacone były przez firmę ubezpieczeniową, która w ramach zawartych umów przyjęła ubezpieczenie mienia i odpowiedzialność Gminy. Należy zaznaczyć, że trzy zaistniałe zdarzenia na drogach gminnych dotyczyły: w jednym przypadku złego stanu nawierzchni (nierówności w drodze nr 102954N - uszkodzenie miski olejowej i osłony silnika), a w dwóch przypadkach uszkodzenia pojazdów przez kruszywo, którym naprawiono drogę i zmagazynowano na drodze do utwardzenia miejsca pod pojemniki (odpowiednio drogi nr 102054N i 102011N). Pozostałe dwa przypadki dotyczyły zdarzeń losowych, tj.: złamanie przez wiatr gałęzi oraz uderzenia kamieniem podczas koszenia traw. Wójt wyjaśnił, że przeprowadził analizę złożonych roszczeń z tytułu uszkodzenia pojazdów oraz miejsc, na których powstały te zdarzenia. Wskazał też, że po uwzględnieniu roszczeń, drogę w Mojkowie wyremontowano, a drogi, na których doszło do uszkodzenia pojazdów kruszywem, nakazał zabezpieczyć. Podał też, że po uaktualnieniu ewidencji drogowej zostaną podjęte działania w celu ograniczenia prędkości na drogach o złym stanie technicznym nawierzchni i remontowanych wyłącznie kruszywem.

(dowód: akta kontroli str. 506-548, 611-615)

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

¹² Klasa A (stan dobry) - nawierzchnie nowe i odnowione nie wymagające remontów, klasa B (stan zadowalający) - nawierzchnie nowe i odnowione nie wymagające remontów, klasa C (stan niezadowalający) - nawierzchnie z uszkodzeniami wymagającymi zaplanowania remontów, klasa D (stan zły) - nawierzchnie z uszkodzeniami i wymagające natychmiastowych remontów.

2.4. Zimowe utrzymanie dróg gminnych w sezonie 2013-2014, 2014-2015 i 2015-2016, Gmina zlecała wybranym podmiotom zewnętrznym w wyniku zapytania ofertowego. Drogi gminne podzielono na sześć rejonów, w których wskazano m.in. numery drogi, działek z ewidencji gruntów, obręb oraz długość dróg. Do obowiązków wykonawców, określonych w zawartych umowach należało m.in. usuwanie śniegu na całej szerokości drogi. Przejezdność drogi ustalono na 2 godziny od ustania opadów śniegu, a droga winna być oczyszczona do godzin 6 rano. Ponadto w umowie wskazano, że zamówienie to będzie realizowane w miarę potrzeb na telefoniczne zlecenie Gminy i panujących warunków atmosferycznych. Od sezonu 2016-2017 odśnieżanie dróg gminnych realizowano sprzętem będącym w posiadaniu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 549-552)

W ewidencji środków trwałych Gminy ujęto 82 pozycje zakwalifikowane jako tereny komunikacyjne i drogi gminne o łącznej wartości 1.791,88 tys. zł (wg stanu na początek 2014 r.) i 3.728,60 tys. zł (wg stanu na 31 maja 2017 r.). W ewidencji tej ujęto 25 publicznych dróg gminnych, którym nadano numer oraz sześć nieruchomości gruntowych, które stanowiły cztery drogi publiczne o nadanych numerach.

Ustalona
nieprawidłowość

Gmina nie ujęła w ewidencji księgowej środków trwałych 59 dróg gminnych o nadanych numerach.

Zgodnie natomiast z postanowieniami art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³, księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in. rzetelnie, zaś uznanie ich prowadzenia za rzetelne ma miejsce gdy zapisy w nich zawarte odzwierciedlają stan faktyczny. Ponadto, w myśl art. 13 ust. 1 tej ustawy, księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald, które tworzą m.in. wykaz składników aktywów i pasywów. Środkami trwałymi są zaś (art. 3 ust. 1 pkt 15) rzeczowe aktywa trwałe, w tym m.in. nieruchomości (grunty i budowle).

Skarbnik Gminy wskazała, że ewidencja środków trwałych jest niekompletna z uwagi na brak wyceny wszystkich dróg, a użytkowany system księgowy „PUMA” nie zezwala na wprowadzenie do ewidencji środków, które nie mają określonej wartości. Wójt Gminy wyjaśnił, że nie oszacowano wartości wszystkich dróg gminnych i nie ujęto ich w ewidencji środków trwałych, bowiem przeoczono taki obowiązek. Sukcesywnie, ewidencję środków trwałych Gminy, uzupełnia się o wartość wyremontowanych dróg i dalej będzie uzupełniana w oparciu o zaktualizowaną ewidencję dróg i po dokonaniu oszacowania ich wartość.

(dowód: akta kontroli str. 553-560, 611-615)

Ocena cząstkowa

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

3. Organizacja ruchu na drogach lokalnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Dla sześciu, spośród 88 publicznych dróg gminnych posiadano zatwierdzoną przez właściwy organ zarządzający ruchem drogowym¹⁴, stałą organizację ruchu drogowego. Ponadto posiadano zatwierdzoną organizację ruchu dla dwóch dróg wewnętrznych. Projekty stałej organizacji ruchu dla trzech publicznych dróg gminnych i dwóch wewnętrznych zatwierdzone w latach 2015 – 2016 opracował pracownik Urzędu zatrudniony w ww. okresie na stanowisku strażnika gminnego.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

¹⁴ Z upoważnienia Starosty Powiatu Elbląskiego projekty te zostały zatwierdzone przez Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Elblągu.

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie posiada zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg gminnych, ponieważ większość z nich to drogi służące małej liczbie mieszkańców zamieszkających bezpośrednio przy nich, które nie są wykorzystywane przez innych użytkowników (drogi o bardzo małym natężeniu ruchu).

(dowód: akta kontroli str. 561-589, 611-615)

Urząd był w posiadaniu dwóch tymczasowych organizacji ruchu związanych z zabezpieczeniem miejsca prowadzonych robót na czas przebudowy dróg gminnych, tj. drogi nr 102026N (ul. Elbląskiej i ul. Kościelnej w miejscowości Jegłownik) oraz drogi nr 102084N (ul. Osiedlowej w Gronowie Elbląskim).

Projekty zmiany organizacji ruchu opracował wykonawca tych zadań i przedstawił je do uzgodnienia Wójtowi oraz uzyskał ich zatwierdzenie organu zarządzającego ruchem drogowym.

Ustalona
nieprawidłowość

Ogłędziny NIK wykazały, że na drodze nr 102072N (ul. Łączności w Gronowie Elbląskim) ustawiono m.in. znaki B-18 „zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 3,5 t”, nie posiadając na ten odcinek drogi stałej organizacji ruchu drogowego, zatwierdzonej przez właściwy organ zarządzający ruchem drogowym.

Wójt wyjaśnił, że ww. znaki były ustawione dawno i nie zwrócił uwagi, że nie ma na to oznakowanie zatwierdzonej stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 561, 582-589, 611-615)

Opis stanu
faktycznego

Z informacji uzyskanej z Komendy Miejskiej Policji w Elblągu wynika, że w latach 2014-2017 (31 marca) nie występowało do Wójta z wnioskami w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych. Wskazano natomiast, że na prośbę Wójta w marcu 2017 r. skierowano do Gminy uwagi i wnioski dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na trzech drogach powiatowych w związku ze złym ich stanem technicznym. W informacji podano też, że w ww. okresie na drogach gminnych miały miejsce dwa zdarzenia, tj.:

- w 2015 r. - nastąpiło w miejscu, w którym na jezdni nie było znaków poziomych lub były one niewidoczne – zderzenie boczne pojazdów,
- w 2016 r. - miało miejsce na drodze, której nawierzchnia była zanieczyszczona przez błoto, piasek, płyny ropopochodne, mokre liście itp. – przyczyna inne.

W okresie objętym kontrolą do Gminy nie wpłynęły wnioski innych podmiotów zewnętrznych wnoszących o poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych lub zmianę organizacji ruchu na tych drogach.

(dowód: akta kontroli str. 590-594)

3.2. Nadzór nad stanem oznakowania zlokalizowanego na drogach gminnych, prowadzony był w ramach przeglądów publicznych dróg gminnych w zakresie ich stanu nawierzchni i planowanych remontów. W protokołach z przeglądów w punkcie „stan wyposażenia technicznego drogi i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego” odnotowywano m.in. stan oznakowania pionowego i poziomego lub wskazywano, że droga nie posiada takich oznakowań.

(dowód: akta kontroli str. 472-483)

Ogłędziny pięciu dróg gminnych wykazały, że ustawione na nich znaki drogowe były zgodne z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu i w przypadku drogi: nr 102032N (ul. Szkolna w Jegłowniku), nr 102031N (ul. Połna w Jegłowniku), nr 102020N (Wikrowo) i nr 102068N (Różany) były w dobrym stanie technicznym.

Ustalone
nieprawidłowości

1) Niektóre pionowe znaki drogowe na trzech drogach objętych ogłędzinami ustawione były niezgodnie z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, a także nie były w pełni widoczne. Elementy tarcz niektórych pionowych znaków drogowych nie zapewniały odbłaskowości określonej w punkcie 1.3.2. zał. nr 1 do

rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków. Dotyczyło to drogi nr:

- 102068M (Różany) – skrzyżowanie z drogą powiatową nr 1122N i nr 1103N - znaki B-33 „ograniczenie prędkości do 30 km/h” i B-18 ograniczający ruch pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej przekraczającej 5 t osadzone na jednym słupku z tabliczką „nie dotyczy mieszkańców miejscowości Różany” - dolna krawędź znaków B-18 umieszczona na wysokości 185 cm od poziomu drogi (zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu powinny być osadzone na wysokości 2,20 m),
- 102084N (ul. Osiedlowa w Gronowie Elbląskim) - wszystkie znaki ostrzegawcze (A-7 cztery szt. i A-11a sześć szt.) oraz zakazu (B-18 dwie szt. i B-36 jedna szt.) były zniszczone (niewidoczne odblaskowe obrzeża znaków), wymogi w zakresie odblaskowości określone zostały w punkcie 1.3.2. zał. nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków);
- 102031N (ul. Polna w Jegłowniku) – znak B-18 ograniczający ruch pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej przekraczającej 12t ustawiony przy skrzyżowaniu z ul. Szkolną - zasłonięty konarami drzewa rosnącego na posesji obok drogi.

2) Na drodze gminnej nr 102072N (ul. Łączności w Gronowie Elbląskim - wjazd z drogi powiatowej nr 1130N) - zniszczony znak drogowy B-18 ograniczający ruch pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej przekraczającej 3,5 t (niewidoczne odblaskowe obrzeża znaków).

Wójt wyjaśnił, że z uwagi na brak doświadczenia pracowników Urzędu w zakresie drogownictwa, w ramach objazdów zwracano uwagę czy znaki stoją, a nie w jakim są stanie technicznym i prawidłowo ustawione. Duża fluktuacja kadr w Zespole ds. Rozwoju Gospodarczego wymusza na Gminie doszkalanie nowych pracowników w każdym zakresie zadań nałożonych na ten zespół.

(dowód: akta kontroli str. 438-455, 611-615)

Opis stanu faktycznego

Gmina nie była informowana i nie brała udziału w organizowanych przez Starostę Powiatu Elbląskiego przeglądach dróg gminnych w zakresie organizacji ruchu drogowego i stanu technicznego oznakowania.

Wójt podał, że nie zgłaszano do organu zarządzającego ruchem o nieprawidłowościach dotyczących w oznakowaniu dróg gminnych i stanu technicznego oznakowania, ponieważ uznano, że oznakowanie na drogach gminnych leży wyłącznie do kompetencji Gminy. Natomiast wielokrotnie telefonicznie zgłaszano Dyrektorowi Zarządu Dróg Powiatowych w Elblągu oraz Kierownikowi Obwodu Drugiego ZDP informacje o złym stanie technicznym oznakowania i nieprawidłowościach w oznakowaniu dróg powiatowych lub znaków usytuowanych w łączeniach dróg gminnych z drogami powiatowymi. Wskazał też, że związku z brakiem reakcji na ww. informacje, w marcu 2017 r. wystosowano pismo informujące Dyrektora ZDP o złym stanie oznakowania dróg, dołączając zdjęcia znaków nie spełniających norm.

(dowód: akta kontroli str. 561, 616-617)

W okresie objętym kontrolą w Gminie brak było obowiązujących decyzji zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym. W okresie tym nie złożono też żadnych wniosków o zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam.

(dowód: akta kontroli str. 595)

W dniu 9 czerwca 2017 r. Wójt przedstawił kontrolerowi NIK wykaz wykonanych działań w związku ze stwierdzonymi w toku oględzin NIK nieprawidłowościami, tj. na drodze nr:

- 102072N (ul. Łączności w Gronowie Elbląskim) – oczyszczono oba pobocza, na całej długości drogi, odmalowano przejście dla pieszych, ustawiono nowe, zgodne z przepisami prawa, oznakowanie B-18 ograniczające ruch pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej przekraczającej 3,5 t z tabliczką „nie dotyczy mieszkańców ul. Łączności”;
- 102068N (m. Różany) – oczyszczono tabliczkę z napisem „nie dotyczy mieszkańców miejscowości Różany” osadzonej ze znakami B-33 i B-18 oraz ustawiono je do wymaganej wysokości 220 cm.;
- 102031N (ul. Polna w Jegłowniku) – wymieniono na nowe tabliczki pod znakami B-18, podcięto konary drzewa zasłaniające znak B-18 na skrzyżowaniu z ul. Szkolną;
- 102032N (ul. Szkolna w m. Jegłownik) – uprzątnięto kruszywo z nawierzchni drogi na skrzyżowaniu z ul. Leśną.

(dowód: akta kontroli str. 627-631)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, wymaganych art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych.
2. Podjęcie działań mających na celu wycenę wartości wszystkich dróg gminnych oraz ujęcie ich w ewidencji środków trwałych.
3. Podjęcie działań w celu uregulowania prawnego ustawionych znaków drogowych na drodze nr 102072N, która nie posiada zatwierdzonej organizacji ruchu.
4. Bieżące aktualizowanie danych w ewidencji zarządzanych dróg w myśl § 16 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg.
5. Terminowe przekazywanie do GDDKiA rzetelnych informacji o stanie dróg publicznych i obiektach mostowych z podaniem rzetelnych danych o długości dróg gminnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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 Olsztynie.

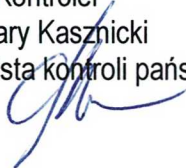
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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.

Olsztyn, dnia 14 czerwca 2017 r.

Kontroler
Cezary Kasznicki
główny specjalista kontroli państwowej



Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie
Andrzej Zyśk

