



Drogi lokalne nie są odpowiednio chronione przed niszczeniem podczas budowy autostrad i dróg ekspresowych. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad co prawda wprowadziła do kontraktów z wykonawcami robót wymóg zawierania umów z samorządami w celu ochrony i naprawy zniszczonych dróg lokalnych, ale później nie sprawdzała, czy firmy wywiązują się ze zobowiązań. Kontrole wprowadziła do planu dopiero w 2016 roku w wyniku zaleceń NIK.

Samorzady w zasadzie nie wiedziały o możliwości zawarcia porozumienia zabezpieczającego ich interesy w związku z budową autostrad i dróg ekspresowych. Ani Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, ani większość oddziałów terenowych, nie prowadziły wśród nich akcji informacyjnej. Nie informowały też w odpowiednim czasie samorządów o planowanych inwestycjach. Zarządcy dróg lokalnych o szczegółach budowy na swoim terenie dowiadawali się najczęściej dopiero w momencie rozpoczęcia prac. W efekcie porozumienia były zawierane z inicjatywy wykonawców i nie zawsze zabezpieczały interesy samorządów.

Zarządcy dróg lokalnych często zaniedbywali swoje obowiązki w kwestii realizacji podpisanych porozumień z wykonawcami. Większość z nich nie prowadziła systematycznych przeglądów stanu technicznego dróg lokalnych, wykorzystywanych przy budowach. Nie zawsze dokumentowali także stan dróg przed zawarciem porozumienia, co utrudniało realizację porozumień w kwestii naprawy ewentualnych zniszczeń.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oraz objętych kontrolą sześć

oddziałów terenowych nie kontrolowały, czy firmy budujące autostrady i drogi ekspresowe zawierają porozumienia z samorządami w celu ochrony dróg lokalnych. Obowiązek podpisywania takich umów wynika z treści kontraktów, które GDDKiA zawiera z generalnymi wykonawcami robót. Zobowiązują one wykonawców do przeprowadzenia inwentaryzacji stanu technicznego oraz naprawy uszkodzonych dróg samorządowych, a także do zapewnienia środków na te cele. Jest to szczególnie istotne w sytuacji często złego stanu technicznego dróg lokalnych, dodatkowo niszczonych przez ciężki sprzęt i pojazdy dowożące materiały budowlane. Procedury określone przez GDDKiA pozwalają także na kontrolowanie wykonawców inwestycji w zakresie zawierania porozumień z samorządami oraz ich realizowania.

Samorządy nie są informowane o szczegółach przedsięwzięć GDDKiA realizowanych na ich terenie. Zarządcy dróg lokalnych nie wiedzą więc w jaki sposób i kiedy w sąsiedztwie prowadzona będzie inwestycja oraz które drogi będą wykorzystywane do przewozu np. wielkiej ilości ton kruszywa ze żwirowni. Także oddziały terenowe GDDKiA najczęściej nie powiadamiają zarządców dróg lokalnych o konieczności wykorzystania dróg samorządowych w związku z inwestycjami budowlanymi. Nie informują też o zobowiązaniach firm budujących autostrady czy drogi ekspresowe, dotyczących ochrony i naprawy dróg lokalnych, wynikających z zawartych kontraktów. Ponadto zdarza się, że niewystarczająco rzetelnie podchodzą do otrzymywanych pism oraz telefonicznych interwencji samorządowców. W efekcie o sposobie i terminie zawarcia porozumień z zarządcami dróg decydują czasami wykonawcy robót.

Większość skontrolowanych samorządów (26 spośród 32) zawarło porozumienia z wykonawcami odcinków autostrad i dróg ekspresowych, dotyczące sposobu korzystania z dróg lokalnych. Jednak w pięciu przypadkach nie zabezpieczały one w pełni interesów samorządów. Dopuszczały ruch pojazdów nienormatywnych (tj. pojazdów wymagających zezwolenia na przejazd drogami) bez wymaganych ustawowo odrębnych decyzji administracyjnych, co jest naruszeniem prawa, a ponadto pozbawia samorządy należnych z tego tytułu rekompensat finansowych. Czterech zarządców, którzy nie podpisali stosownych porozumień, podjęło później działania, które miały na celu ochronę dróg samorządowych. W pozostałych dwóch przypadkach wykonawcy odstąpili od korzystania z dróg lokalnych, dlatego nie było konieczności zawierania takich umów.

Samorządy często nie wywiązują się z obowiązku prowadzenia kontroli stanu technicznego dróg w toku trwających budów. Aż 62,5 proc. zarządców dróg nie wykonało takiej kontroli albo przeprowadzało je w niepełnym zakresie lub nie na wszystkich drogach. Zaniedbania w dokumentowaniu stanu dróg samorządowych przed ich eksploatacją podczas budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych wystąpiły u 25 proc. zarządców. Brak takich analiz utrudnia realizację porozumień w kwestii naprawy ewentualnych zniszczeń.

Jako przykład dobrej praktyki NIK uznała m.in. działania Powiatowego Zarządu Dróg we Włocławku, który w 2011 r. zawarł z wykonawcami odcinków autostrady A1

umowy, ustalając szczegółowe zasady korzystania z ośmiu odcinków dróg powiatowych. Zostały one zawarte na okres do zakończenia budowy, a ich należyte wykonanie zostało zabezpieczone gwarancją ubezpieczeniową.

Ujawnione przez Izbę nieprawidłowości potwierdziły opinie i spostrzeżenia ekspertów w dziedzinie drogownictwa. Eksperci wskazywali na potrzebę wprowadzania na etapie projektowania autostrad i dróg ekspresowych obowiązku maksymalnego wykorzystania pasa drogowego budowanej drogi dla ruchu technologicznego, w celu ograniczenia ciężkiego transportu po drogach publicznych. Zwrócili także uwagę na ważny problem związany ze skróceniem okresu trwałości dróg lokalnych, przy nadmiernej ich eksploatacji.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegając pilną potrzebę wyeliminowania zaniedbań i poprawę ochrony dróg lokalnych zwróciła się do:

- Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad - o zwiększenie nadzoru nad realizacją kontraktów w zakresie ochrony dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych;
- Głównego Inspektora Transportu Drogowego i Komendanta Głównego Policji - o wzmożenie kontroli dróg lokalnych, w celu eliminowania z ruchu drogowego przeciążonych pojazdów transportowych oraz nieposiadających odpowiednich zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych;
- właścicieli dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich - o zwiększenie nadzoru nad sporządzaniem planów sieci drogowej, prowadzeniem aktualnej ewidencji dróg oraz przeprowadzaniem i dokumentowaniem przeglądów ich stanu technicznego;
- wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego - o częstsze kontrolowanie zarządców dróg lokalnych w zakresie realizacji wynikających z ustawy Prawo budowlane obowiązków dotyczących utrzymania dróg i obiektów inżynierskich w pasie drogowym.

Wyniki kontroli mają szczególne znaczenie w perspektywie realizacji „Programu budowy dróg krajowych na lata 2014-2023”, który zakłada budowę 3900 km nowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych oraz 57 obwodnic miejscowości najbardziej obciążonych ruchem.

Źródło: NIK