

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W POZNANIU

LPO-4101-06-00/2010

Nr ewid.: 178/2010/P/10/161/LPO

Informacja o wynikach kontroli stanu realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 – 2011”

Poznań styczeń 2011 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość
o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej
dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się
powszechnym autorytetem najwyższy organ
kontroli państwowej, którego raporty będą
oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji
dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja
o wynikach kontroli stanu realizacji
„Narodowego Programu
Przebudowy Dróg Lokalnych
2008-2011”**

Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu:
Jan Kołtun

Akceptuję:
Stanisław Jarosz

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, stycznia 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego	12
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	14
3.3. Istotne ustalenia kontroli	15
3.3.1. Dane ogólne	15
3.3.2. Działalność wojewodów	16
3.3.3. Działania prowadzone przez zarządców dróg	24
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	39
4.1. Przygotowanie kontroli	39
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	39
5. Załączniki	42
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów i jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole oraz ocen skontrolowanej działalności	42
5.2. Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska w kontrolowanych jednostkach	43
5.3. Harmonogram realizacji <i>Programu</i>	44
5.4. Rozdysponowania środków z <i>Programu</i> pomiędzy województwa na podstawie uchwał Rady Ministrów nr 233/2008 i nr 157/2009	44
5.5. Wykaz aktów prawnych	45
5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	46

Najczęściej stosowane skróty i oznaczenia

<i>Program</i>	-	Program wieloletni pn. <i>Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011</i>
<i>JST</i>	-	jednostki samorządu terytorialnego
<i>SIWZ</i>	-	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
<i>SST</i>	-	Szczegółowe Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót
<i>wydatki kwalifikowalne</i>	-	podlegające dofinansowaniu środkami dotacji celowej z budżetu państwa w ramach <i>Programu</i>
<i>wojewódzkie komisje ds. oceny wniosków</i>	-	powołane przez wojewodów pięcioosobowe komisje mające na celu dokonanie oceny formalnej i merytorycznej wniosków w sprawie dofinansowania przebudowy, budowy i remontu dróg lokalnych w ramach <i>Programu</i>

1. Wprowadzenie

Temat kontroli P/10/161: Stan realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 – 2011”

Cele kontroli: Ocena wsparcia środkami z budżetu państwa przebudowy, budowy i remontów dróg gminnych i powiatowych, w tym zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego, a także ocena tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych.

Ogólne tło badanej problematyki: Z inicjatywy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowany został *Program*, mający być instrumentem pomocy rządu dla samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów związanych z przebudową, budową lub remontami sieci dróg lokalnych. *Program* wszedł w życie z dniem 28 października 2008 r. (na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 233/2008) oraz zmieniony został uchwałami Rady Ministrów: nr 157/2009 z dnia 15 września 2009 r. oraz nr 138/2010 z dnia 31 sierpnia 2010 r.¹

Drogi publiczne w Polsce są – w zdecydowanej większości (tj. 95,2% łącznej ich długości) – zarządzane i finansowane przez *JST* (wojewódzkie, powiatowe i gminne). Obecnie sieć tych dróg w znacznej części nie posiada odpowiednich parametrów technicznych, które pozwoliłyby na przejęcie ruchu z autostrad i dróg ekspresowych.

Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły:

- **na szczeblu administracji rządowej:** poprawności przeprowadzenia przez wojewodów oceny wniosków o dofinansowanie zadań realizowanych przy współudziale środków pochodzących z *Programu*; prawidłowości przekazywania przez wojewodów tych środków oraz efektywności nadzoru nad ich wykorzystaniem i rozliczeniem;
- **na szczeblu administracji samorządowej:** zakresu i efektywności zrealizowanych zadań inwestycyjnych i poniesionych nakładów oraz prawidłowości ich wykonania. Kontrolą objęto również przestrzeganie form, zasad i trybu udzielania zamówień publicznych przy zlecaniu robót, a także wpływ realizowanych zadań na stan powiązania sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 kwietnia do 30 września 2010 r.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do dnia zakończenia kontroli w jednostkach, w celu dokonania pełnej oceny realizacji zadań w 2009 r. oraz częściowej (przynajmniej do czasu rozstrzygnięcia przetargów na realizację inwestycji) w 2010 r.

¹ Treść uchwał dostępna jest m.in. na stronie www.bip.mswia.gov.pl.

Kontrola została przeprowadzona w pięciu urzędach wojewódzkich, u 15 powiatowych i 20 gminnych zarządców dróg oraz w jednym starostwie powiatowym nie będącym zarządcą dróg (zastosowano dobór celowy zarządców uwzględniający realizację inwestycji w 2009 r. i 2010 r.). Kontrole w urzędach wojewódzkich przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² pod względem kryteriów legalności, celowości, rzetelności i gospodarności, natomiast w JST – na podstawie art. 2 ust. 2 tej ustawy uwzględniając kryteria legalności, gospodarności i rzetelności. Ponadto na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w pięciu zarządach dróg wojewódzkich oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W kontroli koordynowanej przez Delegaturę NIK w Poznaniu uczestniczyło pięć delegatur NIK.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrolę zawiera załącznik nr 1 do *Informacji*.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności³

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia – pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – stan realizacji *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych*, natomiast negatywnie – nierzetelne prowadzenie przez zarządców dróg dokumentacji stanu technicznego dróg oraz istotne zaniedbania w sprawowaniu nadzoru realizacji zadań inwestycyjnych. W ocenie NIK, niesie to ryzyko dla trwałości efektów *Programu*.

W wyniku realizacji *Programu* w 2009 r. *JST* przebudowały (z uwzględnieniem remontów) ponad 2,5 tys. km dróg powiatowych i gminnych oraz wybudowały 170 km nowych dróg (44,5% założeń trzyletniego *Programu*). W 2010 r. zadania w zakresie przebudowy i budowy dróg lokalnych realizowane były na co najmniej 2,1 tys. km ich długości. Poprzez realizację tych przedsięwzięć osiągnięto poprawę stanu powiązań tych dróg z siecią dróg wojewódzkich i krajowych. Zwiększona została płynność ruchu oraz nastąpiła poprawa bezpieczeństwa komunikacyjnego. Dotychczasowe zaawansowanie realizacji *Programu* wskazuje na możliwość jego pełnej realizacji do końca 2011 r.

Urzędy wojewódzkie terminowo ogłaszały rozpoczęcie naboru wniosków o dofinansowania z *Programu*. Komisje ds. oceny wniosków rozpatrzyły je również terminowo. Listy rankingowe przyjętych wniosków o dofinansowanie zadań także ogłaszano w stosownym czasie. Sposób przekazywania przez wojewodów powiatom i gminom środków z dotacji budżetowej w ramach *Programu*, nie budził zastrzeżeń NIK.

Nie wszystkie urzędy wojewódzkie sprawowały jednak efektywny nadzór nad wykorzystaniem tych środków i ich rozliczeniem. Nieprawidłowości dotyczyły też stosowania (w ramach ocen merytorycznych), przez członków wojewódzkich komisji ds. oceny wniosków, zróżnicowanej punktacji w odniesieniu do danych zawartych we wnioskach oraz zakresu punktacji określonego w regulaminach komisji.

Zarządcy dróg nierzetelnie wywiązywali się z obowiązków, które mają służyć dokonaniu oceny stanu technicznego gminnej i powiatowej sieci drogowej. Nie posiadali m.in. planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg, a także nie dokumentowali dokonanych przeglądów stanu technicznego dróg.

Niska była także skuteczność nadzoru inwestorskiego w toku realizacji robót drogowych. Stwierdzone podczas kontroli NIK rażące zaniedbania w tym zakresie mogą spowodować wystąpienie w przyszłości wad i konieczność ponownego wykonania niektórych rodzajów robót.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niewystarczający był również nadzór inwestorski, sprawowany na etapie odbioru końcowego robót drogowych. Wyrazem tego było nieprzedkładanie przez wykonawców wymaganych dokumentów, stanowiących podstawę do dokonania prawidłowego odbioru i rozliczenia zadań.

³ Zgodnie ze standardami kontroli NIK (Standard 15.3) stosowane są oceny: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Skontrolowane urzędy wojewódzkie terminowo ogłaszały rozpoczęcie naboru projektów do dofinansowania z *Programu*, zgłoszonych przez gminy i powiaty na lata 2009 – 2010. W sposób prawidłowy przyjmowały wnioski, a także weryfikowały poprawność ich wypełnienia. [str. 16]

Powołane przez wojewodów składy wojewódzkich komisji ds. oceny wniosków – w dwóch województwach⁴ - nie spełniały postanowień uchwały Rady Ministrów nr 157/2009 w zakresie obowiązku zastąpienia reprezentanta urzędu marszałkowskiego, przedstawicielem zarządu województwa. [str. 18]

2. Komisje te (w dwóch województwach⁵) dokonując oceny merytorycznej wniosków, z zastosowaniem punktacji określonej pierwotnie w uchwale Rady Ministrów nr 233/2008, a od dnia 15 września 2009 r. – w uchwale Rady Ministrów nr 157/2009 – nie ustrzegły się działań nierzetelnych. NIK stwierdziła bowiem w 21 przypadkach (na 55 badanych), że w kartach oceny, członkowie komisji stosowali w niejednolity sposób punktację, w odniesieniu do takich samych danych zawartych we wnioskach i zasadach punktacji określonych w regulaminach komisji. W kilku przypadkach zaniżona liczba przyznanych punktów skutkowałą niezakwalifikowaniem wniosków do ujęcia na liście rankingowej. Natomiast w jednym województwie⁶ zakwalifikowano dwa wnioski mimo ujęcia w nich także robót niekwalifikowanych (w zawartych umowach ujęto jedynie wydatki kwalifikowane). [str. 19]

3. Urzędy wojewódzkie terminowo⁷ ogłaszały listy rankingowe przyjętych wniosków o dofinansowania na lata 2009 – 2010 na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej („BIP”). Zaakceptowane przez wojewodów ostateczne listy rankingowe⁸ – uwzględniające rozpatrzone przez wojewódzkie komisje ds. oceny wniosków zastrzeżenia do pierwotnych list rankingowych – zostały przekazane do MSWiA w terminach wynikających z harmonogramu realizacji *Programu*. [str. 20]

Wojewodowie terminowo przekazywali gminom i powiatom środki z dotacji budżetowej w ramach *Programu*. Nie wszyscy wojewodowie sprawowali jednak efektywny nadzór nad wykorzystaniem tych środków i ich rozliczeniem, co skutkowało nierzetelnym wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji w kilku zrealizowanych zadaniach. [str. 21 i 23]

4. Otrzymana w 2009 r. pomoc finansowa ze środków dotacji w ramach *Programu* (283.116 tys. zł) została wykorzystana przez zarządców dróg zgodnie z przeznaczeniem. Stwierdzono tylko u trzech zarządców (8% skontrolowanych) odstępstwa od pierwotnego zakresu rzeczowego realizowanych projektów. [str. 33]

⁴ Opolskim i podkarpackim.

⁵ Opolskim i wielkopolskim.

⁶ Zachodniopomorskim.

⁷ Poza Opolskim Urzędem Wojewódzkim.

⁸ Poza listami rankingowymi na 2010 r. sporządzonymi przez Podlaski Urząd Wojewódzki.

5. Z informacji uzyskanych od zarządców dróg wojewódzkich wynika, że nie współdziałali oni należycie z zarządcami dróg gminnych i powiatowych w zakresie realizacji podstawowego celu *Programu*, a mianowicie „wsparcia tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich [...], prowadzącego do zwiększenia dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych”.

Brak właściwej współpracy w tym zakresie może prowadzić do nieosiągnięcia możliwej do uzyskania efektywności wydatkowania środków z *Programu* oraz przeznaczania ich na zadania mniej efektywne, z punktu widzenia ponadlokalnej sieci dróg. [str. 38]

6. **16 zarządców dróg (45,7%), spośród 35 skontrolowanych nie posiadało opracowanego planu rozwoju sieci drogowej, mimo takiego obowiązku wynikającego z ustawy o drogach publicznych.** Brak tych planów znacznie utrudniał kompleksowe rozwiązywanie problemów drogowych występujących na obszarach gmin i powiatów, a także uniemożliwiał stwierdzenie, czy wybór zadań realizowanych w ramach *Programu* był optymalny. Zarządcy ci dokonywali wyboru odcinków do budowy, przebudowy lub remontu dróg na podstawie bieżących wskazań lub innych dostępnych dokumentów. Były to działania nierzetelne. [str. 26]

7. **20 zarządców dróg (57,1%) nie prowadziło ksiąg dróg, lub prowadzona przez nich ewidencja była niekompletna bądź nieaktualna.** 16 zarządców (45,7%) nie posiadało dzienników objazdu dróg. Naruszało to postanowienia przepisów wykonawczych do ustawy o drogach publicznych. [str. 27]

U 25 zarządców (71,4%) stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich (rocznych i pięcioletnich), zarówno z uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i ich stanu technicznego. Zaniechania te dotyczyły nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie, bądź nie na wszystkich zarządzanych drogach. Ponadto sporządzano nierzetelne dokumentacje tych kontroli. Stanowiło to naruszenie przepisów zarówno ustawy o drogach publicznych, jak i ustawy *Prawo budowlane*. Zaniechanie dokonywania przeglądów dróg według *Prawa budowlanego*, nosi znamiona wykroczenia. [str. 28]

W ocenie NIK, nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji dróg, jak również niedokonywania okresowych przeglądów ich stanu technicznego miały wpływ na niedostateczną znajomość przez zarządców stanu własnej sieci drogowej. Skutkiem tego była niemożność przedstawienia przez zarządców, w trakcie kontroli NIK, rzetelnej oceny gminnej lub powiatowej sieci drogowej. [str. 29]

8. Stwierdzone nieprawidłowości w dokumentacji przetargowej na etapie udzielania zamówień publicznych na usługi i roboty budowlane dotyczyły jedynie pojedynczych przypadków i polegały głównie na wyborze niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia, nierzetelnym dokumentowaniu postępowań oraz niezgodności treści zawartej umowy z postanowieniami *SIWZ*. [str. 30]

9. W umowach z wykonawcami robót – poza pięcioma przypadkami⁹ (6% zawartych umów) należycie zostały zabezpieczone interesy prawne i finansowe zamawiającego. Umowy te zawierały stosowne postanowienia dotyczące okresów gwarancji i rękojmi, kar umownych za nierzetelne wykonawstwo oraz wnoszenia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania robót. [str. 35]

Postanowienia umów o realizację robót drogowych, których integralną częścią były SST nie były w pełni realizowane. Dziewięciu zarządców dróg (25,7%) nie egzekwowało bowiem od wykonawców sporządzenia programów zapewnienia jakości przed rozpoczęciem realizacji robót drogowych. [str. 34]

Stwierdzono - u kontrolowanych zarządców dróg - że zakres SST nie był dostosowany do przedmiotu zamówienia, gdyż zawierały one postanowienia i procedury zwykle stosowane przy budowie dróg krajowych i autostrad, czyli do dróg o wymaganych parametrach lepszych niż w przypadku dróg gminnych i powiatowych. [str. 34]

10. Nierzetelny nadzór, sprawowany przez skontrolowanych zarządców na etapie wykonywania robót, był podstawową przyczyną niewłaściwej jakości robót wykonywanych na drogach powiatowych i gminnych. Brak jego skuteczności stwierdzono u 21 zarządców dróg (60%). [str. 35]

Ujawnione nieprawidłowości na etapie realizacji robót drogowych polegały głównie na niedokumentowaniu odbioru robót zanikających lub ulegających zakryciu (20% zarządców). [str. 35]

11. Stwierdzone nieprawidłowości na etapie odbioru końcowego robót drogowych stanowią zarówno o nierzetelnym nadzorze inwestorskim oraz występowaniu warunków do zjawisk o charakterze korupcjogennym. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały głównie na: nieegzekwowaniu od wykonawców obowiązku przedłożenia niektórych dokumentów, które określano w postanowieniach zawartych umów i SST (20% zarządców) oraz nieskutecznym egzekwowaniu od wykonawców robót usunięcia wad i usterek (5,7% zarządców). [str. 36]

12. Finansowy wymiar ujawnionych w wyniku kontroli nieprawidłowości wyniósł 6.545.246,38 zł. Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa stanowiły 236.101,07 zł, a kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 6.309.145,31 zł. [str. 40]

⁹ W umowach tych nie określono w sposób prawidłowy postanowień dotyczących kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędne są natychmiastowe działania organów samorządu terytorialnego w celu prowadzenia pełnej dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych.

Wyniki kontroli NIK wskazują na wieloletnie zaniedbania zarządców dróg w zakresie prowadzenia dokumentacji umożliwiającej rzetelną ocenę stanu technicznego gminnej i powiatowej sieci drogowej. Brak planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg, a także niedokonywanie przeglądów ich stanu technicznego wpływa na postępującą dekapitalizację sieci dróg lokalnych i powoduje dalszy wzrost zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę podjęcia przez zarządców dróg powiatowych i gminnych działań mających na celu zdecydowaną poprawę funkcjonowania nadzoru inwestorskiego w zakresie egzekwowania należytej jakości robót drogowych na etapie ich realizacji oraz przy odbiorze końcowym.

Wyniki kontroli u zarządców dróg wskazują, że nieprawidłowości i uchybienia występowały na każdym etapie procesu inwestycyjnego, począwszy od przygotowania dokumentacji technicznej, poprzez postanowienia zawartych umów z wykonawcami, aż do wykonawstwa i odbioru robót drogowych. W ocenie NIK stanowi to poważne zagrożenie dla jakości zrealizowanych robót drogowych a w konsekwencji dla trwałości efektów *Programu*.

Niezbędne jest także zwiększenie współdziałania zarządców dróg gminnych i powiatowych w zakresie realizacji podstawowego celu *Programu* („wsparcia tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich [...], prowadzącego do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych”) z wojewódzkimi zarządcami dróg, na etapie wskazywania odcinków dróg do przebudowy, budowy lub remontu.

Najwyższa Izba Kontroli rekomenduje wzmożenie nadzoru w zakresie prowadzenia następczych kontroli inwestycji dofinansowanych w ramach *Programu*, zarówno ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, jak i wojewodów. W efekcie przeprowadzonych takich kontroli, w kilku przypadkach uzyskano zwrot nieprawidłowo wykorzystanych środków z dotacji, a także naliczono kary umowne z tytułu nieterminowej realizacji zadań.

Wyniki kontroli NIK wskazują na zły stan techniczny dróg lokalnych, co skutkuje utrudnieniami w ruchu drogowym i zwiększa zagrożenie jego bezpieczeństwa. Zaniedbania w tym zakresie są tak duże, że ich likwidacja zajmie kilkadziesiąt lat, jeśli nie zostanie stworzony – poza kończącym się *Programem* – co najmniej kilkunastoletni, dalszy system finansowego zasilenia utrzymania dróg lokalnych (szczególnie powiatowych i gminnych) z budżetu państwa. W 2009 r. na budowę dróg krajowych (na sieci 18,5 tys. km¹⁰) wydatkowano 18,5 mld zł, podczas gdy wszystkie *JST* na prawie dwudziestokrotnie większej sieci dróg lokalnych (364,5 tys. km) – 15 mld zł¹¹.

¹⁰ „TRANSPORT – wyniki działalności w 2008 r.”. GUS, Warszawa 2009 r.

¹¹ Z wykorzystaniem *Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 39 – Transport*, NIK Warszawa 2010 r. oraz danych www.gazetaprawna.pl nr 77(2708).

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Program został ustanowiony uchwałą nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r., podjętą na podstawie art. 117 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹². Rządowy program wieloletni, służący realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007 – 2015, jest programem rozwoju w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹³. Uchwałą tą określono główne założenia *Programu*. *Program* dotyczy zasad współfinansowania remontów, przebudowy i budowy dróg gminnych i powiatowych ze środków budżetu państwa przekazywanych w formie dotacji celowej.

Normatywną podstawę udzielania *JST* dotacji celowych przewidzianych *Programem* stworzyła ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁴. Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵. Organ administracji rządowej lub *JST* do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1). Zarządcami dróg są dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez radę powiatu lub radę gminy.

W uchwale nr 233/2008 Rady Ministrów określono, że corocznie, w latach 2009 – 2011, na realizację zadań *Programu* budżet państwa przeznaczał będzie kwotę 1.000 mln zł dotacji celowej, a *JST* co najmniej 1.000 mln zł wkładu własnego.

Uchwałą tą określone zostały kryteria i zasady oceny wniosków o dofinansowanie składanych przez *JST*. Ocenione wnioski tworzą listy rankingowe (według liczby uzyskanych punktów). Listy rankingowe są zaś podstawą zawierania umów o dofinansowanie, w następstwie których wojewodowie przekazują środki finansowe gminom i powiatom. Wojewodowie także realizują zadania obejmujące rozliczanie i kontrolę wykorzystania przyznanych środków. W celu zobiektywizowania oceny wniosków składanych przez *JST* wprowadzono kryteria formalne i merytoryczne ich oceny. Oceny – na poziomie województw – dokonywały powołane przez wojewodów komisje, składająca się z dwóch pracowników urzędu wojewódzkiego oraz po jednym przedstawicielu urzędu marszałkowskiego, oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Policji.

Uchwałą nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. zmieniającą dotychczas obowiązującą uchwałę nr 233/2008 Rady Ministrów zmieniono skład komisji dla oceny wniosków, wprowadzając zamiast przedstawiciela urzędu marszałkowskiego przedstawiciela zarządu województwa oraz zróżnicowano sposób

¹² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 2.

¹⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115.

rozdysponowania dotacji pomiędzy województwa (zamiast dotychczasowego równego podziału środków dotacji zróżnicowano go w zależności od parametrów: ludnościowo-obszarowego i drogowego danego województwa.

JST, przy wykorzystaniu dotacji zobowiązane są stosować ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ („*PZP*”). Określa ona zasady i tryb udzielania zamówień, środki ochrony prawnej i kontrolę udzielania zamówień. Zgodnie z art. 139 ust. 2 *PZP* – umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej (chyba, że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej). Zamawiający może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 147 *PZP*).

Działalność obejmującą m.in. sprawy remontów, przebudowy, budowy i utrzymania obiektów budowlanych określa ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷ („*Prawo budowlane*”). Stosownie do art. 3 pkt 1, 3 i 3a *Prawa budowlanego* drogi publiczne są obiektami budowlanymi (budowlami). Art. 18 ust. 1 *Prawa budowlanego* określa obowiązki inwestora – jako uczestnika procesu budowlanego (m.in. zapewnienie opracowania projektu budowlanego, wykonania i odbioru robót budowlanych). Art. 62 ust. 1 pkt 1 *Prawa budowlanego* stanowi, że obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego.

Na podstawie art. 31 ust. 4 *PZP* wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁸. W rozdziale trzecim określono zakres i formę specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Stosownie do § 12 ww. rozporządzenia – specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót.

Ogólne uregulowania dotyczące umów o roboty budowlane – niezależnie od zawartych w przepisach określających udzielanie zamówień publicznych – zawarte zostały w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁹ (k.c.), w tytule XVI (art. 647–658). W przypadku opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub z wykończeniem obiektu albo wykonywania przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, do rękojmi za wady wykonanego obiektu, jak również do uprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed ukończeniem obiektu stosuje się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło (art. 656 § 1 k.c.).

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

¹⁸ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

¹⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

JST nie posiadają możliwości finansowych, aby w stosunkowo szybkim czasie dostosować zarządzaną sieć dróg do właściwych wymogów zarówno technicznych jak i ochrony środowiska. Z inicjatywy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowany został *Program*, mający być instrumentem pomocy rządu dla samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów.

W 1990 r. rozpoczęto budowę autostrad i dróg ekspresowych oraz dostosowywanie istniejących dróg dwujezdniowych do warunków autostradowych. W roku 2013 długość autostrad w Polsce ma wynieść około 1.730 km, a dróg ekspresowych około 1.800 km. Do roku 2013 – 80% dróg krajowych ma osiągnąć dobry stan techniczny.

Należy postawić pytanie: Jak zmieni się w tym czasie stan techniczny dróg samorządowych?

Już wykonane lub projektowane odcinki autostrad wymagają przebudowy sieci drogowej, na którą zostanie skierowany ruch samochodowy z węzłów autostradowych i dróg ekspresowych. Obecnie sieć ta nie posiada odpowiednich parametrów technicznych, które pozwoliłyby na płynne przejście tego ruchu. Aby drogi lokalne mogły spełniać te warunki, zdecydowanej poprawie muszą ulec ich parametry techniczne łącznie z obiektami inżynierskimi zlokalizowanymi w ciągach tych dróg.

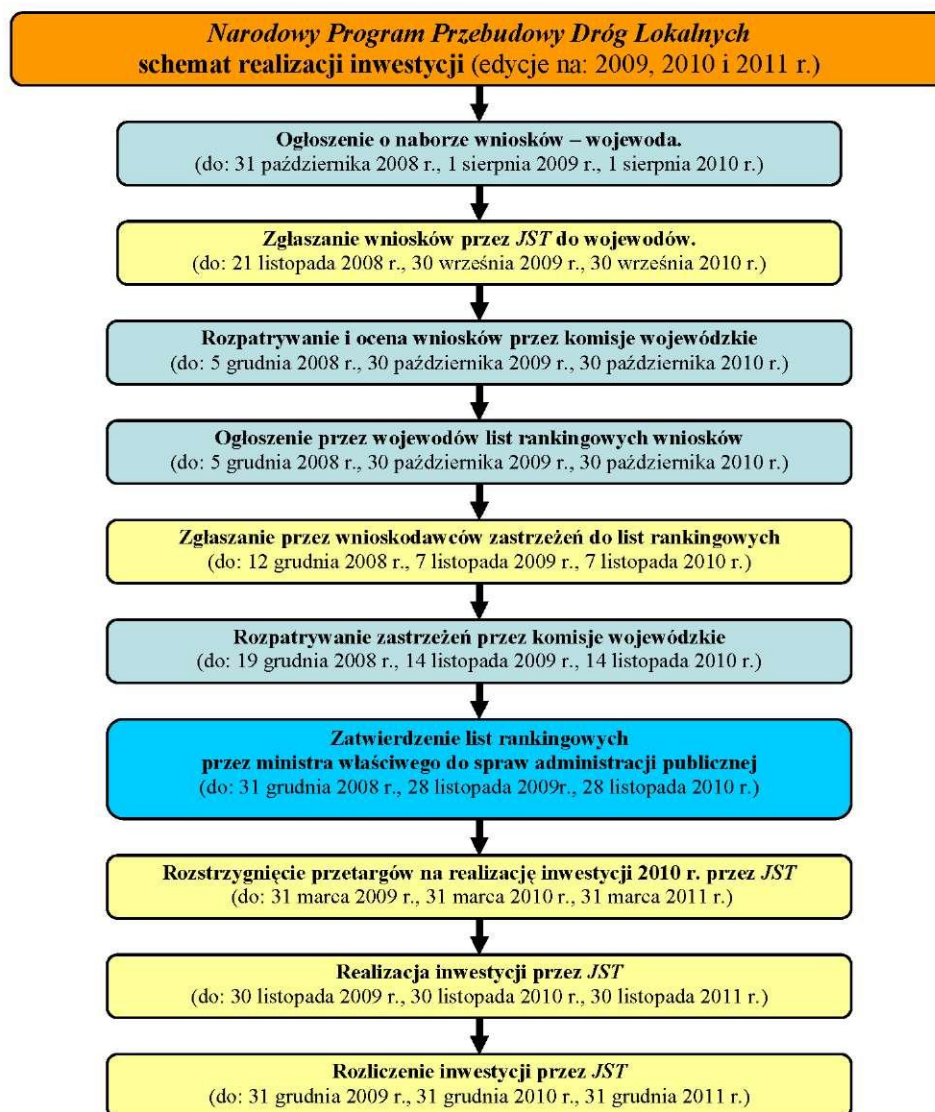
Samorządy lokalne, nie posiadają możliwości pełnego finansowania dróg lokalnych. Każda decyzja o budowie, przebudowie czy remoncie uwarunkowana jest również trudnymi i kosztownymi decyzjami w zakresie ochrony środowiska²⁰.

²⁰ Z wykorzystaniem materiałów ze strony <http://www.pkd.org.pl/pliki/referaty/balcerek.pdf>.

3.3. Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Dane ogólne

Harmonogram realizacji inwestycji z udziałem środków z *Programu* (odpowiednio edycje na 2009, 2010 i 2011 r.) przedstawiony został na poniższym diagramie.



W 2008 r. nabór wniosków *JST* o dofinansowanie przebudowy, budowy i remontów dróg lokalnych, planowanych do realizacji w roku 2009, przeprowadzony został w dniach 31 października – 21 listopada 2008 r. W ramach przeprowadzonego naboru wpłynęły łącznie 2.432 wnioski *JST*, w tym 1795 wniosków gmin i 637 wniosków powiatów. Przedłożone przez wojewodów listy zakwalifikowanych wniosków zostały zatwierdzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniach 30 i 31 grudnia 2008 r. (dla 15 województw) oraz 6 stycznia 2009 r. (dla województwa mazowieckiego). W związku z oszczędnościami po przetargach oraz przypadkami rezygnacji wnioskodawców, listy zakwalifikowanych wniosków podlegały zmianom, w tym uzupełnieniu o kolejne wnioski z list rankingowych.

Ogółem wojewodowie zawarli z *JST* umowy o udzielenie dotacji na realizację 1.163 zadań, w tym 758 dotyczących dróg gminnych i 405 dotyczących dróg powiatowych. Łączna kwota dofinansowania z budżetu państwa zadań objętych zawartymi umowami wyniosła 960.928 tys. zł (ogólna wartość zadań wyniosła 2.015.935 tys. zł), przy czym kwoty dotacji przeznaczonych na realizację zadań dotyczących dróg gminnych oraz dróg powiatowych wyniosły odpowiednio 489.407 tys. zł i 471.521 tys. zł. Na podstawie zawartych umów objęto dofinansowaniem z budżetu państwa zadania związane z przebudową, budową lub remontem 2.742,6 km dróg lokalnych, w tym 1.187,5 km dróg gminnych oraz 1.555,1 km dróg powiatowych.

W 2009 r. nabór wniosków *JST* o dofinansowanie przebudowy, budowy i remontów dróg lokalnych, planowanych do realizacji w roku 2010, przeprowadzony został w dniach od 1 do 30 września 2009 r. Zgłoszonych zostało łącznie 2.077 formalnie poprawnych wniosków *JST*, w tym 1.453 wnioski dotyczące dróg gminnych oraz 624 wnioski dotyczące dróg powiatowych. Przedłożone przez wojewodów listy zakwalifikowanych wniosków zostały zatwierdzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 27 listopada 2009 r. (dla 12 województw) oraz w dniach od 3 do 17 grudnia 2009 r. (dla województw: dolnośląskiego, podlaskiego, pomorskiego i świętokrzyskiego). Na zatwierdzonych listach uwzględnionych zostało łącznie 711 wniosków *JST*, w tym 441 wniosków dotyczących dróg gminnych i 270 wniosków dotyczących dróg powiatowych. Zakwalifikowane wnioski zakładały realizację zadań obejmujących łącznie ok. 2.164 km dróg lokalnych, w tym ok. 863 km dróg gminnych i ok. 1.301 km dróg powiatowych²¹.

3.3.2. Działalność wojewodów

Wojewodowie rzetelnie przygotowali organizację naboru wniosków o dofinansowanie przebudowy, budowy i remontów dróg w ramach Programu oraz poprawnie oceniali wnioski, pomimo stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości.

Wojewodowie terminowo ogłaszali rozpoczęcie naboru wniosków dla *JST* w sprawie dofinansowania zadań realizowanych w ramach Programu. Terminy te wyznaczone zostały do dnia 31 października 2008 r. (dla wniosków na rok 2009) oraz do dnia 1 sierpnia 2009 r. (dla wniosków na 2010 r.).

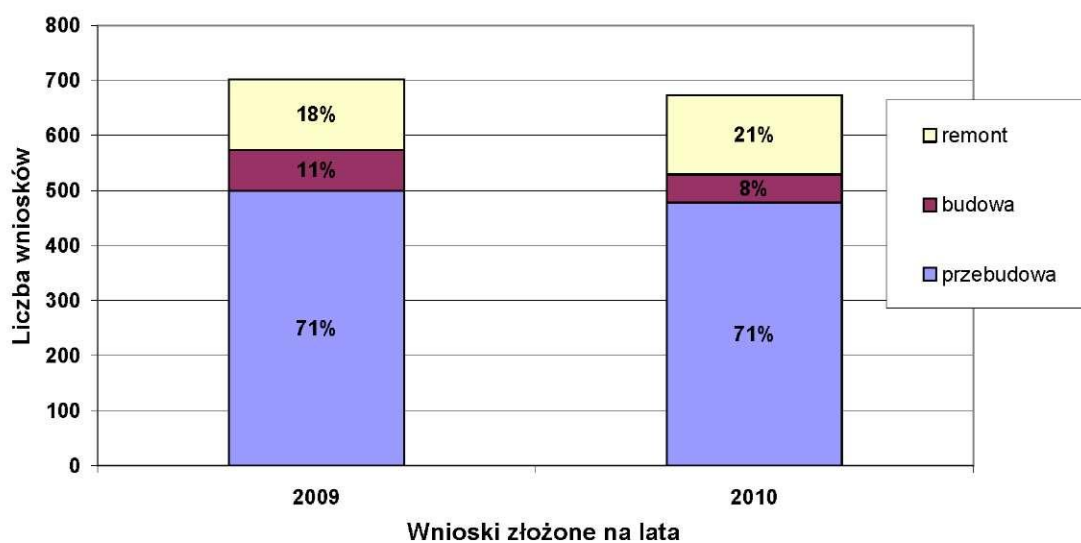
²¹ Na podstawie informacji Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (pismo DAP-GIK-2142-5-3/10 z dnia 9 grudnia 2010 r.).

Dane dotyczące liczby złożonych wniosków do pięciu skontrolowanych urzędów wojewódzkich (opolskiego, podlaskiego, podkarpackiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego) prezentuje poniższa tabela:

	Liczba wniosków złożonych ogółem	Liczba wniosków złożonych w terminie	Liczba wniosków złożonych w terminie odrzuconych z przyczyn formalnych	Liczba wniosków złożonych w terminie i nie-odrzuconych z przyczyn formalnych, a niezakwalifikowanych	Liczba wniosków zakwalifikowanych ogółem	Liczba wniosków zakwalifikowanych w ramach procedury odwoławczej
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
wnioski złożone w edycji na 2009 rok						
1 RAZEM, w tym:	702	700	36	333	331	5
2 przebudowa	500	499	27	245	227	3
3 budowa	74	74	6	29	39	1
4 remont	128	127	3	59	65	1
wnioski złożone w edycji na 2010 rok						
1 RAZEM, w tym:	673	673	29	380	264	8
2 przebudowa	478	478	18	274	186	4
3 budowa	51	51	1	26	24	1
4 remont	144	144	10	80	54	3

Spośród złożonych na lata 2009-2010 wniosków większość dotyczyła potrzeby przebudowy dróg lokalnych (odpowiednio 71,2% i 71% ogółu wniosków), natomiast wnioski dotyczące potrzeby remontu stanowiły 18,2% i 21,4%, a budowy nowych dróg – 10,5% i 7,6%.

Struktura złożonych wniosków o dofinansowanie ze środków Programu



Urzędy wojewódzkie prawidłowo przyjmowały wnioski o dofinansowanie zadań w ramach *Programu* w formie zgodnej z opracowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji („MSWiA”) wzorem kwestionariusza²², a także sprawdzały poprawność ich wypełnienia zgodnie z instrukcją MSWiA.

Cztery skontrolowane urzędy wojewódzkie ustaliły regulamin wojewódzkiej komisji do spraw oceny wniosków przed upływem terminu ich składania. Natomiast Wojewoda Opolski uczynił to sześć dni po terminie składania wniosków określonym w harmonogramie *Programu*.

Postanowienia zawarte w tych regulaminach, były zgodne z założeniami *Programu* oraz stosownymi instrukcjami MSWiA, poza przypadkiem wskazanym poniżej.

- *Treść regulaminu ustalonego przez Wojewodę Zachodniopomorskiego (który zapewnił o niezwłocznej jego aktualizacji) nie została dostosowana do zmian na stanowiskach członków wojewódzkiej komisji ds. oceny wniosków i nie uwzględniała zmian wynikających z uchwały Rady Ministrów nr 157/2009, której postanowienia - w porównaniu do uchwały Rady Ministrów nr 233/2008 - zmieniły skalę ocen obszarów merytorycznych wniosków złożonych na 2010 r.*

Wojewodowie powołali także stosowne komisje do spraw oceny wniosków. Ich składy odpowiadały postanowieniom uchwały Rady Ministrów nr 233/2008²³. Wobec zmiany wprowadzonej uchwałą Rady Ministrów nr 157/2009, ustalającej obowiązek zastąpienia reprezentanta urzędu marszałkowskiego przedstawicielem zarządu województwa. Wojewoda Opolski, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie dokonał – przez przeoczenie – wymaganej zmiany w składzie tej komisji, mimo że uzyskał stosowną informację od Marszałka Województwa Opolskiego. Natomiast Wojewoda Podkarpacki nie dysponował – ze względu na błędną interpretację przepisów – formalnym dokumentem, desygnującym przedstawiciela Zarządu Województwa do prac w komisji. Niemniej Marszałek Województwa, w toku kontroli NIK, potwierdził, iż dotychczasowy przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego – w tej komisji – jest przedstawicielem Zarządu Województwa.

Wojewódzkie komisje ds. oceny wniosków dokonały oceny wszystkich wniosków zgłoszonych na lata 2009 i 2010 oraz sporządzały „kartę oceny wniosku” (zawierającą ocenę formalną i merytoryczną) na drukach MSWiA i zgodnie z regulaminami komisji wojewódzkich.

Oceny wniosków dokonywano według merytorycznych obszarów dotyczących: wpływu realizacji projektu na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, spójności drogi objętej wnioskiem z siecią dróg na obszarze województwa oraz współpracy pomiędzy *JST*, z zastosowaniem punktacji określonej pierwotnie w uchwale Rady Ministrów nr 233/2008, a od dnia 15 września 2009 r. – w uchwale Rady Ministrów nr 157/2009.

Wnioski niespełniające kryteriów formalnych, poza opisanym niżej przypadkiem, były przez komisje odrzucane. Odrzucono 36 wniosków na 2009 r. i 29

²² http://bip.mswia.gov.pl/porta/bip/175/17721/Narodowy_Program_Przebudowy_Drog.html

²³ W skład komisji wchodziło: dwóch pracowników urzędu wojewódzkiego oraz po jednym przedstawicielu – urzędu marszałkowskiego, oddziału GDDKiA oraz Policji.

na 2010 r. (m.in. z powodu nieaktualnych pozwoleń na budowę, niezagwarantowania środków własnych na realizację projektu, złożenia wniosku po terminie, nieaktualnych dokumentów dotyczących zgłaszanych inwestycji). Stwierdzona w powyższym zakresie nieprawidłowość polegała na tym, że:

- w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim dopuszczono do oceny merytorycznej wniosek złożony na 2009 r. przez Gminę Laszki (uznając za wystarczające oświadczenie Wójta i Skarbnika), pomimo iż nie załączono do niego – wymienionej w spisie załączników – uchwały organu stanowiącego o zagwarantowaniu środków na realizację projektu. Do wniosku załączono jedynie projekt uchwały Rady Gminy w Laszkach w sprawie budżetu na 2009 r., w którym określono ogólną kwotę wydatków na remonty dróg gminnych.

Wojewódzkie komisje ds. oceny wniosków, w wymaganym terminie 7 dni (od daty wpływu) rozpatrzyły zastrzeżenia wnioskodawców, których wnioski nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania. Zastrzeżenia dotyczyły głównie zaniżenia punktacji.

W kontrolowanych województwach złożonych zostało łącznie 1.375 wniosków. Oceny 105 (spośród 128) badanych wniosków dokonano z zachowaniem kryterium rzetelności. W trzech województwach²⁴ nie ustrzeżono się jednak niżej omówionych nieprawidłowości i uchybień:

- w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim wszystkie wnioski złożone przez beneficjentów w latach 2009-2010 poddane zostały ocenie formalnej, w wyniku której do dalszej oceny merytorycznej skierowano 182 wnioski (spośród 190 złożonych). W dwóch przypadkach karty oceny formalnej nie zostały podpisane przez przewodniczącą wojewódzkiej komisji ds. oceny wniosków.

Badanie próby 20 kart oceny merytorycznej wniosków wykazało, że w dziewięciu przypadkach (45%) karty oceny zawierały nieprawidłowości polegające na przyznawaniu przez poszczególnych członków komisji różnej liczby punktów w stosunku do danych zawartych we wniosku oraz punktacji określonej regulaminem komisji²⁵. W trzech przypadkach z wyżej wymienionych zaniżona liczba przyznanych punktów skutkowałą ujęciem projektu na liście wniosków rezerwowych, podczas gdy prawidłowo przyznana liczba punktów pozwoliłaby na zakwalifikowanie wniosku do ujęcia na liście rankingowej i – w dalszej kolejności – na zawarcie umowy i rozpoczęcie realizacji projektu. W kolejnych sześciu przypadkach z ww. dziewięciu, stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na zakwalifikowanie wniosku na liście rankingowej, skutkowałą jednak niższą pozycją na liście rezerwowej. Podobnie komisja ta działała przy rozpatrywaniu 13

²⁴ Opolskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim.

²⁵ Np. bezpośrednie włączenie do drogi wyższej kategorii wojewódzka/województwo według regulaminu komisji wycenione było 3 punktami i w przypadku jednego z ww. wniosków (projekt dotyczył przebudowy drogi powiatowej łączącej drogi wojewódzkie) trzech z pięciu członków komisji w ocenie przyznało prawidłową liczbę punktów. Natomiast dwie kolejne osoby ze składu komisji przyznały w odniesieniu do powyższego zakresu zero punktów. Wniosek ten otrzymał łącznie 55 punktów i został w dniu 30 października 2009 r. zakwalifikowany na 17 pozycji listy wniosków rezerwowych, podczas gdy dodanie 6 brakujących punktów pozwoliłoby na zakwalifikowanie wniosku na pozycję 14 listy rankingowej Programu. Skutkiem powyższego zaniżenia liczby punktów (55 punktów zamiast 61 punktów) ww. wniosek dopiero w dniu 13 maja 2010 r. został przesunięty na pozycję 17 dodatkowej listy rankingowej.

zastrzeżeń wniesionych przez beneficjentów do list rankingowych. W pięciu przypadkach (38%) przyznana indywidualnie przez członków komisji liczba punktów za ten sam zakres była różna i odbiegała od zasad określonych w regulaminie komisji. W wyjaśnieniu przyczyn przyznania nieprawidłowej punktacji przez członków komisji, jej przewodniczący wskazał indywidualne podejście oceniających do projektów oraz błędy i oczywiste omyłki, co oczywiście nie usprawiedliwia stwierdzonej nieprawidłowości;

- w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim badanie 35 spośród 376 wniosków wykazało, że w przypadku 12 z nich (34% badanych wniosków) wystąpiły rozbieżności ocen poszczególnych członków komisji w odniesieniu do kryteriów określonych w „karcie indywidualnej oceny merytorycznej wniosku”, stanowiącej załącznik do regulaminu pracy komisji. W ocenie NIK, przyczyną powyższych rozbieżności było to, że w karcie (załączonej do regulaminu pracy komisji z dnia 20 listopada 2008 r.) nie przewidziano w kryterium nr 2 (spójność drogi objętej wnioskiem z siecią dróg na obszarze województwa), powiązania jednej drogi powiatowej z inną drogą powiatową, a także rodzaju przedsięwzięcia obejmującego jednocześnie budowę jednego odcinka drogi i przebudowę innego jej odcinka w ramach tego samego zadania. Członkowie komisji przyznawali w takich przypadkach punktację według własnego uznania. W regulaminie pracy komisji z dnia 24 września 2009 r. doprecyzowano kryterium w karcie indywidualnej oceny merytorycznej wniosku, mimo to nadal występowały rozbieżne interpretacje członków komisji co do oceny powiązania obu stron odcinka drogi objętego wnioskiem z siecią dróg (przyjmowano zarówno połączenia bezpośrednie, jak i pośrednie);
- w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim zatwierdzono dwa wnioski (Urzędu Gminy Międzyzdroje nr 81/NPPDL/2009 i Gminy Choszczno nr 1/NPPDL/2009), w których niezgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 233/2008 uwzględniono m.in. część zadań inwestycyjnych (z zakresu branży sanitarnej - sieci i przyłącza wodociągowe), które były zadaniami niekwalifikowalnymi w ramach Programu. Wniosek nr 81/NPPDL/2009 zawierał koszty niekwalifikowalne w wysokości 969,5 tys. zł, natomiast wniosek nr 1/NPPDL/2009, zawierał koszty niekwalifikowalne w wysokości 214,1 tys. zł. W podpisanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego umowach z Gminą Choszczno (umowa z 6 maja 2010 r. nr 1/NPPDI/2010) i Gminą Międzyzdroje (umowa z 24 czerwca 2010 r. nr 81/NPPDI/2010) ujęto jedynie wydatki kwalifikowalne, a przyznane dotacje celowe nie przekraczały 50% wydatków kwalifikowalnych projektów.

Urzędy wojewódzkie²⁶ poprawnie i terminowo ogłosiły na stronie internetowej BIP listy rankingowe wniosków przyjętych do dofinansowania w 2009 i 2010 r.

- Jedynie w 2010 r. lista rankingowa dla województwa opolskiego została zamieszczona na stronie internetowej Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi, zamiast w BIP, przez przeoczenie.

Zaakceptowane przez wojewodów listy wniosków na 2009 r. i 2010 r. zostały, poza jednym przypadkiem²⁷, zatwierdzone terminowo przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

²⁶ Poza Opolskim Urzędem Wojewódzkim.

NIK nie zgłasza uwag co do legalności i rzetelności przekazywania gminom i powiatom środków budżetowych z Programu przez wojewodów. NIK stwierdziła natomiast nieskuteczność nadzoru nad wykorzystaniem tych środków i ich rozliczeniem.

Umowy z wnioskodawcami na współfinansowanie zadań z Programu zawarte zostały po przeprowadzonych przetargach i ustaleniu rzeczywistych kosztów wykonania zadań oraz zawierały postanowienia wymagane przepisami § 8 ust. 2 pkt 1-6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych²⁸. Kwoty przyznanych dotacji na poszczególne projekty nie przekraczały wkładów własnych beneficjentów.

Umowy o dofinansowanie dotacją celową zawierane przez wojewodów z beneficjentami posiadały postanowienia zabezpieczające dysponenta środków budżetowych przed ewentualnymi nieprawidłowościami w zakresie wykorzystania dotacji. Terminowo także przekazywano środki z dotacji.

Dane dotyczące liczby przyznanych dotacji w skontrolowanych województwach, wysokość wkładów własnych JST i dotacji ze środków Programu oraz długość odcinków dróg objętych umowami na remont, przebudowę i budowę dróg lokalnych zaprezentowano w poniższej tabeli:

Lp.	Rodzaje zadań	Przyznane dotacje (liczba)	Długość odcinków drogi (mb.)	Umowy na dofinansowania	
				Dotacja z budżetu państwa (tys. zł)	Wkład własny (tys. zł)
1	2	3	4	5	6
	Rok 2009				
1	RAZEM ogółem, w tym:	350	813.186,7	283.115,9	313.334,6
2	RAZEM tylko w ramach procedury odwoławczej	5	23.474,0	4.407,1	5.015,8
3	przebudowa ogółem	243	602.164,1	215.108,7	228.346,8
4	przebudowa tylko w ramach procedury odwoławczej	3	21.402,0	2.673,5	2.938,2
5	budowa ogółem	42	46.146,8	38.475,7	54.223,1
6	budowa tylko w ramach procedury odwoławczej	1	980,0	842,2	842,2
7	remont ogółem	65	164.875,9	29.531,4	30.764,9
8	remont tylko w ramach procedury odwoławczej	1	1.092,0	891,5	1.235,5
	Rok 2010				
1	RAZEM ogółem, w tym:	264	704.408,0	241.210,4	266.252,6
2	RAZEM tylko w ramach procedury odwoławczej	7	33.246,1	8.985,2	11.812,1
3	przebudowa ogółem	187	505.932,4	180.223,4	203.493,7
4	przebudowa tylko w ramach procedury odwoławczej	4	29.895,0	7.611,5	10.318,5
5	budowa ogółem	24	31.922,7	25.451,0	26.926,4
6	budowa tylko w ramach procedury odwoławczej	1	84,0	405,0	522,5
7	remont ogółem	53	166.552,9	35.536,0	35.832,5
8	remont tylko w ramach procedury odwoławczej	2	3.267,1	968,7	971,0

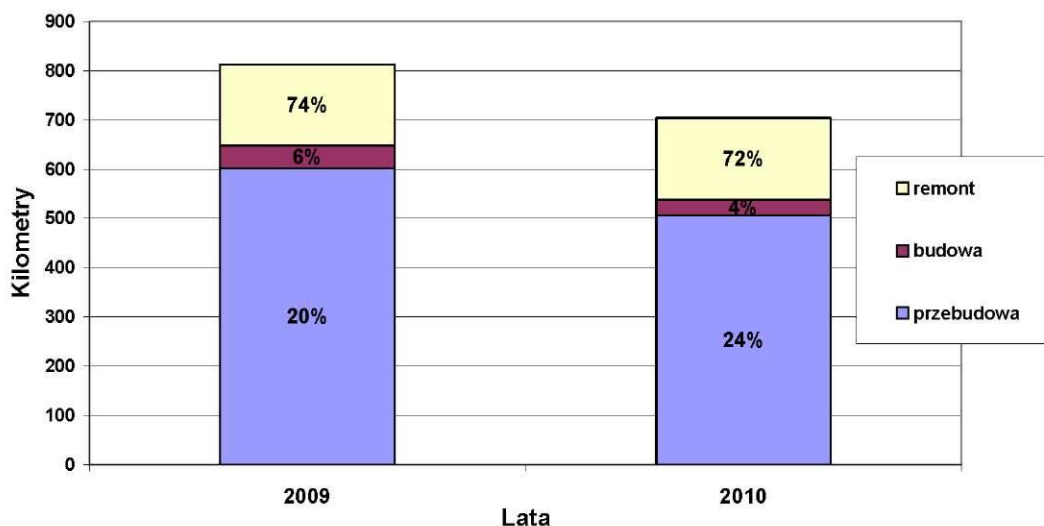
Na rok 2009 przyznano łącznie 350 jednostkowych dotacji na realizację zadań z Programu, o długości dróg 813,2 km. Według umów zawartych z wojewodami

²⁷ Poza listami rankingowymi na 2010 r. sporządzonymi przez Podlaski Urząd Wojewódzki, które zostały zatwierdzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zamiast do 28 listopada 2009 r. w dniu 3 grudnia 2009 r. Przyczyną powyższego było przesłanie przez Podlaski Urząd Wojewódzki ostatecznych list do MSWiA w dniu 1 grudnia 2009 r.

²⁸ Dz. U. Nr 53, poz. 435.

dotacje z budżetu państwa stanowiły 47,5% wartości zadań. Natomiast na wykonanie zadań (na drogach o łącznej długości 704,4 km) w 2010 r. przyznane zostały 264 dotacje. Łączna ich kwota (241.210 tys. zł) stanowiła 47,5% wartości ogółem pojedynczych inwestycji.

**Struktura zadań realizowanych w ramach Programu
w 2009 r. i w I półroczu 2010 r.**



Dane w zakresie liczby przyznanych dotacji, wysokość wkładów własnych JST i dotacji ze środków Programu oraz długość odcinków dróg objętych umowami na remont, przebudowę i budowę dróg lokalnych w podziale na kontrolowane województwa obrazuje poniższa tabela:

Lp.	Obszar realizacji	Przyznane dotacje (liczba)	Długość odcinków drogi (w mb.)	Umowy na dofinansowania	
				Dotacja z budżetu państwa (w tys. zł)	Wkład własny (w tys. zł)
1	2	3	4	5	6
Rok 2009					
1	RAZEM ogółem, w tym:	350	813.186,7	283.115,9	313.334,6
2	województwo podlaskie	72	198.582,0	62.071,7	65.891,0
3	województwo opolskie	74	100.162,7	33.899,5	34.907,0
4	województwo wielkopolskie	74	156.311,9	62.499,9	83.179,5
5	województwo podkarpackie	90	231.561,0	62.499,8	63.645,5
6	województwo zachodniopomorskie	40	126.569,2	62.145,0	65.711,7
Rok 2010					
1	RAZEM ogółem, w tym:	264	704.408,0	241.210,4	266.252,6
2	województwo podlaskie	61	178.472,0	52.341,4	57.407,6
3	województwo opolskie	59	122.815,4	22.533,1	23.116,7
4	województwo wielkopolskie	54	161.007,0	62.826,0	66.016,9
5	województwo podkarpackie	47	153.675,0	45.919,9	48.881,3
6	województwo zachodniopomorskie	43	88.438,6	57.590,0	70.830,1

Zaprezentowane wyżej dane wskazują, że nierównomiernie wykorzystywane były środki z dotacji na dofinansowanie zadań z Programu na etapie zawierania umów. I tak np. Wojewoda Opolski zawarł na 2009 r. 74 umowy o dofinansowanie zadań (100,2 km dróg) z wykorzystaniem jedynie 33.899,5 tys. zł (54,2% przyznanych środków w kwocie 62.500 tys. zł). Na rok 2010 (do końca czerwca)

Wojewoda Opolski zawarł 59 takich umów (122,8 km) z wykorzystaniem kwoty dotacji w wysokości 22.533,1 tys. zł, stanowiącej 48,7% środków dotacji przyznanej na 2010 r. w kwocie 46.225 tys. zł

Wojewodowie nadzorowali realizację zawartych umów poprzez kontrolę nadsyłanych wniosków o wypłatę dotacji, sprawozdań oraz dokumentów, stanowiących do nich załączniki.

Wojewodowie Opolski, Podkarpacki, Podlaski i Wielkopolski podejmowali skuteczne działania w celu wyegzekwowania od wszystkich beneficjentów korzystających z dotacji, obowiązku terminowego złożenia sprawozdania z jej wykorzystania. Natomiast Wojewoda Zachodniopomorski czynił to nieskutecznie.

- *W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, m.in. że:*
 - *od dwóch beneficjentów, z naruszeniem przepisów § 8 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych [...] i wbrew zapisom umowy o dofinansowanie, nie wyegzekwowano zwrotu niewykorzystanej części dotacji w łącznej wysokości 29.634 zł w ustalonym terminie zwrotu (środki zostały zwrócone z opóźnieniem 14-21 dni),*
 - *od sześciu beneficjentów wyegzekwowano, po obowiązującym terminie (31 grudnia 2009 r.) z opóźnieniem od 5 do 35 dni, końcowe rozliczenia finansowe,*
 - *od trzech beneficjentów nie wyegzekwowano w ogóle końcowych rozliczeń finansowych (dopiero w wyniku kontroli NIK, jednostki te przesłały rozliczenia),*
 - *wobec beneficjentów, którzy nie dochowali terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji lub przekazali rozliczenia końcowe po terminie. Urząd nie wszczął procedury związanej z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁹.*

Wojewoda Wielkopolski nie przestrzegał postanowień zawartej z powiatem wolsztyńskim umowy (nr 65/09) o dofinansowanie dotacją celową w zakresie terminu finansowego zakończenia realizacji inwestycji.

- *Zaakceptowane zostały wydatki beneficjenta zapłacone dziewięć dni po terminie finansowego zakończenia realizacji projektu (ostatnią fakturę zapłacono w dniu 30 grudnia 2009 r., a termin finansowego zakończenia realizacji projektu zapisany w umowie upływał w dniu 21 grudnia 2009 r.). Wskazać należy, że beneficjent nie zgłosił w formie pisemnej wniosku o przedłużenie terminu finansowego zakończenia realizacji projektu, do czego był zobowiązany postanowieniami umowy. Akceptacja ta nastąpiła jednak – jak wynika ze złożonych wyjaśnień – po przeprowadzeniu analizy kwalifikowalności tych wydatków ze względu na to, że wydatek został poniesiony w 2009 r. zgodnie z decyzją Wojewody Wielkopolskiego o przyznaniu tych środków.*

Wojewodowie Opolski, Podkarpacki, Podlaski i Wielkopolski przeprowadzili łącznie 43 kontrole następcze inwestycji w miejscu ich realizacji. Np.:

- *spośród 25 przeprowadzonych przez Wojewodę Wielkopolskiego kontroli (na 74 inwestycje zrealizowane w 2009 r.), w wyniku 15 (60%) stwierdzono nieprawidłowości,*

²⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

w szczególności w zakresie naruszania postanowień umów o udzielanie dotacji na realizację inwestycji. Dotyczyły one m.in. błędów w postępowaniach przetargowych, wadliwego wykonania robót budowlanych, nierzetelnego prowadzenia ewidencji księgowej, nieegzekwowania od wykonawcy kar za opóźnienia w realizacji inwestycji (252.515,19 zł umowa nr 7/09), a także finansowania niewykonanego zakresu robót (59.904,45 zł umowa nr 7/09). Stwierdzono ponadto nieprawidłowości związane z wykorzystaniem dotacji, skutkujące koniecznością zwrotu jej części przez beneficjenta (kwota 144.546,19 zł została zwrócona - umowa nr 65/09, a wobec kwoty 29.952,23 zł postępowanie nie zakończyło się do dnia zakończenia kontroli umowa nr 7/09). Do kierowników kontrolowanych podmiotów skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające wnioski mające na celu usunięcie przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości. Wnioski te są w trakcie realizacji.

Wojewoda Zachodniopomorski nie przeprowadził u beneficjentów kontroli realizacji projektów w 2009 r. Przed płatnością dotacji dokonywał tylko weryfikacji dokumentów składanych przy wnioskach o płatność. Jak wyjaśniono, z uwagi na obłożenie pracą Wydziału Certyfikacji i Funduszy Europejskich Urzędu, kontrole wszystkich 40 projektów zaplanowano w II półroczu 2010 r.

Wojewodowie prawidłowo, tj. w terminie 30 dni od dnia otrzymania sprawozdań z wykorzystania dotacji od jednostek, przekazywali MSWiA zbiorcze zestawienia z wykorzystania dotacji w 2009 r.

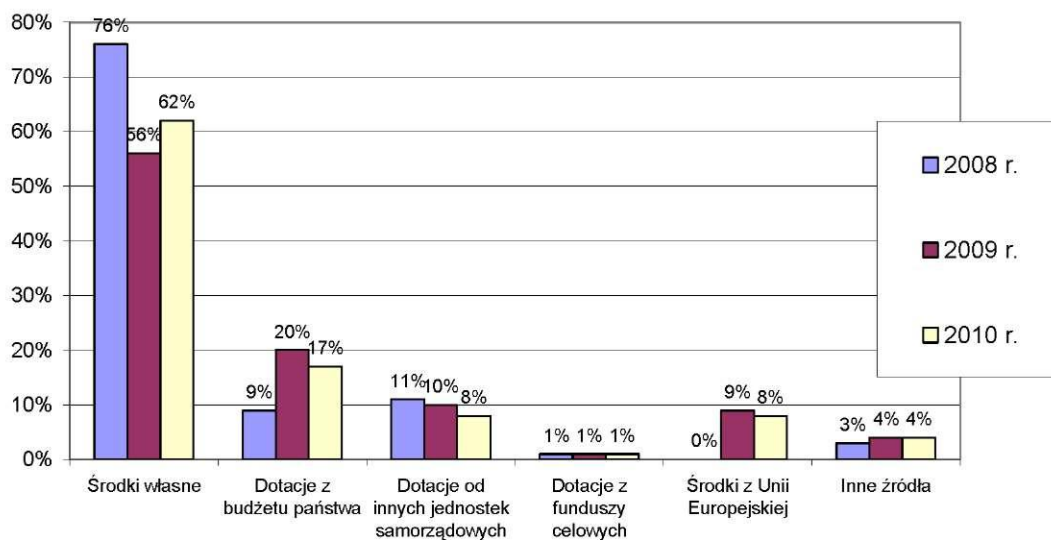
3.3.3. Działania prowadzone przez zarządców dróg

Dane ogólne

Realizacją zadań w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg lokalnych w ramach zawartych umów z wojewodami zajmowały się w przypadku powiatów wydzielone jednostki organizacyjne (powiatowe zarządy dróg), a w przypadku gmin bezpośrednio komórki organizacyjne urzędów gmin i miast. Wyjątek dotyczył powiatu grajewskiego, gdzie w okresie objętym kontrolą na terenie powiatu, realizowane były trzy inwestycje (przebudowa odcinka drogi Tarachy-Bęćkowo, przebudowa odcinka ul. Elewatorskiej ze skrzyżowaniem z ul. Robotniczą w Grajewie oraz remont odcinka ul. Mazowieckiej w Wąsoszu). Starostwo Powiatowe w Grajewie realizowało dwie ww. przebudowy. Remont odcinka ul. Mazowieckiej w Wąsoszu realizowany był natomiast przez Zarząd Dróg Powiatowych w Grajewie. Sytuacja taka wynikała z decyzji Rady Powiatu Grajewskiego, która w uchwałach budżetowych na 2009 r. i 2010 r. postanowiła, że jednostką organizacyjną odpowiedzialną za realizację przebudowy dróg jest Starostwo Powiatowe w Grajewie, zaś remontu dróg – Zarząd Dróg Powiatowych w Grajewie.

Źródła finansowania wydatków na drogi publiczne u badanych zarządców dróg w latach 2008 – 2010 (I półrocze) obrazuje diagram:

Źródła finansowania wydatków na drogi publiczne u badanych zarządców



Większość wydatków na drogi publiczne u kontrolowanych zarządców dróg pochodziła ze środków własnych samorządów (odpowiednio 76%, 56% i 62%). Pozytywnym zjawiskiem jest wzrastający (w porównaniu do 2008 r.) udział pozyskiwania środków na drogi publiczne (głównie na zadania inwestycyjne) z innych źródeł (niż budżety samorządów), z których najważniejsze były dotacje celowe z budżetu państwa (w tym ze środków *Programu*) oraz środki pochodzące z Unii Europejskiej.

Szczegółowy udział środków w wydatkach badanych jednostek na drogi publiczne z uwzględnieniem źródeł ich pochodzenia przedstawiono w zestawieniu poniżej:

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki (w tys. zł)	Źródła sfinansowania wydatków (kwota w tys. zł)					
			Środki własne	Dotacje z budżetu państwa	Dotacje od innych jednostek samorządowych	Dotacje z funduszy celowych	Środki z Unii Europejskiej	Inne źródła
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Rok 2008								
1.	Drogi publiczne ogółem	170.776	129.801	15.721	17.983	1.426	527	5.318
	w tym:	100%	76%	9%	11%	1%	0%	3%
a	na zadania inwestycyjne	94.217	63.851	12.038	11.987	1.015	527	4.799
b	na zadania remontowe	41.246	30.648	3.683	5.985	411	0	519
c	inne	35.313	35.302	0	11	0	0	0

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki (w tys. zł)	Źródła sfinansowania wydatków (kwota w tys. zł)					
			Środki własne	Dotacje z budżetu państwa	Dotacje od innych jednostek samorządo- wych	Dotacje z funduszy celowych	Środki z Unii Europejskiej	Inne źródła
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Rok 2009								
2.	Drogi publiczne ogółem	297.128	164.909	59.839	28.975	4.399	26.391	12.615
	w tym:	100%	56%	20%	10%	1%	9%	4%
a	<i>na zadania inwestycyjne</i>	203.162	89.965	49.022	22.643	3.159	26.391	11.982
b	<i>na zadania remontowe</i>	49.437	30.726	10.817	6.246	1.240	0	408
c	<i>inne</i>	44.529	44.218	0	86	0	0	225
Rok 2010 (I półrocze) oraz założone zadania realizowane z Programu								
3.	Drogi publiczne ogółem	261.167	162.237	43.840	21.543	3.133	20.212	10.202
	w tym:	100%	62%	17%	8%	1%	8%	4%
a	<i>na zadania inwestycyjne</i>	188.637	97.670	42.120	16.638	1.833	20.212	10.164
b	<i>na zadania remontowe</i>	37.464	29.914	1.720	4.530	1.300	0	0
c	<i>inne</i>	35.066	34.653	0	375	0	0	38

Jakość i skuteczność sprawowanego zarządu nad drogami

Wśród 35 skontrolowanych zarządców dróg szesnastu z nich³⁰ (45,7%) nie posiadało opracowanego planu rozwoju sieci drogowej, mimo takiego obowiązku wynikającego z treści przepisów art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Brak tych planów znacznie utrudniał kompleksowe rozwiązywanie problemów drogowych występujących na obszarach gmin i powiatów. Wobec braku opracowań planistycznych rozwoju sieci drogowej w gminach i powiatach nie można stwierdzić, czy wybór zadań realizowanych w ramach Programu był optymalny.

- W Powiatowym Zarządzie Dróg w Szczecinku odstąpiono od opracowania planu rozwoju sieci drogowej, co było tłumaczone ujęciem wykazu dróg do remontu w „Planie rozwoju regionalnego na lata 2005 – 2008” i dokonaniem oceny w 2001 r. stanu technicznego dróg w „Strategii Rozwoju Powiatu Szczecineckiego do roku 2015”.
- w Urzędzie Gminy w Namysłowie elementy takiego planu ujęte były w innych, czterech przyjętych w Gminie dokumentach. W ocenie NIK, plany te, zawarte w nich wnioski i kierunki działań, miały wpływ na postępowanie organów Gminy w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg gminnych oraz przy współfinansowaniu tych zadań w ramach Programu 2008-2011, nie były jednak kompleksowe.

³⁰ Urząd Gminy w Będzinie, Urząd Miasta i Gminy w Ińsku, Urząd Miejski w Międzyzdrojach, Urząd Miejski w Namysłowie, Urząd Miasta w Nysie, Urząd Gminy w Olszance, Urząd Miasta w Strzelcach Opolskich, Urząd Miejski w Tychowie, Urząd Gminy w Wągrowcu, Urząd Miasta i Gminy w Wolsztynie, Powiatowy Zarząd Dróg w Kole, Zarząd Dróg Powiatowych w Kołobrzegu, Zarząd Dróg Powiatowych w Miełcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu, Zarząd Dróg Powiatowych w Stargardzie Szczecińskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Szczecinku.

- w Urzędzie Gminy Insko „Plan rozwoju sieci drogowej na terenie Gminy Insko w latach 2010 – 2015” został opracowany i przyjęty przez Radę Miejską dopiero w trakcie kontroli NIK.

Ustalono, że 20 zarządców dróg³¹ (57,1% skontrolowanych) nie prowadziło księzek dróg, lub że prowadzona ewidencja dróg była niekompletna albo nieaktualna. Także u 16 zarządców³² (45,7%) brak było dzienników objazdu dróg lub były one niekompletne. Naruszało to postanowienia odpowiednio §10 i §11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom³³. Braki te zarządcy dróg uzasadniali w szczególności niedoborem środków finansowych lub brakiem odpowiednich specjalistów.

- W Urzędzie Gminy Turośń Kościelna nie prowadzono 38 księzek dróg i dziennika objazdu dróg (spośród 40 dróg gminnych).
- Wójt Gminy Olszanka nie dysponował aktualnymi i wiarygodnymi danymi o długości 18 dróg gminnych (wszystkich),
- Urząd Gminy Insko w ogóle nie prowadził księzek drogi i dziennika objazdu dróg. Urząd zlecił opracowanie ewidencji dróg, w tym księzek dróg w marcu 2009 r., tj. w 11 miesiącu po upływie terminu wykonania (uaktualnienia) tej ewidencji, określonego w § 21 ust. 3 przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. (10 maja 2010 r.). Zlecenie to obejmowało tylko drogi w miejscowości Insko, a termin jego realizacji³⁴ - na prośbę zleceńobiorcy - został przesunięty na 20 lipca 2010 r.,
- w Urzędzie Gminy w Kańczudze książki drogi zostały założone wprowadzić dla wszystkich 52 odcinków zarządzanych dróg, ale jedynie dla czterech dróg były one częściowo wypełnione, a dla pozostałych 48 wypełniono tylko pierwszą stronę księzek. Nie prowadzono również dziennika objazdu dróg.

Odpowiedzialność za brak tych dokumentów lub ich nierzetelne prowadzenie ponoszą dyrektorzy zarządów dróg, wójtowie lub burmistrzowie oraz pracownicy upoważnieni do prowadzenia tych dokumentów.

Właściwe prowadzenie księzek dróg i dzienników objazdu dróg jest ważne zarówno z punktu widzenia prawidłowej znajomości stanu posiadania i stanu technicznego zarządzanych dróg, jak i ze względu na bezpieczeństwo ruchu

³¹ Urząd Gminy w Będzinie, Urząd Gminy Czeremcha, Urząd Miasta i Gminy w Insku, Urząd Miasta i Gminy w Kańczudze, Urząd Gminy Korycin, Urząd Miejski w Namysławie, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miasta i Gminy w Obornikach, Urząd Gminy w Olszance, Urząd Miasta i Gminy w Ropczycach, Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich, Urząd Gminy w Turośni Kościelnej, Urząd Miejski w Tychowie, Urząd Gminy w Wągrowcu, Urząd Miasta i Gminy w Żolyni, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Hajnówce, Powiatowy Zarząd Dróg w Kole, Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu, Zarząd Dróg Powiatowych w Szczecinku.

³² Urząd Gminy w Będzinie, Urząd Miasta i Gminy w Insku, Urząd Miasta i Gminy w Kańczudze, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miasta i Gminy w Obornikach, Urząd Gminy w Olszance, Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich, Urząd Gminy w Turośni Kościelnej, Urząd Miejski w Tychowie, Urząd Gminy w Wągrowcu, Urząd Miasta i Gminy w Żolyni, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Kole, Zarząd Dróg Powiatowych w Mielcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu, Zarząd Dróg Powiatowych w Szczecinku.

³³ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582.

³⁴ 31 maja 2009 r.

drogowego. Dokumenty te przeznaczone są do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w całym okresie użytkowania dróg. Do książek tych dołączone być powinny również protokoły z kontroli obiektu budowlanego, oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego oraz dokumenty, o których mowa w art. 63 *Prawa budowlanego* (dokumentacja budowy i dokumentacja powykonawcza), jak również opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania. Brak pełnej wiedzy o stanie technicznym ogranicza możliwość prowadzenia planowej gospodarki drogami, tj. należyte wykonywanie czynności związanych z bieżącym utrzymaniem, remontami, przebudową, a także budową nowych dróg.

Także u 25 zarządców³⁵ (71,4% objętych kontrolą) stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, zarówno pod względem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i ich stanu technicznego. Zaniechania te dotyczyły nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie lub nie na wszystkich zarządzanych drogach oraz nierzetelnej dokumentacji faktu ich przeprowadzenia. Zaniechania takie stanowiły naruszenie postanowień przepisów art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, a także art. 62 ust. 1 pkt 1a oraz pkt 2 *Prawa budowlanego*. Zaniechanie dokonywania obowiązkowych przeglądów obiektów budowlanych, określonych w art. 62 ust. 1 *Prawa budowlanego*, nosi znamiona wykroczenia określonego w art. 93 pkt 8 tej ustawy.

- *W Urzędzie Gminy w Kańczudze na 52 odcinki zarządzanych dróg jedynie na trzech zostały przeprowadzone okresowe kontrole stanu technicznego, w tym na dwóch wytypowanych do remontu w ramach Programu,*
- *w Urzędzie Miejskim w Nysie w latach 2008 - 2009 udokumentowano przeprowadzenie kontroli stanu technicznego na odpowiednio 58% i 55% zarządzanych dróg,*
- *w latach 2008-2010 (do 30 czerwca) Zarząd Dróg Powiatowych w Grajewie nie przeprowadzał żadnych okresowych kontroli stanu technicznego dróg,*
- *przeprowadzone przez Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu okresowe kontrole stanu dróg, odnotowywano w dziennikach czynności (zamiast w dzienniku objazdu dróg). Kontrole te nie obejmowały przeglądów stanu technicznego dróg (rocznych i pięcioletnich), do których zobowiązuje art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego.*

Zaniechanie prowadzenia tych kontroli może skutkować zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Odpowiedzialnymi za brak okresowych kontroli

³⁵ Urząd Gminy Czeremcha, Urząd Miasta i Gminy w Inisku, Urząd Miasta i Gminy w Kańczudze, Urząd Gminy Korycin, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miasta i Gminy w Obornikach, Urząd Gminy w Olszance, Urząd Miasta i Gminy w Ropczycach, Urząd Miasta i Gminy w Szamocinie, Urząd Gminy w Turośni Kościelnej, Urząd Miejski w Tychowie, Urząd Gminy w Wągrowcu, Urząd Miasta i Gminy w Wolsztynie, Urząd Miasta i Gminy w Żolyni, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Dębicy, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Grajewie, Zarząd Dróg Powiatowych w Hajnówce, Zarząd Dróg Powiatowych w Kolobrzegu, Zarząd Dróg Powiatowych w Mielcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Stargardzie Szczecińskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Strzyżowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Szczecinku, Powiatowy Zarząd Dróg w Środzie Wielkopolskiej.

dróg byli dyrektorzy poszczególnych zarządów dróg lub wójtowie, burmistrzowie gmin. Przyczyną nieprzeprowadzenia tych kontroli był w większości przypadków brak znajomości przepisów obowiązujących w tym zakresie przez osoby odpowiedzialne lub brak pracowników posiadających wymagane uprawnienia budowlane. Za kontrole okresowe uznawano niejednokrotnie czynności związane z bieżącym utrzymaniem dróg, a polegające na dokonywaniu ich objazdów.

U pozostałych 10 zarządców (28,6% objętych kontrolą) przeglądy te przeprowadzano, a ich wyniki były wykorzystywane zarówno przy likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i uwzględniane przy typowaniu odcinków dróg do przebudowy, budowy i remontów w ramach *Programu*.

Opisane wyżej nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji dróg, jak również nieprzeprowadzanie przeglądów okresowych kontroli stanu dróg przekładały się na niedostateczną znajomość stanu własnej sieci drogowej, co powodowało niemożność przedstawienia rzetelnej oceny stanu sieci drogowej gmin i powiatów. Zarządca drogi (Urząd Gminy w Wągrowcu) nie potrafił przedstawić danych w zakresie stopnia dekapitalizacji administrowanych dróg (relacja długości dróg gminnych wymagających remontu do całkowitej ich długości). Dane w tym zakresie podawane przez innych zarządców były bardzo zróżnicowane i wahały się od niecałych 2% w Urzędzie Miejskim w Obornikach, do 100% w Powiatowym Zarządzie Dróg w Stargardzie Szczecińskim.

Wielkości dotyczące długości i charakteryzujące stan sieci drogowej³⁶, według danych przedstawionych przez jednostki skontrolowane, przedstawiono w zestawieniu poniżej:

Lp.	Wyszczególnienie	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r. ³⁷
1	2	3	4	5	6
województwo opolskie					
1	Długość dróg publicznych w badanych jednostkach (w km) w tym:	3.318	3.320	3.322	3.345
a	gminnych	942	944	950	974
b	powiatowych	1.916	1.916	1.912	1.911
2	Poziom dekapitalizacji zarządzanych dróg	55%	56%	54%	52%
województwo podkarpackie					
1	Długość dróg publicznych w badanych jednostkach (w km) w tym:	3.565	3.569	3.569	3.563
a	gminnych	1.694	1.699	1.699	1.702
b	powiatowych	1.526	1.526	1.526	1.526
2	Poziom dekapitalizacji zarządzanych dróg	66%	60%	49%	43%
województwo podlaskie					
1	Długość dróg publicznych w badanych jednostkach (w km) w tym:	4.623	5.134	5.137	5.146
a	gminnych	2.207	2.719	2.722	2.742
b	powiatowych	1.939	1.938	1.938	1.927
2	Poziom dekapitalizacji zarządzanych dróg	62%	60%	55%	54%

³⁶ Poziom dekapitalizacji (stosunek procentowy długości dróg wymagających remontu do całkowitej ich długości) ustalony został w toku kontroli zarządców na podstawie dostępnych (niepełnych) danych wynikających z ewidencji dróg.

³⁷ Prognozowane po zakończeniu realizacji zadań z *Programu* przewidzianych w 2010 r.

Lp.	Wyszczególnienie	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r. ³⁷
1	2	3	4	5	6
województwo wielkopolskie					
1	Długość dróg publicznych w badanych jednostkach (w km) w tym:	4.432	4.434	4.437	4.437
a	gminnych	2.302	2.301	2.306	2.306
b	powiatowych	1.661	1.659	1.657	1.657
2	Poziom dekapitalizacji zarządzanych dróg	28%	29%	29%	29%
województwo zachodniopomorskie					
1	Długość dróg publicznych w badanych jednostkach (w km) w tym:	3.383	3.383	3.366	3.345
a	gminnych	1.003	1.008	1.021	1.022
b	powiatowych	1.793	1.788	1.759	1.736
2	Poziom dekapitalizacji zarządzanych dróg	70%	68%	65%	62%
Razem					
1	Długość dróg publicznych w badanych jednostkach (w km) w tym:	19.320	19.840	19.831	19.836
a	gminnych	8.149	8.670	8.698	8.747
b	powiatowych	8.835	8.829	8.792	8.757
2	Poziom dekapitalizacji zarządzanych dróg	56%	54%	51%	48%

Z zaprezentowanych danych wynika m.in., że w latach 2007-2010 poziom dekapitalizacji dróg powiatowych i gminnych był różny. Najlepszy ich stan stwierdzono w województwie wielkopolskim (poziom dekapitalizacji wyniósł średnio 28,5%). W pozostałych województwach objętych kontrolą średni stan dekapitalizacji dróg lokalnych w ww. latach wynosił od 66,3% w województwie zachodniopomorskim, do 54,3% w województwie opolskim.

Średni poziom dekapitalizacji dróg powiatowych i gminnych w pięciu kontrolowanych województwach (na przestrzeni lat 2007 – 2010) wynosił 52,3%.

Większość skontrolowanych zarządców dróg (32 na 35) terminowo sporządzała i przekazywała (*do końca miesiąca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego*) do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad roczne informacje o sieci dróg publicznych³⁸. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości były następujące:

- *Urząd Miasta i Gminy w Ropczycach przekazał roczną informację o sieci dróg publicznych za 2009 r. z dwunastodniowym opóźnieniem, Urząd Miejski w Międzyzdrojach z siedmiodniowym opóźnieniem, a Zarząd Dróg Powiatowych w Szczecinku sprawozdań takich za 2007 i 2008 r. w ogóle nie przekazał (w wyniku zaniedbań obowiązków pracowniczych).*

Udzielanie zamówień publicznych

Wybór trybów udzielenia zamówienia publicznego na budowę, przebudowę lub remont dróg, poza opisanymi w tym rozdziale nieprawidłowościami i uchybieniami (na podstawie 84 zawartych umów), był zgodny z zasadami określonymi w PZP.

³⁸ Uregulowania w tym zakresie wynikają z przepisów §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 promach (Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583).

- Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Gostyniu udzielając w dniu 6 października 2008 r., w trybie zapytania o cenę, zamówienia na wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad zadaniem pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 4930 P Poraj - Czachorowo”, o wartości 58.718,08 zł, naruszył art. 70 PZP, zgodnie z którym zamawiający może udzielić zamówienia w tym trybie, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych. Usługa pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego nie jest, zdaniem NIK, usługą powszechnie dostępną o ustalonych standardach jakościowych, a ponadto nie może być realizowana przez dowolnego wykonawcę, lecz wyłącznie przez osoby lub podmioty zatrudniające osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane, w zakresie pełnienia funkcji nadzoru inwestorskiego w danej specjalności (działania te stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o jakich mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

W 84 umowach na budowę, przebudowę lub remonty dróg określona była formuła prawna prowadzonego postępowania przetargowego. Poza jednym przypadkiem treść zawieranych umów była zgodna ze SIWZ.

- W Urzędzie Miasta i Gminy w Ropczycach w § 6 umowy dotyczącej zadania „Remont drogi gminnej nr 107541 R Łączki Kucharskie Ropczyce” zapisano, że „Zamawiający zastrzega sobie prawo zmniejszenia zakresu rzeczowego robót bez zgody Wykonawcy”, podczas gdy zapisu takiego nie zawierała SIWZ (w wyjaśnieniu wskazano m.in., że zapis taki zaakceptował wykonawca). Zgodnie z przepisami art. 140 ust. 3 PZP umowa podlega unieważnieniu w części wykraczającej poza określenie przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ.

Zarządcy dróg przestrzegali zakazu dzielenia zamówień na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy oraz zaniżania wartości zamówienia (art. 32 ust. 2 PZP).

W dwóch przypadkach (spośród 84) stwierdzono nierzetelne dokumentowanie przebiegu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

- W Urzędzie Miejskim w Obornikach w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania „Rozwój obszaru aktywizacji gospodarczej i poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w gminie Oborniki poprzez budowę systemu komunikacyjnego w ciągu dróg gminnych i powiatowych ciąg ul. Towarowej” omyłkowo podano, niezgodne ze stanem faktycznym daty składania i otwarcia ofert, co stanowiło naruszenie § 2 pkt 8 i 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego^{39,40}.
- W postępowaniu o udzielenie przez Urząd Miasta i Gminy w Kańczudzie zamówienia na remont drogi Łopuszka Mała Hucisko Nienadowskie w SIWZ nie zamieszczono informacji o formalnościach, jakie powinny zostać dopełnione po wyborze oferty w celu

³⁹ Dz. U. Nr 188 poz. 1154.

⁴⁰ Od dnia 10 listopada 2010 r. obowiązuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 223 poz. 1458).

zawarcia umowy w sprawie zamówień publicznych. Podano także niewłaściwy termin na wniesienie protestu oraz inny niż we wzorze oferty termin realizacji zamówienia.

We wszystkich przypadkach zgodnie z art. 17 ust. 2 PZP, osoby wykonujące w danym postępowaniu czynności po stronie zamawiającego złożyły wymagane oświadczenia. Zgodnie z art. 96 ust. 1 PZP, podczas prowadzenia postępowania, zamawiający sporządzali pisemne protokoły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a zawarcie umów następowało w terminach określonych w art. 94 PZP.

Zamawiający prawidłowo – poza opisanym niżej przypadkiem – korzystali z zabezpieczeń należytego wykonania umów oraz zgodnie z treścią art. 147 PZP, określali konieczność złożenia przez wykonawców takich zabezpieczeń:

- *W Powiatowym Zarządzie Dróg w Gostyniu wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy nr I/PN/2010 z 24 marca 2010 r., dotyczącej realizacji zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 4907 P Gostyń – Pępowo – Dłoń; odcinek Pępowo – granica powiatów” wyegzekwowano dopiero po sześciu dniach od jej podpisania, mimo że zgodnie z pkt XV ppki 3 SIWZ tego zadania, zabezpieczenie musiało być wniesione w pełnej wysokości, niezależnie od jego formy, najpóźniej w dniu zawarcia umowy albo przed jej podpisaniem. W tej sytuacji zapis w § 10 pkt 2 ww. umowy, stanowiący że zabezpieczenie zostało wniesione, nie był zgodny ze stanem faktycznym. Było to skutkiem zaniedbania dyrektora PZD.*

Zwroty zabezpieczenia należytego wykonania umów dokonywane były zgodnie – poza wyjątkiem stwierdzonym w Powiatowym Zarządzie Dróg w Gostyniu – z warunkami umownymi, tj. w wysokościach i terminach z nich wynikających.

- *W PZD w Gostyniu stwierdzono opóźnienia w wypłacie wykonawcy zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 4965 P Dąbrówka - Strumiany - Borek Wlkp. do skrzyżowania z drogą powiatową nr 4087P” odsetek z tytułu przechowywania na oprocentowanym rachunku bankowym zabezpieczenia należytego wykonania umowy (33.099,89 zł). Zwrot ww. zabezpieczenia nie nastąpił, zgodnie z umową w terminie 30 dni po odbiorze ostatecznym. Zwrotu zabezpieczenia bez odsetek Zarząd dokonał dopiero 10 grudnia 2009 r., po otrzymaniu od wykonawcy wezwania, zamiast 27 września 2009 r. Wypłata należnych odsetek od ww. zabezpieczenia, w kwocie 834,99 zł, nastąpiła dopiero w dniu 21 czerwca 2010 r. Przyczyną tych nieprawidłowości były zaniedbania odpowiedzialnych pracowników.*

Sposób realizacji umów oraz efekty rzeczowe realizacji Programu

Wyboru odcinków do budowy, przebudowy lub remontu dróg 16⁴¹ spośród 35 zarządców (45,7%) dokonało na podstawie doraźnych wskazań lub innych dokumentów (*wieloletnie plany inwestycyjne, programy rozwoju lokalnego*), zamiast na podstawie aktualnego planu rozwoju sieci drogowej⁴². W pozostałych

⁴¹ Urząd Gminy w Będzinie, Urząd Gminy i Miasta w Ińsku, Urząd Miejski w Międzyzdrojach, Urząd Miejski w Namysłowie, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Gminy w Olszance, Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich, Urząd Miejski w Tychowie, Urząd Gminy w Wagrowcu, Urząd Miasta i Gminy w Wolsztynie, Powiatowy Zarząd Dróg w Kole, Zarząd Dróg Powiatowych w Kolobrzegu, Zarząd Dróg Powiatowych w Mielcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu, Zarząd Dróg Powiatowych w Stargardzie Szczecińskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Szczecinku.

⁴² Obowiązek opracowania planu rozwoju sieci drogowej wynika z art. 20 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

przypadkach, drogi do realizacji w ramach *Programu* wskazane zostały zgodnie z treścią planów rozwoju sieci drogowej.

Dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie przedsięwzięcia znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych, które były u zarządców dróg.

W wyniku realizacji zadań współfinansowanych ze środków *Programu* osiągnięto planowane efekty rzeczowe. We wszystkich przypadkach uzyskano, jak wynika z informacji uzyskanych w toku kontroli od Komend Powiatowych Policji, efekty w postaci poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego. Usprawnienia polegały przede wszystkim na wydzieleniu w wybranych projektach ścieżek rowerowych, zatok parkingowych, chodników i oświetlenia dróg. Poprawie uległo zarówno oznakowanie pionowe, jak i poziome dróg.

Zasadniczo, zdaniem NIK, otrzymana pomoc finansowa została wykorzystana przez zarządców dróg zgodnie z przeznaczeniem. Nie mniej przy realizacji zadań stwierdzono następujące odstępstwa dotyczące pierwotnego zakresu rzeczowego realizowanych projektów:

- w Urzędzie Miejskim w Nysie, według projektu budowlanego zadania „Przebudowa ulicy Sanockiej w Nysie”, przebudowę drogi przewidziano na odcinku 154,9 m. W protokole końcowym odbioru robót z dnia 24 września 2009 r. podano natomiast, że długość przebudowanego odcinka wynosiła 165,4 m (wielkość ta odpowiadała danym z wniosku do Wojewody Opolskiego z 12 listopada 2009 r. o dofinansowanie zadania w ramach *Programu*). Kontrola wykazała, że faktyczna długość odcinka przebudowanego wynosiła 155,9 m i była mniejsza o 9,5 m od danych w protokole odbioru, zaś dodatkowo, na odcinku 9,5 m wykonano roboty instalacyjne kanalizacji deszczowej i sieci wodociągowej (koszt niekwalifikowany, a tym samym nie wliczony do rozliczenia z Wojewodą);
- w Powiatowym Zarządzie Dróg w Kole, przy realizacji zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 3199P Mąkoszyn-Przybyłów na odcinku pl. Wolności - ul. Dworcowa w Babiaku”, na skutek błędnych założeń w dokumentacji projektowej inwestycji, po rozpoczęciu prac budowlanych wykonawca, Powiatowy Zarząd Dróg oraz inspektor nadzoru sporządzili dwa protokoły konieczności (z dnia 30 kwietnia i 9 czerwca 2009 r.), które ustalały odmienny od projektowanego sposób realizacji zadania. Zmiany dotyczyły w szczególności zastąpienia dwuspadowego przekroju poprzecznego nawierzchni, przekrojem jednospadowym, czego skutkiem było zmniejszenie liczby wpustów kanalizacji deszczowej z 18 do 10 oraz wykonanie dłuższego chodnika o 149,94 m². Mimo zmian sposobu realizacji zadania, PZD nie wystąpił do projektanta o zmianę dokumentacji projektowej (w trybie, o którym mowa w art. 36a ust. 5 i 6 ustawy Prawo budowlane). Także dane zawarte w sprawozdaniu z realizacji tego zadania przekazane Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 stycznia 2010 r. nie były zgodne z danymi wynikającymi z protokołu odbioru końcowego w zakresie liczby wpustów ulicznych;
- w Urzędzie Miasta i Gminy w Wolsztynie NIK stwierdziła m.in. nieprawidłowy przebieg procedury zmiany zakresu rzeczowego „Przebudowy ciągu drogowego ulic Sienkiewicza, Marcinkowskiego, Mickiewicza i Ogrodowej w Wolsztynie, łączącego drogę powiatową nr 3832P z drogą krajową nr 32”. Zakres rzeczowy określony w pozwoleniu na budowę z dnia 21 lipca 2008 r., różnił się od faktycznie wykonanego m.in. szerokością jezdni

(wykonanej w ul. Mickiewicza na długości 170 m o szerokości 5,5 m, zamiast 4,5 m). Poszerzenie jezdni o 1 m, stanowiło, zgodnie z postanowieniami art. 36a ust. 1 i 5 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, istotne odstępienie od zatwierdzonego projektu budowlanego i było dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pierwotnego pozwolenia na budowę. Urząd nie uzyskał przedmiotowego pozwolenia zamiennego. Ponadto, przekazane Wojewodzie sprawozdanie z wykorzystania dotacji oraz jego korekta, nie zawierały informacji o istotnej zmianie w wykonawstwie inwestycji. Także przy realizacji tego zadania gmina wprowadziła inną niż zatwierdzona organizację ruchu. W trakcie kontroli NIK, Urząd przywrócił zatwierdzoną pierwotnie organizację ruchu.

W zawartych umowach określano terminy rozpoczęcia robót i zakończenia całości zadania. Terminy te, zawarte w dokumentacji przetargowej były tożsame z postanowieniami umów o wykonanie robót drogowych. SST oraz umowa z wykonawcą uwzględniały warunki gwarancji i rękojmi.

Umowy zawarte z wykonawcami robót określały terminy i warunki odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

Integralną częścią umów na wykonanie robót budowlanych były SST. Precyzowały one wymagania dotyczące jakości materiałów wbudowywanych, zasady badania tych materiałów oraz zawierały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych. SST precyzowały także warunki dotyczące kontroli jakości robót m.in. poprzez sporządzenie programu zapewnienia jakości⁴³. Programy te winny zawierać m.in. wykaz sprzętu używanego do robót drogowych i produkcji mieszanek asfaltowo-bitumicznych oraz wyposażenie w sprzęt i urządzenia do pomiarów. Działaniami nierzetelnymi było niewyegzekwowanie od wykonawców robót przez 9 zarządców⁴⁴ (25,7%) programów zapewnienia jakości. Przyczyną tych nieprawidłowości były zaniedbania pracowników.

Zakres przedmiotowych SST – u kontrolowanych zarządców dróg – nie był dostosowany (w różnym zakresie) do zakresu zamówienia, gdyż zawierały one postanowienia i procedury zwykle stosowane przy budowie dróg krajowych i autostrad, czyli do dróg o wymaganych parametrach lepszych niż w przypadku dróg gminnych i powiatowych. W ocenie NIK, świadczy to o braku rzetelnego podejścia przy opracowywaniu przez zamawiających (zarządców dróg) przedmiotowych specyfikacji w taki sposób, aby w jak najlepszym stopniu odpowiadały one potrzebom i wymogom związanych z realizacją zadań objętych Programem.

W toku realizacji umów istotne nieprawidłowości, zdaniem NIK, występowały przy dokumentowaniu przebiegu realizacji zadań dofinansowywanych ze środków

⁴³ Do obowiązków wykonawcy – stosownie do specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót – należy opracowanie i przedstawienie do aprobaty inwestorowi (zamawiającemu) przed przystąpieniem do robót Programu Zapewnienia Jakości.

⁴⁴ Urząd Gminy w Będzinie, Urząd Miasta i Gminy w Kańczudze, Urząd Gminy Korycin, Urząd Miejski w Namysławowie, Urząd Gminy w Olszance, Urząd Miasta i Gminy w Wolsztynie, Urząd Miasta i Gminy w Żolyni, Zarząd Dróg Powiatowych w Kluczborku, Zarząd Dróg Powiatowych w Szczecinku.

Programu. Polegały one zwłaszcza na braku dokumentowania warunków pogodowych i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom, wykonywaniu robót drogowych w niesprzyjających warunkach pogodowych, braku udokumentowania odbioru robót zanikających lub ulegających zakryciu, nieegzekwowaniu od wykonawców robót obowiązku przedłożenia do akceptacji programów jakości bądź akceptacji programów niezgodnych z SST, a także na niedotrzymywaniu przez wykonawców umownego terminu realizacji robót.

W związku z tym, że integralną częścią umów były SST należy stwierdzić, że u 21 zarządców dróg⁴⁵ umowy te zostały wykonane z naruszeniem postanowień i ustaleń SST przy realizacji zadań.

W pięciu umowach⁴⁶ (spośród 84) z wykonawcami robót nie określono w sposób prawidłowy postanowień dotyczących kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. I tak np.:

- w Urzędzie Gminy w Żołyni (umowy zawarte z wykonawcą na realizację dwóch zadań) oraz Urzędzie Miasta i Gminy Kańczuga (na realizację jednego z dwóch zadań) nie zabezpieczono w pełni interesu Gmin. W umowach tych brak było m.in. zapisów dotyczących kar umownych lub odszkodowań w przypadku: przerw w pracy, wynikających z przyczyn zależnych od wykonawcy, opóźnień z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy i opóźnień z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie zamawiającego.

Siedmiu zarządców dróg⁴⁷ nie dokumentowało w trakcie prac, faktu odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu. W ocenie NIK, były to działania nierzetelne, narażające na możliwość wystąpienia w późniejszym okresie wad i konieczność ponownego wydatkowania środków na ich usunięcie.

- W Powiatowym Zarządzie Dróg w Szczecinku przy realizacji zadania „Przebudowa ulicy Al. Niepodległości w miejscowości Borne Sulinowo na długości 2.020 m roboty wyspecyfikowane w kosztorysie ofertowym były rozliczone pod względem ilościowym i zgłoszone inspektorowi nadzoru do odbioru na drukach kontroli robót, wg których wszystkie roboty wykonywane były w okresie od marca do 15 września 2009 r. i zgłoszone do odbioru w ostatnim dniu ich realizacji⁴⁸. Fakt wykonania robót potwierdzał inspektor nadzoru, nie podając daty dokonania odbioru. W tym przypadku taki sposób dokonywania oraz dokumentowania odbiorów robót wskazuje na brak należytych starań o jakość

⁴⁵ Urząd Gminy w Będzinie, Urząd Gminy Czeremcha, Urząd Miasta i Gminy w Kańczudze, Urząd Gminy Korycin, Urząd Miejski w Namysławie, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miasta i Gminy w Obornikach Wlkp., Urząd Miasta i Gminy w Pilźnie, Urząd Miasta i Gminy w Szamocinie, Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich, Urząd Miasta i Gminy w Wolsztynie, Urząd Miasta i Gminy w Żolyni, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Hajnówce, Zarząd Dróg Powiatowych w Kluczborku, Powiatowy Zarząd Dróg w Kole, Zarząd Dróg Powiatowych w Kolobrzegu, Zarząd Dróg Powiatowych w Mielcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Stargardzie Szczecińskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Szczecinku, Powiatowy Zarząd Dróg w Środzie Wielkopolskiej.

⁴⁶ Po dwie w Urzędzie Gminy w Tychowie i Urzędzie Gminy w Żolyni oraz jednej w Urzędzie Miasta i Gminy Kańczuga.

⁴⁷ Urząd Gminy w Będzinie, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Grajewie, Zarząd Dróg Powiatowych w Kolobrzegu, Zarząd Dróg Powiatowych w Stargardzie Szczecińskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Szczecinku, Powiatowy Zarząd Dróg w Środzie Wielkopolskiej

⁴⁸ Cztery dni od daty zgłoszenia wykonawcy o zakończeniu robót.

wykonywanych prac. Niespełna rok po odbiorze robót, zaszła konieczność wykonania w ramach gwarancji miejscowych napraw chodników i ścieżek rowerowych (powstawanie kolein), a także wymiany „warstwy użyźnionej” na trawnikach w pasie drogowym.

Nie w pełni rzetelne były ostateczne odbiory robót drogowych, których dokonanywano w terminach określonych w umowach (jedynie Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu dokonał końcowego odbioru jednego zadania z pięciodniowym opóźnieniem). U siedmiu zarządców⁴⁹ dokonywane odbiory końcowe robót drogowych nie zapewniały – w ocenie NIK – możliwości weryfikacji i potwierdzenia wykonania tych robót zgodnie z warunkami określonymi w umowach z wykonawcami.

- W Urzędzie Miejskim w Nysie ujawniono rozbieżności w danych o długości odcinka kanalizacji deszczowej. W protokole odbioru końcowego wykazano, że kanalizację wykonano na długości 139,70 m (koszt kwalifikowany), podczas gdy w zestawieniu powykonawczym uprawnionego geodety i w protokole robót zanikających wykazano 168,65 m. Przedstawiciel firmy sprawującej nadzór inwestorski wyjaśnił, że długość ww. sieci wykazana w protokole z odbioru końcowego jest prawidłowa, a przyczyną niezgodności były błędne zapisy wykonawcy zadania i inspektorów nadzoru, a także niedopatrzenie ze strony samego nadzoru inwestorskiego. W trakcie kontroli NIK przedstawiciel nadzoru inwestorskiego przedłożył poprawioną dokumentację odbioru ww. kanalizacji, w której podano wykonanie tej sieci na długości 145,35 m.
- w Urzędzie Miasta i Gminy w Kańczudze ustalono, że odbioru końcowego remontu drogi Łopuszka Mała – Hucisko Nienadowskie dokonano protokołem z dnia 21 lipca 2009 r., mimo nieprzedłożenia przez wykonawcę opinii technologicznej, którą zgodnie z SST należało sporządzić na podstawie wszystkich badań i pomiarów, załączonych do dokumentacji odbioru.

Przy odbiorach końcowych wyznaczano terminy usunięcia ujawnionych wad i usterek. Dotyczyły one głównie jakości wykonanych robót, konieczności napraw lub uzupełnień w zakresie: prac porządkowych, wymiany lub regulacji włączów studzienek technicznych, montażu barier ochronnych (przy wjazdach do posesji i przy obrzeżach chodników), przebrukowania części nawierzchni, montażu słupków blokujących, oczyszczenia nawierzchni bitumicznej i innych. Jednak w dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości przy odbiorze i rozliczeniu usunięcia niedoróbek.

- W Urzędzie Gminy w Tychowie mimo usterek ujawnionych 25 listopada 2009 r. w trakcie odbioru końcowego przebudowy ulic w Tychowie. Urząd zapłacił za całość zadania kwotę ustaloną w umowie. Termin usunięcia usterek ustalony został na 30 maja 2010 r., lecz wykonawca – dopiero po interwencji Urzędu – 9 czerwca 2010 r. zawiadomił o wykonaniu robót.
- W Urzędzie Miejskim w Namysłowie przeprowadzony w dniu 23 listopada 2009 r. odbiór końcowy, wykazał 19 usterek. Wykonawca zgłosił usunięcie wszystkich usterek i w dniu

⁴⁹ Urząd Gminy Czeremcha, Urząd Miasta i Gminy Kańczuga, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Hajnówce, Powiatowy Zarząd Dróg w Mielcu, Powiatowy Zarząd Dróg w Szczecinku.

4 grudnia 2009 r. zadanie zostało ostatecznie odebrane bez uwag. Jednak z tytułu nieterminowego zakończenia zadania, zgodnie z umową Gmina naliczyła wykonawcy karę w wysokości 227.400 zł. Na podstawie wniosku wykonawcy (uzasadnionego niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi we wrześniu i październiku 2009 r.), Burmistrz posiadający uprawnienie ustalone w § 6 pkt 1 uchwały organu stanowiącego Gminy⁵⁰, podjął decyzję o odstąpieniu od potrącania kary umownej (227.400 zł) z faktury końcowej wykonawcy (działania te noszą znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych). Przy podejmowaniu powyższej decyzji Burmistrz wziął pod uwagę pisemną deklarację wykonawcy o darowiźnie w formie wykonania do końca czerwca 2010 r. robót budowlanych na drodze gminnej o wartości wg kosztorysu inwestorskiego 217.341 zł (tj. 96% kwoty naliczonej kary).

Ponadto przy podejmowaniu decyzji o umorzeniu odsetek Burmistrz błędnie ocenił sytuację finansową wnioskodawcy, bowiem dokonał tej oceny nie na podstawie dokumentów za okres poprzedzający złożenie wniosku o umorzenie odsetek, lecz na podstawie dokumentów będących w dyspozycji Gminy z okresu prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Stanowiło to odstępstwo od zasad ustalonych w § 5 pkt 2 lit. a-c powołanej uchwały organu stanowiącego Gminy.

Zarządcy dróg, w umowach z wykonawcami uwzględniali zabezpieczenia w zakresie gwarancji oraz rękojmi. Wykonawcy udzielali ich na okres od trzech do pięciu lat.

Zarządcy dróg, poza jednym przypadkiem, prawidłowo zabezpieczali środki własne na realizację zadań dofinansowanych z Programu.

- Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Szczecinku zaciągnął zobowiązanie z przekroczeniem zakresu posiadanego upoważnienia. Zgodnie z warunkami umowy nr 1/09 z 6 marca 2009 r. na wykonanie robót budowlanych na zadanie „Przebudowa ulicy Al. Niepodległości w miejscowości Borne Sulinowo na długości 2.020 m”, 18 sierpnia 2009 r. podpisał zlecenie⁵¹ na roboty dodatkowe opiewające na kwotę 144,4 tys. zł (2,1% wartości tego zadania), która o 133,2 tys. zł przekraczała aktualny wówczas plan wydatków. W tym czasie wolne środki budżetowe wynosiły 11,2 tys. zł (tj. 7,8% kwoty zaciągniętego zobowiązania), a o ich zwiększenie dyrektor wystąpił do Rady Powiatu dopiero w dniu 24 listopada 2009 r.⁵² Podjęte przez dyrektora PZD działania stanowiły czyn wskazujący na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

⁵⁰ Uchwała nr XXXIII/247/06 z dnia 2 marca 2006 r. Rady Miejskiej w Namysławie w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. Urz. Województwa Opolskiego, Nr 28, poz. 994). Uchwałę podjęto na podstawie art. 43 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), która obowiązywała od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2009 r.

⁵¹ Pismo PZD.7-22/27RD/09 podpisane przez dyrektora.

⁵² Uchwałą nr XLVI/331/09 Rady Powiatu z dnia 4 grudnia 2009 r. plan wydatków inwestycyjnych PZD został zwiększony o wnioskowane 133,2 tys. zł.

Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK

W dwóch przypadkach zarządcy drogi nie zrealizowali wniosków z poprzednich kontroli NIK. I tak:

- wniosek o przeprowadzanie kontroli okresowych dróg, sformułowany został w wystąpieniu dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie do dyrektora Zarządu Dróg w Dębicy, z dnia 27 listopada 2009 r., po kontroli P/09/150 „Działalność zarządzających drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego”. Bieżąca kontrola NIK wykazała, że działania organizacyjne, podejmowane przez Zarząd w kwestii zatrudnienia uprawnionych pracowników do prowadzenia przeglądów, były niewystarczające, a wniosek powyższy nie został w pełni zrealizowany,
- w Powiatowym Zarządzie Dróg w Stargardzie Szczecińskim w toku kontroli NIK przeprowadzonej w II kwartale 2008 r. stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji dróg (kontrola P/08/064 „Działalność administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych”). Bieżąca kontrola także wykazała, że w tym zakresie nie uzyskano wymaganego i zadowalającego prowadzenia dokumentów ewidencji dróg.

Kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali NIK o działaniach podjętych w sprawie realizacji tych wniosków, które nie były jednak efektywne.

Współdziałanie gminnych i powiatowych zarządców dróg z zarządcami dróg wojewódzkich

Jednym z założeń Programu było wsparcie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich (...), mające prowadzić do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych. Brak było w tym względzie współdziałania zarządców dróg wojewódzkich z zarządcami dróg gminnych i powiatowych. Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od pięciu zarządców dróg wojewódzkich wynika, że nie mieli oni pełnej wiedzy na temat realizacji zadań stanowiących przedmiot niniejszej kontroli i ich rzeczowych efektów. I tak np.

- Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu podał, że nie posiada wiedzy na ten temat, ponieważ nie uczestniczy w Programie, a uzgadniane dokumentacje techniczne w zakresie włączeń do sieci dróg wojewódzkich nie zawierają informacji o źródłach finansowania zadania. Zarząd podał też, że jego zdaniem zarówno monitoring, jak i badanie efektywności zadań spoczywa na beneficjentach Programu.
- Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu podał, że nie dysponuje danymi z tego zakresu, ponieważ nie prowadzi analiz ukierunkowanych na Program w żadnym z wymienionych aspektów. Jednocześnie Zarząd zauważył, że „biorąc pod uwagę własne obserwacje wnioskować można, że dofinansowanie przebudowy dróg lokalnych wpływa zapewne w znaczny sposób na polepszenie stanu powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych”.
- Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku podał po dokonanej analizie 134 zadań zrealizowanych na terenie jego działania, że 40 z nich w sposób bezpośredni lub pośredni polepszyło powiązania komunikacyjne z siecią dróg wojewódzkich.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W trakcie przygotowania kontroli „Stanu realizacji *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 – 2011*” zostały wykorzystane ustalenia kontroli rozpoznawczej, przeprowadzonej w I kwartale 2010 r. w Zarządzie Dróg Powiatowych w Kościanie i Urzędzie Miasta i Gminy w Międzychodzie w zakresie „Realizacji budowy i przebudowy dróg, dofinansowanych ze środków *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 – 2011*”.

Zagadnienia dotyczące realizacji i kryteriów przyznawania środków na inwestycje drogowe w ramach *Programu* były przedmiotem interpelacji poselskich m.in. posła Andrzeja Grzyba (nr 8027 z dnia 19 lutego 2009 r.), posła Zbigniewa Matuszczaka (nr 10231 z dnia 25 czerwca 2009 r.) i posła Wojciecha Wilka (nr 10252 z dnia 1 lipca 2009 r.).

Dla przygotowania kontroli wykorzystane zostały również doniesienia prasowe oraz skargi wpływające do NIK (m.in. dotyczące złego stanu technicznego dróg powiatowych i gminnych, braku środków finansowych na bieżącą konserwację i remonty tych dróg, a także zastrzeżeń co do równego podziału dotacji).

Do kontroli na podstawie doboru celowego zostały wytypowane jednostki, spośród zarządców dróg realizujących jednocześnie zadania z *Programu* w 2009 r. oraz przygotowujących wykonanie inwestycji na 2010 r. z uwzględnieniem największych kwot przyznanych dotacji celowych z budżetu państwa.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników jednostek kontrolowanych. Po zakończeniu kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których dokonała oceny skontrolowanej działalności i przedłożyła stosowne wnioski dotyczące kontrolowanego obszaru. Wojewoda Opolski zgłosił zastrzeżenie do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli przeprowadzonej w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim. Komisja odwoławcza Delegatury NIK w Opolu uchwałą z dnia 7 października 2010 r. oddaliła zastrzeżenie jako bezzasadne. Uchwałę komisji odwoławczej zatwierdził Prezes NIK w dniu 15 października 2010 r.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek NIK sformułowała wnioski pokontrolne dotyczące między innymi:

- do wojewodów:
 - podjęcia działań w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad pracami wojewódzkich komisji ds. oceny wniosków zgłaszanych do *Programu*,
 - przeprowadzenia kontroli projektów zrealizowanych w 2009 r.,

- poinformowania o efektach realizacji wniosków wynikających z kontroli zadań realizowanych na drogach lokalnych w zakresie nieprawidłowego wykorzystania i rozliczenia dotacji celowych z *Programu*,
- egzekwowania terminowego składania sprawozdań i rozliczania projektów współfinansowanych z *Programu*,
- wszczynania procedury związanej z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w przypadkach ujawnienia czynów wskazanych w *ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*,
- do zarządców dróg:
 - prowadzenia ksiąg dróg i dziennika objazdu dróg, a także przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg,
 - podjęcia inicjatywy w sprawie opracowania planu rozwoju sieci drogowej,
 - dokonywania odbiorów końcowych z zachowaniem zasad określonych w *SSiT*,
 - rzetelnego przeprowadzania i dokumentowania odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu,
 - terminowego przekazywania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad rocznych sprawozdań o stanie dróg,
 - dokonywania wyboru trybu zamówienia publicznego z uwzględnieniem specyfiki przedmiotu zamówienia,
 - podjęcia działań w celu wyeliminowania opóźnień w zapłacie należności i zwrocie zabezpieczeń umownych oraz w wyznaczaniu terminów odbiorów robót,
 - egzekwowania zobowiązań umownych, w tym zabezpieczeń należytego wykonania umów.

Kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o realizacji wniosków pokontrolnych. Z nadesłanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że m.in.: założono brakujące książki dróg oraz książki objazdów dróg, przystąpiono do realizacji niewykonanych kontroli okresowych stanu technicznego dróg. Wojewodowie podjęli działania w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad pracami komisji oraz kontroli prawidłowości wykorzystania środków przekazanych w ramach *Programu*.

Spśród sformułowanych 134 wniosków pokontrolnych, zrealizowano 76. W trakcie realizacji było 16 wniosków, a 42 wnioski pozostały do zrealizowania.

Finansowy wymiar ujawnionych w wyniku kontroli nieprawidłowości wyniósł 6.545.246,38 zł. Na tę kwotę składały się:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, które stanowiły 236.101,07 zł i dotyczyły: zaciągnięcia zobowiązania pieniężnego bez upoważnienia (133.214,00 zł) oraz w realizacji zadań nieobjętych *Programem* ze środków dotacji celowej i udzielenia zamówienia publicznego z naruszeniem art. 70 *PZP* (102.887,07 zł),
- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa, które wyniosły 6.309.145,31 zł. Dotyczyły one braku działań zarządców, mimo

istniejących obowiązków, polegających na nieegzekwowaniu prawidłowości dokumentowania jakości wykonywanych robót przez wykonawców.

W wyniku przeprowadzonej kontroli, NIK ujawniła w Urzędzie Gminy w Sejnach czyn wyczerpujący znamiona przestępstwa, o którym mowa w art. 90 *Prawa budowlanego* (realizacja przebudowy drogi bez stosownego zgłoszenia do organu nadzoru budowlanego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 29 ust. 2 pkt 12 *Prawa budowlanego*). W tej sprawie skierowano stosowne zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Sejnach. W wyniku tej kontroli ujawniono ponadto dwa czyny stanowiące naruszenie art. 95 pkt 4 *Prawa budowlanego* (w związku z niedbałym wykonywaniem obowiązków przez kierownika budowy i inspektora nadzoru budowlanego, o czym stanowią odpowiednio przepisy art. 22 pkt 2 i art. 25 pkt 1 *Prawa budowlanego*). Stosowne zawiadomienie w tej sprawie zostało skierowane do Podlaskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w Białymstoku.

Poza tym w pięciu jednostkach (Urzędzie Gminy w Czeremsze, Urzędzie Gminy w Korycinie, Urzędzie Gminy w Sejnach, Urzędzie Gminy w Turośni Kościelnej i Zarządzie Dróg Powiatowych w Hajnówce) ujawniono czyny stanowiące wykroczenia z art. 93 pkt 8 i 9 *Prawa budowlanego* (brak przeprowadzania rocznych i pięcioletnich przeglądów stanu technicznego dróg oraz nieprzechowywanie opracowań projektowych i dokumentów technicznych robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania). W tych sprawach skierowano zawiadomienia do właściwych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. W opracowaniu znajdują się zawiadomienia do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w związku z czynami stanowiącymi wykroczenia z art. 93 pkt 8 *Prawa budowlanego*, stwierdzonymi w Zarządzie Dróg Powiatowych w Grajewie i Powiatowym Zarządzie Dróg w Gostyniu.

W przypadkach stwierdzonych czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych (*Urząd Miejski w Namysłowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu i Powiatowy Zarząd Dróg w Szczecinku*) sporządzane są stosowne zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów i jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, oraz ocen skontrolowanej działalności

Lp.	Nazwa uczestnika kontroli	Nazwy skontrolowanych podmiotów	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
1.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	pozytywna z uchybieniami
2.		Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu	pozytywna z nieprawidłowościami
3.		Powiatowy Zarząd Dróg w Kołce	pozytywna z nieprawidłowościami
4.		Powiatowy Zarząd Dróg w Środzie Wlkp.	pozytywna z nieprawidłowościami
5.		Urząd Miasta i Gminy w Obornikach Wlkp.	pozytywna z nieprawidłowościami
6.		Urząd Miasta i Gminy w Szamocinie	pozytywna z nieprawidłowościami
7.		Urząd Gminy w Wągrowcu	pozytywna z nieprawidłowościami
8.		Urząd Miasta i Gminy w Wolsztynie	pozytywna z nieprawidłowościami
9.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	pozytywna
10.		Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim	pozytywna z uchybieniami
11.		Zarząd Dróg Powiatowych w Grajewie	pozytywna z nieprawidłowościami
12.		Starostwo Powiatowe w Grajewie	pozytywna
13.		Zarząd Dróg Powiatowych w Hajnówce	pozytywna z nieprawidłowościami
14.		Urząd Gminy Czeremcha	pozytywna z nieprawidłowościami
15.		Urząd Gminy Korycin	pozytywna z nieprawidłowościami
16.		Urząd Gminy Sejny	pozytywna z nieprawidłowościami
17.		Urząd Gminy Turośń Kościelna	pozytywna z nieprawidłowościami
18.	Delegatura NIK w Opolu	Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu	pozytywna z nieprawidłowościami
19.		Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu	pozytywna z nieprawidłowościami
20.		Zarząd Dróg Powiatowych w Kluczborku	pozytywna z nieprawidłowościami
21.		Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie	pozytywna
22.		Urząd Miejski w Nysie	pozytywna z nieprawidłowościami
23.		Urząd Miejski w Namysłowie	pozytywna z uchybieniami
24.		Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich	pozytywna z uchybieniami
25.		Urząd Gminy w Olszance	pozytywna z nieprawidłowościami
26.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	pozytywna z uchybieniami
27.		Zarząd Dróg Powiatowych w Dębicy	pozytywna z nieprawidłowościami
28.		Zarząd Dróg Powiatowych w Mielcu	pozytywna z nieprawidłowościami
29.		Zarząd Dróg Powiatowych w Strzyżowie	pozytywna z nieprawidłowościami
30.		Urząd Miasta i Gminy w Kańczudze	pozytywna z nieprawidłowościami
31.		Urząd Miasta i Gminy w Pilźnie	pozytywna
32.		Urząd Miasta i Gminy w Ropczycach	pozytywna z nieprawidłowościami
33.		Urząd Miasta i Gminy w Żolyni	pozytywna z nieprawidłowościami
34.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie	pozytywna z nieprawidłowościami
35.		Zarząd Dróg Powiatowych w Kołobrzegu	pozytywna z uchybieniami
36.		Zarząd Dróg Powiatowych w Stargardzie Szczecińskim	pozytywna z uchybieniami
37.		Zarząd Dróg Powiatowych w Szczecinku	pozytywna z nieprawidłowościami
38.		Urząd Gminy w Będzinie	pozytywna z nieprawidłowościami
39.		Urząd Gminy i Miasta w Ińsku	pozytywna z nieprawidłowościami
40.		Urząd Miejski w Międzyzdrojach	pozytywna z uchybieniami
41.		Urząd Miejski w Tychowie	pozytywna z nieprawidłowościami

Załącznik nr 2**Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska w kontrolowanych jednostkach**

Lp.	Jednostka	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność
1.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Wielkopolski Piotr Florek
2.	Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu	Dyrektor Zarządu Grzegorz Mayer
3.	Powiatowy Zarząd Dróg w Kole	Dyrektor Zarządu Grzegorz Kujawa
4.	Powiatowy Zarząd Dróg w Środzie Wlkp.	Dyrektor Zarządu (od 1 sierpnia 2009 r.) Jacek Maciejewski Joanna Krzysztofiak-Bury (od 1 do 31 lipca 2009 r.) uprzednio Dyrektorem Zarządu był Jerzy Helwig
5.	Urząd Miasta i Gminy w Obornikach Wlkp.	Burmistrz Anna Rydzewska
6.	Urząd Miasta i Gminy w Szamocinie	Burmistrz Eugeniusz Kucner
7.	Urząd Gminy w Wągrowcu	Wójt Przemysław Majchrzak
8.	Urząd Miasta i Gminy w Wolsztynie	Burmistrz Andrzej Rogozinski
9.	Podlaski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Podlaski Maciej Żywno
10.	Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim	Dyrektor Zarządu Leszek Aleksiejuk
11.	Zarząd Dróg Powiatowych w Grajewie	Dyrektor Zarządu Jan Julian Polonowicz
12.	Starostwo Powiatowe w Grajewie	Starosta Jarosław Augustowski
13.	Zarząd Dróg Powiatowych w Hajnówce	Krystyna Miszczuk (od 4 maja 2010 r.) uprzednio Dyrektorem Zarządu był Tadeusz Stankiewicz
14.	Urząd Gminy Czeremcha	Wójt Michał Wróblewski
15.	Urząd Gminy Korycin	Wójt Mirosław Lech
16.	Urząd Gminy Sejny	Wójt Jan Skindzier
17.	Urząd Gminy Turośń Kościelna	Wójt Andrzej Jureczak
18.	Opolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Opolski Ryszard Wilczyński
19.	Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu	Dyrektor Zarządu Jacek Działkiewicz
20.	Zarząd Dróg Powiatowych w Kluczborku	Dyrektor Zarządu Kazimierz Sztajglik
21.	Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie	Dyrektor Zarządu Tadeusz Dziubandowski
22.	Urząd Miejski w Nysie	Burmistrz Jolanta Danuta Barska
23.	Urząd Miejski w Namysłowie	Burmistrz Krzysztof Kuchczyński
24.	Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich	Burmistrz Tadeusz Goc
25.	Urząd Gminy w Olszance	Wójt Jerzy Dróbka
26.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Wojewoda Podkarpacki Mirosław Karapyta
27.	Zarząd Dróg Powiatowych w Dębicy	Dyrektor Zarządu Bogusław Dydo
28.	Zarząd Dróg Powiatowych w Mielcu	Dyrektor Zarządu Józef Herda
29.	Zarząd Dróg Powiatowych w Strzyżowie	Dyrektor Zarządu Krzysztof Piękoś
30.	Urząd Miasta i Gminy w Kańczudze	Burmistrz Jacek Solek
31.	Urząd Miasta i Gminy w Pilźnie	Burmistrz Marianna Gołębiowska (od 18 maja 2010 r.) Burmistrz Józef Chmura (od 13 listopada 2006 r. do 17 kwietnia 2010 r.) Zastępca Burmistrza Jan Galuszka (od 22 października 2009 r. do 17 kwietnia 2010 r.) Anna Gawlik (od 18 kwietnia 2010 do 17 maja 2010 r.)
32.	Urząd Miasta i Gminy w Ropczycach	Burmistrz Bolesław Bujak
33.	Urząd Miasta i Gminy w Żolyni	Wójt Andrzej Benedyk
34.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Zachodniopomorski Marcin Zygorowicz
35.	Zarząd Dróg Powiatowych w Kołobrzegu	Dyrektor Zarządu (od 16 listopada 2009 r.) Magdalena Dąbrówka; uprzednio Dyrektorem Zarządu był Mirosław Kielnik
36.	Zarząd Dróg Powiatowych w Stargardzie Szczecińskim	Dyrektor Zarządu Ryszard Hadrzyś
37.	Zarząd Dróg Powiatowych w Szczecinku	Dyrektor Zarządu Włodzimierz Fiał
38.	Urząd Gminy w Będzinie	Wójt Henryk Broda
39.	Urząd Gminy i Miasta w Insku	Burmistrz Andrzej Racinowski
40.	Urząd Miejski w Międzyzdrojach	Burmistrz Leszek Tomasz Dorosz
41.	Urząd Miejski w Tychowie	Wójt Elżbieta Wasiaś

Załącznik nr 3**Harmonogram realizacji Programu**

Termin	Przedsięwzięcie
Lata 2008–2009	
31.10.2008 r.	Ogłoszenie w Internecie o naborze wniosków w ramach Programu na 2009 r.
do 21.11.2008 r.	Zgłaszanie wniosków przez JST do wojewodów na rok 2009
do 05.12.2008 r.	Rozpatrywanie i ocena wniosków przez komisje wojewódzkie, ogłoszenie list rankingowych
do 12.12.2008 r.	Zgłaszanie przez wnioskodawców zastrzeżeń do list rankingowych
do 19.12.2008 r.	Rozpatrywanie zastrzeżeń przez komisje wojewódzkie
do 31.12.2008 r.	Zatwierdzenie list rankingowych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej
do 31.03.2009 r.	Rozstrzygnięcie przetargów na realizację inwestycji 2009 r.
do 30.11.2009 r.	Realizacja inwestycji
do 31.12.2009 r.	Rozliczenie inwestycji
Lata 2009–2010	
1.08.2009 r.	Ogłoszenie w Internecie o naborze wniosków w ramach Programu na 2010 r.
1-30.09.2009 r.	Nabór wniosków na rok 2010
do 30.10.2009 r.	Rozpatrywanie i ocena wniosków przez komisje wojewódzkie, ogłoszenie list rankingowych
do 7.11.2009 r.	Zgłaszanie przez wnioskodawców zastrzeżeń do list rankingowych
do 14.11.2009 r.	Rozpatrywanie ich przez komisje wojewódzkie
do 28.11.2009 r.	Zatwierdzenie list rankingowych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej
do 31.03.2010 r.	Rozstrzygnięcie przetargów na realizację inwestycji 2010 r.
do 30.11.2010 r.	Realizacja inwestycji
do 31.12.2010 r.	Rozliczenie inwestycji
Lata 2010–2011	
1.08.2010 r.	Ogłoszenie w Internecie o naborze wniosków w ramach Programu na 2011 r.
1-30.09.2010 r.	Nabór wniosków na rok 2011
do 30.10.2010 r.	Rozpatrywanie i ocena wniosków przez komisje wojewódzkie, ogłoszenie list rankingowych
do 7.11.2010 r.	Zgłaszanie przez wnioskodawców zastrzeżeń do list rankingowych
do 14.11.2010 r.	Rozpatrywanie zastrzeżeń przez komisje wojewódzkie
do 28.11.2010 r.	Zatwierdzenie list rankingowych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej
do 31.03.2011 r.	Rozstrzygnięcie przetargów na realizację inwestycji 2011 r.
do 30.11.2011 r.	Realizacja inwestycji
do 31.12.2011 r.	Rozliczenie inwestycji

Załącznik nr 4**Rozdysponowania środków z Programu pomiędzy województwa na podstawie uchwał Rady Ministrów nr 233/2008 (kolumna 3) i nr 157/2009 (kolumny 5 i 7)**

(w tys. zł)

Lp.	Województwo	2009 r.		2010 r.		2011 r.	
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	dolnośląskie	62.500	6,25%	65.785	6,58%	65.785	6,58%
2.	kujawsko-pomorskie	62.500	6,25%	58.895	5,89%	58.895	5,89%
3.	lubelskie	62.500	6,25%	66.375	6,64%	66.375	6,64%
4.	lubuskie	62.500	6,25%	46.960	4,70%	46.960	4,70%
5.	łódzkie	62.500	6,25%	64.000	6,40%	64.000	6,40%
6.	małopolskie	62.500	6,25%	71.595	7,16%	71.595	7,16%
7.	mazowieckie	62.500	6,25%	92.235	9,22%	92.235	9,22%
8.	opolskie	62.500	6,25%	46.225	4,62%	46.225	4,62%
9.	podkarpackie	62.500	6,25%	59.270	5,93%	59.270	5,93%
10.	podlaskie	62.500	6,25%	53.880	5,39%	53.880	5,39%
11.	pomorskie	62.500	6,25%	56.540	5,65%	56.540	5,65%
12.	śląskie	62.500	6,25%	72.300	7,23%	72.300	7,23%
13.	świętokrzyskie	62.500	6,25%	52.540	5,25%	52.540	5,25%
14.	warmińsko-mazurskie	62.500	6,25%	56.320	5,63%	56.320	5,63%
15.	wielkopolskie	62.500	6,25%	79.490	7,95%	79.490	7,95%
16.	zachodniopomorskie	62.500	6,25%	57.590	5,76%	57.590	5,76%
ogółem		1.000.000	100%	1.000.000	100%	1.000.000	100%

Załącznik nr 5**Wykaz aktów prawnych**

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156 poz. 1118 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.); od dnia 1 stycznia 2010 r. obowiązuje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).
7. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. Nr 53, poz. 435).
11. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.).
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 87, poz. 605) – obowiązujące do dnia 31 grudnia 2009 r.
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym (Dz. U. Nr 198, poz. 2041 ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 listopada 2004 r. w sprawie aprobat technicznych oraz jednostek organizacyjnych upoważnionych do ich wydawania (Dz. U. Nr 249, poz. 2497 ze zm.).
19. Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 67, poz. 582).

Załącznik nr 6

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Infrastruktury
6. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Wojewodowie (wszyscy)
12. Marszałkowie województw (wszyscy)
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego