



LPO.430.005.2018
Nr ewid. 154/2018/P/18/092/LPO

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA „PROGRAMU ROZWOJU GMINNEJ
I POWIATOWEJ INFRASTRUKTURY DROGOWEJ
NA LATA 2016–2019”**

DELEGATURA W POZNANIU

MISJA

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

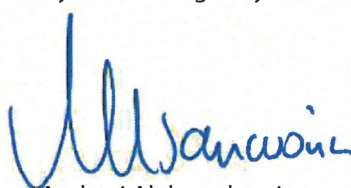
WIZJA

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

Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”

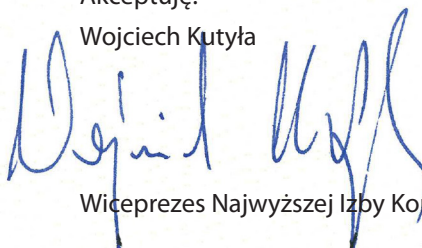
Dyrektor Delegatury w Poznaniu



Andrzej Aleksandrowicz

Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia

24. X. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI.....	11
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. Wdrażanie „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019 oraz sprawowanie nadzoru nad jego realizacją”	13
5.2. Realizacja zadań zarządcy drogi związanych z zapewnieniem standardów lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego	16
5.3. Wybór do realizacji projektów dofinansowanych środkami „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”	21
5.4. Realizacja wybranych inwestycji drogowych dofinansowanych środkami „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”	24
6. ZAŁĄCZNIKI	29
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	29
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	32
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	38
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	40
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	41
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	43

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Droga	budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami i instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym;
Droga publiczna	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w stosownych przepisach;
Komisja lub komisja ds. oceny wniosków	komisja powoływana przez wojewodów do oceny pod względem formalnym i merytorycznym wniosków o dofinansowanie projektów;
Organ zarządzający ruchem	organ, do którego zadań należy m.in. rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian. Organem zarządzającym ruchem dla dróg gminnych i powiatowych jest starosta;
Program	Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019;
Projekt organizacji ruchu	dokumentacja sporządzana w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem;
Przebudowa drogi	wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego;
Remont drogi	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym;
rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg	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);
rozporządzenie w sprawie udzielania dotacji celowych	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. z 2018 r. poz. 740, ze zm.);
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017r. poz. 2222, ze zm.);
Zarządca drogi	organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Dla dróg powiatowych i gminnych zarządcą jest odpowiednio zarząd powiatu i wójt (burmistrz, prezydent miasta).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy w wyniku realizacji Programu osiągnięto zakładaną poprawę standardu lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zwiększenie atrakcyjności i dostępności terenów inwestycyjnych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy wojewodowie prawidłowo realizowali przypisane im w ramach Programu zadania?
2. Czy jednostki samorządu terytorialnego analizują standardy lokalnej sieci drogowej, bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz atrakcyjność i dostępność terenów inwestycyjnych?
3. Czy planowane i realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego projekty zapewniały realizację celów Programu?
4. Czy wykonawcy realizowanych robót drogowych zostali prawidłowo wybrani i czy właściwie wykonywali powierzone im zadania?

Jednostki kontrolowane

Cztery urzędy Wojewódzkie:

Małopolski Urząd Wojewódzki,

Podlaski Urząd Wojewódzki,

Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki,

Małopolski Urząd Wojewódzki.

Ośmiu powiatowych zarządców dróg.

Ośmiu gminnych zarządców dróg. [str. 26–27]

Okres objęty kontrolą 2015–2018

Infrastruktura drogowa uważana jest za jeden z elementów decydujących o prawidłowym rozwoju gospodarczym kraju. Zapewnia ona możliwość szybkiego i bezpiecznego podróżowania, transportu, rozszerza perspektywy na rynku pracy dla społeczności lokalnej¹. Cechuje ją tworzenie powiązań komunikacyjnych pomiędzy ośrodkami gospodarczymi, centrami miejskimi, instytucjami publicznymi, jak i innymi terenami, w tym o przeznaczeniu turystycznym. Stan oraz rozwój infrastruktury drogowej stymuluje regionalnie wzrost ekonomiczny, a w konsekwencji decyduje o postrzeganiu danej jednostki samorządu lokalnego i wpływa na ocenę jej rozwoju społeczno-gospodarczego².

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, sieć dróg publicznych zarządzanych przez gminne i powiatowe jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2016 r. obejmowała 371,9 tys. km dróg, co stanowiło 88,5% łącznej długości dróg publicznych w Polsce. Ponad 223,6 tys. km tych dróg (60,1%) stanowiły odcinki o najbardziej pożądanym, tzw. ulepszonym rodzaju nawierzchni, na które składają się nawierzchnie bitumiczne, betonowe lub wykonane z kostki brukowej. W pozostałym zakresie sieć dróg powiatowych i gminnych stanowiły odcinki o nawierzchni brukowej i tłuczniowej (22,6 tys. km – 6,1%) oraz gruntowej (125,9 tys. km – 33,8%)³.

Konieczność zintensyfikowania rozwoju infrastruktury drogowej na szczeblu gminnym i powiatowym leżała u podstaw uruchomienia w 2008 r. instrumentu pomocy rządu dla samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów związanych z rozwojem i modernizacją sieci dróg powiatowych i gminnych. Zadanie to zrealizowano w ramach dwóch programów wieloletnich pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011” oraz „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, które to finansowały inwestycje w lokalnej infrastrukturze drogowej w latach 2009–2015. W latach 2009–2011 przebudowano lub zmodernizowano drogi powiatowe i gminne o łącznej długości 8,2 tys. km dróg. Wysokość nakładów poniesionych na remonty i unowocześnienie lokalnej infrastruktury drogowej wyniosła blisko 6,1 mld zł, z tego 3,0 mld zł wyasygnowano ze środków budżetu państwa⁴. Z kolei w latach 2012–2014 zmodernizowano 4,0 tys. km dróg na wartość 3,2 mld zł, z tego 1,4 mld zł stanowiły dotacje budżetu państwa⁵.

¹ K Chrabąszcz, Cechy regionalne a rozwój krajowej infrastruktury drogowej na przykładzie autostrady A4, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, t. 20, nr 1, 2012, s. 39–40.

² Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019, stanowiący załącznik do Uchwały nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia Programu.

³ Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

⁴ Informacja dla Rady Ministrów o realizacji programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008–2011” w okresie od 31.10.2008 r. do 31.12.2011 r.

⁵ Informacja dla Rady Ministrów o realizacji programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój” w latach 2012–2014. W 2015 r. planowano udzielenie dotacji w wys. 1,0 mld zł.

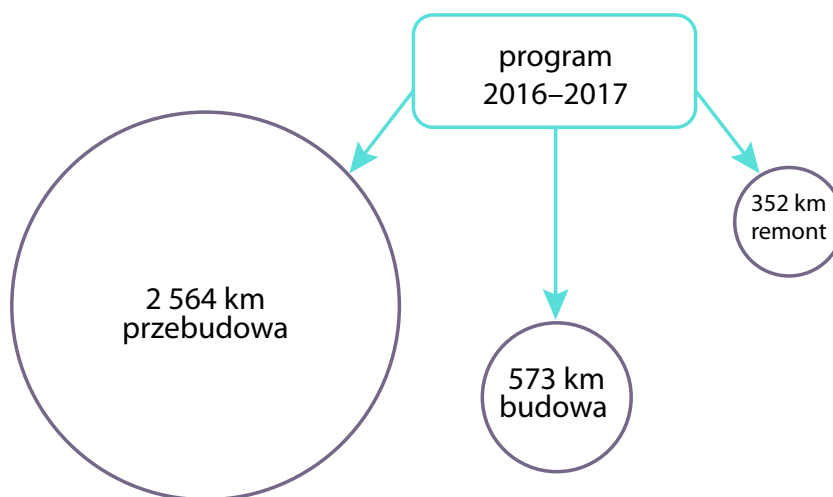
WPROWADZENIE

Program na lata 2016-2019 kontynuuje realizowane uprzednio działania, opierając się na tych samych zasadach podziału środków pomiędzy gminy i powiaty, organizacji naboru wniosków, jak i monitorowania realizowanych zadań.

Cele Programu na lata 2016–2019	Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych i powiatowych
	Rozwój spójnej sieci dróg publicznych w skali lokalnej i regionalnej, w szczególności poprzez poprawę połączeń dróg lokalnych z drogami wyższej kategorii
	Podniesienie standardów technicznych dróg publicznych oraz ich parametrów użytkowych
	Zwiększenie płynności ruchu

Program przewiduje udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg powiatowych i gminnych. Łączne dofinansowanie zadań samorządowych dotacjami z budżetu państwa w perspektywie czterech lat jego realizacji (2016–2019) zaplanowano w wys. 3,5 mld zł (pierwotnie były to 4 mld zł). W dwóch pierwszych latach realizacji Programu ze środków budżetu państwa wydatkowano 1,6 mld zł, co przy jednoczesnym zaangażowaniu środków samorządowych w wys. 1,7 mld zł umożliwiło realizację inwestycji drogowych na odcinkach blisko 3,5 tys. km dróg.

Infografika nr 1
Realizacja Programu w latach 2016–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji Ministra Infrastruktury i Budownictwa dla Rady Ministrów o realizacji Programu, w roku 2016 i 2017.

Kontrola została przeprowadzona w reakcji na dotychczasowe wyniki kontroli NIK, jak i pojawiające się doniesienia medialne informujące o nieprawidłowościach w procesie wykonywania inwestycji na drogach lokalnych, zaniedbań zarządców dróg w obszarze prawidłowego oznakowania dróg, co w powiązaniu ze złym stanem technicznym dróg lokalnych powodowało wysoki poziom zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Systematyczne zaangażowanie środków publicznych przeznaczanych na rozwój lokalnej infrastruktury drogowej umożliwiło zmniejszenie odsetka dróg powiatowych i gminnych o nawierzchni nieulepszonej i gruntowej, w ogólnej długości sieci dróg z 49,8% w 2001 r. do 39,9% na koniec 2016 r. Nadal jednak wysoki odsetek długości dróg o nawierzchni gruntowej – 8,2% dróg powiatowych oraz 46,8% dróg gminnych – świadczy, szczególnie w przypadku gmin, o dużych potrzebach inwestycyjnych w obszarze rozwoju lokalnej infrastruktury drogowej. Poprawa stanu tej infrastruktury następuje, obok angażowania środków własnych przez jednostki samorządu terytorialnego, poprzez wykorzystanie instrumentów wsparcia oferowanych samorządom przez stronę rządową. Oprócz środków Programu, należą do nich między innymi środki rezerwy subwencji ogólnej uruchamianej w ramach ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej⁷, a od 2018 r. dodatkowo środki Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej⁸. Zgodnie z jego założeniami w 2018 r. zaplanowano wykorzystanie przez jednostki samorządu powiatowego i gminnego dotacji celowych w wysokości 500 mln zł.

Uruchomienie ostatniego z wymienionych instrumentów, niezwykle istotnego z punktu widzenia realizacji inwestycji drogowych pozytywnie oddziaływujących na rozwój regionów i poprawę bezpieczeństwa na drogach lokalnych, stanowi uzupełnienie puli środków przeznaczanych na wsparcie samorządów lokalnych. W latach 2017–2018 Rada Ministrów dwukrotnie zmniejszyła bowiem wysokość środków przeznaczonych na realizację Programu z 4 mld zł do 3,5 mld zł⁹. Mając na względzie potrzeby inwestycyjne samorządów lokalnych, które w opinii ekspertów i komentatorów szacowane są na kwotę ok. 100 mld zł¹⁰, nakłady przeznaczane na modernizację lokalnej infrastruktury drogowej, pozostają nadal dalece niewystarczające.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1530.

⁷ m.in. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁸ Uchwała nr 53/2018 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów.

⁹ Uchwały nr 159/2016 z 16 grudnia 2016 r. i nr 188/2017 z 5 grudnia 2017 r. Rady Ministrów zmieniające uchwałę w sprawie ustanowienia Programu.

¹⁰ Gazeta Prawna.Pl „100-miliardowa dziura w lokalnych drogach. W przepisach celowo nie ma standardów utrzymania dróg samorządowych”, źródło [22.08.2018]: <http://serwis.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/1061595,lokalne-drogi-przepisy-drogi-samorzadowe.html>.

WPROWADZENIE

Istotną inicjatywą na rzecz zapewnienia samorządom niezbędnych środków finansowych było skierowanie do Sejmu w dniu 25 września 2018 r. rządowego projektu ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych¹¹. Jej celem będzie zapewnienie rozwoju lokalnej infrastruktury drogowej poprzez wsparcie działań samorządu gminnego i powiatowego na rzecz budowy dróg o kluczowym znaczeniu dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego wspólnot samorządowych. Zadaniem funduszu, finansowanego ze środków budżetu państwa, ale również innych źródeł, będzie dofinansowanie budowy lub przebudowy dróg publicznych zarządzanych przez jednostki gminne i powiatowe.

¹¹ Druk nr 2859.

2. OCENA OGÓLNA

Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w większości prawidłowo przygotowały oraz zrealizowały inwestycje drogowe dofinansowane ze środków Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej w latach 2016–2018. Inwestycje te poprawiły powiązania dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych oraz zwiększyły dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych. Zrealizowane inwestycje, poprzez zastosowanie odpowiednich urządzeń technicznych i rozwiązań drogowych, podwyższyły poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

Skontrolowani wojewodowie zapewnili prawidłową realizację Programu, co skutkowało budową lub modernizacją blisko 1,5 tys. km dróg przy zaangażowaniu 660 mln zł, tj. 99% środków przewidzianych na realizację Programu w latach 2016–2018. Powołane przez wojewodów komisje w większości prawidłowo dokonywały oceny złożonych wniosków. Stwierdzono jednak przypadki zastosowania przez dwie komisje nieprawidłowej, naruszającej ustalone procedury, punktacji składanych przez samorządy wniosków. Dotyczyło to sześciu spośród 48 skontrolowanych wniosków, z tego w jednym przypadku miało ono wpływ na przyznanie dofinansowania.

Wykonawcy robót drogowych zostali wyłonieni zgodnie z obowiązującymi procedurami i w większości prawidłowo zrealizowali roboty drogowe, zgodnie z zakresem określonym w umowach zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego. Budowane, przebudowywane i remontowane drogi zachowywały odpowiedni standard bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdzone w trzech jednostkach rażące nieprawidłowości na etapie dokonywania odbioru końcowego robót świadczą jednak o nierzetelnym nadzorze inwestorskim i wskazują na niewystarczającą kontrolę procesów budowlanych ze strony jednostek samorządowych odpowiedzialnych za ich realizację.

Skontrolowane jednostki samorządowe, aplikując o środki Programu analizowały stan lokalnej sieci drogowej oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego na wybranych do dofinansowania odcinkach dróg, jednakże w większości tych jednostek stwierdzono istotne zaniedbania w zakresie wykonywania czynności zarządców dróg służących ocenie stanu technicznego dróg oraz ich ewidencjonowania, a także tworzenia planów rozwoju sieci drogowej. Zarządcy ci nie przeprowadzali, lub niewłaściwie dokumentowali przebieg kontroli okresowych stanu technicznego dróg i ich objazdów, a także nierzetelnie prowadzili książki dróg.

Wykorzystanie środków Programu przyczyniło się do poprawy stanu technicznego lokalnej sieci drogowej

Wojewodowie skutecznie realizowali założenia Programu

Nadzór inwestorski był częściowo nieskuteczny

Nieprawidłowe działania na rzecz oceny stanu sieci drogowej

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wdrażanie Programu w skontrolowanych województwach

W czterech skontrolowanych województwach wojewodowie zapewnili terminowe wdrożenie Programu, umożliwiając jednostkom samorządu terytorialnego wykorzystanie niemal całej kwoty przewidzianej na jego realizację (99%). Prawidłowo udzielano i nadzorowano wykorzystanie środków dotacji przeznaczonych na realizację inwestycji drogowych. Komisje wojewódzkie, a także pracownicy urzędów wojewódzkich wyznaczani do oceny formalnej napływających wniosków o udzielenie dofinansowania, prawidłowo zrealizowali swoje obowiązki. Powołane przez wojewodów komisje do przeprowadzenia oceny merytorycznej wniosków w większości przypadków dokonały tej oceny w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie procedurami. NIK zakwestionowała prawidłowość oceny sześciu spośród 48 skontrolowanych projektów (13%), w tym jedną ocenę, która miała wpływ na wybór projektu do dofinansowania. [str. 13–16]

Wykonywanie zadań zarządcy drogi

Swoje zadania zarządcy dróg wykonywali przy pomocy jednostek organizacyjnych powiatów będących zarządem drogi lub upoważnionych do załatwiania spraw w ich imieniu pracowników komórek organizacyjnych urzędów. Zatrudniano w nich osoby posiadające kwalifikacje i uprawnienia odpowiednie do zakresu realizowanych zadań, co stwarzało warunki do sprawnego realizowania zadań inwestycyjnych w ramach Programu. [str. 16]

Większość skontrolowanych zarządców dróg nie realizowała części obowiązków, służących ocenie stanu technicznego gminnej i powiatowej sieci drogowej oraz zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zarządcy ci nie posiadali m.in. planów rozwoju sieci drogowej (ośmiu zarządców), rzetelnej ewidencji dróg (13 jednostek) oraz nie dysponowali dokumentacją świadczącą o przeprowadzeniu przeglądów stanu technicznego wszystkich zarządzanych odcinków dróg (ośmiu zarządców). [str. 16–18]

Terminowo sporządzano i przekazywano do GDDKiA informacje o stanie sieci dróg publicznych, jednak trzech skontrolowanych zarządców dróg gminnych nie wywiązało się w pełni z tego obowiązku. [str. 19]

Dla przebudowanych odcinków dróg kontrolowane podmioty posiadały ustalone stałe organizacje ruchu, określające między innymi lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednak tylko jedna ze skontrolowanych jednostek posiadała takie opracowania dla wszystkich zarządzanych odcinków dróg. [str. 19–20]

Zarządcy dróg analizowali wnioski i skargi mieszkańców zgłaszane wobec stanu technicznego dróg i ich oznakowania oraz podejmowali działania naprawcze stosownie do posiadanych zasobów finansowych. [str. 20]

Inwestycje drogowe przyczyniały się do ułatwienia dostępu mieszkańców do terenów inwestycyjnych, rekreacyjnych jak i wykorzystywanych rolniczo. W trzech gminach, dokonano zmian przeznaczenia terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, położonych w obrębie dróg zbudowanych lub zmodernizowanych z udziałem środków Programu. [str. 20–21]

Inwestycje drogowe wybrane do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego spełniały wymogi ich dofinansowania i wpisywały się w cele realizacji Programu. Wyboru tych odcinków dokonano na podstawie planów rozwoju sieci drogowej, a w przypadku ich braku, na podstawie wyników oceny stanu technicznego dróg. Wnioski o dofinansowanie zadań zawierały rzetelne informacje, a realizacja przedmiotowych inwestycji zapewniała poprawę parametrów technicznych dróg oraz zwiększenie bezpieczeństwa użytkowników ruchu drogowego [str. 21–24]

Wybór inwestycji
drogowych
do przebudowy

Skontrolowane inwestycje drogowe zostały zrealizowane w oparciu o wymagane pozwolenia organów administracji architektoniczno-budowlanej, a ich wykonawcy zostali wyłonieni z zachowaniem wymogów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych¹². Nadzór nad realizacją robót drogowych w większości sprawowany był w sposób prawidłowy. Stwierdzono jednak przypadki nierzetelnego odbioru robót. Nieprawidłowości te polegały na potwierdzeniu wykonania robót, które nie zostały faktycznie zrealizowane (dot. łącznie kwoty 291 tys. zł), nierzetelnego odbioru naprawy nawierzchni ścieralnej i niedochodzenia od wykonawcy kar umownych (dot. łącznie 1054,1 tys. zł), jak również odbioru i opłacenia prac związanych z humusowaniem i obsianiem skarp, których nie wykonano w planowanym terminie z uwagi na jesienny okres zakończenia prac drogowych. [str. 24–27]

Realizacja inwestycji
drogowych

Brak rzetelnych działań jednostek samorządu w obszarze odbioru prac drogowych stwarza poważne ryzyko wystąpienia korupcyjnych praktyk dowolnego dokumentowania zakresu realizowanych robót, co dodatkowo może przyczynić się do wystąpienia uszkodzeń nowo wybudowanych odcinków dróg w kolejnych latach ich eksploatacji.

Zmodernizowane odcinki dróg, w większości (94%) zostały wykonane zgodnie z projektami budowlanymi, zachowując w trakcie kontroli NIK równe nawierzchnie, pozbawione wybojów, wykruszeń lub nierówności. Na większości skontrolowanych odcinków (75%) w sposób prawidłowy ustawione były znaki drogowe, jednak w czterech jednostkach stwierdzono przypadki lokalizowania znaków drogowych lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu. W przypadku jednego z zarządców dróg powiatowych NIK zgłosiła dodatkowo zastrzeżenia do stanu technicznego oznakowania dróg. [str. 27–28]

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

4. WNIOSKI

Organy jednostek samorządu terytorialnego

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez organy gmin i powiatów, wykonujące zadania zarządców dróg samodzielnie lub przy pomocy powołanych jednostek organizacyjnych, działań mających na celu:

- zwiększenie nadzoru nad sporządzaniem planów rozwoju sieci drogowej, prowadzeniem aktualnej ewidencji dróg oraz przeprowadzaniem i właściwym dokumentowaniem przeglądów stanu technicznego dróg,
- sprawowanie skutecznego nadzoru inwestorskiego w toku bieżącej realizacji robót oraz na etapie ich odbioru końcowego.

Minister Infrastruktury

Ustalenia kontroli wskazują również, że aktualny pozostaje wniosek do Ministra Infrastruktury (dawniej Minister Infrastruktury i Rozwoju), sformułowany po przeprowadzonych kontrolach w latach 2009, 2013 i 2017¹³, w którym NIK zwraca się o wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczególnych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym ruchem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784) zmiany polegającej na jednoznacznym określeniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych. Przepis § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia w aktualnym brzmieniu stanowi bowiem, że podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Skutkuje to tym, że zarządcy dróg na ogół nie posiadają ustalonych stałych organizacji ruchu na wszystkich zarządzanych drogach¹⁴.

¹³ Kontrole nr P/09/150, P/13/169, P/17/075, P/17/087.

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli P/13/169 „Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”, str. 12–13. <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,12453.html>

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

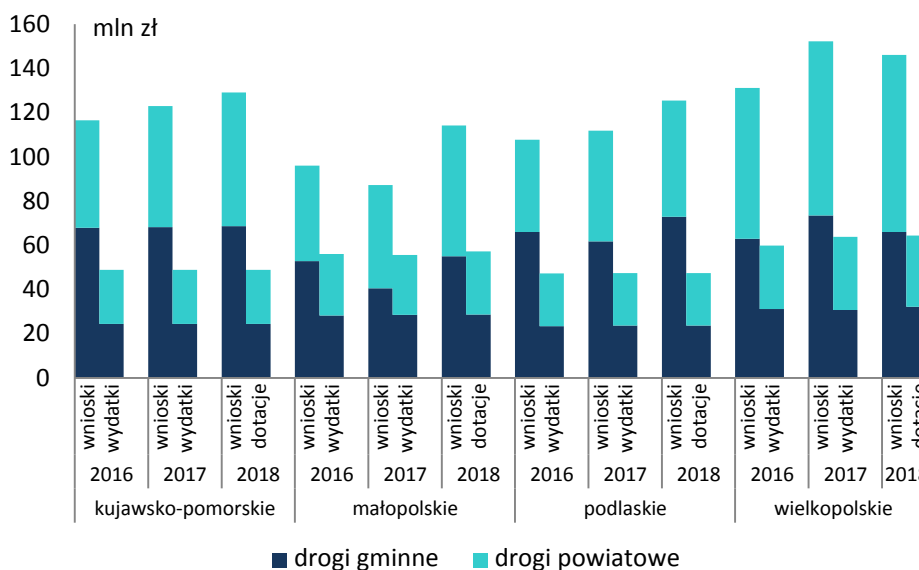
5.1. Wdrażanie „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019 oraz sprawowanie nadzoru nad jego realizacją”

W latach 2015–2017 wojewodowie odpowiedzialni za wdrożenie Programu w czterech kontrolowanych województwach kujawsko-pomorskim, małopolskim, podlaskim i wielkopolskim, terminowo ogłosili i przeprowadzili nabory wniosków o udzielenie dofinansowania zadań ze środków Programu na lata 2016–2018. W ramach tych naborów jednostki samorządu terytorialnego złożyły, spełniające wymogi formalne, wnioski o dofinansowanie zadań na kwotę ogółem 1,4 mld zł, z czego ze środków Programu dofinansowano ostatecznie zadania kwotą 0,65 mld zł.

Naborów wniosków

Infografika nr 2

Środki przeznaczone na wdrażanie Programu w czterech skontrolowanych województwach w ramach naborów przeprowadzonych na lata 2016–2018¹⁵



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Tryb przeprowadzenia oceny formalnej wniosków we wszystkich skontrolowanych urzędach był zgodny z instrukcjami oceny wniosków ustalonymi przez Ministra Infrastruktury¹⁶. Badanie próby wniosków odrzuconych na etapie oceny formalnej potwierdziło zasadność decyzji komisji z uwagi na występujące braki w tych wnioskach.

Ocena wniosków o udzielenie dofinansowania

¹⁵ Dane dotyczące wniosków odnoszą się do prawidłowo wypełnionych wniosków spełniających wymogi oceny formalnej. Dane dotyczące wydatków w zakresie 2018 r. zawierają informację o wysokości przyznanych dotacji

¹⁶ Do 16 listopada 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju (por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Dz. U. z 2013 r. poz. 1390). Następnie w latach 2015–2018 Minister Infrastruktury i Budownictwa (por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury, Dz. U. z 2018 r. poz. 192).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Oceny merytorycznej wniosków dokonały powołane przez wojewodów komisje, których skład odpowiadał wymogom Programu. Oceny te przeprowadzone zostały z zastosowaniem kryteriów ustalonych przez Radę Ministrów¹⁷, zgodnie z instrukcjami oceny wniosków (corocznie ustalonymi przez Ministerstwo Infrastruktury) oraz regulaminami prac Komisji, określonymi przez wojewodów.

Przy ocenie wniosków, zgodnie z założeniami Programu, preferowane były odcinki dróg, których parametry techniczne oraz zaprojektowane rozwiązania podnosiły bezpieczeństwo ruchu drogowego. Uwzględniano też wpływ zadania na poprawę dostępności komunikacyjnej oraz jego znaczenie dla rozwoju spójnej sieci dróg publicznych na obszarze województwa. Od 2017 r.¹⁸ stosowano dodatkowe preferencje dla jednostek samorządu terytorialnego o niskich dochodach własnych oraz samorządów, na obszarze których odnotowano najwyższe poziomy wypadkowości.

Większość skontrolowanych wniosków (42 z 48) na etapie oceny merytorycznej zostało ocenionych z zastosowaniem prawidłowej punktacji w zakresie poszczególnych kryteriów. W pracach dwóch komisji, powołanych przez wojewodów małopolskiego i podlaskiego, stwierdzono jednak rozbieżności między liczbą punktów przyznanych przez komisję, a wynikającą z wniosków i załączonych do nich dokumentów oraz zasad przyznawania punktacji. I tak:

Przykłady

Komisja ds. oceny wniosków powołana przez Wojewodę Podlaskiego, w przypadku trzech skontrolowanych projektów przyznała wnioskodawcom liczbę punktów, która w opinii NIK nie znajdowała odzwierciedlenia w treści wniosków lub załączonych do nich dokumentach. W jednej z tych spraw komisja przyznała gminie punkty według kryterium „kontynuacja zadania”, pomimo że w stosownej pozycji wniosku nie podano żadnych danych wskazujących na to, że przedmiotowe zadanie stanowi kontynuację wcześniej realizowanego zadania (do wniosku nie dołączono też dokumentów dotyczących tego zagadnienia). Komisja dokonała takiej oceny mając na względzie fakt, iż przebudową była uprzednio objęta droga powiatowa, która stanowiła ciąg drogowy z drogą gminną będącą przedmiotem wniosku (wójt gminy nie dołączył jednak stosownego dokumentu na etapie składania wniosku). Nieprzyznanie punktów w ramach oceny ww. wniosku gminy, w opinii NIK, spowodowałoby jego spadek na liście rankingowej i niezakwalifikowanie wniosku do dofinansowania w 2017 r.

W przypadku dwóch pozostałych projektów komisja przyznała wnioskodawcom wyższą liczbę punktów aniżeli wynikało to z obowiązujących procedur, jednak nie miało to wpływu na decyzję o przyznaniu gminom dofinansowania¹⁹.

¹⁷ W rozporządzeniu 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. z 2018 r. poz. 740, ze zm.).

¹⁸ Dotyczy naboru na 2018 r.

¹⁹ Ocena tych wniosków w pozostałym zakresie uprawniała do przyznania gminom dofinansowania do realizacji inwestycji środkami Programu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Komisja powołana przez Wojewodę Małopolskiego do oceny wniosków na rok 2016 dokonała, zdaniem NIK, zawyżonej oceny trzech skontrolowanych wniosków, z uwagi na przyznanie punktów niezgodnie z ustalonymi procedurami. Działanie członków komisji nie miało jednak wpływu na ostateczną decyzję o przyznaniu wnioskodawcom dofinansowania do realizacji tych zadań.

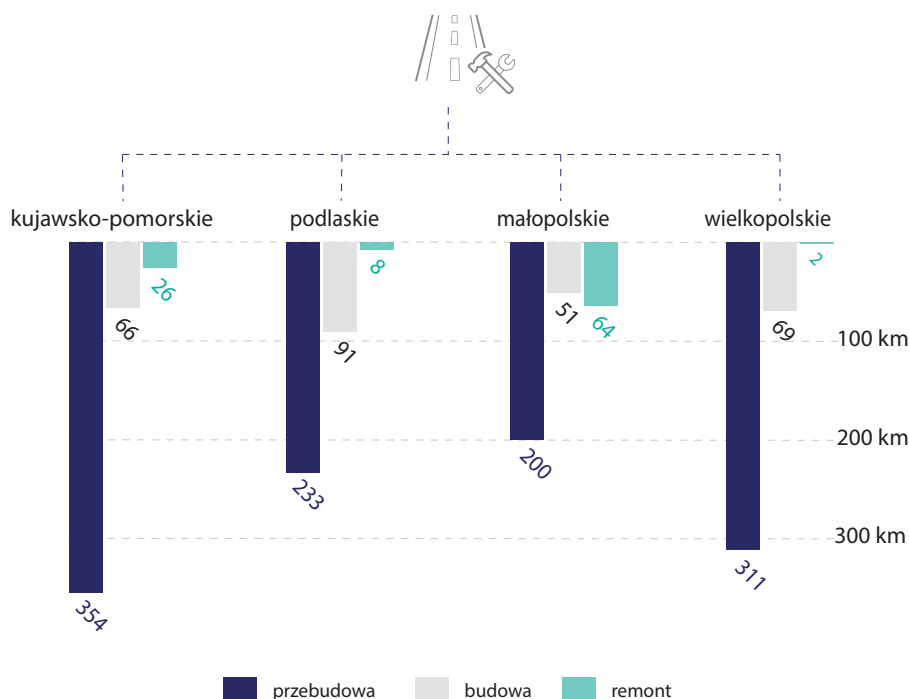
Umowy w sprawie finansowania zadań, zawarte przez wszystkich skontrolowanych wojewodów, zawierały elementy wymagane przez rozporządzenie w sprawie udzielania dotacji celowych. Beneficjenci dotacji, na etapie uruchamiania środków dotacji przez wojewodów, przedłożyli wojewodom kopie dokumentów potwierdzających zrealizowanie prac drogowych oraz kopie dokumentów finansowo-księgowych potwierdzających poniesione wydatki. We wszystkich skontrolowanych sprawach beneficjenci dotacji przedłożyli wojewodom sprawozdania z wykorzystania dotacji w terminach i na zasadach określonych przez Radę Ministrów.

Realizacja przedmiotowych inwestycji na terenie gmin i powiatów w czterech skontrolowanych województwach objęła w latach 2016–2018 odcinki liczące łącznie 1475 km.

Umowy dotacji

Infografika nr 3

Długość inwestycji drogowych zrealizowanych w latach 2016–2018 z udziałem środków Programu w czterech skontrolowanych województwach (w km)



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zgodnie z wymogami Programu wojewodowie sprawowali nadzór nad jego realizacją. W ramach tych czynności, pracownicy urzędów wojewódzkich przeprowadzili kontrole realizacji zadań oraz wykorzystania środków dotacji w podmiotach będących beneficjentami łącznie 45 projektów. Największą liczbę nieprawidłowości wykazały kontrole przeprowadzone przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu. W wyniku tych kon-

Nadzór wojewodów nad wykorzystaniem środków Programu

trolu jednostki samorządu terytorialnego dokonały zwrotu na rachunek wojewody 142,5 tys. zł stanowiące dotację nienależnie pobraną. Stwierdzone przez wojewodę nieprawidłowości dotyczyły wybudowania zjazdów do nieruchomości niezgodne z warunkami technicznymi określonymi w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej²⁰, a także wykonania zadań niezgodnie z zakresem rzeczowym wynikającym z umowy zawartej z wykonawcą, bądź też niewykonania całego zakontraktowanego zakresu prac, pomimo wypłaty wykonawcy pełnego wynagrodzenia.

5.2. Realizacja zadań zarządcy drogi związanych z zapewnieniem standardów lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego

Powielanie zadań zarządcy drogi

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. Wyjątek dotyczył powiatu monieckiego, gdzie zadania związane z realizacją inwestycji drogowych oraz zarządzaniem siecią dróg realizowane były bezpośrednio przez Starostwo Powiatowe w Mońkach.

Zadania te wykonywane były przez pracowników, którzy w większości skontrolowanych jednostek (13 z 16) posiadali kierunkowe wykształcenie lub uprawnienia budowlane w specjalności drogowej, a w przypadku braku takich uprawnień, przechodzili szkolenia z zakresu zarządzania infrastrukturą drogową.

Skontrolowane jednostki administrowały drogami lokalnymi o łącznej długości 3995,9 km. Długość administrowanej sieci drogowej uzależniona była od rodzaju kontrolowanej jednostki samorządowej, obszaru jej działania, a także struktury jej powierzchni i wynosiła od 51 km²¹ w gminie Lniano w woj. kujawsko-pomorskim do 460 km w powiecie monieckim w województwie podlaskim²².

Planowanie rozwoju sieci dróg

Większość zarządców dróg nie opracowała projektów planów rozwoju sieci drogowej. Na 16 skontrolowanych zarządców dróg, dziewięciu²³ nie posiadało takich planów, mimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Ponadto siedmiu zarządców²⁴ nie opracowało projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o którym mowa w art. 20 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy. Zarządcy dróg wyjaśniali przyczyny braku tych planów głównie przekonaniem o pełnej znajomości stanu dróg i potrzeb co do ich rozbudowy określanych w wieloletnich prognozach finansowych oraz strategiach rozwoju

²⁰ Rozporządzenie z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).

²¹ gmina wiejska o powierzchni 88,34 km².

²² powiat ziemski o pow. 1385,39 km².

²³ Łącko, ZDP w Brzesku, Brzeszcze, Grodzisk Wlkp., Kobylin-Borzymy, Janów, powiat moniecki, Lniano, powiat rypiński.

²⁴ Łącko, ZDP w Brzesku, Brzeszcze, ZDP w Obornikach, Kobylin-Borzymy, powiat moniecki, Lniano.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

gmin i powiatów. W opinii NIK brak przedmiotowych planów utrudniał jednak kompleksową identyfikację i rozwiązywanie problemów sieci drogowej występujących na obszarach gmin i powiatów.

Przykład

Wójt gminy Łącko nie posiadał planu rozwoju sieci drogowej, a także projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich na terenie gminy. Jak wyjaśnił w toku kontroli istotne braki i wieloletnie opóźnienia w obszarze drogownictwa zastał już w momencie objęcia stanowiska wójta w grudniu 2014 r. W ramach podjętych działań naprawczych wprowadzono zmiany organizacyjne w urzędzie gminy oraz dokonano rzetelnej inwentaryzacji gminnej infrastruktury drogowej, a także przeprowadzono kontrole stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów inżynierskich. W toku kontroli NIK wójt zatwierdził opracowany w maju 2018 r. „Plan rozwoju sieci dróg gminnych w gminie Łącko na lata 2015–2018”.

Kontrolowane podmioty prowadziły ewidencję administrowanych dróg, jednak w większości skontrolowanych podmiotów (13) ewidencja ta nie była w pełni zgodna z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg. W trzynastu jednostkach²⁵ była ona nierzetelna, gdyż książki drogi, które w większości nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów lub nie były na bieżąco aktualizowane. Ponadto w pięciu podmiotach²⁶ nie dokumentowano w należyty sposób objazdów dróg, gdyż nie prowadzono dziennika ich objazdu, lub też prowadzono go w sposób nieprawidłowy. Działania te naruszały postanowienia §§10, 11 i 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Braki te zarządcy dróg uzasadniali w szczególności dużym zakresem prac w odniesieniu do wielkości zatrudnienia lub niedoborem odpowiedniej kadry. Odpowiedzialność za brak tych dokumentów lub ich nierzetelne prowadzenie ponoszą dyrektorzy zarządów dróg, wójtowie lub burmistrzowie oraz pracownicy upoważnieni do prowadzenia tych dokumentów.

Ewidencjonowanie dróg

Przykłady

W Urzędzie Gminy Kobylin-Borzymy, mimo wymogów określonych w art. 10 ust. 11, w związku z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, nie prowadzono ewidencji 23 z 34 zarządzanych odcinków dróg, obejmujących 44,1 km z 66,5 km dróg gminnych. Nie prowadzono także ewidencji obiektów mostowych, mimo usytuowania w ciągu tych dróg ośmiu tego rodzaju obiektów. Wójt wyjaśnił, że ewidencję dróg zakładano w miarę możliwości finansowych gminy, a ponadto gmina planuje uzupełnienie ewidencji o brakujące odcinki dróg gminnych, które w większości stanowią drogi o nawierzchni żwirowej i gruntowej, lub na których nie dokonywano większych remontów. Wójt wskazał ponadto, że brak ewidencji obiektów mostowych spowodowany był brakiem ich dokumentacji technicznej.

Prowadzona przez burmistrza Pleszewa ewidencja 128 odcinków dróg gminnych (51% wszystkich odcinków sieci dróg gminnych) formą i zakresem nie odpowiadała wzorom określonym w załącznikach do rozporządzenia w sprawie ewidencji. Nie prowadzono dzienników objazdu dróg zgodnie ze wzo-

²⁵ Łącko, ZDP w Brzesku, ZDP w Miechowie, ZDP w Lesznie, ZDP w Obornikach, Kobylin-Borzymy, Janów, powiat moniecki, ZDP w Tucholi, Lniano, ZDP w Rypinie, Śliwice, Pleszew.

²⁶ Łącko, ZDP w Brzesku, Grodzisk Wielkopolski, Janów, Pleszew.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rem określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia, a w trzech badanych książkach dróg stwierdzono nierzetelne wpisy, polegające na nieujawnieniu wszystkich wymaganych informacji oraz niezgodności niektórych wpisów ze stanem rzeczywistym.

Właściwe prowadzenie książek drogi i dzienników objazdu jest niezbędne dla pełnej znajomości stanu posiadania i stanu technicznego zarządzanych dróg, jak i ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Dokumenty te przeznaczone są do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w całym okresie użytkowania dróg. Brak pełnej wiedzy o stanie technicznym ogranicza możliwość prowadzenia planowej gospodarki drogami, tj. należytego wykonywania czynności związanych z bieżącym utrzymaniem, remontami, przebudową, a także budową nowych dróg.

Kontrole stanu technicznego dróg

Aż u ośmiu zarządców²⁷ stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego. Dotyczyły one nieprzeprowadzania tych kontroli na wszystkich zarządzanych drogach oraz nierzetelnego ich dokumentowania. Stanowiło to naruszenie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane²⁸. Zaniechanie dokonywania obowiązkowych przeglądów obiektów budowlanych, określonych w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, nosi znamiona wykroczenia określonego w art. 93 pkt 8 tej ustawy. Zarządcy dróg wyjaśniali, że przyczyną nieprzeprowadzenia tych kontroli był w większości przypadków brak pracowników posiadających stosowne uprawnienia budowlane, a także niedobór środków finansowych na przeprowadzanie tych kontroli przez podmioty zewnętrzne. Za kontrole okresowe uznawano niejednokrotnie czynności związane z bieżącym utrzymaniem dróg, a polegające na dokonywaniu ich objazdów. Charakterystycznymi przykładami opisującymi te zjawiska są nieprawidłowości stwierdzone w niżej wymienionych podmiotach:

Przykłady

W Urzędzie Gminy Lniano w latach 2015–2017 nie przeprowadzono okresowych kontroli stanu technicznego odcinków dróg wytypowanych do kontroli przez NIK. Wójt gminy podała, że dokonywano bieżącej kontroli stanu dróg oraz usuwano uszkodzenia nawierzchni oraz oznakowania w ramach posiadanych środków finansowych, jednak posiadane środki finansowe nie pozwoliły na zlecenie usługi przeprowadzenia przeglądów stanu technicznego i opracowanie dokumentacji z takiego badania.

Zarząd Dróg Powiatowych w Obornikach nie przeprowadził pięcioletnich kontroli okresowych stanu technicznego dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, w stosunku do 53 odcinków dróg powiatowych oraz rocznych kontroli okresowych stanu technicznego dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy w 2015 i 2016 r. W roku 2017 Zarząd nie przeprowadził rocznych kontroli okresowych stanu technicznego 45 odcinków dróg powiatowych. Według dyrektora Zarządu, było to spowodowane brakiem możliwości kadrowych oraz ograniczonymi środkami finansowymi.

²⁷ Łącko, Brzeszcze, ZDP w Obornikach, Kobylin-Borzymy, powiat moniecki, ZDP w Tucholi, Lniano, ZDP w Rypinie.

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

Zarządcy dróg w większości (13 z 16 skontrolowanych jednostek) terminowo sporządzali i przekazywali do GDDKiA roczne informacje o sieci dróg publicznych wypełniając tym samym dyspozycję określoną w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach²⁹. Trzech zarządców nie sporządziło takich informacji. W gminie Kobylin-Borzymy nie sporządzono i nie przekazano do GDDKiA tego rodzaju informacji za rok 2015, a w gminach Łącko i Janów nie wypełniono tego obowiązku za lata 2015–2017. W gminie Kobylin-Borzymy w informacji za 2016 r. niewłaściwie wykazano długość zarządzanych dróg, zaniżając ją o 56,3 km a w gminie Śliwice zaniżono dane o długości przebudowanych dróg o 1,135 km.

Informacje o sieci dróg publicznych

Dla przebudowanych z udziałem środków Programu odcinków dróg kontrolowane podmioty posiadały ustalone stałe organizacje ruchu, określające między innymi lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jedynie w jednej skontrolowanej jednostce, w Zarządzie Dróg Powiatowych w Lesznie, obowiązywały stałe organizacje ruchu ustalone dla wszystkich zarządzanych odcinków dróg. W pozostałych jednostkach organizacyjnych brak było tego rodzaju dokumentów dla całego zarządzanego zasobu drogowego. Przyczynił się do tego stanu fakt, iż obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³⁰, nie nakazują wprost zarządcom dróg sporządzania i posiadania stałej, zatwierdzonej organizacji ruchu w odniesieniu do wszystkich dróg, którymi zarządzają. Rozporządzenie to w § 4 stanowi, że podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną (§ 4 ust. 1). Po przeprowadzonej w 2013 r. kontroli NIK wskazała, że § 4 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury nie stanowi jednoznacznej podstawy do wymagania, aby w odniesieniu do dróg istniejących, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu, istniał obowiązek jej posiadania³¹.

Projekty stałej organizacji ruchu

W opinii NIK dla skutecznej realizacji zadań zarządcy drogi, w tym sprawowania nadzoru nad utrzymaniem dróg, przydatnym jest opracowanie projektu stałej organizacji ruchu dla zarządzanych odcinków dróg. Rzetelnie przeprowadzona procedura zatwierdzania organizacji ruchu, w której uczestniczą zarządca drogi, organ zarządzający ruchem, projektant oraz organy opiniujące, może istotnie przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa

²⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

³¹ Informacja o wynikach kontroli P/13/169 „Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”, str. 12–13, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,12453.html>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ruchu drogowego. Ponadto, posiadanie pełnej informacji o znakach znajdujących się na drogach umożliwi sprawne odtworzenie oznakowania niespełniającego warunków technicznych, zniszczonego lub brakującego.

Pozytywnie należy ocenić podejmowanie przez organy zarządzające drogami działań na rzecz uregulowania organizacji ruchu drogowego na zarządzanych odcinkach dróg.

Przykłady

Gmina Brzeszcze zleciła w 2017 r. opracowanie projektów organizacji ruchu dla wszystkich dróg pozostających w jej zarządzie.

Gmina Janów posiadała od 2017 r. opracowane projekty stałej organizacji ruchu, jednak nie zostały one formalnie wprowadzone, gdyż część z nich wymagała poprawy i uzupełnienia przed formalnym przekazaniem ich do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem.

Gmina Śliwice posiadała zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu dla 34 spośród 37 odcinków dróg gminnych pozostających w jej zarządzie (sporządzenie pozostałych projektów zlecono w 2018 r.).

Realizacja skarg i wniosków

Do 12 z 16 skontrolowanych jednostek zarządzających drogami lokalnymi w latach 2016–2018 wpływały skargi lub wnioski dotyczące złego stanu nawierzchni dróg, poboczy i urządzeń odwadniających, a także niewłaściwego oznakowania dróg. Wnioski te były realizowane w miarę posiadanych środków finansowych, poprzez ujmowanie poszczególnych zadań w planach remontowych, podejmowanie prac porządkowych (wykasanie poboczy, udrażnianie przepustów), uzupełnienie brakującego oznakowania.

Skontrolowane skargi rozpatrywano w terminach określonych w art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³², a skarżący zostali zawiadomieni o sposobie załatwienia spraw, zgodnie z art. 237 § 3 ww. ustawy. Uchybienia terminom załatwiania spraw stwierdzono jedynie w Zarządzie Dróg Powiatowych w Grajewie, gdzie odpowiedzi na 13 z 96 (14%) wniosków o interwencje na drogach zostały udzielone od 33 do 104 dni po wpływie pism, tj. z przekroczeniem terminu określonego w art. 244 § 1 kpa w zw. z art. 237 § 1 Kpa na 30 dni od otrzymania. Autorów pism nie informowano o przedłużającym się terminie załatwienia sprawy. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że stosowne prace w większości wykonywano dużo wcześniej niż wystosowano pisma informujące o realizacji prac, a ponadto wnioskodawców informowano o sposobie załatwienia spraw podczas bezpośrednich spotkań z osobami składającymi wnioski.

Atrakcyjność terenów inwestycyjnych

Realizacja inwestycji drogowych przyczyniła się m.in. do ułatwienia dostępu mieszkańcom do terenów rekreacyjnych, terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe położonych bezpośrednio przy przebudowanych odcinkach, a często ułatwiała pośrednio dostęp do terenów inwestycyjnych (np. specjalnej strefy ekonomicznej). Dodatkowo przebudowane odcinki dróg zapewniały dostęp do dużych gospodarstw rolnych, terenów związanych z ruchem turystycznym oraz terenów wykorzystywanych rolniczo. W trzech gminach³³, w związku z realizacją

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm., dalej „Kpa”.

³³ Pleszew, Lniano, Grodzisk Wielkopolski.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

inwestycji drogowych dofinansowanych środkami Programu, dokonano zmian w planach zagospodarowania przestrzennego, decydując o przeznaczeniu terenów znajdujących się w obrębie przebudowanych dróg na tereny zabudowy usługowej, technicznej i mieszkaniowej.

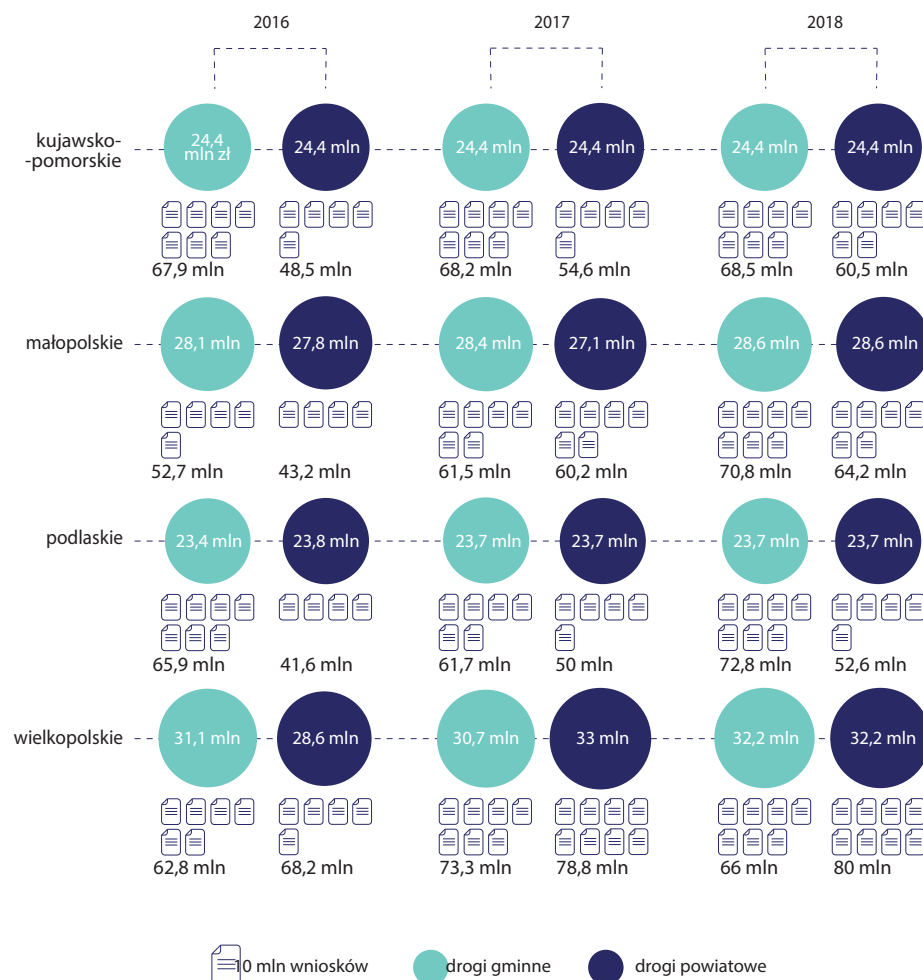
5.3. Wybór do realizacji projektów dofinansowanych środkami „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”

W latach 2016–2017 skontrolowane podmioty zrealizowały zadania z zakresu przebudowy i remontu dróg gminnych i powiatowych o łącznej długości 319 km na kwotę 174 mln zł. Środkami Programu dofinansowano zadania w kwocie 43,6 mln zł dotyczące odcinków dróg o długości 112,1 km.

Realizowane inwestycje drogowe były zgodne z celami Programu

Infografika nr 4

Udział dotacji w ogólnej kwocie wydatków poniesionych na realizację inwestycji drogowych oraz długość odcinków dróg współfinansowanych środkami Programu w szesnastu skontrolowanych gminach i powiatach



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Skontrolowane przez NIK odcinki dróg spełniały warunki dofinansowania środkami Programu. Wyboru tych odcinków dokonywano na podstawie planów rozwoju sieci drogowej, a w przypadku ich braku, na podstawie ocen stanu technicznego dróg stwierdzonych w trakcie ich kontroli oraz w wyniku dokonywanych objazdów. O wyborze poszczególnych inwestycji decydowały także stan nawierzchni, nasilenie ruchu, usytuowanie drogi oraz kryteria umożliwiające uzyskanie dofinansowania ze środków Programu (miedzy innymi połączenie drogi z drogami wyższej kategorii). Stwierdzono przy tym, że w 13 skontrolowanych jednostkach, w okresie pięciu lat poprzedzających złożenie wniosku o dofinansowanie modernizacji drogi, na poddanych przebudowie drogach wystąpiły kolizje i wypadki drogowe, w wyniku których odnotowano śmierć lub poważne obrażenia uczestników ruchu.

Wnioski o dofinansowanie zadań, stanowiące podstawę udzielenia jednostkom samorządowym dofinansowania ze środków Programu, we wszystkich skontrolowanych podmiotach zawierały prawidłowe informacje, zgodne z danymi źródłowymi w zakresie parametrów realizowanych inwestycji, dokumentacji umożliwiającej realizację procesu budowlanego, możliwości zapewnienia wkładu finansowego.

Efekty rzeczowe realizowanych zadań

W następstwie realizowanych robót drogowych wybudowano bądź zmodernizowano 108,5 km dróg gminnych i powiatowych, wybudowano 20,5 km chodników i ścieżek pieszo-rowerowych, wykonano zatoki autobusowe i perony przystankowe, a także przebudowano skrzyżowania dróg. Realizacja przedmiotowych inwestycji spowodowała poprawę parametrów technicznych dróg poprzez wykonanie utwardzonej nawierzchni zgodnej z normami w zakresie jej szerokości, a także wykonanie poboczy wraz z urządzeniami odwadniającymi. W ramach realizowanych zadań wybudowano lub wzmocniono zjazdy do przyległych posesji w tym nieruchomości prywatnych, gospodarstw rolnych oraz pól uprawnych.

Zrealizowane inwestycje umożliwiły zwiększenie bezpieczeństwa pieszych użytkowników ruchu drogowego poprzez budowę bezpiecznych przejść dla pieszych, tj. przejść „wyniesionych”, wyposażonych w aktywną sygnalizację świetlną, bądź wyposażonych w wyspę dzielącą (tzw. azyl). W ramach realizowanych projektów wykonano także zadania obejmujące budowę wysp dzielących na jezdni wraz z odgięciem toru jazdy na wjazdach do miejscowości oraz budowę sygnalizacji świetlnej. Wykonywano także zadania, które swoim zakresem obejmowały budowę radaru wraz z aktywną tablicą informującą o prędkości ruchu pojazdu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 1

Tablica wyświetlająca znak ograniczenia prędkości w przypadku przekroczenia dozwolonej prędkości przez nadjeżdżający pojazd (m. Rogoźno)



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 2

Ciąg pieszo-rowerowy w m. Kowanówko



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 3

Przejście dla pieszych z azylem w m. Rogoźno



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Ewidencja środków trwałych

W księgach rachunkowych jedenastu skontrolowanych jednostek nie ujęto wartości gruntów znajdujących się pod drogami lub wartości samych dróg stanowiących obiekty inżynierii lądowej³⁴. Brak wyceny ww. środków trwałych powodował, że w obszarze ewidencji dróg księgi rachunkowe prowadzone były z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy jednostki obowiązane są rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową. Jako przyczynę tego stanu wskazywano najczęściej brak tego rodzaju danych w momencie komunalizacji infrastruktury drogowej, a także wysokie koszty inwentaryzacji i wyceny majątku.

5.4. Realizacja wybranych inwestycji drogowych dofinansowanych środkami „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”

Realizacja inwestycji drogowych

We wszystkich skontrolowanych podmiotach prace budowlane zrealizowano na podstawie prawomocnych decyzji organów administracji architektoniczno-budowlanej bądź też na podstawie zgłoszeń zamiaru realizacji robót budowlanych, wobec których organy te nie wniosły sprzeciwu. W większości skontrolowanych jednostek prace realizowano na podstawie kompletnej dokumentacji projektowej zawierającej elementy wyszczególnione w rozporządzeniu 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. z 2013 r. poz. 1129). Zgodnie z wymogiem § 12 ww. rozporządzenia, opracowane były szczegółowe

³⁴ Łącko, ZDP w Brzesku, Kobylin-Borzymy, Janów, ZDP w Grajewie, powiat moniecki, Lniano, ZDP w Obornikach, ZDP w Rypinie, Śliwice, ZDP w Miechowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, które określały między innymi [1] wymagania dotyczące właściwości wyrobów budowlanych, [2] wymagania dotyczące wykonania robót budowlanych z podaniem sposobu wykończenia poszczególnych elementów, tolerancji wymiarowych, szczegółów technologicznych oraz niezbędne informacje dotyczące odcinków robót budowlanych, przerw i ograniczeń, [3] opis działań związanych z kontrolą, badaniami oraz odbiorem wyrobów i robót budowlanych w nawiązaniu do dokumentów odniesienia, a także [4] opis sposobu odbioru robót budowlanych. Zastrzeżenia NIK w tym obszarze dotyczyły przygotowania inwestycji w gminie Pleszew oraz w Zarządzie Dróg Powiatowych w Tucholi.

Przykłady

Przed przystąpieniem do realizacji inwestycji Urząd Miasta i Gminy w Pleszewie dokonał odbioru dokumentacji projektowej rozbudowy drogi, pomimo, że w projekcie budowlano-wykonawczym w branży drogowej występowały różnice pomiędzy opisem technicznym, a specyfikacją techniczną, kosztorysem oraz częścią rysunkową. Stwierdzone rozbieżności dotyczyły szerokości warstwy ścieralnej ciągu pieszo-rowerowego, koloru betonowej kostki brukowej na zjazdach indywidualnych oraz wskazania niewłaściwej lokalizacji montażu barier. Z wyjaśnień zastępcy burmistrza wynikało, że rozbieżności i braki spowodowane były błędem projektanta i nie zostały dostrzeżone przez zamawiającego w trakcie odbioru kompletu dokumentacji.

Dla jednej z realizowanych inwestycji Zarząd Dróg Powiatowych w Tucholi nierzetelnie zaplanował procedurę uzyskania dokumentacji niezbędnej do wykonywania robót budowlanych, albowiem dzienniki budowy dla trzech realizowanych rodzajów robót uzyskano 30 dni po przekazaniu terenu budowy wykonawcy. Spowodowało to nieuzasadnione opóźnienie w rozpoczęciu robót budowlanych i mogło mieć wpływ na późniejsze przesunięcie terminu zakończenia inwestycji.

Wykonawcy robót drogowych zostali wyłonieni z zachowaniem wymogów określonych przez ustawę z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁵. Pozytywną ocenę NIK w tym zakresie uzasadnia prawidłowe oszacowanie wartości zamówień na etapie ich przygotowania, powołanie i wykonywanie zadań przez komisje przetargowe, a także publikowanie ogłoszeń o zamówieniach oraz zawiadomień o wyborze najkorzystniejszych ofert. Umowy zawarte przez gminy z poszczególnymi wykonawcami były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonych ofert. Nieprawidłowości w stosowaniu ww. procedur stwierdzono jedynie w Urzędzie Gminy Kobylin-Borzymy, jednakże pozostały one bez wpływu na wynik przeprowadzonych postępowań w sprawie realizacji inwestycji dofinansowanych środkami Programu.

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

Nadzór nad realizacją robót drogowych

Nadzór nad realizacją robót drogowych w większości skontrolowanych jednostek sprawowany był w sposób prawidłowy. Nadzór ten wykonywany był przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, którzy potwierdzali w dziennikach budowy wykonanie prac, w tym prac zanikających i ulegających zakryciu. Odbiorów wykonanych prac dokonywały komisje, po uprzednim przedłożeniu przez wykonawcę dokumentów potwierdzających prawidłowość zrealizowanych prac budowlanych. Dokumentacja powykonawcza obejmowała operaty geodezyjne, atesty i świadectwa jakości zastosowanych materiałów.

Istotne nieprawidłowości stwierdzono w Zarządzie Dróg Powiatowych w Lesznie, gdzie potwierdzono wykonanie niezrealizowanego pełnego zakontraktowanego zakresu robót. W ramach jednego z dwóch skontrolowanych zadań komisja odbierająca prace odnotowała wykonanie całości prac o wartości 4778,8 tys. zł. Ustalenia NIK wykazały, że wykonawca nie zrealizował pełnego zakresu robót ujętego w kosztorysie inwestorskim. W wyniku realizacji inwestycji dofinansowanej środkami Programu zrealizowano mniejszą długość ściany prefabrykowanej (o ok. 100 m), barieroporęczy stalowych (o 77 m), obrzeży betonowych (o 1350 m), kolektora deszczowego (o 248 m). Ponadto stwierdzono odstępstwa w ilości wykonanych studni rewizyjnych (o 15 szt.) przykanalików (130 m) oraz studzienek ściekowych (34 szt.). Wartość niewykonanych prac wyniosła 291,0 tys. zł, a Zarząd nie zmniejszył wynagrodzenia wykonawcy. Powyższe naruszało zasadę gospodarnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych określoną w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁶. Ponadto wypłata ww. wynagrodzenia współfinansowanego ze środków Programu była niezgodna z art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wykorzystanie dotacji następującej przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona.

W Zarządzie Dróg Powiatowych w Rypinie dziennik budowy jednego ze skontrolowanych zadań nie zawierał informacji o wykonaniu i zgłoszeniu do odbioru prac ulegających zakryciu. Ponadto nie zostały w nim odnotowane realizowane w trakcie budowy zadania, tj. większość terminów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych etapów robót, przebieg robót, zgłoszenia wykonania i daty wykonania wielu odbiorów, w tym części robót zanikających lub ulegających ukryciu. NIK oceniła ponadto, że Zarząd Dróg dokonał nierzetelnego odbioru naprawy wad nawierzchni ścieralnej określonych dla tego zadania w protokole odbioru końcowego. W protokole przeglądu gwarancyjnego stwierdzono m.in. nieusunięcie wad nawierzchni określonych w protokole odbioru końcowego, po czym wezwano wykonawcę do naprawy drogi. Wykonawca poinformował zamawiającego, że wykonał naprawy objęte zapisami protokołu przeglądu gwarancyjnego, a ZDP uznał, że naprawa warstwy ścieralnej jezdni została wykonana. Oględziny przeprowadzone przez NIK wykazały jednak występowanie na przedmiotowym odcinku dróg nierówności podłużnych i poprzecznych.

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 4 i 5

Nierówności poprzeczne na przebudowanej drodze powiatowej w powiecie rypińskim



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

W ramach realizacji opisanej wyżej inwestycji, Zarząd Dróg zaniechał dochodzenia od wykonawcy kar za zwłokę w usunięciu wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi. Według ustaleń NIK, zgodnie z wiążącą strony umową wykonawca powinien zapłacić Zarządowi 1054,1 tys. zł za 292 dni zwłoki w usunięciu wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi. Po zakończonej kontroli, Dyrektor Zarządu poinformowała NIK, iż wystąpiono o opinię prawną w przedmiocie wystosowania roszczenia o zapłatę kary umownej.

Zastrzeżenia i uwagi dotyczące czynności odbioru prac drogowych NIK sformułowała dodatkowo wobec niżej wymienionych jednostek nadzorujących procesy modernizacji i budowy dróg lokalnych:

Przykłady

Zarząd Dróg Powiatowych w Tucholi, w listopadzie 2017 r. dokonał odbioru całości prac dla jednego ze zrealizowanych zadań, pomimo że prace związane z humusowaniem, obsianiem skarp i powierzchni nieutwardzonych mieszanką traw nie zostały faktycznie wykonane z uwagi na zakończenie prac w okresie jesiennym. Realizację tych prac zaplanowano po przeglądzie gwarancyjnym, w maju 2018 r. NIK, jako działanie niegospodarne oceniła wypłatę wykonawcy wynagrodzenia w kwocie 21 064 zł netto, przed wykonaniem ww. prac.

W Starostwie Powiatowym w Mońkach tzw. „nieistotne wady przedmiotu zamówienia” stwierdzone w trakcie odbioru ostatecznego drogi powiatowej nie zostały ujęte w protokole odbioru³⁷, a dodatkowo do dnia przeprowadzenia przez NIK oględzin Starostwo nie wyegzekwowało od wykonawcy ich naprawy. Dotyczyło to uzupełnienia szczelin trzech urządzeń wodno-kanalizacyjnych znajdujących się w świetle krawężnika.

W pozostałych skontrolowanych jednostkach stwierdzono, że odcinki dróg zostały wykonane zgodnie z projektami budowlanymi, zachowując przy tym projektowane parametry (długość, szerokość, liczbę warstw nawierzchni) oraz liczbę wybudowanych obiektów inżynierskich (przepustów, zjazdów).

³⁷ Zgodnie z obowiązującą stroną umową, jedynie istotne wady, tj. uniemożliwiające korzystanie z przedmiotu zamówienia pozwalały na przerwanie procesu odbioru robót.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przeprowadzone oględziny przebudowanych dróg potwierdziły prawidłowe wykonanie nawierzchni, które były gładkie, pozbawione wysadzin, wybojów lub spękań. Nie stwierdzono występowania kolein, ubytków nawierzchni lub odkształceń poboczy dróg.

Na większości skontrolowanych przez NIK odcinków dróg ustawione były znaki drogowe zgodne z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu. Oznakowanie to umieszczone było zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczególnych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczenia na drogach³⁸. Odstępstwa i uchybienia w tym zakresie stwierdzono na odcinkach pozostających pod nadzorem czterech zarządców dróg:

Przykłady

Oznakowanie drogowe na trzech z pięciu analizowanych odcinków dróg³⁹ w Zarządzie Dróg Powiatowych w Grajewie było niespójne z obowiązującymi projektami stałej organizacji ruchu. Na tych drogach umieszczono 69 znaków pionowych, których nie przewidziano w projektach stałej organizacji ruchu.

Na zmodernizowanych odcinkach dróg zarządzanych przez Starostwo Powiatowe w Mońkach w skrajniach jezdni stwierdzono występowanie przydrożnej zieleni, a na jednym z odcinków gałęzie drzew zasłaniały trzy znaki drogowe. Stan techniczny dziewięciu znaków pionowych nie odpowiadał wymogom określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków drogowych. Były one znacznie pochylone, przekrzywione lub częściowo nieczytelne. Ponadto na łuku jednej z dróg posadawione zostały dodatkowe słupki drogowe, które nie były przewidziane w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu.

Na jednym z odcinków dróg zarządzanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Tucholi, a także w miejscu zjazdu z drogi publicznej będącej w zarządzie Wójta Śliwic, stwierdzono ustawienie znaków drogowych nieprzewidzianych w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu.

Kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali NIK o usunięciu ubytków i usterek mogących mieć wpływ na poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego⁴⁰, a także o przystąpieniu do realizacji działań umożliwiających dostosowanie oznakowania dróg do obowiązujących przepisów prawnych⁴¹.

³⁸ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

³⁹ Nieobjętych zadaniem dofinansowanymi w ramach Programu.

⁴⁰ Powiat moniecki.

⁴¹ ZDP w Grajewie, powiat moniecki, Śliwice, ZDP w Tucholi.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1 Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy w wyniku realizacji Programu osiągnięto zakładaną poprawę standardu lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zwiększenie atrakcyjności i dostępności terenów inwestycyjnych.

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Założeniem kontroli było umożliwienie udzielenia odpowiedzi na następujące pytanie szczegółowe:

1. Czy wojewodowie prawidłowo realizowali przypisane im w ramach Programu zadania?
2. Czy jednostki samorządu terytorialnego analizują standardy lokalnej sieci drogowej, bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz atrakcyjność i dostępność terenów inwestycyjnych?
3. Czy planowane i realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego projekty zapewniały realizację celów Programu?
4. Czy wykonawcy realizowanych robót drogowych zostali prawidłowo wybrani i czy właściwie wykonywali powierzone im zadania?

Kontrolą objęto 20 jednostek, w tym: cztery urzędy wojewódzkie oraz 16 zarządców dróg (po ośmiu zarządców dróg gminnych i powiatowych).

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono w:

Kryteria kontroli

- urzędach wojewódzkich na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
- w jednym starostwie powiatowym, w siedmiu zarządach dróg powiatowych oraz w ośmiu urzędach gmin na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności;

Lata 2015–2018 z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza ten okres, istotnych dla kontrolowanej działalności. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 19 marca 2018 r. do dnia 15 czerwca 2018 r.

Okres objęty kontrolą

W trakcie realizacji czynności kontrolnych w odniesieniu do podmiotów korzystających z dotacji na finansowanie infrastruktury drogowej, od komendantów właściwych terytorialnie jednostek Policji uzyskano informacje o liczbie odnotowanych kolizji i wypadków komunikacyjnych, w okresach poprzedzających modernizację wybranych odcinków dróg.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Po zakończonej kontroli, do dnia sporządzenia niniejszej informacji, NIK skierowała do właściwych organów sześć zawiadomień w sprawie podejrzenia popełnienia wykroczenia, o którym mowa w art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane oraz jedno zawiadomienie w sprawach dotyczących niegospodarnego wydatkowania środków dotacji otrzymanych w ramach Programu.

Pozostałe informacje

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli stwierdzono wydatkowanie środków publicznych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w kwocie 312,1 tys. zł w związku z wypłatą wynagrodzenia za prace, które nie zostały ostatecznie wykonane w ramach realizacji inwestycji drogowej dofinansowanej środkami Programu (291,0 tys. zł), lub też zostały zaplanowane do realizacji po terminie przeprowadzenia odbioru końcowego (21,1 tys. zł) – str. 26–27 informacji o wynikach kontroli.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli zamieszczono w 20 wystąpieniach pokontrolnych. W 17 wystąpieniach sformułowano łącznie 76 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonywania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 48 wniosków a 28 pozostaje w trakcie realizacji.

W kontroli uczestniczyły delegatury NIK w Bydgoszczy, Białymstoku, Krakowie i Poznaniu.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Bohdan Józef Paszkowski	PN
2.		Zarząd Dróg Powiatowych w Grajewie	Jan Julian Połonowicz	PN
3.		Urząd Gminy Janów	Czesław Jan Kiejko	PN
4.		Urząd Gminy w Kobylinie-Borzymach	Wojciech Mojkowski	PN
5.		Starostwo Powiatowe w Mońkach	Andrzej Franciszek Daniszewski	PN
6.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Mikołaj Bogdanowicz	P
7.		Urząd Gminy w Lnianie	Zofia Topolińska	PN
8.		Urząd Gminy w Śliwicach	Daniel Kożuch	PN
9.		Zarząd Dróg Powiatowych w Rypinie	Iwona Trojakowska	N
10.		Zarząd Dróg Powiatowych w Tucholi	Łukasz Olejnik	O

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
11.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Piotr Ćwik	O
12.		Zarząd Dróg Powiatowych w Brzesku	Grzegorz Wołczyński	PN
13.		Urząd Gminy w Brzeszczach	Cecylia Ślusarczyk	PN
14.		Urząd Gminy Łącko	Jan Dziedzina	PN
15.		Zarząd Dróg Powiatowych w Miechowie	Roman Suchoń	PN
16.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Zbigniew Hoffmann	P
17.		Urząd Miejski w Grodzisku Wielkopolskim	Henryk Szymański	PN
18.		Zarząd Dróg Powiatowych w Obornikach	Andrzej Bogdan Jeran	PN
19.		Urząd Miasta i Gminy w Pleszewie	Marian Adamek	PN
20.		Zarząd Dróg Powiatowych w Lesznie	Marian Kaczmarek	O

P – pozytywna, PN – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N-negatywna,
O – opisowa.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zadania zarządców dróg powiatowych i gminnych

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa o drogach publicznych. Stosownie do art. 2 ust. 1 ww. ustawy – drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej – dzielą się (poza drogami krajowymi i wojewódzkimi) na drogi powiatowe i drogi gminne. Strukturę organizacyjną administracji drogowej określają przepisy rozdziału 2 (art. 17–22).

Organ jednostki samorządu terytorialnego, 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 dla dróg gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Do zadań zarządcy drogi, na mocy art. 20 ustawy o drogach publicznych należy między innymi: opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pkt 1), opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (pkt 2), pełnienie funkcji inwestora (pkt 3), utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (pkt 4), realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu (pkt 5); prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom (pkt 9), sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad; (pkt 9a), przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego (pkt 10); wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających (pkt 11), przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników (pkt 12), nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych oraz innych nieruchomości gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości (pkt 17 i pkt 18).

Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio min. przez radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1). Zarządca drogi może upoważnić pracowników odpowiednio m.in. starostwa, urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

Jst mogą otrzymywać dotację na dofinansowanie zadań własnych w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg powiatowych i gminnych, przy czym w każdym roku gmina, w tym miasto na prawach powiatu, może skorzystać z dofinansowania nie więcej niż jednego zadania, a powiat – z dofinansowania nie więcej niż dwóch zadań. Dotacja udzielana jest w kwocie nieprzekraczającej 3 mln zł i do wysokości 50% kosztów realizacji każdego zadania. (§ 2 ust. 1 i 2). Wojewoda może odstąpić od ograniczeń dotyczących liczby zadań, jeżeli ich stosowanie uniemożliwia wykorzystanie sumy dotacji w województwie (§ 2 ust. 5).

Powoływana przez wojewodę komisja oceniająca wnioski bierze pod uwagę kryteria określone w ww. rozporządzeniu takie jak (§§ 3–4): znaczenie zadania dla infrastruktury drogowej w sposób gwarantujący podnoszenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, znaczenie zadania dla rozwoju spójnej sieci dróg publicznych na obszarze województwa oraz wpływ zadania na poprawę dostępności czasowej na obszarach o najwyższym wskaźniku peryferyjności czasowej, wpływ zadania na poprawę dostępności komunikacyjnej, w szczególności do instytucji publicznych i świadczących usługi publiczne (w szczególności w zakresie zdrowia), instytucji istotnych dla sprawnej realizacji zadań państwa o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa obywateli oraz do lokalnych ośrodków gospodarczych, dostępności komunikacyjnej na obszarach wiejskich oraz poprawę infrastruktury drogowej wykorzystywanej na potrzeby transportu zbiorowego, poziom dochodów własnych wnioskodawcy, kontynuację zadania, wpływ zadania na zmniejszenie ryzyka wystąpienia wypadku drogowego na obszarach o najwyższym poziomie wypadkowości.

Udzielenie dotacji następuje na podstawie wniosku złożonego do właściwego wojewody i umieszczonego na ostatecznej liście rankingowej zatwierdzonej przez ministra właściwego do spraw transport, w oparciu o zawieraną umowę dotacji (§ 5 i § 8). Umowa o udzielenie dotacji, zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, określa w szczególności: szczegółowy opis zadania, na które dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; wysokość dotacji i tryb płatności, wysokość udziału środków własnych, stanowiącego nie mniej niż 50% kosztów realizacji zadania, termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, termin i sposób rozliczenia dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania.

Beneficjenci dotacji przekazują właściwemu wojewodzie sprawozdanie z wykorzystania dotacji, w terminie do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, w którym dotacja została udzielona (§ 10).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (PZP) określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Roboty budowlane, zgodnie z art. 2 pkt 8 PZP oznaczają wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie udzielania dotacji dla jst na budowę, przebudowę i remonty dróg powiatowych i gminnych⁴³

Udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 740..

nie robót budowlanych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 2c PZP lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego.

W określonym przez Ministra Rozwoju, obowiązującym od 28 lipca 2016 r. wykazie robót budowlanych⁴⁴ ujęto m.in. wykonywanie czynności obejmujących przygotowanie terenu pod budowę (45.1), wznoszenie kompletnych obiektów budowlanych lub ich części (45.2), w tym między innymi budowę obiektów z zakresu inżynierii lądowej i wodnej, budowę mostów, wiaduktów, tuneli i przejść podziemnych, wykonywanie rurociągów miejskich oraz miejskich linii komunikacyjnych i elektroenergetycznych, budowę dróg (klasa 45.23), wykonywanie instalacji drogowych (klasa 45.34). Stosownie do art. 3 ust. 1 PZP, ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych, między innymi przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 PZP, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego.

Szczegółowy zakres i formę takiej dokumentacji określa 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-użytkowego⁴⁵.

W rozdziale trzecim tego rozporządzenia określono zakres i formę specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Stosownie do § 12 wyżej wymienionego 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. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, w zależności od stopnia skomplikowania robót budowlanych, składają się ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót podstawowych, rodzajów robót według przyjętej systematyki lub grup robót (§ 13 ust. 1). W § 14 ust. 1 wyszczególniono jakie dane powinny zawierać specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. Należą do nich m.in. opis sposobu odbioru robót budowlanych oraz wymagania dotyczące przedmiaru i obmiaru robót.

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie wykazu robót budowlanych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1125).

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

Wartość zamówienia na roboty budowlane ustala m.in. się na podstawie kosztorysu inwestorskiego i planowanych kosztów robót budowlanych (art. 33 ustawy Prawo zamówień publicznych)

Działalność obejmującą m.in. sprawy budowy i utrzymania obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych sprawach określa ustawa Prawo budowlane. Stosownie do art. 3 pkt 3a tej ustawy, drogi wraz ze zjazdami są obiektami budowlanymi (obiekty liniowe).

Warunki techniczne,
jakim powinny
odpowiadać drogi
publiczne

Art. 18 ust. 1 ustawy Prawo budowlane określa obowiązki inwestora, uczestnika procesu budowlanego, do których należy zapewnienie m.in. opracowania projektu budowlanego (i stosownie do potrzeb, innych projektów), objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy, opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykonania i odbioru robót budowlanych, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych (w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi.). Zgodnie z art. 18 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie, a także zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego.

W myśl art. 28 Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29 i 30 tej ustawy, które enumeratywnie wymieniają m.in. rodzaje budów i robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę oraz rodzaje budów i robót budowlanych podlegających zgłoszeniu właściwemu organowi. W art. 32 Prawa budowlanego określone zostały warunki uzyskania pozwolenia na budowę.

Art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane 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. Kontrole te powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. (art. 62 ust. 4).

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wydane zostało rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴⁶. Stosownie do § 2 – przepisy rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych.

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy Prawo budowlane wydano rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁴⁷. Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 15 – ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego wymagane jest przy budowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz związanych z nimi bezpośrednio obiektów budowlanych, w tym tuneli drogowych i innych budowli. Zgodnie z § 4 tego rozporządzenia, właściwy organ, w decyzji o pozwoleniu na budowę albo w decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, nakłada obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego określonej specjalności, z powołaniem odpowiedniego dla danego obiektu przepisu rozporządzenia (§ 4).

Na podstawie art. 42 ustawy Prawo budowlane, kierownik budowy (robót) jest zobowiązany prowadzić dziennik budowy. Przepis ten precyzuje także przypadki, w których prowadzenie dziennika budowy nie jest wymagane. Zasady prowadzenia dziennika budowy określa art. 45 Prawa budowlanego.

Zgodnie z rozporządzeniem 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 zdrowia⁴⁸, dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu (§ 2 ust. 1). Stosownie do § 2 ust. 2 – dziennik budowy prowadzi się w taki sposób, aby z dokonywanych w nim wpisów wynikała kolejność zdarzeń i ww. okoliczności. Wpisów w dzienniku budowy dokonuje się w sposób trwały i czytelny na oryginałach i kopiach stron, zamieszczając je w porządku chronologicznym, w sposób uniemożliwiający dokonanie późniejszych uzupełnień (§ 7 ust. 1).

Zarządzanie ruchem drogowym

Ustawa Prawo o ruchu drogowym⁴⁹ określa m.in. zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu (art. 1 ust. 1 pkt 1). Ruchem drogowym na drogach powiatowych i gminnych zarządza starosta (art. 10 ust. 5). Prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych (art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym). Warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz działania dotyczące wprowadzania m.in. znaków drogowych, a także zasady wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem określa, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczególnych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵⁰. Zgodnie z tym rozporządzeniem, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną (§ 4 ust. 1). Zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana

⁴⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1554.

⁴⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 963.

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

⁵⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

z budową lub przebudową drogi albo z budową dojazdu do obiektu przy drodze, stanowi integralną część dokumentacji budowy (§ 4 ust. 2). Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia: zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, podmiot zarządzający drogą wewnętrzną, inwestor lub jednostka wymieniona w § 11 (np. kolejowa jednostka organizacyjna w odniesieniu do oznakowania przejazdów kolejowych), a także osoba realizująca zamówienie m.in. zarządcy drogi.

Przedstawiany do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu na drogach powiatowych musi być wcześniej zaopiniowany przez właściwego komendanta Policji, zarząd drogi (jeżeli nie jest on jednostką składającą projekt) i organ zarządzający ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem (§ 7 ust. 2). Opinia Policji nie jest wymagana dla projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne, projektu uproszczonej organizacji ruchu, oraz projektu organizacji ruchu na drodze wewnętrznej. (§ 7 ust. 3).

Stosownie do § 12 ust.1 rozporządzenia, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia. Jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (§ 12 ust. 3). Przepisy § 12 ust. 5 rozporządzenia stanowią, że organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. W związku z wynikami tych kontroli, organ zarządzający ruchem może żądać od jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie drogi w szczególności: wymiany zniszczonych i uszkodzonych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu; naprawy wadliwie działających urządzeń sygnalizacji; umieszczenia znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu w miejscach zgodnych z zatwierdzoną organizacją ruchu (§ 12 ust. 6).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.).
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. z 2018 r. poz. 740, ze zm.).
11. 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. z 2013 r. poz. 1129).
12. 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. z 2016 r. poz. 124).
13. 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. z 2018 r. poz. 963).
14. 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).
15. Rozporządzenie 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. Nr 67 poz. 583).

ZAŁĄCZNIKI

16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) – Dz. U. z 2016 r. poz. 1864.
18. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 223, poz.1 458) – uchylone z dniem 28 lipca 2016.
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
20. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. poz. 1128).
21. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. poz. 1126).
22. Uchwała nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019” wraz ze zmianami⁵¹.

⁵¹ Uchwały zamieszczone zostały na stronie podmiotowej Ministerstwa Infrastruktury w zakładce „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”.

6.4. Wykaz podmiotów, 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. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
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. Minister Infrastruktury
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Szef Kancelarii Sejmu
15. Szef Kancelarii Senatu
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Wojewodowie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 13 listopada 2018 r.

DK.3.0810.24.2018.AM
NK: 108454/18Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezencie,

w związku z otrzymaną Informacją o wynikach kontroli pn. *Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawiam poniżej stanowisko do ww. dokumentu.

W zakresie wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie *szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* (Dz. U. z 2017 r. poz. 784), zobowiązującej zarządców drogi do opracowania i zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem projektu organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych, uprzejmie informuję, że taki obowiązek istnieje i wynika z przepisów art. 10 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. 2018 r. poz. 1990).

Natomiast działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. przez podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, w szczególności:

- sporządzanie projektów organizacji ruchu,
- przedstawianie projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia,
- rozpatrywanie projektów organizacji ruchu,
- zatwierdzanie organizacji ruchu,
- przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji,
- nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu,
- nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności,
- nadzór nad zarządzaniem ruchem.

Wobec przywołanych wyżej przepisów, brak projektów organizacji ruchu na drogach samorządowych jest jednoznaczny z tym, że organy zarządzające ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu nie wykonują ustawowego obowiązku zarządzania ruchem na całej sieci podległych im dróg.

Ponadto wskazuję, że zgodnie z przepisami art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.) do zarządcy drogi należy w szczególności prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom. Natomiast w myśl przepisów art. 21 ust. 1 ww. ustawy zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.

POLSKA
STULECIE OBYWATELSTWA
NIEPODLEGŁOŚCI

ZAŁĄCZNIKI

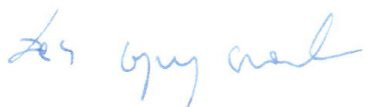
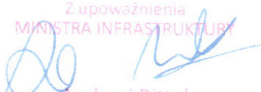
Mając na względzie potrzeby zarządzania drogami publicznymi oraz gromadzenia danych o sieci tych dróg, w ramach jednolitej metodyki systemu referencyjnego minister właściwy do spraw transportu – na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 10 ust. 12 ustawy o drogach publicznych – przepisami 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 tunelom (Dz. U. nr 67, poz. 582) określił sposób numeracji dróg publicznych oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg. Zgodnie z przepisami § 9 i 10 tego rozporządzenia jednym z dokumentów ewidencyjnych dotyczących ewidencji dróg publicznych jest książka drogi. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi.

Ujęte w książce drogi, której wzór stanowi załącznik Nr 1 do wyżej wymienionego rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r., informacje dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi (oznakowania drogi) umieszcza się w książce (tabela 10 „WYPOSAŻENIE TECHNICZNE ODCINKA DROGI” – kolumny 6, 7 i 8) w oparciu o projekt organizacji ruchu sporządzony zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym. Zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi stanowi załącznik do ewidencji.

Przywołane wyżej przepisy jednoznacznie zobowiązują zarządcę drogi do posiadania zatwierzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi.

Wyeliminowanie niedomagań związanych z niewykonywaniem ustawowych obowiązków dotyczących zarządzania ruchem na sieci dróg samorządowych oraz prowadzenie ewidencji dla drogi zapewni sporządzenie i zatwierdzenie projektu organizacji ruchu dla każdej drogi.

Wobec powyższego nie ma uzasadnionej potrzeby zmiany przepisów rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. w zakresie podnoszonym w przedmiotowej *Informacji o wynikach kontroli*.


Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY

Andrzej Bittel
Podsekretarz Stanu

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LPO.430.005.2018

Warszawa, 04.12. 2018 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli Realizacja „Programu rozwoju
gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury zawartego w piśmie z dnia 13 listopada 2018 r. (nr DK.3.0810.24.2018.AG).

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swój wniosek zmierzający do jednoznacznego określenia w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem², obowiązku opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.

Obowiązek sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na nowo wybudowanych drogach lub w razie dokonywania zmian na drogach istniejących wynika z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Dyspozycja normy wynikającej z tego przepisu nie odnosi się jednak do dróg istniejących, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu.

Także na podstawie przywołanych przez Pana Ministra przepisów, tj.: art. 10 ust. 4-6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³ (wskazującego organy zarządzające ruchem na drogach publicznych), § 2 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem (zawierającego otwarty katalog czynności organizacyjno-technicznych realizowanych w ramach zarządzania ruchem) oraz art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ (nakładającego na zarządcę drogi obowiązek prowadzenia ewidencji dróg), nie można wywieść jednoznacznego wymogu opracowania organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.

Dwa pierwsze z przywołanych przepisów wskazują bowiem organy zobowiązane do podejmowania określonych czynności, nie precyzując jednak w jakich sytuacjach istnieje obowiązek realizowania poszczególnych działań.

W ocenie NIK nie można też zgodzić się ze stwierdzeniem, że obowiązek taki wynika z zakresu informacji ujętych w książce drogi, której wzór stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁵. Z objaśnień do wzoru książki drogi (tabela 10, kolumny 6, 7 i 8 dotyczące oznakowania poziomego i pionowego), wynika bowiem

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 784 (dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem”).

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2005 r. nr 67 poz. 582

że w książce drogi nie ewidencjonuje się elementów organizacji ruchu (oznakowania), jeżeli nie zostały one wprowadzone w oparciu o projekt organizacji ruchu. Dodatkowo zwrócić należy uwagę, że wypełnienie m.in. kolumn nr 6, 7 i 8 w tabeli 10 książki drogi, zgodnie ze wskazówką zamieszczoną pod wzorem tabeli 10, nie jest obligatoryjne.

Wobec powyższego, Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska zaprezentowanego przez Ministra Infrastruktury i podtrzymuje wskazany na wstępie wniosek, który był już kilkakrotnie formułowany w informacjach o wynikach kontroli, przekazywanych Panu Ministrowi w latach ubiegłych¹.



¹ Informacje o wynikach kontroli: P/09/150 Działalność zarządzających drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego, P/13/169 Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji "Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych", P/17/087 Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim, P/17/075 Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego.