



LRZ.430.006.2020

Nr ewid. 194/2020/I/20/002/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**PLANOWANIE, PRZYGOTOWANIE I REALIZACJA
INWESTYCJI DROGOWYCH
W WOJEWÓDZTWIE PODKARPACKIM**

DELEGATURA W RZESZOWIE

MISJA

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

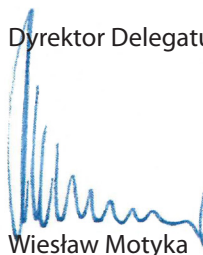
WIZJA

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

Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie



Wiesław Motyka

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

19.01.2021

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	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI.....	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Działania planistyczne dotyczące drogowych procesów inwestycyjnych	17
5.2. Przygotowanie realizacji inwestycji drogowych.....	32
5.3. Realizacja inwestycji drogowych.....	35
6. ZAŁĄCZNIKI	40
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	40
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	44
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	56
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	57

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

budowa drogi	wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowa i rozbudowa (art. 4 pkt 17 ustawy <i>o drogach publicznych</i>);
droga	budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami i instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy <i>o drogach publicznych</i>);
droga publiczna	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach (art. 1 ustawy <i>o drogach publicznych</i>);
drogi administrowane/ zarządzane przez zarządcę dróg	zasób drogowy zarządcy dróg, tj. drogi publiczne, drogi wewnętrzne oraz inne (drogi na działkach o nieuregulowanym stanie prawnym ¹), na których wykonywane są zadania zarządcy dróg;
drogowy obiekt inżynierski	obiekt mostowy, tunel, przepust i konstrukcja oporowa (art. 4 pkt 12 ustawy <i>o drogach publicznych</i>);
fazy procesu inwestycyjnego	faza planowania, faza przygotowania, faza realizacji i oddania do eksploatacji, rękojmi i gwarancji ² ;
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad;
PINB	powiatowy inspektor nadzoru budowlanego;
proces inwestycyjny	ciąg skoordynowanych czynności o charakterze technicznym, prawnym, technologicznym, organizacyjnym, finansowym itp. prowadzących do realizacji i eksploatacji planowanej inwestycji budowlanej w określonym czasie oraz przy ograniczonych zasobach finansowych ³ ;
przebudowa drogi	wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego (art. 4 pkt 18 ustawy <i>o drogach publicznych</i>);
remont drogi	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym (art. 4 pkt 19 ustawy <i>o drogach publicznych</i>);
SP	Starostwo Powiatowe;
SST/STWiORB	specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. Wymagania dotyczące robót budowlanych objętych przedmiotem zamówienia określające przez zamawiającego standardy i jakość wykonania poszczególnych rodzajów robót budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem właściwości stosowanych wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania robót;
UG/UM	urząd gminy/urząd miejski;
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. <i>o drogach publicznych</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> – Dz. U. z 2020 r. poz. 1200;
utrzymanie drogi	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, a także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej (art. 4 pkt 20 ustawy <i>o drogach publicznych</i>);
ZDP	zarząd dróg powiatowych;
zarządca dróg	jednostka samorządu terytorialnego lub organ jednostki samorządu terytorialnego (powiatu lub gminy), do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg.

¹ Na przykład działki o stanie prawnym: Skarb Państwa – władający Urząd Gminy, właściciel nieustalony – władający Urząd Gminy lub brak ksiąg wieczystych dla danych nieruchomości.

² http://mieczyslaw_polonski.users.sggw.pl/slownik_inw.html

³ http://mieczyslaw_polonski.users.sggw.pl/slownik_inw.html

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zarządcy dróg zgodnie z przepisami prawa, rzetelnie i gospodarnie realizowali drogowe procesy inwestycyjne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy jednostka zapewniła właściwe zasoby w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych?
2. Czy planowanie i przygotowanie inwestycji prowadzono zgodnie z prawem i należytą starannością?
3. Czy w sposób prawidłowy i skuteczny nadzorowano przebieg i jakość zleconych prac oraz skutecznie egzekwowano postanowienia umów zawartych z wykonawcami?

Jednostki kontrolowane

Starostwo Powiatowe w Brzozowie,

Urzędy Miejskie w: Brzozowie, Przecławiu,

Urzędy Gmin w: Przemyślu, Solinie;
Zarządy Dróg Powiatowych w:

Brzozowie, Dębicy.

Okres objęty kontrolą

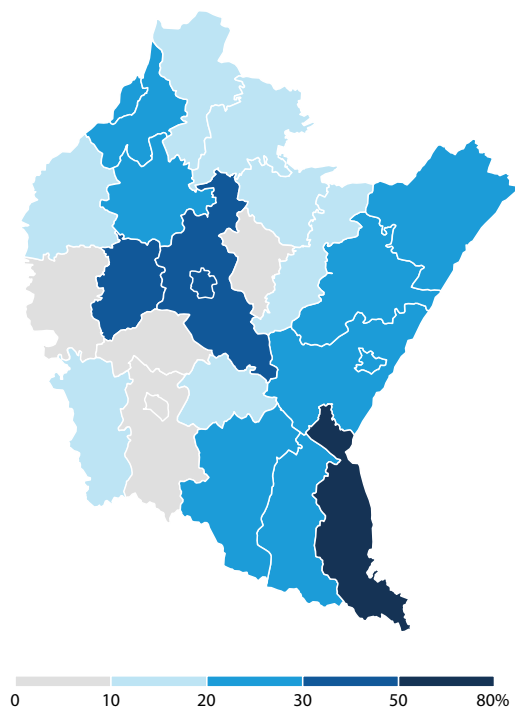
Lata: 2019–2020
(I półrocze)

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, długość dróg publicznych gminnych i powiatowych w Polsce na koniec 2019 r. wynosiła 376,1 tys. km, co stanowiło 88,5% łącznej długości dróg publicznych w kraju. Dróg o nawierzchni twardej było 258,3 tys. km (68%) w tym 236,6 tys. km (91,6%) stanowiły drogi twarde o nawierzchni ulepszonej, tj. z kostki kamiennej, klinkieru, betonu, z płyt kamienno-betonowych, bitumu. Bardzo duży odsetek stanowiły drogi gruntowe – 117,8 tys. km (31,3%)⁴.

Sieć dróg publicznych zarządzanych przez gminne i powiatowe jednostki samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim wynosiła 18,7 tys. km, w tym o nawierzchni twardej ulepszonej 13,8 tys. km (73,7%), o nawierzchni twardej nieulepszonej 0,9 tys. km (4,8%) oraz o nawierzchni gruntowej 4,0 tys. km (21,5%).

Infografika nr 1

Drogi powiatowe i gminne w powiatach województwa podkarpackiego, w tym udział % dróg o nawierzchni gruntowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Celem kontroli była ocena stanu i prawidłowości planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w województwie podkarpackim. Sytuacja gospodarcza województwa podkarpackiego, w ocenie ekspertów ulega pogorszeniu z uwagi na skutki pandemii, dlatego też niezbędne wydaje się jej stymulowanie także poprzez utrzymanie ciągłości oraz inicjowanie nowych inwestycji publicznych w zakresie m.in. dróg samorządowych. Winna temu sprzyjać realizacja zadania postawionego przed jednostkami samorządu terytorialnego w Funduszu Inwestycji Lokalnych, tj. odbudowywanie i wzmacnianie (stymulowanie) gospodarki, poprzez

⁴ Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego

realizację inwestycji budowlanych, w celu wyjścia państwa polskiego z kryzysu gospodarczego, powstałego w związku ze stanem pandemii Covid-19.

Pomimo drugiej fali pandemii i znacznie zwiększonej liczby zachorowań, na poziomie rządowym zapadła decyzja o niezatrzymaniu polskich budów i utrzymaniu półtora miliona miejsc pracy⁵. W 2020 r. nie zawieszono, ani nie uszczuplono Programu Budowy Dróg Krajowych, Programu Budowy 100 Obwodnic, Krajowego Programu Kolejowego, ani innych programów dofinansowujących inwestycje drogowe. W celu stymulacji gospodarki rząd zapowiedział⁶ wdrożenie Programu Inwestycji Publicznych (obecna nazwa: Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych), w ramach którego przewidziano m.in. dodatkowe środki na drogi samorządowe.

Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych to w skali kraju 6 miliardów złotych – 5 mld zł dla gmin i 1 mld zł dla powiatów, na dopłaty do inwestycji lokalnych dotyczących m.in. infrastruktury drogowej. W pierwszym etapie z tego funduszu przyznano bezzwrotne wsparcie wszystkim samorządom województwa podkarpackiego w wysokości od 0,5 do 29 mln zł. Natomiast w drugim etapie konkursowym wpłynęły 503 wnioski, a ich łączna wartość opiewała na 3,25 mld zł. Największe co do wartości wnioski dotyczyły przebudów lub budów układów komunikacyjnych⁷.

Kontrolę podjęto w związku z potrzebą uzyskania odpowiedzi na pytania: czy jednostki samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego prawidłowo przygotowują i realizują inwestycje drogowe oraz jaki wpływ na stan realizacji zadań zarządców dróg ma sytuacja epidemiologiczna.

⁵ Wypowiedź Ministra Infrastruktury Andrzeja Adamczyka w Polskim Radiu z dnia 16 października 2020 r.

⁶ Wypowiedź Ministra Infrastruktury i Premiera z dnia 15 kwietnia 2020 r. na konferencji dotyczącej Funduszu Dróg Samorządowych.

⁷ Wniosek o najwyższej wartości złożył marszałek Województwa Podkarpackiego – przebudowa układu komunikacyjnego w południowo-wschodniej części województwa (wartość 132 mln zł) oraz powiat ropczycko-sędziszowski -budowa łącznika z autostradą A4 (wartość 100 mln zł).

2. OCENA OGÓLNA

Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego nie realizowały rzetelnie wszystkich obowiązków zarządcy dróg publicznych wynikających z ustawy o drogach publicznych. W szczególności dotyczyło to planowania i przygotowania inwestycji drogowych.

Realizacja inwestycji drogowych wpłynęła na poprawę stanu zarządzanej sieci dróg.

Dla zapewnienia realizacji zadań, zarządcy dróg przypisali obowiązki w tym zakresie właściwym komórkom organizacyjnym oraz powierzyli je pracownikom w zakresach czynności. Jednakże w ocenie NIK posiadane zasoby kadrowe uniemożliwiały samodzielne planowanie, przygotowanie i realizację inwestycji drogowych. Brak wykształcenia kierunkowego, uprawnień drogowych i doświadczenia zawodowego zatrudnionej kadry powodował, że zadania z zakresu opracowania dokumentacji projektowej, prowadzenia nadzorów inwestorskich, wykonywania przeglądów dróg i realizacji inwestycji drogowych były zlecane podmiotom zewnętrznym.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, obowiązków opracowywania których nałożono na zarządców dróg przepisami art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Brak planów długofalowych uniemożliwiał prawidłowe określenie priorytetów inwestycyjnych oraz niezbędnych potrzeb finansowych na ich realizację i skutkowało podejmowaniem głównie działań doraźnych, nie poprawiających istotnie stanu zarządzanej sieci dróg.

Zarządcy dróg nie dopełnili także obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 1 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, dotyczącego przeprowadzania okresowych (rocznych lub pięcioletnich) kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, których częstotliwość określały przepisy art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane⁸. Brak tych przeglądów uniemożliwiał weryfikację stanu technicznego i wskazanie usterek, wymagających prac konserwacyjnych lub naprawczych, wpływał negatywnie na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i nie sprzyjał prawidłowemu planowaniu.

Ewidencja zarządzanych odcinków dróg, obiektów mostowych i przepustów prowadzona przez zarządców dróg była niekompletna i niewiarygodna. Dane wykazane w ewidencjach dróg były nierzetelne i niespójne z innymi odpowiadającymi im danymi, ujętymi w ewidencji środków trwałych prowadzonej przez jednostki objęte kontrolą. Nieprawidłowości te potwierdzają nierzetelną realizację zadania związanego z prowadzeniem ewidencji dróg, określonego w przepisach art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych. Braki w ewidencji uniemożliwiały rzetelną ocenę realnych potrzeb w zakresie planowania robót i utrzymania administrowanych dróg.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sporządzanie i przekazywanie do GDDKiA przez wszystkie skontrolowane UG i UM, sprawozdań o sieci dróg publicznych, opartych o nierzetelną ewidencję dróg i zawierających niezgodne z ewidencją finansową wartości zrealizowanych robót. Stanowiło to naruszenie przepisu określonego w art. 20 pkt 9a ustawy o drogach publicznych, którego skutkiem był brak wiarygodnych danych o drogach gminnych, a w konsekwencji nierzetelne informacje o drogach publicznych.

W trakcie przygotowania, realizacji i odbioru niektórych inwestycji drogowych stwierdzono nieprawidłowości, które miały głównie charakter formalny i nie wpłynęły na jakość zrealizowanych robót. Nieprawidłowości te dotyczyły treści umów zawartych z wykonawcami, w których nie wskazano

Drogowe procesy inwestycyjne realizowano z naruszeniem przepisów prawa, nierzetelnie wykonując ustawowe obowiązki. Podejmowane działania przyniosły jednak poprawę stanu zarządzanych dróg

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).

terminów wykonywania przeglądów gwarancyjnych, co uniemożliwiało ujawnienie ewentualnych wad i usterek na odcinkach dróg, na których były wykonywane roboty. W treści umów na realizację robót i nadzoru inwestorskiego zamieszczono nadmierne wymagania w stosunku do rzeczywistego ich charakteru i zakresu⁹, które powielono z treści nierzetelnie opracowanych wcześniej STWiORB. Ponadto w jednym przypadku potwierdzono protokolarnie odbiór dokumentacji budowy, która nie została wytworzona podczas robót budowlanych i nie była przedłożona do tego odbioru.

Pozytywnie należy ocenić podejmowane przez jednostki objęte kontrolą działania w celu pozyskiwania środków finansowych na realizację inwestycji drogowych, które skutkowały wzrostem wydatków na przebudowę lub remont dróg w 2019 r. w stosunku do wydatków poniesionych w 2018 roku.

W ocenie NIK, istnieje konieczność podejmowania przez zarządców dróg intensywnych działań, aby legalnie i rzetelnie, a także adekwatnie do potrzeb i skutecznie planować, przygotowywać oraz realizować inwestycje drogowe w celu dalszej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zwiększenia dostępności komunikacyjnej terenów będących w ich zarządzie. Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości wskazujące na niedostateczną realizację obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Nierzetelne wykonywanie zadań przypisanych ustawą *o drogach publicznych* nie gwarantowało realizacji celów kontroli zarządczej określonych w art. 68 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 6 ustawy *o finansach publicznych*¹⁰, którymi winno być zapewnienie: *zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji.*

⁹ Na przykład: prowadzenie badań materiałów przez inżyniera/kierownika projektu, organizowanie narad koordynacyjnych, zlecenie badań do laboratorium drogowego zamawiającego, tj. obowiązki, które w przypadku faktycznie wykonywanego zakresu i rodzaju robót nie wynikały z przepisów *Prawa budowlanego* i wydanych na jego podstawie aktów wykonawczych.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.)

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego (dwa UG i dwa UM, jedno SP oraz dwa ZDP) stworzyły warunki organizacyjne do właściwej realizacji zadań, poprzez wyodrębnienie jednostki lub komórek organizacyjnych, którym powierzono zadania z zakresu planowania, przygotowania oraz realizacji zadań inwestycyjnych na administrowanych drogach. Tylko w ZDP w Brzozowie wystąpiły nieprawidłowości polegające na nie-realizowaniu części obowiązków, jako zarządcy dróg zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych przypisanych mu w dokumencie założycielskim. [str. 17–18]

Stan organizacyjny zarządców dróg

Zarządcy dróg publicznych nie dysponowali odpowiednimi zasobami kadrowymi umożliwiającymi samodzielną realizację drogowych procesów inwestycyjnych. Każda z jednostek objętych kontrolą, w zależności od własnych możliwości i uwarunkowań organizacyjno-kadrowych, organizowała realizację poszczególnych faz inwestycji drogowych. Brak wykształcenia kierunkowego, nieposiadanie uprawnień drogowych lub brak doświadczenia zawodowego kadry powodował, że skontrolowane jednostki zlecały podmiotom zewnętrznym zadania z zakresu opracowania dokumentacji projektowej, prowadzenie nadzorów inwestorskich, a także wykonywanie okresowych przeglądów stanu technicznego dróg publicznych. [str. 18–19]

Problemy kadrowe zarządców dróg

Nie wszystkie objęte kontrolą jednostki dysponowały rzetelnymi danymi o administrowanej sieci dróg. Braki te uniemożliwiały rzetelną ocenę realnych potrzeb w zakresie planowania robót i prowadzenia utrzymania administrowanych dróg. Gminy, co do zasady, prowadziły rejestry dróg publicznych, jednakże dane ujęte w tych ewidencjach nie były rzetelne i spójne z odpowiadającymi im danymi wynikającymi z prowadzonych w tych jednostkach ewidencjach środków trwałych czy ewidencji powierzchni nieruchomości zajętych przez drogi gminne. Natomiast oba ZDP, które w swoim zarządzie miały wyłącznie drogi publiczne, prowadziły rzetelną ewidencję wszystkich administrowanych dróg.

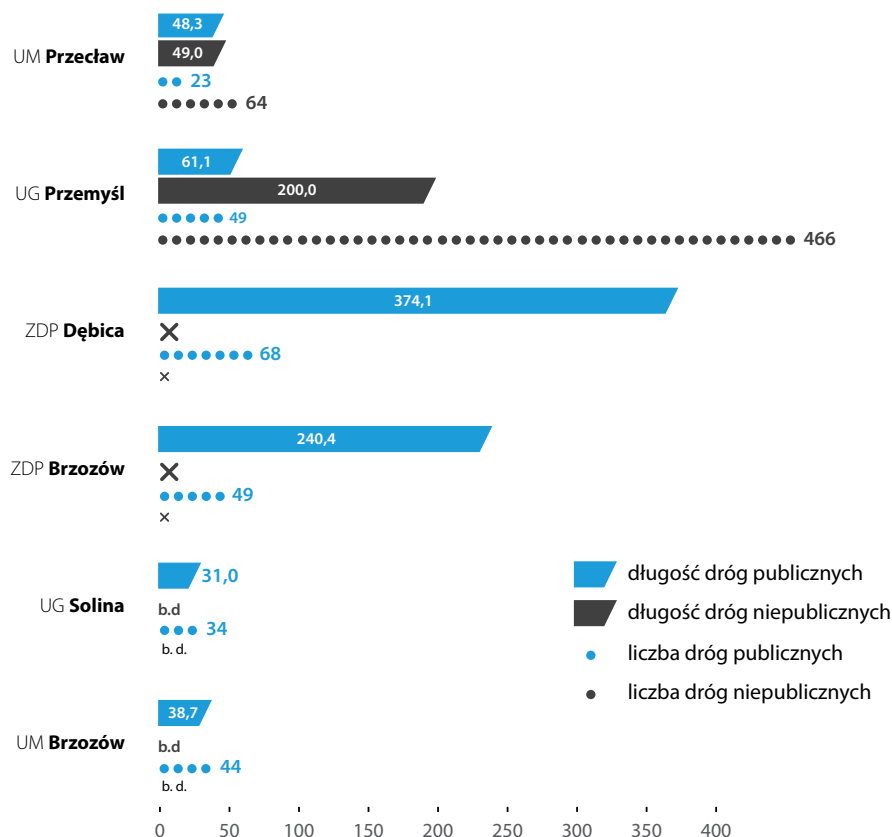
Nierzetelne ewidencje administrowanych dróg

Przepisy art. 10 ust. 11 oraz art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych nakładają na zarządcę drogi obowiązek prowadzenia ewidencji dróg, jednakże dotyczy on wyłącznie dróg publicznych. Droga publiczna to w Polsce droga zaliczona do jednej z kategorii dróg na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych m.in. drogi powiatowe i drogi gminne.

Brak wymogu ustawowego odnośnie prowadzenia ewidencji dróg niepublicznych powodował, że zarządcy dróg gminnych nie gromadzili danych ich dotyczących, nawet w zakresie liczby i długości tych dróg. Drogi niepubliczne, co do zasady, nie były objęte jakimikolwiek rejestrami, a w ewidencji środków trwałych funkcjonowały one jako działki bez prawidłowego oznaczenia użytku gruntowego. Działania wójtów nie zapewniały rzetelności danych o gminnych drogach niepublicznych ujętych w dokumentacji wytworzonej w skontrolowanych urzędach gmin. [str. 20–21]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2
Liczba i długość dróg zarządzanych przez skontrolowane jednostki



Źródło: dane z kontroli NIK.

Nierzetelne dane o sieci dróg publicznych przekazywane do GDDKiA

Wszystkie skontrolowane UG i UM przekazywały do GDDKiA nierzetelne dane o sieci dróg publicznych, w zakresie ich długości i powierzchni, a także wartości zrealizowanych robót, co stanowiło naruszenie postanowień 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 pro-mach¹¹. Sprawozdania zawierające powyższe informacje były opracowane niezgodnie z instrukcją wypełniania formularza danych o sieci dróg publicznych udostępnioną przez GDDKiA.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zarządców dróg gminnych w zakresie realizacji obowiązków określonych w przepisach ustawy o drogach publicznych dotyczących prowadzenia ewidencji dróg oraz sporządzania i przekazywania do GDDKiA informacji o drogach publicznych. Brak wiarygodnych danych o drogach gminnych powodował zafałszowanie gminnej sprawozdawczości, a w konsekwencji także statystycznej informacji o drogach publicznych. [str. 20–22]

Brak długofalowych działań planistycznych

Żadna ze skontrolowanych gmin i jeden ZDP nie wywiązały się z obowiązków planistycznych, określonych w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, polegających na opracowaniu projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy,

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Jako przyczyny braku ww. planów kontrolowane jednostki wskazywały m.in. brak wytycznych odnośnie sposobu opracowania takich planów oraz informacji, które należałoby w nich zamieścić. ZDP w Dębicy opracował tabelaryczne zestawienie, obejmujące drogi administrowane przez Zarząd, z podziałem na drogi w poszczególnych gminach powiatu dębickiego, przebudowane w latach 2010–2015 i drogi wymagające robót – do 2025 r., które stanowiło załącznik do *Strategii rozwoju powiatu dębickiego na lata 2015–2025* opracowanej przez Zarząd Powiatu. Przedmiotowe zestawienie miało – w ocenie ZDP w Dębicy – pełnić funkcję „planu rozwoju sieci drogowej”, przy czym dotyczyło wyłącznie robót w zakresie przebudowy i remontów dróg powiatowych.

Podobne nieprawidłowości ustalono w kontroli P/17/087 – *Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim* przeprowadzonej w 2017 roku¹². Z ustaleń ww. kontroli wynika m.in., że *Istotnym etapem będącym podstawą należytego przygotowania procesu budowy i przebudowy dróg jest planowanie realizacji zadań w oparciu o rozpoznane potrzeby społeczności lokalnej, przy jednoczesnym uwzględnieniu środków finansowych pozostających w dyspozycji zarządcy drogi na realizację tych zadań. Z tego względu, zarządcom dróg przypisano zadania określone w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, dotyczące obowiązku sporządzenia projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Z powodu braku określenia w ww. ustawie szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu opracowania takich planów, a także informacji, które należałoby w nich zamieścić, aż osiem z 12 jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą (66,7%) nie sporządziło wymaganych opracowań.*

Skontrolowani zarządcy dróg gminnych nie realizowali części obowiązków służących ocenie stanu technicznego całej administrowanej sieci drogowej, w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. UG Solina i UG Przemysł nie realizowały obowiązku, określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane*, dotyczącego przeprowadzania rocznych przeglądów stanu technicznego zarządzanych odcinków dróg publicznych. UG Solina nie dokonywał również pięcioletnich przeglądów stanu technicznego infrastruktury drogowej.

Powyższe zaniedbania wpływały niekorzystnie na planowanie działań w zakresie prawidłowego stanu infrastruktury drogowej, ponieważ nie dysponowano wiarygodną wiedzą, na podstawie której można byłoby dokonywać podziału środków na finansowanie drogowych procesów inwestycyjnych. W sytuacji braku rzetelnej wiedzy o stanie technicznym wszystkich zarządzanych dróg i braku opracowania planów w tym zakresie, działania polegające na budowie, przebudowie i remoncie dróg lokalnych prowadzono doraźnie w granicach posiadanych środków finansowych. [str. 22–24]

¹² Informacja o wynikach kontroli – nr ewidencyjny: P/17/087/LOL, opublikowana w dniu 7 listopada 2017 r.

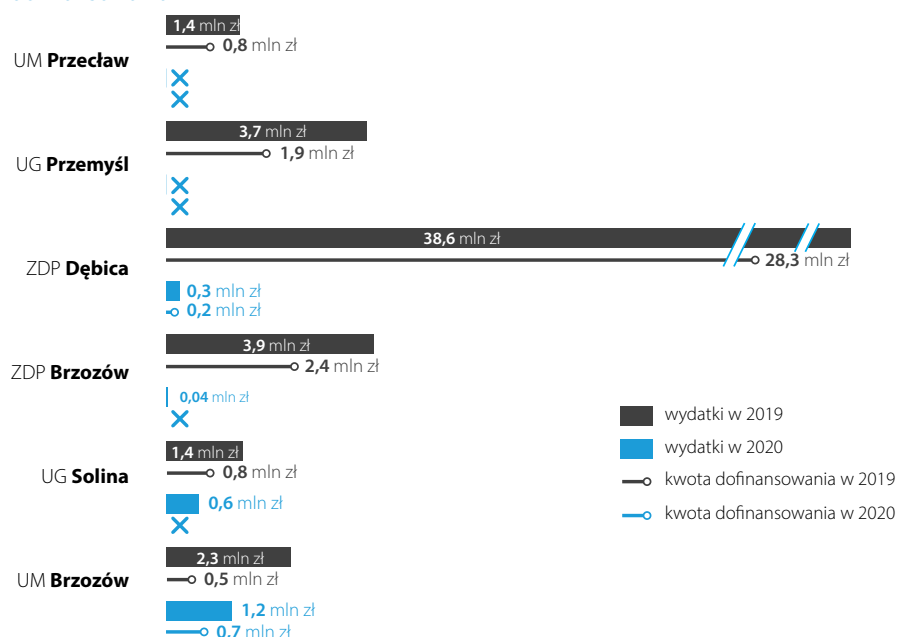
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Skutecznie pozyskiwano dofinansowanie realizacji inwestycji drogowych

Wszystkie UG, UM i ZDP objęte kontrolą skutecznie pozyskiwały dofinansowanie realizacji inwestycji drogowych. W jednostkach tych, w latach 2019–2020 (I półrocze), wybudowano, przebudowano i wyremontowano drogi, wydając na ten cel ponad 53,4 mln zł, w tym dofinansowanie wyniosło 34,5 mln zł (65%). Na realizację tych zadań uzyskano dofinansowanie z siedmiu różnych źródeł, tj.: Funduszu Dróg Samorządowych, Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego, środków z dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, środków rezerwy subwencji ogólnej, środków przekazanych przez Urząd Marszałkowski oraz przez samorządy gminne.

Infografika nr 3

Wydatki zarządcy na drogowe procesy inwestycyjne z uwzględnieniem otrzymanego dofinansowania



Źródło: dane z kontroli NIK.

Cztery gminy i dwa ZDP złożyły łącznie 33 wnioski o dofinansowanie inwestycji drogowych. Spośród 33 wniosków o dofinansowanie tylko w czterech przypadkach (12,1%) wystąpiły błędy formalne, które skutkowały ich odrzuceniem. [str. 27–29]

Prawidłowe zlecenie wykonania dokumentacji, nadzorów inwestorskich i robót budowlanych

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi w ZDP, SP oraz czterech UG objęto łącznie 18 zadań dotyczących przebudowy i remontów dróg lokalnych prowadzonych w latach 2019–2020 (I półrocze). W skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego wyboru wykonawców zadań polegających na wykonaniu dokumentacji projektowych, nadzorów inwestorskich i drogowych robót budowlanych dokonano zgodnie z postanowieniami ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz regulacjami wewnętrznymi tych jednostek. W wyniku kontroli stwierdzono zastosowanie właściwych trybów zamówień, rzetelne oceny złożonych ofert oraz wybór najkorzystniejszych ofert przez inwestora.

Zawarte umowy z wykonawcami zadań zabezpieczały interesy jednostek samorządu terytorialnego, jako inwestora publicznego. str. 32–35]

Dla zapewnienia prawidłowości i rzetelności określenia zakresu planowanych robót budowlanych, trzy jednostki (dla każdej z analizowanych inwestycji) zleciły wykonanie dokumentacji projektowej w szczególności większej niż wynikało to z planowanego i faktycznie wykonanego zakresu robót. Obowiązujące przepisy prawa tego nie wymagały. [str. 34]

Dwie ze skontrolowanych gmin nierzetelnie opracowały STWiORB, będące elementem umów na realizację kontrolowanych zadań inwestycyjnych, stanowiących załącznik do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Zakresy robót, określone w opracowanych dla poszczególnych zadań inwestycyjnych, przedmiarach robót i kosztorysach inwestorskich nie były spójne ze sporządzonymi dla nich specyfikacjami technicznymi. STWiORB zobowiązywały wykonawców robót m.in. do prowadzenie dziennika budowy, książki obmiarów, opracowania programu zapewnienia jakości, prowadzenia badań materiałów przez inżyniera/kierownika projektu, a także zlecenie badań do laboratorium drogowego zamawiającego. Wymagania te były nadmierne w stosunku do charakteru zleconych zadań oraz nie były dostosowane do skali i rodzaju robót realizowanych na drogach lokalnych. Projektanci opracowujący STWiORB dla lokalnych zadań posilkowali się zapisami specyfikacji technicznych stosowanych przy realizacji dróg krajowych, przygotowanych przez GDDKiA. Niedostosowanie zapisów STWiORB do zakresu, rodzaju i charakteru robót drogowych, a także do możliwości technicznych i organizacyjnych zarządców dróg lokalnych, było jedną z przyczyn nieegzekwowania ich zapisów od wykonawców robót. W szczególności dotyczyło to procedur służących zapewnieniu należytej jakości wykonania zleconych robót budowlanych oraz braku lub nierzetelnego dokumentowania działań nadzorczych z tego zakresu. Dwie gminy nierzetelnie opracowały treść umów na drogowe roboty budowlane, określając nadmierne wymagania w stosunku do rzeczywistego charakteru robót budowlanych¹³. Zostały one powielone z nierzetelnie opracowanych STWiORB. Poza tym zapisy te zostały również zawarte w umowach na nadzór inwestorski.

Jednostki samorządu terytorialnego realizowały inwestycje drogowe w oparciu o wymagane zgłoszenie, określone w ustawie *Prawo budowlane*. Tylko w UM Przecław przy realizacji jednej inwestycji wystąpiła nieprawidłowość polegająca na niezgłoszeniu organowi administracji architektoniczno-budowlanej zamiaru wykonania robót budowlanych.

Nadzór nad realizacją robót drogowych sprawowany był w sposób prawidłowy. W gminie Przecław w umowie na roboty drogowe przewidziano nadzorowanie robót przez inspektora nadzoru inwestorskiego, który nie został powołany, a kontrolę nad realizacją robót sprawował pracownik

Nieprawidłowości
w realizacji i odbiorach
zleconych prac

¹³ Na przykład: prowadzenie badań materiałów przez inżyniera/kierownika projektu, organizowanie porad koordynacyjnych, zlecenie badań do laboratorium drogowego zamawiającego, tj. obowiązki, które w przypadku faktycznie wykonywanego zakresu i rodzaju robót nie wynikały z przepisów *Prawa budowlanego* i wydanych na jego podstawie aktów wykonawczych.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

urzędu. W gminie Solina stwierdzono przypadek nierzetelnego odbioru robót, polegający na potwierdzeniu odbioru dokumentacji budowy, która nie została wytworzona podczas robót budowlanych i nie była przedłożona do odbioru. [str. 32–33, 34–35]

Efekty zrealizowanych inwestycji drogowych

Objęte kontrolą jednostki na realizację inwestycji drogowych w latach 2019–2020 (I półrocze) wydatkowały łącznie 53 423,2 tys. zł. W 2019 r. zrealizowały łącznie 56 inwestycji drogowych, zaś do połowy 2020 r. zrealizowano lub było w trakcie realizacji 27 zadań. Realizacja zadań wpłynęła na poprawę stanu zarządzanej sieci drogowej. Największą pod względem wartości inwestycją była budowa dwóch łączników wiążących drogi powiatowe z autostradą A4, zrealizowana przez ZDP w Dębicy, a jej wartość sięgnęła kwoty 38 029,8 tys. zł. [str. 28–29]

Realizacja uprawnień z gwarancji wykonania robót drogowych

Wszystkie objęte kontrolą jednostki rzetelnie realizowały obowiązki wynikające z gwarancji jakości wykonania robót drogowych. W UG Przemysł stwierdzono przypadek zawarcia w umowie z wykonawcą robót oraz w protokole odbioru końcowego postanowień zobowiązujących inwestora publicznego do przeprowadzania w okresie gwarancji przeglądów gwarancyjnych raz w roku lub częściej, w razie ujawnienia takiej potrzeby. W pozostałych jednostkach umowy z wykonawcami robót drogowych nie zawierały harmonogramu przeglądów gwarancyjnych, wyznaczały jedynie okres gwarancji wykonanych robót. W razie ujawnienia wad lub usterek na odcinkach dróg objętym gwarancją oraz wystąpienia uzasadnionych przesłanek wskazujących na odpowiedzialność wykonawcy robót za ich powstanie, niezwłocznie wzywano wykonawców do ich usunięcia. Nie stwierdzono przypadków niewykonania przez wykonawców robót gwarancyjnych napraw ujawnionych usterek drogi. Brak wskazania w treści umów precyzyjnych terminów wykonywania przeglądów gwarancyjnych powodował niezapewnienie dokonywania systematycznych przeglądów gwarancyjnych, których celem winno być ujawnienie ewentualnych wad i usterek powodujących pogorszenie stanu technicznego, na tych odcinkach dróg, na których były wykonywane roboty budowlane. [str. 38–39]

Zgodne z obowiązującymi przepisami rozliczanie umów

Zrealizowane zadania zostały rozliczone zgodnie z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami prac projektowych, nadzorów inwestorskich i robót budowlanych. Wypłaty wynagrodzeń dokonano po protokolarnym odbiorze przedmiotów umowy, na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach postanowienia umów objętych szczegółową kontrolą, zawartych z wykonawcami robót, przewidywały kary umowne w przypadku wystąpienia zdarzeń określonych w umowie. Przesłankami uprawniającymi do naliczania kar umownych były m.in.: opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy oraz opóźnienia w usunięciu usterek i wad stwierdzonych w czasie odbioru końcowego lub w okresie gwarancji bądź rękojmi. W jednej z kontrolowanych jednostek,

podczas odbioru końcowego wystąpiła okoliczność przewidziana w umowie uzasadniająca naliczenie kary umownej, tj. opóźnienie w realizacji zadania. Kara za opóźnienie została skutecznie wyegzekwowana. [str. 36–37]

Ujawnione w kontroli nieprawidłowości wskazują na niezapewnienie przez zarządców dróg gminnych i powiatowych prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej. Sześć skontrolowanych jednostek nie realizowało rzetelnie wszystkich zadań przydzielonych zarządcy dróg publicznych zgodnie z przepisami art. 20 ustawy *o drogach publicznych*. Tym samym kontrola zarządcza nie zagwarantowała realizacji celów kontroli zarządczej określonych w art. 68 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 6 ustawy *o finansach publicznych*, którymi winny być zapewnienie: *zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji*. Brak skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej powodował również, że jednostki m.in. nie posiadały aktualnych danych w zakresie liczby i rodzaju dróg, a posiadane przez te jednostki dane były rozbieżne z odpowiadającymi im danymi ujętymi w ewidencji mienia komunalnego w zakresie powierzchni dróg oraz danymi z ewidencji księgowej. Ponadto nie dokonywano oceny organizacji jednostek pod względem zapewnienia właściwego sposobu realizacji zadań i nie zapewniono adekwatnych mechanizmów kontroli.

Tylko w ZPD Dębica w ramach kontroli zarządczej wskazano cel w zakresie infrastruktury drogowej, w ramach którego określono jedno zadanie. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości podważają treść oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, składanych przez skontrolowane jednostki, w których wskazywano, że w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, mimo iż stwierdzone nieprawidłowości w zakresie drogowego procesu inwestycyjnego temu przeczą. Powyższe zaniechania w zakresie kontroli zarządczej nie tylko nie sprzyjały podniesieniu jakości niezbędnych w procesie inwestycyjnym dokumentów, ale również ograniczały sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego odnośnie legalnego i rzetelnego planowania, przygotowania i realizacji drogowych procesów inwestycyjnych. [str. 29–31]

Wszystkie skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego doświadczyły problemów w zakresie wypełniania zadań przypisanych zarządcy dróg oraz realizacji drogowych procesów inwestycyjnych, w związku z wprowadzeniem stanu pandemii Covid-19, a także obostrzeniami z niego wynikającymi. Jednakże tylko gmina Przemyśl ograniczyła realizację zaplanowanych na ten rok inwestycji drogowych z uwagi na brak przyznania dofinansowania, gdyż środki te zostały przeznaczone na walkę z wirusem SARS-Cov-2. Pozostałe jednostki realizowały zadania z opóźnieniem w stosunku do zakładanych na początku roku terminów inwestycji. [str. 31]

Nieprawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej

Plany inwestycyjne samorządów w ramach Funduszu Inwestycji Publicznych

4. WNIOSKI

Minister Infrastruktury

Ustalenia kontroli wskazują, że nadal aktualny pozostaje wniosek do Ministra Infrastruktury i Budownictwa sformułowany po kontroli P/17/087 – *Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim* przeprowadzonej w 2017 roku wskazujący na konieczność:

- określenia zakresu danych, które powinny zostać ujęte w dokumentacji, o której mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy *o drogach publicznych*, dotyczącej projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Problemem zarządców administrujących drogami gminnymi i powiatowymi jest brak określenia zawartości oraz zasad sporządzania dokumentacji w ww. zakresie. Zasadne jest uszczegółowienie zapisów ustawowych dotyczących obowiązków sporządzania takich planów, tzn. wskazanie, jakie dane powinny znajdować się w takich opracowaniach, np. w zakresie analizy zasadności budowy i przebudowy dróg i drogowych obiektów inżynierskich, źródeł finansowania inwestycji drogowych, a także ich wpływu na rozwój gmin lub powiatów.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

Exekwowanie rzetelnego i terminowego przedkładania informacji o sieci dróg publicznych, o których mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach* od zarządców dróg, zgodnie z wymogami określonymi w wytycznych GDDKiA.

Jednostki samorządu terytorialnego

- 1) Opracowywanie dokumentów planistycznych, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy *o drogach publicznych*, dotyczących projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.
- 2) Rzetelne i terminowe sporządzanie rocznych informacji o sieci dróg publicznych, określonych w rozporządzeniu 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*.
- 3) Zapewnienie rzetelności i jednolitości danych o sieci drogowej w różnych ewidencjach prowadzonych w jednostce.
- 4) Opracowywanie STWiORB odpowiadających faktycznemu charakterowi oraz rodzajowi robót drogowych.
- 5) Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu prawidłowej realizacji zdań przypisanych zarządcy dróg publicznych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Działania planistyczne dotyczące drogowych procesów inwestycyjnych

Kontrolą objęto po dwa UG, UM i ZDP, które zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* byli odpowiednio zarządcami dróg gminnych i powiatowych.

Żadna z kontrolowanych gmin nie utworzyła odrębnych jednostek organizacyjnych będących zarządem dróg. Obowiązki związane z zarządzaniem siecią drogową wykonywali pracownicy urzędów. Sposób wewnętrznej organizacji urzędów gmin, w celu realizacji zadań przypisanych im jako zarządcom dróg, był zróżnicowany. W regulaminach organizacyjnych trzech urzędów gmin zadania z zakresu zarządzania siecią drogową przypisane zostały jednemu wydziałowi, w ramach którego prowadzono inwestycje oraz działania infrastrukturalne i komunalne. W przypadku jednej gminy zadania zarządcy dróg zostały podzielone na działania dotyczące planowania i realizacji inwestycji drogowych oraz utrzymania sieci drogowej i przypisane rozdzielnie jako obowiązki dwóch wydziałów.

Rozwiązania organizacyjno-kadrowe w zakresie zarządzania siecią drogową

Przykład

W **UM Brzozów** funkcję zarządcy dróg gminnych sprawował Burmistrz, którego zadania w tym zakresie przypisane zostały poszczególnym wydziałom Urzędu:

- Wydziałowi Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Funduszy Pomocowych – opracowywanie projektów planów finansowania budowy i przebudowy dróg, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych oraz współdziałanie z innymi zarządcami dróg w zakresie inwestycji wspólnych;
- Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami i Infrastruktury – utrzymanie nawierzchni dróg i chodników oraz urządzeń związanych z drogami, odbudowa, remont i rozbiórka dróg zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg, prowadzenie ewidencji dróg, przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników.

Zarządy powiatu, jako zarządcy dróg powiatowych mogą powierzone im zadania realizować samodzielnie bądź przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ustawy *o drogach publicznych*).

Dwa skontrolowane ZDP zostały utworzone odpowiednimi uchwałami rad powiatu. Obowiązki zarządcy drogi wynikające z ustawy *o drogach publicznych*, które zostały im powierzone, zostały określone w statutach i nadanych im regulaminach organizacyjnych. Pomimo utworzenia ZDP w Brzozowie, część zadań dotyczących drogowego procesu inwestycyjnego w dalszym ciągu realizowało Starostwo Powiatowe w Brzozowie. ZDP w Brzozowie nie sporządzał projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. ZDP nie sporządzał także informacji do GDDKiA o drogach publicznych. Natomiast z regulaminu organizacyjnego SP w Brzozowie wynika, że zadania z zakresu drogowego procesu inwestycyjnego powierzono pracownikom

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg oraz Wieloosobowemu stanowisku ds. inwestycji drogowych, do obowiązków których należało m.in. przygotowanie dokumentacji i realizacja inwestycji powiatowych i remontów, w tym przygotowanie dokumentacji technicznej i kosztorysowej, uzgadnianie dokumentacji, nadzór nad realizacją inwestycji i remontów, rozliczanie zadań inwestycyjnych po ich zakończeniu, przygotowanie dokumentacji przekazywania inwestycji w użytkowanie, oraz sporządzanie sprawozdawczości z realizacji inwestycji i remontów.

Przykład

ZDP w Brzozowe nie realizował wszystkich zadań przypisanych mu w dokumencie założycielskim ustanawiającym go zarządcą dróg powiatowych. Część tych zadań realizowało **SP w Brzozowie**.

Starosta powiatu brzozowskiego wyjaśnił, że *prowadzenie inwestycji drogowych przez Zarząd Powiatu uzasadnione jest względami zarówno organizacyjnymi jak i oszczędnościowymi. ZDP jest małą jednostką, prowadzenie inwestycji wymagałoby zatrudnienia w niej specjalistów, czy to w zakresie budownictwa, czy też zamówień publicznych. Tymczasem tacy pracownicy zatrudnieni są w starostwie i są oni w stanie w ramach swoich obowiązków służbowych zająć się również inwestycjami drogowymi. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne i zgodne z prawem.*

W ocenie NIK zarówno brak jednoznacznego podziału kompetencji między ZDP i Starostwem jak i realizacja zadań niezgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi spowodowały m.in., iż zadania powierzone zarządcy drogi, wyszczególnione w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy *o drogach publicznych*, dotyczące opracowania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, nie były realizowane.

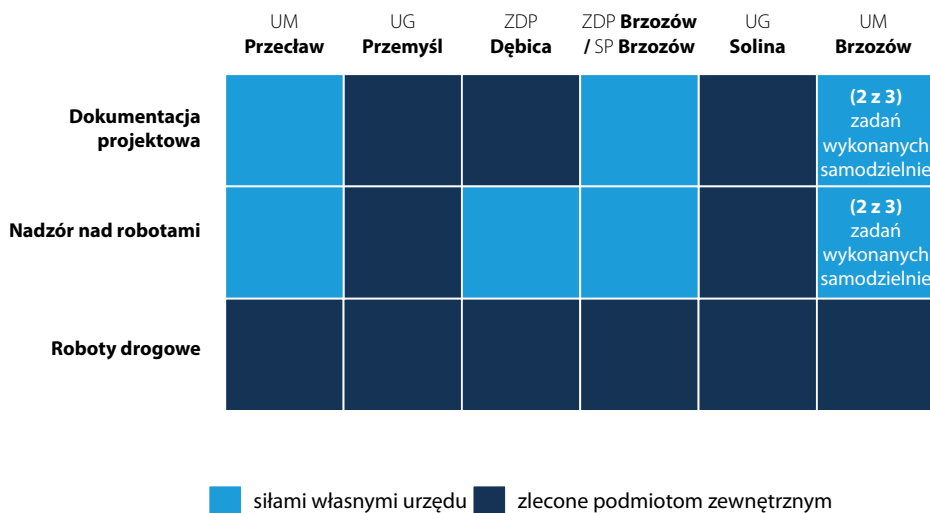
Żaden ze skontrolowanych zarządców dróg nie dysponował zasobami kadrowymi umożliwiającymi samodzielną realizację drogowych procesów inwestycyjnych w pełnym zakresie. Jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od uwarunkowań organizacyjno-kadrowych, prowadziły samodzielnie lub zlecały podmiotom zewnętrznym realizację poszczególnych zadań powierzonych zarządcy drogi.

W kontroli szczegółową analizą objęto 18 zadań (po trzy w każdej jednostce realizującej drogowe procesy inwestycyjne), dotyczących przebudowy i remontów dróg lokalnych prowadzonych w latach 2019–2020 (I półrocze), z uwzględnieniem sposobu realizacji poszczególnych obowiązków ciążących na zarządcach dróg siłami własnymi lub zleconych podmiotom zewnętrznym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Sposób realizacji zadań przez jednostki w drogowym procesie inwestycyjnym



Źródło: dane z kontroli NIK.

W przypadku dwóch UG zarówno prace projektowe jak i nadzory inwestorskie były zlecane podmiotom zewnętrznym. Trzy jednostki, co do zasady realizowały powyższe zadania siłami własnymi urzędu. Natomiast jeden ZDP zlecał opracowanie dokumentacji projektowej, a nadzór inwestorski był prowadzony przez pracownika jednostki. Wszystkie skontrolowane jednostki zlecały realizację robót budowlanych podmiotom zewnętrznym.

Brak wykształcenia kierunkowego, nieposiadanie uprawnień drogowych lub brak doświadczenia zawodowego kadry powodował, że większość kontrolowanych jednostek zlecała podmiotom zewnętrznym zadania z zakresu opracowania dokumentacji projektowej, prowadzenie nadzorów inwestorskich, a także wykonywanie okresowych przeglądów stanu technicznego dróg publicznych.

Przykład

UG Przemyśl zlecał prace projektowe, nadzory inwestorskie oraz wykonywanie pięcioletnich przeglądów technicznych dróg podmiotom zewnętrznym, gdyż żaden z pracowników urzędu nie posiadał odpowiednich kwalifikacji.

Z wyjaśnień Wójta Gminy Przemyśl wynika, że główną przyczyną niezatrudnienia w Urzędzie pracownika posiadającego uprawnienia w dziedzinie budownictwa o specjalności drogownictwo był brak zainteresowania pracą osób posiadających takie uprawnienia. Ogłoszono dwukrotny nabór – w pierwszym terminie nie zgłosił się nikt, a w drugim dwie osoby, z których na rozmowy kwalifikacyjne stawiła się jedna osoba i została zatrudniona. Osoba ta posiadała wykształcenie wyższe o kierunku geodezja i kartografia.

Zdaniem NIK brak możliwości zaoferowania satysfakcjonującego wynagrodzenia mógł utrudniać zarządcom dróg zatrudnienie wykwalifikowanej kadry z odpowiednimi uprawnieniami drogowymi.

Dane o administrowanej sieci drogowej

W trakcie kontroli ustalono, że dane dotyczące tej samej administrowanej sieci dróg, zawarte w różnych ewidencjach wytworzonych w jednostkach samorządu terytorialnego, były często wzajemnie rozbieżne.

Zgodnie z §§ 5, 9 i 10 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 tunelom¹⁴, drogom publicznym nadaje się numery ewidencyjne oraz prowadzi się ewidencję, w tym książkę drogi.

Stosownie do art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych właściwy zarządca drogi prowadzi dla poszczególnych kategorii dróg m.in. ewidencję dróg. W myśl §16 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, aktualizacji przedmiotowej ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

Drogi jako nieruchomości powinny być ujęte w ewidencji środków trwałych zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵.

Art. 17 ust. 1 pkt 1 stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ponadto z art. 4 ust. 3 pkt 3 i pkt 4, art. 13 ust. 1 pkt 5 oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów.

Porównanie danych zawartych w ewidencji środków trwałych oraz ewidencji dróg wykazało, że tylko w ZDP ewidencje te były prowadzone prawidłowo i rzetelnie, a dane w nich zawarte były ze sobą spójne.

Żaden ze skontrolowanych UG i UM nie prowadził prawidłowej ewidencji wszystkich administrowanych dróg.

Gminne jednostki samorządu terytorialnego, co do zasady prowadziły ewidencje obejmujące informacje o drogach, w tym o powierzchni nieruchomości zajętych pod ciągi komunikacyjne, jednakże dane te nie zawsze były rzetelne i nie można było ich między sobą porównać lub dotyczyły wyłącznie dróg publicznych.

Przykład

Tylko w **UG Przemyśl** dane o powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi publiczne wykazane w ewidencji księgowej i w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości były zbieżne ze sobą. Natomiast jednostka ta nie prowadziła ewidencji dróg dla wszystkich odcinków dróg publicznych, objęto nią tylko 18 odcinków dróg publicznych z 49 (37%).

Dwie skontrolowane gminy w ewidencji środków trwałych wyodrębniały w Klasyfikacji Środków Trwałych składniki majątkowe oznaczone jako drogi, jednakże ewidencje te nie zawierały danych identyfikujących dany

¹⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: *rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych*.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

środek trwały, tj. nie zawierały numeru drogi lub numeracji wewnętrznej drogi nadanej w ewidencji dróg gminnych. Nie zawierały również danych w zakresie klasy drogi, jej długości i rodzaju nawierzchni oraz powierzchni. W związku z tym wykazów dróg zawartych w ewidencji środków trwałych nie można było powiązać z ewidencją dróg gminnych.

Przykład

W **UM Przecław** ewidencja środków trwałych w zakresie grupy drugiej Klasyfikacji Środków Trwałych nie zawierała numeru drogi oraz numeracji wewnętrznej drogi nadanej w ewidencji dróg gminnych. Nie zawierała również danych w zakresie powierzchni, klasy drogi, jej długości i rodzaju nawierzchni. Wykazu dróg zawartego w ewidencji środków trwałych nie można było powiązać z ewidencją dróg gminnych. Również wykazu działek pod drogami zawartego w informacji o stanie mienia komunalnego nie można było powiązać z ewidencją dróg gminnych i ewidencją grupy drugiej środków trwałych.

Z powodu licznych rozbieżności w dokumentacji źródłowej wytworzonej w urzędach gmin, dotyczącej liczby i powierzchni działek (nieruchomości) zajętych pod drogi gminne, niemożliwe było ustalenie danych dotyczących powierzchni nieruchomości tworzących gminną sieć drogową objętą kontrolą.

Brak rzetelnych danych dotyczących liczby i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne w skontrolowanych urzędach gmin – w ocenie NIK – wynikał przede wszystkim z nierzetelnego wykonywania obowiązków dotyczących ewidencjonowania nieruchomości.

UM w Brzozowie oraz UG w Solinie prowadziły rejestry o sieci dróg niepublicznych nierzetelnie. Długość dróg wewnętrznych określano szacunkowo, na potrzeby kontroli.

Przykład

UG w Solinie nie dysponował danymi o liczbie odcinków i długości dróg wewnętrznych.

Wójt Gminy Solina wyjaśnił, że *nie można określić dokładnej długości dróg wewnętrznych, ze względu na brak ich zagospodarowania (urządzenia) oraz geodezyjnego rozgraniczenia, tj. wskazania granic dróg (działek) w terenie. Czynności te podejmowano tylko wtedy, jeżeli w budżecie gminy na dany rok przewidziano środki na poprawę stanu technicznego bądź urządzenie określonej drogi.*

Przepisy prawa nie nakładają na zarządców dróg obowiązku prowadzenia ewidencji dróg niepublicznych. Powodowało to, że nie gromadzono danych ich dotyczących, nawet w zakresie liczby i długości odcinków takich dróg.

Na podstawie art. 18a ust. 7 ustawy *o drogach publicznych* Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach*. Zgodnie z §2 rozporządzenia zarządcy dróg w granicach miast na prawach powiatu, inni zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, koncesjonariusze autostrad płatnych oraz spółki, które zawarły umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej, sporządzają

Informacje o sieci dróg publicznych przekazywane do GDDKiA

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

informacje dla celów statystycznych, poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad. Informacje te przekazywane są GDDKiA raz w roku, w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

Kierownicy wszystkich jednostek objętych kontrolą wywiązali się z corocznego obowiązku sporządzenia i przekazania GDDKiA informacji o drogach publicznych, przy czym Wójt Gminy Przemyśl w 2020 r. przekazał te informacje z 93 dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych.

Wszyscy wójtowie/burmistrzowie kontrolowanych gmin przekazywali GDDKiA informacje zawierające nierzetelne dane, gdyż zawyżano lub zaniżano w nich długość i powierzchnię dróg gminnych, a także wartość zrealizowanych robót. Ponadto nie podawano wszystkich określonych w instrukcji wypełniania formularza danych o sieci dróg publicznych.

Trzy skontrolowane gminy podały nieprawidłowe dane w zakresie długości dróg. UG w Przemyślu nie podał w sprawozdaniu za 2018 r. długości i powierzchni odcinków dróg zaliczonych do kategorii dróg publicznych uchwałami Rady Gminy Przemyśl w 2015 r. Natomiast UM Przecław oraz UG Solina zawyżyły długość dróg odpowiednio o 31 km (39%) i 49 km (61%). Ponadto UG Przemyśl podał niższe niż faktycznie poniesione wydatki na drogi, w 2018 r. o 57,1 tys. zł i w 2019 r. o 84,1 tys. zł. Natomiast UM Brzozów w 2019 r. podał wyższe o 15,5 tys. wydatki niż rzeczywiście poniesiono.

Przykład

UG Solina w przekazanej do GDDKiA informacji za 2018 r. i 2019 r. o stanie sieci dróg publicznych podał, że ich długość wynosiła 80,3 km, z czego 19,9 km stanowiły drogi o nawierzchni bitumicznej, a 60,4 km dróg o nawierzchni gruntowej. Faktyczna długość dróg publicznych, według rejestru, którym dysponował zarządca drogi wynosiła 30,9 km.

Wójt Gminy Solina wyjaśnił, iż *pracownik merytoryczny podejmował w latach 2018–2020 próbę sprostowania rozbieżności i braków w Formularzach przestanych do GDDKiA, ale nie przyjęto składanych wyjaśnień.*

Zdaniem NIK, nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji dróg publicznych wpłynęły na nierzetelność informacji o drogach publicznych przekazywanych do GDDKiA.

Brak planu rozwoju sieci drogowej

Plan rozwoju sieci drogowej to dokument planistyczny, którego celem jest wspomaganie zarządzania istniejącym układem drogowym oraz ułatwienie w planowaniu inwestycji infrastrukturalnych. Należy wskazać, że ustawodawca nie określił w jakiej formie powinny zostać opracowane plany rozwoju sieci drogowej oraz jaki zakres spraw powinny obejmować. Z uwagi na charakter ww. dokument winien zawierać informacje o istniejącym układzie drogowym i na tej podstawie określać kierunki rozwoju sieci, w szczególności przebieg nowych ciągów komunikacyjnych z powiązaniem do istniejącej sieci, harmonogram prac modernizacyjnych i remontów dróg, a także poprawę stanu nawierzchni oraz bezpieczeństwa na dro-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

gach w miejscach szczególnie niebezpiecznych. Działania zarządcy powinny skupiać się na tworzeniu efektywnego i trwałego planu rozwoju sieci drogowej. Jest to konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników zarządzanych dróg oraz dostępności komunikacyjnej terenu.

Ustalono, że jeden ZDP posiadał plan rozwoju sieci drogowej zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy *o drogach publicznych*.

Przykład

W ZDP w Dębicy dokumentem pełniącym rolę planu rozwoju sieci dróg było przedłożone w dniu 27 lipca 2015 r. Zarządowi Powiatu w Dębicy zestawienie dróg administrowanych przez ZDP, z podziałem na drogi w poszczególnych gminach powiatu dębickiego. W zestawieniu przedstawiono drogi przebudowane w latach 2010–2015 oraz drogi wymagające przebudowy lub remontu do 2025 r. Zamieszczono szczegółowe dane identyfikujące drogi (kilometraż i długość) ze wskazaniem wymaganych robót (przebudowa lub remont). Plan ten był aktualizowany poprzez dokonywanie wpisów o zrealizowanych zakresach robót.

W ZDP w Brzozowie nie opracowano takich planów rozwoju, gdyż założono, że skoro SP Brzozów realizuje inwestycje drogowe, to jest jednostką kompetentną do opracowania takiego dokumentu.

Żadna z gmin nie dysponowała planem rozwoju sieci drogowej, ani innym dokumentem planistycznym w zakresie rozwoju i utrzymania gminnej sieci drogowej.

Z wyjaśnień składanych przez wójtów /burmistrzów skontrolowanych gmin wynika, że główną przyczyną niedysponowania planami rozwoju sieci drogowych były ograniczone środki finansowe gmin na zlecenie opracowania przedmiotowego dokumentu.

Projekt planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, o którym mowa w art. 20 pkt 2 ustawy *o drogach publicznych*, winien określać potrzeby finansowe jednostki w zakresie planowanego rozwoju infrastruktury drogowej i jej utrzymania. Z uwagi na nieopracowanie przez pięć skontrolowanych jednostek planów rozwoju sieci drogowej, nie opracowały one również planów jej finansowania. Tylko ZDP w Dębicy dysponował przedmiotowym planem.

Brak planu finansowania inwestycji drogowych

Przykład

ZDP w Dębicy przygotowywał plan finansowy swojej działalności na każdy kolejny rok budżetowy. Plan finansowy Zarządu stanowił załącznik do planu finansowego powiatu dębickiego.

Według Dyrektora Zarządu określenie w planie potrzeb finansowych było następstwem procesu rozpoczynającego się od projektu planu finansowego, w którym podano listę dróg proponowanych przez Zarząd do remontu czy przebudowy. Jednocześnie na podstawie kosztorysów inwestorskich określano szacunkowy koszt tych zadań i sporządzano wnioski o dofinansowanie ze środków pomocowych. Zarząd powiatu uwzględniając możliwości finansowe, w tym możliwość pozyskania środków pomocowych podejmował decyzję o zamieszczeniu w planie finansowym powiatu proponowanych zadań.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszystkie skontrolowane jednostki potrzeby finansowe w zakresie remontów lub przebudowy dróg określały na etapie konstruowania projektu budżetu.

Podstawa planowania inwestycji drogowych

Z uwagi na nieopracowanie przez zarządców dróg dokumentów planistycznych, do czego byli zobowiązani przepisami art. 20 ust. 1 i 2 ustawy *o drogach publicznych* inwestycje drogowe zgodnie z ich wyjaśnieniami planowano corocznie, zarówno pod względem rzeczowym jak i finansowym, na etapie opracowywania budżetu jednostki. Główną przesłanką kwalifikowania zadań do realizacji były wyniki przeglądów stanu technicznego nawierzchni administrowanych dróg. Brano również pod uwagę wnioski mieszkańców, sołtysów, rad sołeckich/osiedli, radnych oraz potrzeby mieszkańców w zakresie komunikacji drogowej, w celu zapewnienia właściwego standardu dróg, a także poprawy bezpieczeństwa oraz płynności ruchu. Ponadto określenia priorytetów inwestycji drogowych dokonywano na podstawie możliwości pozyskania na ich realizację funduszy ze środków zewnętrznych. Metodologia oceny merytorycznej wniosków oraz procentowy poziom dofinansowania w programach pomocowych w dużej mierze decydowały o wyborze danego zadania do realizacji.

Zakres finansowy zaplanowanych robót ustalany był metodą porównawczą poprzez porównanie do lat poprzednich, z uwzględnieniem bieżących cen robót budowlanych na dany rok, a w przypadku opracowania dokumentacji projektowej, na podstawie kosztorysu inwestorskiego przy uwzględnieniu możliwości dofinansowania tych robót, jak i sytuacji finansowej jednostki.

Stan techniczny nawierzchni dróg

Dwaj zarządcy dróg powiatowych oraz dwóch z czterech skontrolowanych zarządców dróg gminnych w 2019 r. przeprowadziło kontrolę stanu technicznego nawierzchni dróg. W obu ZDP dokonali jej kompetentni pracownicy, natomiast gminy zlecały podmiotom zewnętrznym przeglądy stanu technicznego wybranych dróg publicznych. Ustalono, że w każdym przypadku kontrole przeprowadzone zostały przez osoby posiadające, w dacie przeprowadzania tych czynności, uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności oraz zaświadczenie o przynależności do samorządu zawodowego.

Do zbadania zgodności stanu technicznego dróg odnotowanego w protokołach kontroli ze stanem rzeczywistym przeprowadzono oględziny z udziałem specjalisty w dziedzinie drogownictwa¹⁶.

¹⁶ Nr uprawnień PDK/0061/POWOD/18.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dwóch ZDP i czterech gminach wybrano po trzy odcinki administrowanych dróg oraz poddano ocenie stan techniczny ich nawierzchni. W zależności od natężenia oraz skali uszkodzeń, poszczególne nawierzchnie oceniono – według przyjętej na potrzeby kontroli NIK – czterostopniowej skali¹⁷.

Ogłędzinom poddano łącznie 14 odcinków dróg publicznych, a także cztery odcinki dróg niepublicznych, które zostały poddane ocenie stanu technicznego nawierzchni przez inwestorów publicznych z uwagi na zaplanowane na 2020 r. roboty budowlane polegające na przebudowie tych odcinków.

W toku kontroli ustalono, że sześć (33%) odcinków dróg była na przeważającej długości w stanie dobrym, siedem (39%) w stanie zadawalającym oraz pięć (28%) w stanie niezadawalającym.

Przykłady

UG Solina – Droga Nr 118414R Sakowczyk–Sarżyna.

Droga posiadała nawierzchnię bitumiczną i żwirową. Stan nawierzchni bitumicznej na większości poddanego oględzinom fragmentu drogi był niezadawalający, a odcinkowo zły. Występowały przełomy oraz punktowe wysięki wody powodujące podnoszenie, pękanie i wykruszanie nawierzchni. Zły był stan nawierzchni żwirowej, na której tworzyły się zastoiska wody. Występowała też odcinkowo ograniczająca skrajnię drogi i widoczność bujna wegetacja zieleni, która w toku kontroli została usunięta.

Zdjecie nr 1

Gmina Solina – zły stan nawierzchni żwirowej, na której tworzyły się zastoiska wody



Źródło: materiały własne NIK.

¹⁷ Czterostopniowa skala przyjęta na potrzeby kontroli NIK:

- 1) dobry** – występuje nie więcej niż trzy rodzaje uszkodzeń, a ich natężenie oraz stopień szkodliwości jest bardzo mały. Odczuwalny jest komfort w czasie jazdy.
- 2) zadawalający** – występują pojedyncze uszkodzenia, których natężenie oraz skala szkodliwości jest mała. Oznacza to, że natężenie uszkodzenia jest mniejsze niż 10% nawierzchni. Poza nielicznymi nierównościami zachowany jest komfort w czasie jazdy.
- 3) niezadawalający** – występuje wiele uszkodzeń, których natężenie oraz skala szkodliwości jest średnia. Oznacza to, że natężenie uszkodzenia mieści się w przedziale 10-50% nawierzchni. Z powodu licznych nierówność nie zachowany jest komfort w czasie jazdy.
- 4) zły** – występuje wiele rodzajów uszkodzeń, większość z nich występuje w natężeniu oraz skali dużej oznacza to, że natężenie uszkodzeń jest większe niż 50% nawierzchni. Odczuwalny jest dyskomfort w czasie jazdy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

UM Przeclaw – Droga gminna na działce o numerze 433 w ewidencji gruntów w miejscowości Wylów.

Stan nawierzchni drogi zadowalający, występowały typowe uszkodzenia dla nawierzchni kruszywowych, tj. ubytki o średnich rozmiarach. Droga przewidziana do przebudowy w drugiej połowie 2020 r.

Zdjecie nr 2

Wylów, gmina Przeclaw – zadowalający stan nawierzchni żwirowej drogi niepublicznej przewidzianej do przebudowy w 2020 r. (II połowa)



Źródło: materiały własne NIK.

ZDP Dębica – Droga powiatowa nr 1297R ulica Wielopolska w Dębicy.

Stan nawierzchni drogi dobry, ulica po niedawnym remoncie.

Zdjecie nr 3

Dębica, ul. Wielopolska – dobry stan nawierzchni bitumicznej ulicy po niedawnej przebudowie



Źródło: materiały własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

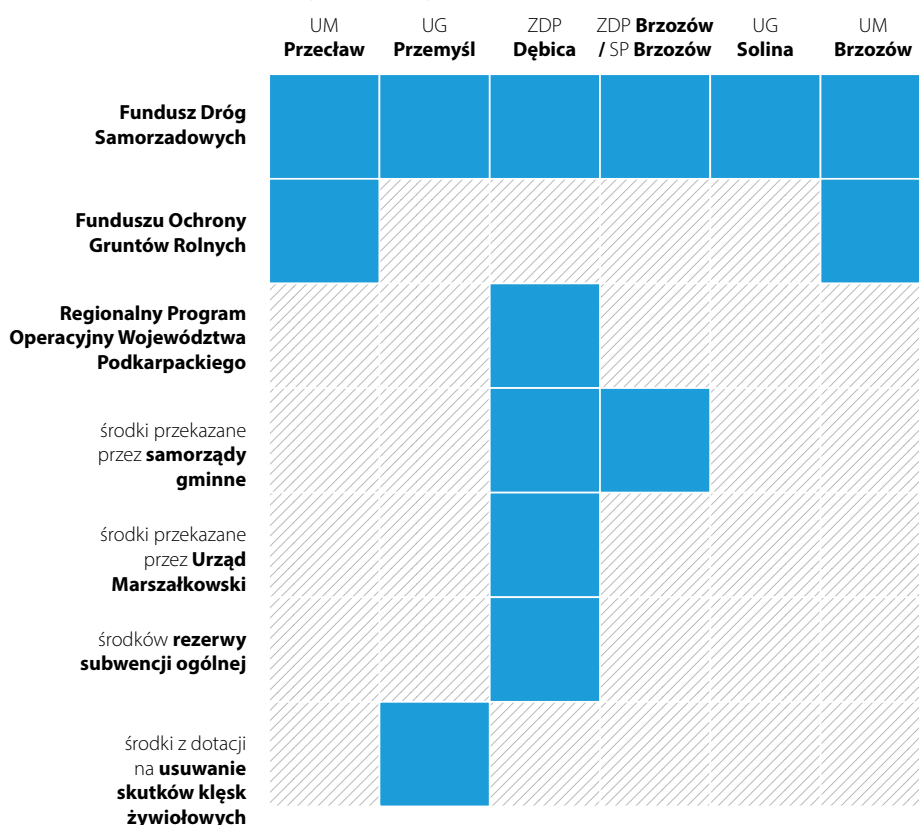
Dwa ZDP i cztery gminy złożyły łącznie 33 wnioski o dofinansowanie inwestycji drogowych. W składanych wnioskach o dofinansowanie tylko w czterech przypadkach wystąpiły błędy formalne, które skutkowały ich odrzuceniem.

Największym zainteresowaniem w zakresie dofinansowania inwestycji drogowych cieszył się Fundusz Dróg Samorządowych, w ramach którego złożono 23 wnioski (70%). Poza tym jednostki samorządu terytorialnego występowały z wnioskami w drodze konkursu lub zwracały się o wsparcie inwestycji drogowych z następujących źródeł: Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego, dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, rezerwy subwencji ogólnej, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, a ZDP dodatkowo od gminnych jednostek samorządu terytorialnego.

Dofinansowanie
inwestycji drogowych

Infografika nr 5

Źródła dofinansowania inwestycji drogowych



Źródło: dane z kontroli NIK.

Skontrolowane jednostki zaplanowały realizację w 2019 r. łącznie 50 inwestycji drogowych, a zrealizowały łącznie 56 zadań¹⁸. Zwiększenie liczby realizowanych zadań było efektem otrzymania dofinansowania z zewnętrznych źródeł. Trzy gminy wykonały mniej zadań niż założyły

Realizacja planów
rzeczowo-finansowych
w 2019 r. i 2020 r.
(I półrocze)

¹⁸ Znaczenie sformułowań: „zadanie” oraz „inwestycja drogowa” jest jednakowe i w treści informacji stosuje się je zamiennie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

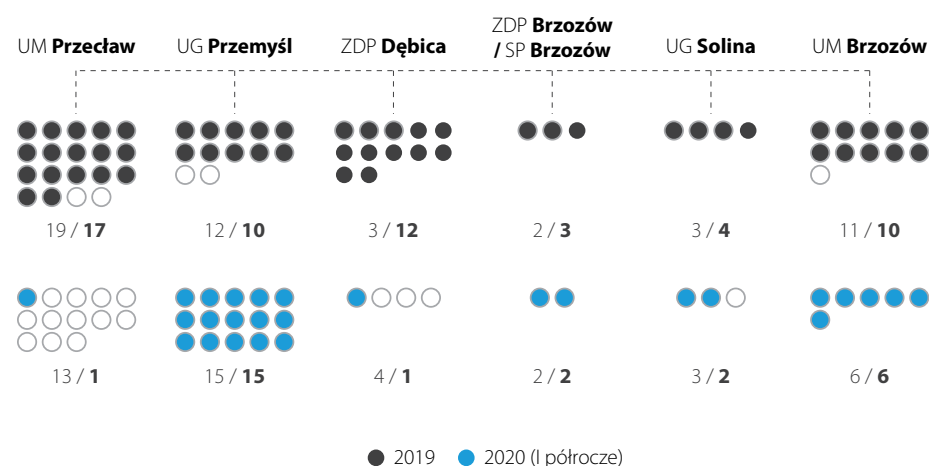
na początku roku, a jedna więcej. Oba ZDP zrealizowały więcej zadań niż założyły w planach rzeczowych opracowanych na etapie projektów uchwał budżetowych.

Przykład

ZDP w Dębicy na 2019 r. zaplanował realizację trzech zadań. Na koniec roku pod nadzorem jednostki wykonano (zadanie zakończone i oddane do użytku) łącznie 12 zadań inwestycyjnych, tj. o dziewięć więcej w stosunku do uchwały budżetowej i o jedno mniej w stosunku do planu na koniec roku (zadanie ukończono w 2020 r.).

Infografika nr 6

Realizacja planów rzeczowych w zakresie drogowych robót budowlanych



Źródło: dane z kontroli NIK.

Na 2020 r. skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego zaplanowały realizację 33 zadań, z czego do połowy roku zrealizowano lub było w trakcie realizacji 27 z nich.

W uchwałach budżetowych na 2019 r. i 2020 r. jednostki objęte kontrolą w dziale 600 – *Transport i łączność* zaplanowały wydatki na drogi (publiczne i niepubliczne) w łącznej wysokości 71 960,0 tys. zł, z czego 48 512,0 tys. zł w 2019 r. i 23 448,0 tys. zł w 2020 r. Wydatki na remonty infrastruktury drogowej planowano również w rozdziale 60078 – *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych*. Plany finansowe w czasie roku ulegały zmianie w zależności od sytuacji finansowej jednostki będącej wynikiem przyznania dofinansowania inwestycji ze środków pomocowych, jak również rozstrzygnięć zamówień publicznych na drogowe roboty budowlane (najkorzystniejsze oferty były niższe bądź wyższe od kosztorysów inwestorskich).

Objęte kontrolą jednostki na realizację inwestycji drogowych w latach 2019–2020 (I półrocze) wydatkowały łącznie 53 423,2 tys. zł, z czego 51 299,5 tys. zł w 2019 r. i 2123,7 tys. zł w I połowie 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

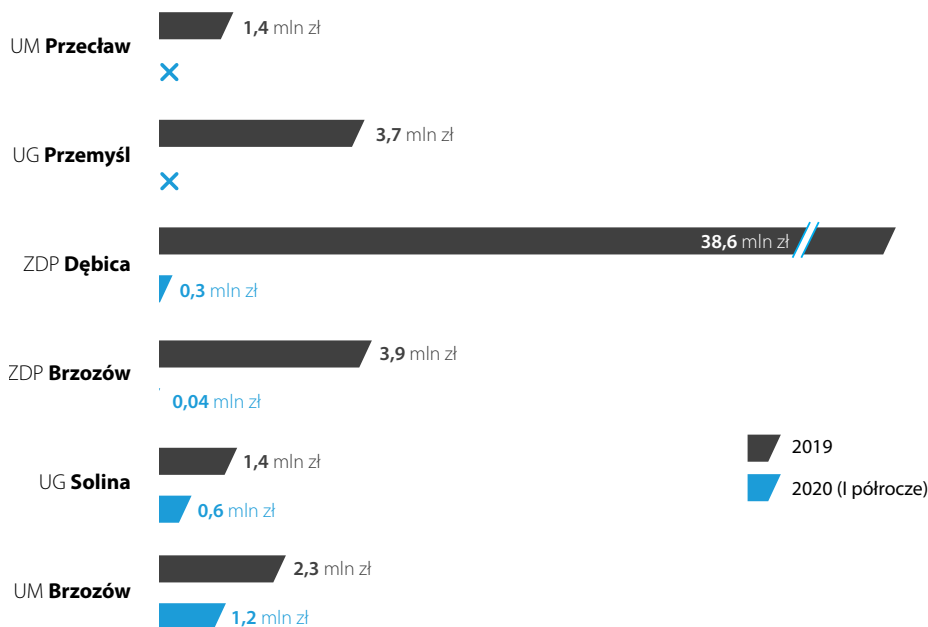
Przykład

ZDP w Dębicy na 2019 r. zaplanował całkowite wydatki w kwocie – 36 744,7 tys. zł. Po zmianach planu w trakcie realizacji budżetu, wykonanie wydatków na koniec roku wyniosło – 44 332,0 tys. zł (120,6% w stosunku do planu pierwotnego), w tym wydatki inwestycyjne na budowę dwóch łączników wiążących drogi powiatowe z terenu powiatu dębickiego z autostradą A4 planowane pierwotnie w wys. 31 531,7 tys. zł na koniec roku zostały wykonane w kwocie 38 029,8 tys. zł.

Wydatki na drogowe procesy inwestycyjne obejmowały koszty dokumentacji projektowych, nadzorów inwestorskich, a w głównej mierze koszty robót budowlanych. Tylko dwie jednostki dokonały zakupu gruntów pod inwestycje drogowe na łączną kwotę 27,7 tys. zł.

Infografika nr 7

Finansowanie drogowych procesów inwestycyjnych



Źródło: dane z kontroli NIK.

W ocenie NIK brak długofalowych działań planistycznych w zakresie infrastruktury drogowej, w tym nieopracowanie planów, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy *o drogach publicznych*, skutkowało inną niż zakładano na etapie projektów uchwał budżetowych, realizacją planów rzeczowo-finansowych w zakresie drogowych procesów inwestycyjnych.

Zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 2, 3 i 6 ustawy *o finansach publicznych* celami kontroli zarządczej winno być zapewnienie skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji. Stwierdzone w kontrolowanych jednostkach nieprawidłowości w zakresie planowania inwestycji drogowych świadczą o braku skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Nie dokonywano rzetelnej oceny organizacji jednostek pod kątem zapewnienia właściwego sposobu realizacji zadań, a tym samym nie zapewniono adekwatnych mechanizmów kontroli.

Niezapewnienie przez jednostki prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Skontrolowane jednostki nie określały w ramach kontroli zarządczej konkretnych celów i zadań związanych z siecią drogową w zakresie jej utrzymania i rozwoju. Tylko w UM Przecław w ramach kontroli zarządczej wskazano cel w zakresie infrastruktury drogowej, w ramach którego określono jedno zadanie.

Przykład

UM Przecław W ramach kontroli zarządczej dla wydziału odpowiedzialnego m.in. za drogowe procesy inwestycyjne na 2019 r. ustalono listę celów, zadań i ryzyk. W zakresie infrastruktury drogowej jako cel wskazano „zapewnienie poprawy jakości życia mieszkańców poprzez modernizację infrastruktury drogowej”. Jedynym zadaniem w ramach powyższego celu było „utwardzenie nawierzchni dróg gminnych”, dla którego miernik określono jako „ilość kamienia zużytego na remont dróg”. Planowana wielkość miernika w 2019 r. wynosiła 1875 ton. Ryzyka określone dla wyznaczonego celu opisano jako „brak wystarczających środków w budżecie, ruchoma cena materiału planowanego na remont”.

W sprawozdaniu z realizacji celów i zadań za 2019 r. wykazano pełną realizację miernika.

Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej skontrolowanych jednostek wskazywały, że kontrola zarządcza funkcjonuje w wystarczającym stopniu zapewniając adekwatną, skuteczną i efektywną realizację zadań.

Stwierdzenie w kontroli licznych nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań przypisanych zarządcy dróg określonych w ust. 20 ustawy *o drogach publicznych* pozostaje w sprzeczności z treścią tych oświadczeń.

Przykład

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Dyrektora **ZDP w Brzozowie** za 2019 r. nie wykazano nieprawidłowości w funkcjonowaniu ZDP, mimo iż jednostka nie realizowała zadań powierzonych jej w statucie i regulaminie organizacyjnym.

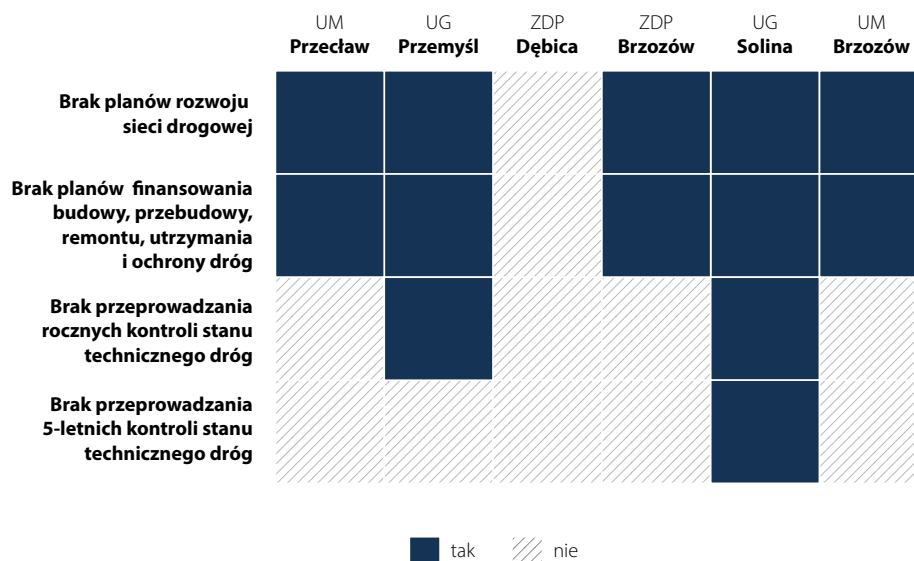
Dyrektor ZDP w Brzozowie wyjaśnił, że *oświadczenie sporządzaliśmy zgodnie z naszą wiedzą i nie byliśmy świadomi popełnianych błędów i uchybień w działaniu jednostki. Nie zdawaliśmy sobie sprawy, że nasza jednostka działa niezgodnie z wewnętrznymi procedurami.*

W ocenie NIK zaniechania w zakresie kontroli zarządczej nie tylko nie sprzyjały podniesieniu jakości niezbędnych w procesie inwestycyjnym dokumentów, ale również ograniczały sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie legalnego i rzetelnego planowania, przygotowania i realizacji drogowych procesów inwestycyjnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Nieprawidłowości w jednostkach związane z planowaniem inwestycji drogowych



Źródło: dane z kontroli NIK.

Wszystkie skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego doświadczyły problemów w zakresie wypełniania zadań przypisanych zarządcy dróg oraz planowania drogowych procesów inwestycyjnych, w związku z wprowadzeniem stanu pandemii Covid-19, a także skutków z nich wynikających. Jedna gmina ograniczyła realizację zaplanowanych na 2020 rok inwestycji drogowych z uwagi na brak przyznania dofinansowania. Środki planowane pierwotnie na ten cel zostały przeznaczone na walkę z wirusem Covid-19. Pozostałe jednostki realizowały zadania z opóźnieniem w stosunku do zakładanych na początku roku terminów inwestycji, w wyniku spowolnienia procesu opracowania dokumentacji projektowych, uzyskania stosownych pozwoleń, a co za tym idzie ogłoszenia zamówień publicznych na drogowe roboty budowlane.

Problemy w realizacji planowanych w 2020 r. drogowych procesów inwestycyjnych z powodu pandemii Covid-19

Przykład

UG Przemysł na początku 2020 r. planował realizację 20 inwestycji drogowych. Z pięciu tych inwestycji zrezygnowano z uwagi na brak dofinansowania ze środków dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. W trakcie kontroli 15 inwestycji było realizowanych.

Jak podał Wójt, z uwagi na przekierowanie przez Rząd środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych na walkę z wirusem SARS-CoV-2 dotacja nie została przyznana. W związku z brakiem własnych środków na samodzielną realizację przedmiotowych inwestycji gmina odstąpiła od ich wykonania.

Kontynuowanie zaplanowanych zadań z zakresu drogowego procesu inwestycyjnego, mimo występujących trudności i ograniczeń, należy ocenić pozytywnie.

5.2. Przygotowanie realizacji inwestycji drogowych

Dokumentacja projektowa

Dokumentacja projektowa to zbiór dokumentów, w którym podany jest sposób rozwiązywania zagadnień technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych, zaś jej zakres zależy od tego, czy roboty budowlane, które ją opisują, wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, czy też nie.

Dla zapewnienia prawidłowości i rzetelności określenia zakresu planowanych robót budowlanych, trzy jednostki (dla każdej z analizowanych inwestycji) zleciły wykonanie dokumentacji projektowej osobom posiadającym odpowiednie do projektowania uprawnienia budowlane, mimo iż zakres planowanych robót nie wymagał opracowania projektu budowlanego, a jedynie planów lub rysunków (roboty niewymagające pozwolenia na budowę).

W skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego wyboru wykonawców zadań polegających na realizacji dokumentacji projektowych, dokonano zgodnie z postanowieniami ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz regulacjami wewnętrznymi jednostek. W wyniku kontroli stwierdzono, że zastosowano właściwe tryby zamówień publicznych, dokonano rzetelnych ocen złożonych ofert oraz wybrano najkorzystniejsze oferty.

Zawarte umowy z wykonawcami dokumentacji projektowej zabezpieczały interesy jednostek samorządu terytorialnego jako inwestora publicznego. Przewidziano w nich kary umowne na wypadek niezrealizowania lub nierzetelnego wykonania zleconych prac projektowych, a także obowiązek usunięcia wad w dokumentacji projektowej.

Dwie skontrolowane gminy¹⁹ nierzetelnie opracowały STWiORB. Zgodnie z § 12 rozporządzenia 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*, specyfikację techniczną stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiór 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.

Zakresy robót określone w opracowanych dla poszczególnych zadań inwestycyjnych przedmiarach robót nie były spójne ze sporządzonymi dla nich STWiORB. Wymagania określone w specyfikacjach technicznych były nadmierne w stosunku do charakteru zleconych zadań oraz nie były dostosowane do skali i rodzaju robót realizowanych na drogach lokalnych. STWiORB zobowiązywały wykonawców robót m.in. do prowadzenia dziennika budowy, książki obmiarów, opracowania programu zapewnienia jakości, prowadzenia badań materiałów przez inżyniera/kierownika projektu, a także zlecenia badań do laboratorium drogowego zamawiającego.

¹⁹ Przeclaw i Solina.

Przykład

UM Przecław nierzetelnie opracował STWiORB będące elementem umów na realizację kontrolowanych zadań inwestycyjnych.

Burmistrz Przecławia wyjaśniła, że *opisujący SST (Szczegółowe Specyfikacje Techniczne) pracownik korzystał ze wzorców opracowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad uzupełnionych przez Branżowy Zakład Doświadczalny Budownictwa Drogowego i Mostowego. Zapisy SST nie zostały zaktualizowane do realiów Zamawiającego-zarządcy dróg gminnych, gdzie inwestycje drogowe polegające na przebudowie i remoncie dróg mają mało skomplikowany charakter, a pracownicy przygotowujący opis robót, zlecają i nadzorują realizację inwestycji w ramach zajmowanych stanowisk w urzędzie.*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak weryfikacji poprawności merytorycznej przedłożonej przez projektanta dokumentacji projektowej wynikał z niezatrudnienia w urzędzie kadry z odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi. W kontroli stwierdzono, że niedostosowanie zapisów STWiORB do zakresu, rodzaju i charakteru robót drogowych, a także do możliwości technicznych i organizacyjnych zarządców dróg lokalnych, było jedną z przyczyn nieegzekwowania ich zapisów od wykonawców robót. W szczególności dotyczyło to procedur służących zapewnieniu należytej jakości wykonania zleconych robót budowlanych oraz braku lub nierzetelnego dokumentowania działań nadzorczych z tego zakresu.

Inspektor nadzoru jest przedstawicielem inwestora na budowie, upoważnionym i zobowiązanym do sprawowania nadzoru nad realizacją robót zgodnie z dokumentacją projektową, STWiORB, przepisami *Prawa budowlanego* oraz z rozporządzeniami wykonawczymi i przepisami dotyczącymi BHP, ochrony ppoż., a także z umową z wykonawcą robót. Skontrolowane zarządy dróg powiatowych oraz starostwo powiatowe zapewniły na drogach o kategorii dróg publicznych powiatowych pełnienie nadzoru inwestorskiego, przy pomocy pracowników ZDP, którzy posiadali odpowiednie kwalifikacje zawodowe.

Zapewnienie nadzoru nad robotami drogowymi

Dwanaście zadań poddanych szczegółowej analizie w objętych kontrolą gminach nie wymagało uzyskania pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenia robót budowlanych, zgodnie z art. 29 i 30 *Prawa budowlanego*. W tych przypadkach brak było obowiązku powoływania inspektora nadzoru inwestorskiego w rozumieniu ustawy *Prawo budowlane*.

W ramach wykonania zadań objętych kontrolą dwa UG nie zleciły podmiotom zewnętrznym nadzorów inwestorskich. Zgodnie z obowiązującymi przepisami dla tego rodzaju robót nie było wymagane powołanie inspektora nadzoru inwestorskiego.

Jedna gmina, w umowach na realizację zadań objętych szczegółową analizą, wskazała obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego działającego na zlecenie Zamawiającego.

Przykład

W **UM Przecław** w umowie na roboty drogowe przewidziano nadzorowanie robót przez inspektora nadzoru inwestorskiego, który nie został powołany, a kontrolę nad realizacją robót sprawował pracownik urzędu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dwie skontrolowane gminy powołały inspektorów nadzoru inwestorskiego w celu pełnienia nadzoru z ramienia inwestora nad realizacją drogowych robót budowlanych. Takie działania miały zagwarantować właściwy nadzór merytoryczny nad zleconymi robotami, w przypadku, gdy nie mogli tego zapewnić pracownicy jednostki.

Gmina Solina nierzetelnie opracowała treść dwóch z trzech analizowanych umów na nadzór inwestorski. W umowach powielono postanowienia STWiORB, które były niedostosowane do zakresu, rodzaju i charakteru robót drogowych, a także do możliwości technicznych i organizacyjnych zarządcy dróg lokalnych.

Zlecenie drogowych robót budowlanych

Wszystkie skontrolowane jednostki zlecały realizację robót budowlanych firmom zewnętrznym. Roboty drogowe, dotyczące 18 szczegółowo analizowanych inwestycji, powierzano w trybie przetargów nieograniczonych, z wyjątkiem zadań realizowanych przez UM Brzozów. Postępowania przetargowe zostały przygotowane, przeprowadzone i udzielone zgodnie z przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w jednostkach.

Przykład

UM Brzozów realizację wszystkich kontrolowanych zadań zlecił jednemu wykonawcy – Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. – jednoosobowej spółce gminy, w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 12 *Prawa zamówień publicznych*.

Wartość szacunkową zamówień określono na podstawie kosztorysów inwestorskich sporządzonych na podstawie dokumentacji projektowej (przedmiaru robót). W zawartych umowach na roboty drogowe zabezpieczono interesy jednostek jako zamawiających. Ustalono warunki przekazania terenu budowy, odbioru i zakończenia robót, obowiązek wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, a także kary umowne m.in. za: opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze i w okresie rękojmi, odstąpienie od umowy przez zamawiającego z powodu okoliczności, za które odpowiada wykonawca. Określono też terminy i zasady dokonywania przez zamawiającego przeglądów gwarancyjnych, a także warunki usuwania wad i usterek w ramach rękojmi i gwarancji. Zapisy umów były zgodne z warunkami złożonych ofert.

Dwie gminy nierzetelnie opracowały treść umów na drogowe roboty budowlane. W umowach powielono postanowienia STWiORB, które były niedostosowane do zakresu, rodzaju i charakteru robót drogowych, a także do możliwości technicznych i organizacyjnych zarządcy dróg lokalnych.

Przykład

W **UG Solina** umowy na roboty budowlane zobowiązywały wykonawców robót m.in. do prowadzenia dziennika budowy, w przypadku prowadzenia robót budowlanych na zgłoszenie. Powyższy zapis umowny nie był egzekwowany.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wójt zobowiązał się do podjęcia stosownych działań, niezbędnych do rzetelnego opracowania m.in. umów zlecających zadania inwestycyjne, odpowiadających faktycznemu charakterowi i zakresowi robót.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli rzetelne opracowanie dokumentacji budowy, w tym dokumentacji projektowej oraz umów z wykonawcą jest niezbędnym warunkiem w celu skutecznego egzekwowania zleconych robót budowlanych.

5.3. Realizacja inwestycji drogowych

Wszystkie poddane szczegółowej analizie inwestycje drogowe realizowane były w oparciu o wymagane zgłoszenie, określone w art. 29 ustawy *Prawo budowlane*. Tylko w UM Przeclaw przy realizacji jednej inwestycji wystąpiła nieprawidłowość polegająca na niezgłoszeniu organowi administracji architektoniczno-budowlanej zamiaru wykonania robót budowlanych.

Realizacja inwestycji drogowych

Przykład

UM Przeclaw nie zgłosił zamiaru przystąpienia do wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę do starostwa powiatowego dla zadania „Przebudowa drogi na działce nr ewidencyjny gruntu 2628 w miejscowości Tuszyma”. Inwestycja polegająca na przebudowie drogi gminnej podlega zgłoszeniu właściwemu staroście na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 12 ustawy *Prawo budowlane*.

Jak wyjaśniła burmistrz *gmina (...) nie złożyła do Starostwa Powiatowego w Mielcu zgłoszenia o przystąpieniu do wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. Według oceny pracowników roboty nie wymagały zgłoszenia na wykonywanie robót budowlanych.*

Wszystkie inwestycje drogowe rozpoczęto po upływie 21-dniowego terminu na wniesienie sprzeciwu do zgłoszenia lub po wydaniu zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, a także przed upływem 3-letniego terminu ważności zgłoszenia. W żadnym przypadku właściwy organ nie wniósł sprzeciwu do zgłoszenia o planowanym rozpoczęciu robót budowlanych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przystępowania do rozpoczęcia drogowych robót budowlanych.

Objęte kontrolą dwa UG i ZDP oraz SP zapewniły nadzór inwestorski nad wykonywaniem zleconych robót drogowych przy pomocy pracowników urzędu, w ramach ich obowiązków służbowych.

Nadzór nad realizacją inwestycji drogowych

Dwie gminy przed rozpoczęciem realizacji inwestycji drogowych podpisały umowy na sprawowanie nadzoru inwestorskiego. Zgodnie z umowami o pełnienie nadzoru inwestorskiego, inspektorzy nadzoru zobowiązani zostali m.in. do kontrolowania wykonanych robót budowlanych w zakresie ilościowym i finansowym oraz do protokolarnego odbioru robót. Zadania w tym zakresie zostały zrealizowane.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Odbiór i rozliczenie zrealizowanych robót

Inspektorom nadzoru wynagrodzenie wypłacono jednorazowo, na podstawie wystawionej faktury po odbiorze i rozliczeniu nadzorowanych inwestycji.

Odbiorów robót dokonano w terminach wynikających z umów zawartych z wykonawcami prac drogowych. Odbiory odbywały się komisyjnie, a w skład komisji wchodził: przedstawiciel zamawiającego, przedstawiciel wykonawcy i inspektor nadzoru (jeśli był powołany). Podczas odbiorów rzetelnie sprawdzano jakość wykonanych robót.

W jednym przypadku podczas odbioru stwierdzono usterkę na przebudowanym odcinku drogi, a fakt ten odnotowano w protokole odbioru, określając termin jej usunięcia.

Przykład

ZDP w Dębicy na podstawie badań nawierzchni bitumicznej stwierdził, że parametry nawierzchni ścieralnej drogi wprawdzie nie spełniają wymogów specyfikacji technicznej, ale stan nawierzchni umożliwiał eksploatację tego odcinka. W protokole odbioru z dnia 19 grudnia 2019 r. zawarto informację, iż na określonym odcinku drogi zachodzi konieczność wymiany nawierzchni. Termin usunięcia wady wyznaczono na nie później niż do dnia 31 maja 2020 r., zobowiązując wykonawcę robót do przedłożenia zabezpieczenia w formie gwarancji bankowej. W dniu 8 czerwca 2020 r. protokolarnie stwierdzono wykonanie robót i uznano budowę za odebraną ostatecznie.

W każdym z analizowanych przypadków zadania zostały rozliczone zgodnie z zakresem robót potwierdzonym przez osobę nadzorującą prace z ramienia zamawiającego oraz postanowieniami umów, w zakresie terminu realizacji oraz cen jednostkowych zawartych w kosztorysach ofertowych.

Przykład

UG w Solinie, w ramach przebudowy jednej drogi, protokołem konieczności na roboty zamienne, wprowadził za zgodą uczestników procesu budowlanego zmianę w pierwotnej umowie z wykonawcą robót. Zmiana ta nie spowodowała wzrostu wartości umowy.

Wynagrodzenia za zrealizowane prace wypłacano wykonawcom na podstawie faktur, protokołów odbioru wykonanych robót oraz kosztorysów powykonawczych. Zgodnie z umowami na roboty budowlane wykonawcy poszczególnych inwestycji drogowych do odbioru końcowego przedłożyli operaty kolaudacyjne, które zawierały dokumenty wymagane postanowieniami zawartych umów, tj. m.in. atesty, certyfikaty CE, deklaracje zgodności na wbudowane materiały, inwentaryzację powykonawczą, w tym kosztorysy powykonawcze i geodezyjne operaty techniczne. Ponieważ wszystkie zadania objęte kontrolą nie wymagały uzyskania pozwolenia na budowę, zatem inwestorzy nie byli zobowiązani do powiadomienia powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o zakończeniu robót.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Powołany w toku kontroli specjalista w wydanych opiniach w sprawie zgodności zrealizowanych robót z opracowaną dokumentacją projektową dla 18 poddanych szczegółowej analizie zadań stwierdził zgodność wykonanych robót z dokumentacją techniczną w zakresie elementów widocznych po zrealizowaniu robót budowlanych.

Zgodność zrealizowanych robót drogowych z dokumentacją projektową

Przykłady

UM Brzozów – Przebudowa drogi gminnej nr 115521R (ul. Piastowa) w Brzozowie.

Z udostępnionych dokumentów wynikało, że opracowana została dokumentacja niezbędna do zgłoszenia robót. Zakres robót przewidzianych do wykonania w ramach przedmiotowej inwestycji obejmował m.in.:

- wykonanie nawierzchni bitumicznych z betonu asfaltowego – warstwa wiążąca i ścieralna,
- umocnienie skarp elementami prefabrykowanymi i ułożenie ścieków drogowych,
- wykonanie chodnika dla pieszych z kostki betonowej.

Zdjęcie nr 4

Brzozów – Rejon przejścia dla pieszych przy skrzyżowaniu z ul. Kościuszki, widoczna nowa nawierzchni bitumiczna, chodniki z kostki betonowej



Źródło: materiały własne NIK.

UG Solina – Przebudowa drogi gminnej publicznej nr 118417R w miejscowości Berezka.

Z udostępnionych dokumentów wynikało, że opracowana została dokumentacja niezbędna do zgłoszenia robót. Zakres robót przewidzianych do wykonania w ramach przedmiotowej inwestycji obejmował m.in.:

- wykonanie nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych – warstwa ścieralna,
- wykonanie chodnika z kostki betonowej wraz z przejściem wyniesionym przez drogę,
- montaż barier ochronnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 5

Berezka, gmina Solina - Widok ogólny, początek odcinka z widocznymi chodnikami, przejście dla pieszych wyniesione z kostki brukowej wraz z oznakowaniem pionowym i poziomym (w tym oznakowaniem aktywnym) oraz nowa nawierzchnia bitumiczna na jezdni



Źródło: materiały własne NIK.

Przeglądy gwarancyjne

W toku kontroli sprawdzono prawidłowość i skuteczność działań jednostek samorządu terytorialnego dotyczących przeglądów gwarancyjnych oraz egzekwowania od wykonawców robót usuwania ujawnionych w toku ww. przeglądów wad i usterek.

Analizą objęto 16 zadań, które zostały zakończone w latach 2018–2019 i objęte okresem gwarancji w okresie od stycznia 2019 r. do czerwca 2020 r. Wszystkie objęte kontrolą jednostki rzetelnie realizowały obowiązki wynikające z gwarancji jakości wykonania robót drogowych, na zasadach określonych w umowach zawartych z wykonawcami robót drogowych. W UG Przemyśl stwierdzono przypadek zawarcia w umowie z wykonawcą robót oraz w protokole odbioru końcowego postanowień zobowiązujących inwestora publicznego do przeprowadzania w okresie gwarancji przeglądów gwarancyjnych raz w roku lub częściej, w razie ujawnienia takiej potrzeby.

Przykład

UG Solina przegląd gwarancyjny jednej drogi przeprowadził przed upływem roku od odbioru końcowego, co było zgodne z postanowieniami zawartymi w umowie i protokole odbioru robót, stanowiącymi, że gmina może zwoływać przeprowadzenie przeglądu, co najmniej raz w roku lub w miarę potrzeb.

W pozostałych przypadkach umowy z wykonawcami robót drogowych nie określały terminów wykonania przeglądów gwarancyjnych, a jedynie wskazywały okres gwarancji wykonanych robót. Jednakże w każdym z analizowanych zadań, w razie ujawnienia wad lub usterek na odcinkach dróg objętych gwarancją oraz wystąpienia uzasadnionych przesłanek

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wskazujących na odpowiedzialność wykonawcy robót za ich powstanie, niezwłocznie wzywano wykonawców do ich usunięcia. Nie stwierdzono przypadków niewykonania przez wykonawców robót gwarancyjnych napraw ujawnionych usterek drogi, ani naliczenia z tego tytułu kar umownych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, inwestorzy publiczni powinni w umowach z wykonawcami robót określać terminy przeprowadzenia przeglądów gwarancyjnych, szczególnie w przypadku, gdy okres gwarancji był jednym z kryteriów ofertowych. Brak określenia minimalnych okresów na wykonanie przeglądów gwarancyjnych powodował niezapewnienie dokonywania systematycznych przeglądów gwarancyjnych odcinków dróg, na których były wykonywane roboty budowlane. Taki stan rzeczy mógł spowodować nieskorzystanie przez zamawiającego z praw, jakie przysługują mu w okresie gwarancji i rękojmi.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było dokonanie oceny czy zarządcy dróg zgodnie z przepisami prawa, rzetelnie i gospodarnie realizowali drogowe procesy inwestycyjne.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią ocenę następujących dziedzin: <ol style="list-style-type: none">1. Czy jednostka zapewniła właściwe zasoby w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.2. Czy planowanie i przygotowanie inwestycji prowadzono zgodnie z prawem i należyłą starannością.3. Czy w sposób prawidłowy i skuteczny nadzorowano przebieg i jakość zleconych prac oraz skutecznie egzekwowano postanowienia umów zawartych z wykonawcami.
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto siedem jednostek, w tym: Starostwo Powiatowe w Brzozowie, Urzędy Miejskie w: Brzozowie i Przecławiu, Urzędy Gmin w: Przemyślu i Solinie, Zarządy Dróg Powiatowych w: Brzozowie i Dębicy.
Okres przeprowadzenia czynności kontrolnych	Kontrola została przeprowadzona od 25 czerwca do 30 września 2020 r.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono we wszystkich badanych jednostkach, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o NIK</i> ²⁰ według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj.: legalności, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2020 (I półrocze).
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W kontroli nie zasięgnięto informacji na podstawie art. 29 ustawy <i>o NIK</i> .
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli.
Pozostałe informacje	<p>Kontrola I/20/002 – Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim, podjęta została z własnej inicjatywy NIK.</p> <p>Kontrola we wszystkich jednostkach odbyła się z udziałem specjalisty w dziedzinie drogownictwa powołanego na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy <i>o NIK</i>.</p>
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	<p>Wyniki kontroli przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych, w których treści sformułowano ogółem 31 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych, według stanu na dzień 28 stycznia 2021 r. wynika, że zrealizowano 17 wniosków, a 14 wniosków jest w trakcie realizacji.</p> <p>Kontrolę we wszystkich jednostkach przeprowadziła Delegatura NIK w Rzeszowie.</p>

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Starostwo Powiatowe w Brzozowie	Zdzisław Szmyd
2.		Urząd Miejski w Brzozowie	Szymon Stapiński
3.		Urząd Miejski w Przecławiu	Renata Siembab
4.		Urząd Gminy w Przemyślu	Andrzej Huk
5.		Urząd Gminy w Solinie	Adam Piątkowski
6.		Zarząd Dróg Powiatowych w Brzozowie	Tomasz Zagrobelny ²¹
7.		Zarząd Dróg Powiatowych w Dębicy	Tomasz Pyzia ²²

²¹ W okresie od 18 stycznia 2019 r. do 14 marca 2019 r. pełnił obowiązki Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie. Poprzednio, tj. w okresie od 1 maja 2000 r. do 17 stycznia 2019 r. Dyrektorem Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie był Kazimierz Tympalski.

²² Poprzednio, tj. od 15 czerwca 2015 r. do 30 maja 2020 r. funkcję Dyrektora Zarządu pełnił Jacek Drobot.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena [kontrolowanej działalności*]	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Starostwo Powiatowe w Brzozowie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Skuteczne pozyskiwanie środków na inwestycje drogowe. – Wydatkowanie środków na drogi w sposób gospodarny i zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> – Nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej. – Nieprzejrzysty podział kompetencji między Starostwem a podległą mu jednostką organizacyjną powołaną do realizacji zadań zarządcy dróg.
2.	Urząd Miejski w Brzozowie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Wydatkowanie środków na drogi w sposób gospodarny i zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. – Skuteczne pozyskiwanie środków na inwestycje drogowe. 	<ul style="list-style-type: none"> – Brak planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. – Brak dziennika objazdu dróg, stanowiącego element ewidencji dróg publicznych. – Nierzetelnie sporządzona roczna informacja o sieci dróg publicznych.
3.	Urząd Miejski w Przecławiu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Skuteczne pozyskiwanie środków na inwestycje drogowe. – Wydatkowanie środków na drogi w sposób gospodarny i zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. – Przeprowadzanie przeglądów gwarancyjnych wykonanych robót i egzekwowanie od wykonawców terminowej realizacji napraw gwarancyjnych. 	<ul style="list-style-type: none"> – Nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej. – Brak planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. – Nierzetelna ewidencja zarządzanych dróg. – Nierzetelnie sporządzona roczna informacja o sieci dróg publicznych.
4.	Urząd Gminy w Przemyślu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Skuteczne pozyskiwanie środków na inwestycje drogowe. – Wydatkowanie środków na drogi w sposób gospodarny i zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> – Brak planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. – Nierzetelna ewidencja zarządzanych dróg. – Nierzetelnie sporządzona roczna informacja o sieci dróg publicznych. – Nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej. – Brak kontroli okresowych rocznych zarządzanych dróg.
5.	Urząd Gminy w Solinie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Skuteczne pozyskiwanie środków na inwestycje drogowe. – Wydatkowanie środków na drogi w sposób gospodarny i zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> – Nierzetelna ewidencja zarządzanych dróg. – Nierzetelnie sporządzona roczna informacja o sieci dróg publicznych. – Brak planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. – Brak kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich zarządzanych dróg, – Nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena [kontrolowanej działalności*]	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
6.	Zarząd Dróg Powiatowych w Brzozowie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Rzetelna ewidencja zarządzanych dróg. – Wydatkowanie środków na drogi w sposób gospodarny i zgodnie z przepisami zamówień publicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> – Brak planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. – Nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej. – Niesporządzanie rocznych informacji o sieci dróg publicznych.
7.	Zarząd Dróg Powiatowych w Dębicy	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – Skuteczne mechanizmy kontroli zarządczej. – Wydatkowanie środków na drogi w sposób gospodarny i zgodnie z przepisami zamówień publicznych. – Skuteczne pozyskiwanie środków na inwestycje drogowe oraz współpraca z innymi j.s.t. – Rzetelna ewidencja oraz sprawozdawczość dotycząca zarządzanych dróg. 	

*) pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie

Definicja samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie została zawarta w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*²³, według którego za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, a w szczególności działalność obejmującą:

- 1) projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i technicznych oraz sprawowanie nadzoru autorskiego;
 - 2) kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi;
 - 3) kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrolę techniczną wytwarzania tych elementów;
 - 4) wykonywanie nadzoru inwestorskiego;
 - 5) sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych;
- Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, określone w ust. 1 pkt 1–5, zgodnie z art. 12 ust. 2 *Prawa budowlanego* mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją, zwaną dalej „uprawnieniami budowlanymi”, wydaną przez organ samorządu zawodowego.

Zgodnie z art. 12 ust. 6 *Prawa budowlanego* osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie są odpowiedzialne za wykonywanie tych funkcji zgodnie z przepisami i zasadami wiedzy technicznej oraz za należyłą staranność w wykonywaniu pracy, jej właściwą organizację, bezpieczeństwo i jakość.

Uprawnienia budowlane

Zakres uprawnień wynikających z uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach określony został w art. 15a *Prawa budowlanego*, w tym m.in.:

- w ust. 1 – zgodnie z którym uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności uprawniają do sporządzania projektu zagospodarowania działki lub terenu, w zakresie tej specjalności;
- w ust. 9 – zgodnie z którym uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej drogowej bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak:
 - 1) droga w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, z wyłączeniem drogowych obiektów inżynierskich oprócz przepustów;
 - 2) droga dla ruchu i postoju statków powietrznych oraz przepust.
- w ust. 10 – zgodnie z którym uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej drogowej w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak:

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

- 1) droga klasy: lokalna i dojazdowa oraz droga wewnętrzna, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, z wyłączeniem drogowych obiektów inżynierskich oprócz przepustów;
- 2) droga na terenie lotniska, nieprzeznaczona dla ruchu i postoju statków powietrznych.

Jednostki samorządu terytorialnego, pełniące w drogowym procesie inwestycyjnym funkcje inwestora, zgodnie z art. 18 ust. 2 *Prawa budowlanego* uprawnione są do powoływania inspektora nadzoru inwestorskiego. Przypadki, w których powołanie inspektora nadzoru jest obligatoryjne, zostały wskazane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego²⁴. W zakresie robót na drogach publicznych taki obowiązek dotyczy dróg krajowych, wojewódzkich oraz powiatowych (§ 2 pkt 15 rozporządzenia w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego), a także w przypadku, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożył na inwestora taki obowiązek (art. 19 ust. 1 *Prawa budowlanego*).

Inwestycje na drogach powiatowych i gminnych realizowane są głównie na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* (ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę) lub art. 29 ust. 2 pkt 12 ustawy *Prawo budowlane* (zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót). W przypadku budowy nowego odcinka drogi roboty prowadzi się na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawanej na podstawie art. 11 f ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁵.

W treści art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. d *Prawa budowlanego* określono, że nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, wykonywanie robót budowlanych polegających na przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych.

Według art. 30 *Prawa budowlanego*:

- ust. 1b – zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych dokonuje się organowi administracji architektoniczno-budowlanej;
- ust. 2 – w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres, miejsce i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia;
- ust. 5 – zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie;
- ust. 5aa – organ administracji architektoniczno-budowlanej może z urzędu, przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 5, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie

²⁴ Dz. U. Nr 138 poz. 1554.

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, ze zm.

Nadzór inwestorski

Pozwolenia na budowę i zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych

zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 6 i 7 oraz uprawnia inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych.

Okresowe kontrole stanu technicznego

Art. 62 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* stanowi, że obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:

- 1) okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego:
 - a) elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
 - b) instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska,
 - c) instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);
- 2) okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

Kontrole, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem ust. 5–6a, przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

Drogi publiczne

Zgodnie z definicją zawartą w artykule 1 ustawy z dnia 25 marca 1985 r. *o drogach publicznych*²⁶ drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Według art. 2 ustawy *o drogach publicznych*:

- ust. 1 – drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:
 - 1) drogi krajowe;
 - 2) drogi wojewódzkie,
 - 3) drogi powiatowe,
 - 4) drogi gminne;
- ust. 2 – ulice leżące w ciągu dróg wymienionych w ust. 1 należą do tej samej kategorii co te drogi;
- ust. 3 – drogi publiczne ze względów funkcjonalno-technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 *Prawa budowlanego*, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

Według art. 2a ust. 1 i ust. 2 ustawy *o drogach publicznych* drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Definicje dotyczące dróg zostały określone w treści art. 4 ustawy *o drogach publicznych*, w myśl którego, m.in.:

- pkt 1 – pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą;
- pkt 2 – droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym;
- pkt 3 – ulica to droga na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe;
- pkt 5 – jezdnia to część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów;
- pkt 6 – chodnik stanowi część drogi przeznaczoną do ruchu pieszych;
- pkt 17 – budowa drogi oznacza wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowę i rozbudowę;
- pkt 18 – przebudowa drogi to wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego;
- pkt 19 – remont drogi to wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym;
- pkt 20 – utrzymanie drogi oznacza wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej;
- pkt 21 – ochrona drogi obejmuje działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu.

Zagadnienia związane z zaliczeniem do kategorii dróg powiatowych oraz ustaleniem ich przebiegu zostały określone w przepisach art. 6a ustawy *o drogach publicznych*, a w przypadku dróg gminnych – w art. 7 tej ustawy. Do dróg powiatowych zalicza się – art. 6a ust. 1 – drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 (odpowiednio: krajowe i wojewódzkie), stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje – art. 6a ust. 2 – w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega

droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast. Ustalenie przebiegu istniejących dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga (art. 6a ust. 3).

Według art. 7 ust. 1 ustawy o *drogach publicznych* do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu – art. 7 ust. 2. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 7 ust. 3).

Pojęcia związane z drogami wewnętrznymi ujęto w przepisach art. 8 ustawy o *drogach publicznych*, zgodnie z którymi:

- ust. 1 – drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi;
- ust. 1a – podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana;
- ust. 2 – budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu;
- ust. 3 – finansowanie zadań, o których mowa w ust. 2, należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu;
- ust. 4 – oznakowanie połączeń dróg wewnętrznych z drogami publicznymi oraz utrzymanie urządzeń bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanych z funkcjonowaniem tych połączeń, należy do zarządcy drogi publicznej.

Zadania zarządcy dróg publicznych

Definicja zarządcy drogi ujęta została w art. 19 ust. 1 ustawy o *drogach publicznych*, w myśl którego zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. W przypadku dróg powiatowych ich zarządcami są zarządy powiatu (art. 19 ust. 2 pkt 3), a w przypadku dróg gminnych – wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 19 ust. 2 pkt 4).

Jak stanowi art. 19 ust. 4 ustawy o *drogach publicznych* zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Zarządcy dróg mogą zawierać także porozumienia w sprawie finansowania albo dofinansowania zadań z zakresu zarządzania drogami z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Zadania zarządcy drogi zostały wymienione w treści art. 20 ustawy o *drogach publicznych*, zgodnie z którym do zarządcy drogi należy w szczególności:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) pełnienie funkcji inwestora;
- 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2;
- 5) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;
 - a) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
 - b) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 6) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 7) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;
- 8) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników.

Art. 21 ust. 1 ustawy o *drogach publicznych* stanowi, że zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2–4 i ust. 5, 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. Zarządca drogi może – zgodnie z art. 21 ust. 1a – upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, 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.

Zasady ewidencji dróg ustalone zostały rozporządzeniem 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*²⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg). Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia każdej drodze nadaje się numer, który nadawany jest na potrzeby oznaczania przebiegu drogi na mapach oraz oznakowania

Ewidencja dróg

²⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582

dróg zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym*²⁸. Według § 4 ust. 1 rozporządzenia sposób numeracji dróg jest następujący:

- 1) drogi krajowe – liczba jedno- lub dwucyfrowa, z możliwością poprzedzenia liczby literą A na odcinkach dróg o parametrach autostrady lub literą S na odcinkach dróg o parametrach drogi ekspresowej;
- 2) drogi wojewódzkie – liczba trzycyfrowa;
- 3) drogi powiatowe – liczba czterocyfrowa i wyróżnik województwa;
- 4) drogi gminne – liczba sześciocyfrowa i wyróżnik województwa.

Zgodnie z § 4 ust. 2 numery dróg krajowych i wojewódzkich powinny być niepowtarzalne na obszarze kraju i niezmiennie w przypadku ciągu komunikacyjnego przekraczającego granice administracyjne województw, zaś zgodnie z § 4 ust. 3 numery dróg powiatowych i gminnych powinny być niepowtarzalne na obszarze województwa i niezmiennie w przypadku ciągu komunikacyjnego przekraczającego granice administracyjne powiatów lub gmin. Według treści § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg zarządca drogi ustala numer ewidencyjny odcinka zarządzanej drogi, zwany dalej „numerem ewidencyjnym drogi”.

Numer ewidencyjny drogi składa się (§ 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg):

- 1) dla dróg krajowych:
 - a) autostrad i dróg ekspresowych – odpowiednio, z litery A lub S, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego, dwucyfrowego identyfikatora województwa, określonego w przepisach o statystyce publicznej, trzech zer oraz liczby dwucyfrowej,
 - b) dróg krajowych w miastach na prawach powiatu – z litery K, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego oraz siedmiocyfrowego identyfikatora miasta, określonego w przepisach o statystyce publicznej,
 - c) pozostałych dróg krajowych – z litery K, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego, dwucyfrowego identyfikatora województwa, określonego w przepisach o statystyce publicznej, trzech zer oraz liczby dwucyfrowej;
- 2) dla dróg wojewódzkich:
 - a) dróg wojewódzkich w miastach na prawach powiatu – z litery W, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego oraz siedmiocyfrowego identyfikatora miasta, określonego w przepisach o statystyce publicznej,
 - b) pozostałych dróg wojewódzkich – z litery W, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego, dwucyfrowego identyfikatora województwa, określonego w przepisach o statystyce publicznej, oraz pięciu zer;
- 3) dla dróg powiatowych:
 - a) dróg powiatowych w miastach na prawach powiatu – z litery P, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego oraz siedmiocyfrowego identyfikatora miasta, określonego w przepisach o statystyce publicznej,

²⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.

- b) pozostałych dróg powiatowych – z litery P, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego, czterocyfrowego identyfikatora powiatu, określonego w przepisach o statystyce publicznej, oraz trzech zer;
- 4) dla dróg gminnych:
 - a) dróg gminnych w miastach na prawach powiatu – z litery G, numeru drogi zapisanego w formacie sześciocyfrowym oraz siedmiocyfrowego identyfikatora miasta, określonego w przepisach o statystyce publicznej,
 - b) pozostałych dróg gminnych – z litery G, numeru drogi zapisanego w formacie sześciocyfrowym oraz siedmiocyfrowego identyfikatora gminy, określonego w przepisach o statystyce publicznej.

W myśl przepisów § 9 ust. 1 rozporządzenia ewidencja obejmuje następujące dokumenty ewidencyjne:

- 1) książkę drogi, której wzór określa załącznik nr 1 do rozporządzenia;
- 2) dziennik objazdu dróg, którego wzór określa załącznik nr 2 do rozporządzenia;
- 3) mapę techniczno-eksploatacyjną dróg, sporządzaną z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia;
- 4) książki obiektów mostowych oraz tuneli, których wzory określa załącznik nr 4 do rozporządzenia;
- 5) kartę obiektu mostowego, której wzór określa załącznik nr 5 do rozporządzenia;
- 6) wykazy obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, których wzory określa załącznik nr 6 do rozporządzenia.

Książkę drogi – według § 10 rozporządzenia – prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi, zaś dziennik objazdu dróg – zgodnie z § 11 rozporządzenia – prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi.

Ewidencja może być prowadzona w formie pisemnej lub elektronicznej, przy czym ta forma wymaga stosowania odpowiednich zabezpieczeń przed utratą danych (§ 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg).

Obowiązki związane ze sporządzaniem informacji o sieci dróg oraz gromadzeniem i udostępnianiem danych o tej sieci oraz obiektach mostowych, tunelach oraz promach zostały określone przez Ministra Infrastruktury w treści rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r.²⁹ Zgodnie z § 1 ust. 1 powyższego rozporządzenia Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad gromadzi dane dotyczące sieci dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli oraz promów, sporządzane zgodnie z rozporządzeniem 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 oraz sporządza informacje o sieci tych dróg, dla celów:

- 1) statystycznych,
- 2) obronności.

Informacje o sieci dróg

²⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

Według § 1 ust. 2 rozporządzenia sporządzanie informacji, o których mowa w ust. 1 pkt 1, odbywa się przez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych. Wzory formularzy określa załącznik do rozporządzenia. Jak stanowi § 1 ust. 3 sporządzanie informacji, o których mowa w ust. 1 pkt 2, odbywa się przez wypełnienie karty obiektu mostowego oraz przez sporządzenie i prowadzenie mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg publicznych, określonych w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1.

§ 2 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że zarządcy dróg w granicach miast na prawach powiatu, inni zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, koncesjonariusze autostrad płatnych oraz spółki, które zawarły umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej, sporządzają informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad. Termin przekazywania tych informacji Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad to – według § 2 ust. 2 – do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

W załączniku do rozporządzenia określono wzory formularzy o sieci dróg publicznych, tj. odpowiednio: Formularz danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast (wzór nr 1) oraz Formularz danych o sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast (wzór nr 2).

Zamówienia publiczne

W okresie objętym kontrolą zakupy sprzętu, wyposażenia oraz realizacja inwestycji przez zarządców dróg publicznych były dokonywane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³⁰. Akt ten zawiera między innymi normy dotyczące zasad udzielania i ogłaszania zamówień publicznych, trybów udzielania zamówień publicznych, zasad dotyczących wyboru najkorzystniejszej oferty. Określa również procedury dokumentowania postępowań, zasady zawierania umów oraz określa procedury odwoławcze przy zamówieniach publicznych.

Co do zasady jednostki sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, stosują przepisy *Prawa zamówień publicznych* przy udzielaniu zamówień publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 1 *Prawa zamówień publicznych*), przy czym zgodnie z przepisem art. 4 pkt 8 *Prawa zamówień publicznych* ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy: łączyć zamówień, które odrębnie udzielane wymagają zastosowania różnych przepisów ustawy, dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości (art. 5b *Prawa zamówień publicznych*).

Zgodnie z art. 7 *Prawa zamówień publicznych*:

- ust. 1 – zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości,

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

- ust. 2 – czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm,
- ust. 3 – zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Przygotowując postępowanie zamawiający winien opisać przedmiot zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1 *Prawa zamówień publicznych*). Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, a także przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów, chyba, że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny” (art. 29 ust. 2 i 3 *Prawa zamówień publicznych*). Szczegółowe sposoby opisu przedmiotu zamówienia określone zostały w art. 30 – 31 *Prawa zamówień publicznych*. Przedmiot zamówienia opisuje się za pomocą dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót (art. 31 ust. 1 *Prawa zamówień publicznych*). Zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1 i 2 *Prawa zamówień publicznych* podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, zaś zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Szczegółowe wymagania dotyczące Specyfikacji istotnych warunków zamówienia uregulowane zostały w art. 36 *Prawa zamówień publicznych*.

W myśl przepisów art. 91 *Prawa zamówień publicznych* zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, w tym parametry techniczne, właściwości estetyczne i funkcjonalne; aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 *Prawa zamówień publicznych*, dostępność dla osób niepełnosprawnych lub uwzględnianie potrzeb użytkowników; aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia; aspekty innowacyjne; organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia; serwis posprzedażny oraz pomoc techniczna, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji.

Postępowania o zamówienie publiczne prowadzone są w formie pisemnej, zaś zasady dotyczące dokumentowania określone zostały w rozdziale 5 *Prawa zamówień publicznych*, art. 96–98.

Dokumentacja projektowa służąca do opisu przedmiotu zamówienia

Dokumentacja projektowa służąca do opisu przedmiotu zamówienia zgodnie z § 4 rozporządzenia 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-użytkowego³¹ na wykonanie robót budowlanych, dla których jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, składa się m.in. z: projektu budowlanego w zakresie uwzględniającym specyfikę robót budowlanych oraz przedmiaru robót. Jeżeli pozwolenie na budowę nie jest wymagane, dokumentacja projektowa składa się z: planów, rysunków lub innych dokumentów umożliwiających jednoznaczne określenie rodzaju i zakresu robót budowlanych podstawowych oraz uwarunkowań i dokładnej lokalizacji ich wykonywania, przedmiaru robót oraz projektów, pozwoleń, uzgodnień i opinii wymaganych odrębnymi przepisami.

Finanse publiczne

W myśl przepisów art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*³² przepisy tej ustawy stosuje się do jednostek sektora finansów publicznych i innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami.

Według art. 44 ustawy *o finansach publicznych*:

- ust. 1 – wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: ustawie budżetowej; uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych;
- ust. 2 – jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków;
- ust. 3 – wydatki publiczne powinny być dokonywane:
 - 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
 - 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
 - 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- ust. 4 – jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Kontrola zarządcza

Zgodnie z art. 1 pkt 12 ustawy *o finansach publicznych* ustawa określa zasady kontroli zarządczej oraz koordynacji tej kontroli w jednostkach sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych* kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych

³¹ Dz. U. Nr 202, poz. 2072.

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

mowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej – według art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- 2) skuteczności i efektywności działania,
- 3) wiarygodności sprawozdań,
- 4) ochrony zasobów,
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- 7) zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków:

- 1) ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej, zwanego dalej „ministrem kierującym działem”, z zastrzeżeniem ust. 2;
- 2) wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) kierownika jednostki.

Minister Finansów na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w Komunikacie Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r.³³ ogłosił standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodne z międzynarodowymi standardami, zaś na podstawie art. 69 ust. 4 tej ustawy w Komunikacie Nr 3 z dnia 16 lutego 2011 r.³⁴ określił szczegółowe wytyczne w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych.

Rozporządzeniem z dnia 2 grudnia 2010 r. Minister Finansów określił wzór oświadczenia o stanie kontroli zarządczej³⁵.

³³ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

³⁴ Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11.

³⁵ Dz. U. Nr 238, poz. 1581.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920).
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).
9. 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).
10. 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, ze zm.).
11. 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).
12. 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).
13. 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).

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. Minister Infrastruktury
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Wojewoda Podkarpacki
14. Marszałek Województwa Podkarpackiego
15. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
16. Starosta Brzozowski
17. Starosta Dębicki
18. Burmistrz Brzozowa
19. Burmistrz Przecławia
20. Wójt Gminy Przemyśl
21. Wójt Gminy Solina