

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

1.1. Kontrola P 98115 pt: „Realizacja przez gminy zadań w zakresie modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych” podjęta została z własnej inicjatywy NIK.

Celem kontroli była ocena działalności gmin w zakresie zarządzania drogami gminnymi (na obszarach wiejskich) i lokalnymi miejskimi, a także powierzonymi im w zarząd przez administrację rządową odcinkami dróg krajowych i wojewódzkich. Ocenie poddana została realizacja ustawowych zadań związanych z finansowaniem i wykonywaniem prac dotyczących modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych¹.

Badaniami objęto okres od 1 stycznia 1996 r. do 31 marca 1998 r. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 16 marca 1998 r. do 17 lipca 1998 r. przez Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności oraz wszystkie delegatury NIK.

Kontrolą objęto 116 jednostek, w tym 13 podmiotów, którym gminy powierzyły zarządzanie drogami oraz 31 urzędów miejskich, 52 urzędy gminne i 20 urzędów gminno-miejskich. Zbadane jednostki zarządzały drogami na terenie 112 gmin.

Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik do niniejszej informacji.

Tematyka kontroli obejmowała:

- organizację zarządzania drogami,
- prowadzenie i aktualizowanie ewidencji dróg publicznych,
- stan techniczny dróg publicznych zarządzanych przez gminy,

¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60, zm. z 1988 r. Nr 19, poz. 132, z 1989 r. Nr 35, poz. 192, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, z 1991 r. Nr 75, poz. 332, z 1993 r. Nr 47, poz. 212, z 1994 r. Nr 127, poz. 627, z 1995 r. Nr 141, poz. 692, z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 497, Nr 106, poz. 677, Nr 123, poz. 780) w art. 4 ust. 1 pkt 9 określa, że modernizacja drogi to wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi. Utrzymanie drogi to wykonywanie robót remontowych, przywracających jej pierwotny stan, oraz robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej (pkt 10). Natomiast ochrona drogi to działanie mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi oraz niewłaściwego jej użytkowania (pkt 11).

- finansowanie dróg publicznych,
- udzielanie zamówień publicznych,
- przygotowanie i realizację zadań w zakresie modernizacji, ochrony i utrzymania dróg,
- prawidłowość odbioru zleconych robót budowlano-remontowych.

1.2. Część zagadnień związanych z zarządzaniem drogami przez gminy została zbadana przez NIK w toku następujących kontroli:

- Wykonanie przepisów o komunalizacji mienia państwowego (Informacja nr ewid. 29/93/23 A/92, Warszawa, maj 1993 r.),
- Zarządzanie drogami publicznymi w miastach (Informacja nr ewid. 71/96/P96061, Warszawa, grudzień 1996 r.).

W wyniku pierwszej z wymienionych kontroli stwierdzono, że w 1990 r. administracja rządowa przekazała gminom - jako organom zarządzającym drogami - drogi publiczne bez uregulowanych praw własnościowych. Dla nieruchomości drogowych nie prowadzono ksiąg wieczystych, ani też nie istniały na ogół inne dokumenty potwierdzające prawa Skarbu Państwa. Sytuacja ta - wobec ograniczonych środków finansowych gmin - uniemożliwiała szybkie skomunalizowanie gruntów pod drogami wraz z infrastrukturą drogową.

Z kolei w czasie kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach ustalono, że w okresie objętym badaniami (lata 1994 - 1995) stan techniczny dróg uległ pogorszeniu. Około 65 % dróg w skontrolowanych jednostkach wymagało różnego rodzaju napraw. Było to spowodowane dynamicznym wzrostem ruchu samochodowego, w tym pojazdów ciężkich, przy niewystarczających nakładach na drogi zarówno z budżetu państwa, jak i z budżetów gmin.

W latach 1994 - 1995 r. nakłady na budowę, modernizację, ochronę i utrzymanie dróg miejskich zabezpieczały mniej niż 50% występujących potrzeb. Mimo to zarządy dróg nie w pełni wykorzystywały możliwość pozyskiwania środków na utrzymanie dróg, pochodzących z opłat i kar pobieranych za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi.

Jednocześnie stwierdzono, że gminy zarządzały drogami mniej sprawnie niż zarządy dróg usytuowane w strukturze administracji rządowej (tj. dyrekcje okręgowe dróg publicznych i wojewódzkie dyrekcje dróg miejskich). Wynikało to m.in. z niskich kwalifikacji pracowników zajmujących się administrowaniem dróg,

niepełnego wykorzystania posiadanych środków na finansowanie drogownictwa (głównie z powodu nieprzygotowania zadań do realizacji) oraz nierzetelnego i niestaranego odbioru zleczanych robót drogowych.

Istotną przyczyną zasygnalizowanego stanu było także niedostosowanie aktów normatywnych regulujących problematykę dróg publicznych do nowych zmienionych warunków funkcjonowania państwa i zasad gospodarowania. Dotyczyło to zwłaszcza organizacji zarządzania drogami publicznymi i źródeł finansowania ich utrzymania.

Wnioski pokontrolne dotyczyły m.in. przyspieszenia prac nad nową ustawą o drogach publicznych. Postulowano wprowadzenie uregulowań dostosowanych do zasad i warunków gospodarki rynkowej oraz wzmocnienia pozycji samorządów. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował NIK², że jest świadomy dezaktualizacji przepisów regulujących problematykę dróg publicznych m.in. z powodu naruszenia ich spójności poprzez częściowe regulacje zawarte w wydanych ostatnio aktach prawnych. Minister TiGM zaznaczył, iż podstawowym celem w omawianym zakresie jest wypracowanie koncepcji finansowania dróg. W rezultacie podjętych prac z dniem 1 stycznia 1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych³, która wprowadziła nowe zasady finansowania zadań w zakresie budowy, modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych oraz zarządzania nimi.

Minister informował ponadto o przebiegu prac nad projektem rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli prace te nie zostały sfinalizowane.

2. Synteza ustaleń kontroli

2.1. Dotychczasowy niespełna dziewięcioletni okres zarządzania drogami publicznymi przez gminy nie został wykorzystany do usprawnienia zarządzania drogami, w tym do uregulowania spraw własnościowych oraz uporządkowania wymaganej prawem dokumentacji (np. wykazu dróg, metryk dróg, ksiąg inwentarzowych, wykazów obiektów mostowych, czy też rejestrów robót drogowych). Wypełnienie powyższych zadań wiązało się bowiem z ponoszeniem przez gminy znacznych nakładów finansowych i to w dłuższym okresie czasu, na co gminy nie były przygotowane.

² Pismo Ministra TiGM z dnia 25.10.1996 r. Nr GDDP-8-025/22/96.

³ Dz.U. Nr 123, poz. 780

Obok niedostatku środków finansowych, na ten niekorzystny stan złożyły się nieprawidłowości wynikające z nieprzywiązywania przez gminy wagi do właściwego zarządzania drogami. Ustalono bowiem, że tylko 17% skontrolowanych jednostek (głównie gminy w dużych miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców) przygotowało się do zarządzania drogami, organizując odpowiednie służby i zatrudniając wykwalifikowanych pracowników. Jednakże nawet i te gminy nierzetelnie wykonywały ciężące na nich zadania związane z modernizacją, ochroną i utrzymaniem dróg w odpowiednim standardzie (opis str. 27, 31 i 36). Pozostałe gminy (83% zbadanych jednostek) nie powoływały służb odpowiedzialnych za zarządzanie drogami, głównie z powodu niewystarczających na ten cel środków finansowych. W rezultacie szereg nawet podstawowych obowiązków takich jak aktualizowanie ewidencji, kontrola stanu technicznego dróg nie było w ogóle wykonywanych (opis str. 27 i 28).

Powyższa sytuacja negatywnie wpływała na stan techniczny dróg i wbudowane w nie obiekty mostowe. W rezultacie tylko 1/4 długości dróg zarządzanych przez skontrolowane gminy nadawała się do eksploatacji bez ograniczeń wynikających z ich złego stanu technicznego (opis str. 34 i 35).

2.2. We wszystkich skontrolowanych gminach występowały nieprawidłowości dotyczące prowadzenia ewidencji dróg publicznych i obiektów mostowych. W 16% skontrolowanych gmin nawet nie założono takiej ewidencji dla istniejącej sieci komunikacyjnej, a w pozostałych gminach (84%) ewidencja była niekompletna, a przez to nieprzydatna lub mało przydatna do planowania potrzeb remontowych. Nie zawierała ona bowiem szeregu ważnych informacji, takich jak: zmiana parametrów technicznych dróg, przeprowadzone remonty i modernizacje lub też informacje te nie były uaktualniane, niekiedy od kilkunastu lat (opis str. 31).

2.3. Na terenie 38% skontrolowanych gmin ujawniono 2.694 km dróg nie ujętych w ewidencji. Stanowiło to 14% ogółu dróg zarządzanych przez jednostki objęte kontrolą. Drogi te, z uwagi na brak środków finansowych na wykonanie dokumentacji oraz zaniedbania w wykonywaniu obowiązków zarządcy, nie zostały zakwalifikowane do żadnej kategorii⁴ i nie były wykazywane w sprawozdawczości statystycznej GUS. Nikt też nie zapewniał bezpieczeństwa ich eksploatacji (opis str. 32).

⁴ Drogi bez określonej kategorii powinny być oznakowane, jako wewnętrzne i finansowane przez zarządcę terenu, albo ulec likwidacji (art. 11 ustawy o drogach publicznych).

2.4.. Około 80% długości dróg gminnych objętych badaniami kontrolnymi przez NIK i 70% lokalnych miejskich wymagało podjęcia niezbędnych prac remontowych. Dotyczyło to zarówno nawierzchni jezdni, jak i chodników oraz rowów odwadniających. Ujawniono także w 7 gminach odcinki dróg bądź obiekty mostowe, które ze względu na bardzo zły stan techniczny nie powinny być eksploatowane, gdyż stanowiły zagrożenie dla zdrowia i życia kierowców oraz pieszych. W związku z kontrolą spowodowano zamknięcie tych obiektów dla ruchu albo ustawienie odpowiedniego oznakowania ostrzegawczego (opis str. 34, 35 i 37).

W co czwartej ze skontrolowanych gmin - z powodu złego stanu technicznego dróg - wprowadzono stałe ograniczenia eksploatacyjne (zmniejszenie prędkości i dopuszczalnej masy pojazdów), co z kolei hamowało płynność ruchu drogowego (opis str. 38).

Zły stan techniczny dróg miał też negatywne następstwa finansowe dla gmin. W co piątej z nich uznane zostały bowiem roszczenia i wypłacone odszkodowania kierowcom i pieszym, którzy uszkodzili pojazdy bądź ponieśli obrażenia wskutek niewywiązywania się zarządów z utrzymania dróg we właściwym stanie technicznym. Najwyższe odszkodowania w 1997 r. wypłacił Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu, tj. łącznie - 169,3 tys. zł (opis str. 38).

2.5. Żadna ze skontrolowanych gmin nie miała niezbędnej wiedzy o rzeczywistym stanie ewidencyjnym i technicznym wszystkich dróg, którymi zarządzała. Gminy wykonywały bowiem sporadycznie wymagane Prawem budowlanym okresowe kontrole stanu technicznego dróg i obiektów mostowych, często przez nieuprawnionych pracowników, a w 30% gmin nie przeprowadzano tych kontroli w ogóle. Istotną barierą dokonywania kontroli stanu dróg miało niewykonanie przez Ministra TiGM upoważnienia zawartego w ustawie Prawo budowlane dot. wydania rozporządzenia o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i obiekty mostowe. O wydanie tych przepisów NIK bezskutecznie wnioskowała po wcześniejszych kontrolach stanu drogownictwa w Polsce ⁵(opis str. 30,36 i 37).

⁵ Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach, nr ewid. 71/96/P 96061, grudzień 1996 r. oraz Informacja o wynikach kontroli działalności administracji publicznej w zakresie budowy, remontów oraz konserwacji mostów i wiaduktów na drogach publicznych, nr ewid. 161/97/P 96064/DTL, lipiec 1997 r.

2.6. Zły stan techniczny dróg gminnych i lokalnych miejskich był wynikiem niezapewnienia zarówno w budżecie państwa, jak i budżetach gmin odpowiedniego poziomu finansowania.

2.6.1. Przeciętne wydatki w budżetach gmin na wspomniany wyżej cel wynosiły ok. 4,5%. Środki te pozwalały jedynie na pokrycie połowy udokumentowanych potrzeb w zakresie modernizacji, utrzymania i ochrony dróg. Faktyczna sytuacja jest jeszcze gorsza, gdyż gminy wskutek niepełnego wykonywania przeglądów dróg, miały zafałszowane (zaniżone) rozeznanie rzeczywistych potrzeb remontowych. Z kolei w co piątej skontrolowanej gminie nawet te ograniczone środki nie były w pełni wykorzystane (poniżej 90%). Główne przyczyny tego stanu wynikały z nieudokumentowania do czasu rozpoczęcia robót własności gruntów, po których przebiegały drogi oraz opóźnień lub wad w sporządzaniu kosztorysów inwestorskich (opis str. 39).

2.6.2. Środki budżetowe gmin na finansowanie dróg uszczuplone zostały - co stwierdzono w 81% skontrolowanych gmin - w wyniku niepobierania lub egzekwowania w zaniżonej wysokości opłat i kar za zajęcie pasa drogowego⁶ spowodowanego umieszczeniem w nim reklam, remontem (budową) urządzeń obcych (kanalizacji, gazociągów, wodociągów) lub usytuowaniem punktów handlowo-usługowych. Sytuacja ta nie dyscyplinowała wykonawców robót do skrócenia okresu zajmowania pasa drogowego, a tym samym zmniejszenia uciążliwości dla użytkowników dróg. Łączne uszczuplenia budżetów w skontrolowanych gminach osiągnęły z tego tytułu 6.742 tys. zł. Najwięcej nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w dużych miastach. Pełne egzekwowanie należności za zajęcie pasa drogowego mogłoby wydatnie zwiększyć środki na finansowanie utrzymania dróg miejskich (np. w Bytomiu o 16%, Zielonej Górze o 4,5%, Radomiu o 5%).

Należy przy tym podkreślić, że tylko wykonawcy robót telekomunikacyjnych (w tym głównie Telekomunikacja Polska S.A.) korzystają z ustawowego zwolnienia⁷ z opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń telekomunikacyjnych. W ocenie NIK

⁶ Art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych określa pas drogowy jako wydzielony pas terenu, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych, wraz z leżącymi w jego ciągu obiektami inżynierskimi, placami, zatokami postojowymi oraz znajdującymi się w wydzielonym pasie terenu chodnikami, ścieżkami rowerowymi, drogami zbiorczymi, drzewami i krzewami oraz urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu.

⁷ Art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych

uprzywilejowanie prywatnych podmiotów działających w dziedzinie telekomunikacji w obecnych realiach gospodarczych, nie znajduje uzasadnienia.

Środki na finansowanie dróg gminnych, ograniczane były także wskutek konieczności utrzymywania przez gminy, niektórych dróg krajowych i wojewódzkich, bowiem zarządcy tych dróg (wojewodowie i Generalny Dyrektor Dróg Publicznych) nie gwarantowali utrzymania tych dróg w odpowiednim stanie. Gminy z konieczności finansowały te drogi, ponieważ usytuowane są przy nich najważniejsze obiekty publiczne, tj. urzędy, szkoły, szpitale, przychodnie lekarskie (opis str. 42, 43, 45 i 46).

2.7. W sytuacji charakteryzującej się złym stanem technicznym dróg i brakiem środków na ich odpowiednie utrzymanie nie wszystkie zarządy dróg należycie dbały o jakość wykonywanych remontów. W 41% skontrolowanych gmin stwierdzono bowiem nierzetelne odbiory od wykonawców zleczanych im robót. Przyjmowano do eksploatacji drogi z usterkami nawierzchni i nie egzekwowano uporządkowania chodników, wyrównania poboczy i udroźnienia rowów odwadniających (opis str. 53).

2.8. Co trzecia ze skontrolowanych gmin przy zlecaniu robót drogowych nie przestrzegała przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Typowymi nieprawidłowościami były: ogłoszenie i rozstrzygnięcie przetargu mimo niesporządzania dokumentów określających przedmiot przetargu i kosztorysu inwestorskiego oraz bezpodstawne udzielania zamówień z wolnej ręki. Ujawniono również (w 6 gminach) przypadki zlecania robót z pominięciem trybu określonego we wspomnianej wyżej ustawie. Ogółem skontrolowane gminy wydały 28.031 tys. zł z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (opis str. 48 i 50).

3. Oceny i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że gminy - szczególnie te mniej zasobne - nie sprostały wymaganiom stawianym zarządom dróg publicznych. Sytuacja powyższa wynika zarówno z popełnionych zaniedbań, jak również z permanentnego braku środków na finansowanie dróg. Skala nieprawidłowości jest duża, gdyż gminy przejęły prawie 9 lat temu od poprzednich zarządów dużą liczbę dróg (około 50 % długości wszystkich dróg publicznych) o najgorszym standardzie technicznym, z reguły bez ich dokumentacji.

Porządkowanie tych spraw wymaga przeprowadzenia zabiegów przerastających możliwości gmin, zarówno finansowe, jak też będące pochodną tej sytuacji możliwości organizacyjne. Zbyt mały bowiem odsetek gmin (17 % skontrolowanych jednostek) utworzyło komórki organizacyjne do zarządzania drogami, zatrudniające wykwalifikowane kadry. Sytuacja powyższa nie sprzyja zarówno zakładaniu nowej dokumentacji, jak też aktualizowaniu dotychczasowej. W rezultacie 16 % skontrolowanych gmin nie posiadało ewidencji dróg, pozostałe zaś dysponowały nieaktualną dokumentacją. Podobna sytuacja ma miejsce w przeprowadzaniu okresowych kontroli stanu technicznego dróg. Około 30 % skontrolowanych gmin nie wykonywało tych czynności w ogóle, pozostałe zaś sporadycznie.

Z uwagi na znaczny zakres prac do wykonania, wymagających poważnych nakładów finansowych, istnieje potrzeba skoncentrowania się przez gminy na lepszym, gospodarnym wykorzystaniu środków przeznaczonych w budżetach na gospodarkę drogami. Dlatego konieczne jest m.in.:

- Staranne zbieranie opłat i kar za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi. W miastach poprawa w tym zakresie może zwiększyć nakłady na drogi o kilkanaście procent.
- Korzystanie przez gminy ze środków specjalnych tworzonych z opłat i kar za zajęcie pasa drogowego i przeznaczonych w całości na finansowanie dróg. Pobieranie wymienionych środków z pominięciem środka specjalnego zmniejszyło nakłady na finansowanie dróg gminnych.

Na znaczenie powyższych zagadnień Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę w wystąpieniach skierowanych do wójtów gmin oraz burmistrzów i prezydentów miast, formułując odpowiednie wnioski pokontrolne.

Ponadto Izba wnioskowała o szybkie wydanie przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej zaległych przepisów wykonawczych do ustawy Prawo budowlane, tj.:

- rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i obiekty mostowe, stosownie do postanowień art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane,
- rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania dróg i obiektów mostowych stosownie do postanowień art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo

budowlane, które według przepisu art. 62 ust. 7 tej ustawy może określić szczegółowy zakres kontroli stanu technicznego dróg i obiektów morskich.

Ustalenia kontroli dają też podstawę do sformułowania wniosku pod adresem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej o podjęcie inicjatywy w sprawie nowelizacji ustawy o drogach publicznych. Wiązałoby się to z wprowadzeniem opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń telekomunikacyjnych (w obecnej ustawie o drogach publicznych w art. 40 ust. 4 zajęcie drogi na umieszczenie w pasie drogowym wspomnianych urządzeń jest zwolnione z opłat) z uwagi na nieuzasadnione zróżnicowanie podmiotów korzystających z pasa drogowego.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

1.1. Kompetencje, organizacja i finansowanie gmin

Gmina, w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁸, jest wspólnotą samorządową tworzoną przez wszystkich obywateli zamieszkujących pewne terytorium, wykonującą zadania publiczne w imieniu własnym, posiadającą osobowość prawną. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Ustawa w art. 7 wymienia wiele zadań związanych z zaspakajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, nazywając je zadaniami własnymi gminy. Są to m.in. sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego.

Art. 8 ust. 1 określa, że ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji, jako zadania powierzone (art. 8 ust. 2). Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania powyższych zadań, na zasadach określonych w ustawach ustalających dla gminy zadania zlecone lub w zawartych porozumieniach (art. 8 ust. 3 i 4).

⁸ Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, zm. Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622, z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734, Nr 123, poz. 775.

Szczegółowe zadania i kompetencje gminy, zarówno własne, jak i zlecone, określa ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁹.

Art. 9 ustawy o samorządzie terytorialnym określa, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami.

Struktura władz gmin - określona w rozdziale 3 ustawy o samorządzie terytorialnym - jest następująca. Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy, pochodząca z wyborów mieszkańców. Do właściwości gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1). W art. 18 ust. 2 zostały wymienione sprawy należące do wyłącznej właściwości rady. Organem wykonawczym gminy jest zarząd gminy, wybierany przez radę. Przewodniczącym zarządu jest wójt, natomiast w miastach - (w wypadkach określonych w art. 26 ust. 3 i 4 burmistrz lub prezydent miasta).

Aparatem pomocniczym zarządu jest urząd gminy, którego organizację i zasady funkcjonowania określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę gminy (art. 33 ust. 2). Kierownikiem urzędu jest wójt lub burmistrz. Natomiast organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Statut gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22).

Źródła dochodów gmin, zasady ustalania i przekazywania gminom dotacji i subwencji z budżetu państwa oraz warunki, na jakich gminy mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe, w okresie objętym kontrolą określała ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin¹⁰.

W rozdziale 2 ustawy określono dochody gmin. Dochodami gmin są m.in. wpływy z określonych w art. 4 pkt 1 i 2 podatków i opłat, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, dotacje i subwencje z budżetu państwa.

Każda gmina otrzymuje z budżetu państwa subwencję ogólną oraz subwencję drogową (art. 11). Łączną kwotę subwencji ogólnej dla gmin ustala się jako sumę nie mniejszą niż 7,5% planowanych dochodów budżetu państwa oraz kwot wpłat gmin, ustalonych według zasad określonych w art. 15 a. Kwotę subwencji drogowej ustala się w wysokości nie mniejszej niż 6,66% planowanej w ustawie budżetowej wpływów z

⁹ Dz. U. Nr 34, poz. 198, zm. Nr 43, poz. 253, Nr 87, poz. 506, z 1991 r. Nr 95, poz. 425, Nr 114, poz. 492, Nr 107, poz. 464, z 1995 r. Nr 90, poz. 446, Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 114, poz. 542.

¹⁰ Dz. U. Nr 129, poz. 600, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 124, poz. 601, Nr 154, poz. 794, z 1996 r. Nr 156, poz. 774, z 1997 r. Nr 53, poz. 347, Nr 79, poz. 484, Nr 113, poz. 734, Nr 121, poz. 770, Nr 1213, poz. 780, Nr 137, poz. 926, J.t. Dz.U. z 1998 r. Nr 30, poz. 164.

podatku akcyzowego od paliw silnikowych (art. 12). Subwencje drogową Minister Finansów przekazuje gminom w dwóch ratach, w terminie do dnia 31 maja i 31 października każdego roku (art. 12b).

Należy zaznaczyć, iż pojęcie subwencji drogowej wprowadzone zostało postanowieniami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych¹¹, obowiązującej od dnia 1 stycznia 1998 r. Art. 3 ust. 2 tej ustawy określał, że omawiana subwencja ma rekompensować gminom utracone dochody z tytułu częściowej likwidacji podatku od środków transportowych.

Ustawa o finansowaniu gmin oraz art. 3 ust. 2 ustawy o drogach publicznych utraciły moc z dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000¹². Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy, każda gmina otrzymuje z budżetu państwa subwencję ogólną, składającą się m.in. z części rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych. Kwotę rekompensującą, przeznaczoną dla wszystkich gmin, ustala się - zgodnie z art. 25 - w wysokości nie mniejszej niż 10,5% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych (szczegółowe zasady i tryb przyznawania gminom w/w kwoty ustala w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego).

To rozwiązanie prawne może przyczynić się do poprawy warunków finansowania zadań z zakresu utrzymania dróg gminnych w przyszłości. Będzie to jednak przedmiotem decyzji gmin, ponieważ środki te nie mają charakteru celowego, a są częścią subwencji ogólnych dla gmin (zgodnie z art. 19 ust. 1 powołanej ustawy o przeznaczeniu środków subwencji ogólnej decyduje rada gminy).

Zgodnie z art. 19 powołanej wyżej ustawy o finansowaniu gmin, gminom wykonującym zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, przyznawane są z budżetu państwa dotacje celowe na realizację tych zadań. Kwoty dotacji ustala się według zasad przyjętych do określenia odpowiednich wydatków w budżecie państwa. Dotacje celowe powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych. Gmina ma obowiązek zwrócenia dotacji do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane. Z budżetu państwa mogą być także udzielane dotacje celowe na dofinansowanie niektórych zadań własnych gminy, wymienionych w art. 21 ust. 1 ustawy.

¹¹ Dz. U. Nr 123, poz. 780.

¹² Dz.U. Nr 150, poz. 983

Ogólne zasady i tryb gromadzenia zasobów pieniężnych objętych budżetem państwa i budżetem gmin oraz przeznaczania tych zasobów na finansowanie zadań wynikających z funkcji państwa i gmin, a także formy organizacyjno-prawne jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i budżetami gmin określa ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe¹³.

W myśl art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy, dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom, dotacje celowe na inne zadania zlecone gminom ustawami oraz dotacje celowe na zadania własne gmin - są zaliczane do wydatków budżetu państwa.

Zgodnie z art. 7 Prawa budżetowego, budżety gmin są rocznymi planami finansowymi. Przepis ten ustala również obowiązującą zawartość budżetu gminy według poszczególnych części.

Art. 8 stanowi, iż budżety gmin są uchwalane przez rady gmin, na okres roku kalendarzowego, w terminach i na zasadach określonych w ustawie o samorządzie terytorialnym. Zgodnie z art. 37 ust. 1 Prawa budżetowego - uchwała budżetowa gminy określa dochody budżetu gminy co najmniej w podziale według ważniejszych źródeł oraz wydatki budżetu gminy co najmniej w układzie działów klasyfikacji budżetowej. Uchwała ta może także określić, w formie załącznika, wydatki jednostek, o których mowa.

Zarząd gminy opracowuje plan finansowy dla zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie ustawami, przyjmując jako podstawę planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w danym roku kalendarzowym (art. 38 ust. 1).

1.2. Zarządzanie drogami przez gminy

Podstawowym aktem prawnym regulującym problemy zarządzania drogami, jest ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Ustawa w art. 1 definiuje drogę publiczną, jako drogę zaliczoną na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem - z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w powołanej ustawie lub w innych przepisach szczególnych. W art. 2 ust. 1 zostały wyodrębnione - ze względu na spełniane funkcje w sieci drogowej -

¹³jt. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, zm. z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591, Nr 133, poz. 685, z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601, Nr 132, poz. 640, z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621, Nr 139, poz. 647, z 1997 r. Nr 54, poz. 348, Nr 79, poz. 484, Nr 121, poz. 770, Nr 123, poz. 778, Nr 133, poz. 883, Nr 137, poz. 926, Nr 158, poz. 1042.

następujące kategorie dróg: krajowe, wojewódzkie, gminne oraz lokalne miejskie i zakładowe. Natomiast ze względu na stopień dostępności i obsługi przyległego terenu, drogi publiczne w myśl art. 3 dzielą się na: ogólnodostępne, ekspresowe i autostrady.

Podstawowe pojęcia związane z problematyką dróg publicznych zostały zdefiniowane w art. 4 ustawy.

Zgodnie z postanowieniami art. 23 ust. 4 ww. ustawy - budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona dróg gminnych należy do zarządów gmin, które w myśl art. 22 ust. 1 pkt 2 zarządzają drogami gminnymi i lokalnymi miejskimi, a tym samym są zarządami dróg¹⁴ w ww. zakresie. Zadania te zostały przekazane do kompetencji organów gmin na podstawie art. 1 pkt 28 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Do gmin, jako zarządów dróg, należą również zadania określone w art. 23 ust. 6 o drogach publicznych - m.in. koordynacja wszystkich robót w pasie drogowym, wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg dla ruchu, sadzenie, utrzymanie oraz usuwanie drzew i krzewów w pasie drogowym, przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska naturalnego, mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy, modernizacji lub utrzymania dróg.

Zarządom dróg przysługuje prawo (art. 23 ust. 7):

- wstępu na grunty przyległe do pasa drogowego, jeżeli jest to niezbędne do wykonywania czynności związanych z utrzymaniem i ochroną dróg,
- urządzania czasowego przejazdu przez grunty przyległe do pasa drogowego, w razie przerwy w komunikacji na drodze,
- ustawiania na gruntach przyległych do pasa drogowego zasłon śnieżnych.

Wykonywanie lub przebudowa zjazdu z drogi do pól uprawnych i zabudowań należy: w wypadku budowy i modernizacji drogi - do zarządu drogi, w pozostałych wypadkach - do właściciela lub użytkownika gruntów przyległych do drogi, po uzyskaniu zgody zarządu drogi (art. 29). Zgodnie z postanowieniami art. 31 utrzymywanie przejść dla pieszych pod lub nad jezdnią drogi publicznej należy do zarządu drogi.

Ustawa z dnia 28 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁵ umożliwiła przekazywanie funkcji budowy, modernizacji,

¹⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy o drogach publicznych definiuje zarząd drogi jako jednostkę organizacyjną prowadzącą działalność na drogach publicznych w zakresie określonym w tej ustawie.

¹⁵ Dz. U. Nr 47, poz. 212.

ochrony i utrzymania dróg wojewódzkich - organom gminy, jako zadania zleconego (art. 23 ust. 2a ustawy o drogach publicznych).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania¹⁶ - określiło jako podlegające przekazaniu następujące zadania i kompetencje, wymienione w art. 5 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw:

- planowanie i finansowanie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg krajowych i wojewódzkich w granicach administracyjnych miasta (art. 19 ust. 1, pkt. 1-3 lit. a i pkt. 4 lit. a ustawy o drogach publicznych) z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz obwodnic o przeważającym ruchu tranzytowym, określonych przez właściwych terytorialnie wojewodów,
- wykonywanie uprawnień zarządcy dróg krajowych i wojewódzkich w granicach administracyjnych miast (art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2) w zakresie, o którym mowa wyżej.

Przekazanie powyższych zadań i kompetencji następuje w drodze porozumienia. Zadania te wykonywane są po zapewnieniu środków finansowych - w formie dotacji celowej na zadania zlecone - przez administrację rządową. Przejęcie zadań i kompetencji przez gminę, która zawarła porozumienie (w nieprzekraczalnym terminie, określonym w § 6 ust. 4 na 30 października 1993 r.) następuje zgodnie z § 7 ust. 1 - z dniem 1 stycznia 1994 r. Porozumienie przestaje obowiązywać, jeśli gmina w powyższym terminie nie dokonała przejęcia zadań i kompetencji.

Wykaz gmin, o statusie miasta, którym zostają przekazane zadania i kompetencje zawiera załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia RM.

Z dniem 1 stycznia 1996 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych¹⁷, stosowana do gmin o statusie miasta, wymienionych w załączniku do ustawy¹⁸, oraz gmin

¹⁶ Dz. U. Nr 65, poz. 309, zm. Nr 81, poz. 384, Nr 92, poz. 426, Nr 101, poz. 463, Nr 103, poz. 471, Nr 115, poz. 510, z 1995 r. Nr 141, poz. 692.

¹⁷ jt. Dz. U. z 1996 r. Nr 36, poz. 224, zm. Dz. U. Nr 123, poz. 780, Nr 162, poz. 1120.

¹⁸ W załączniku wymieniono 46 miast, a mianowicie: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Grudziądz, Jastrzębie Zdrój, Jaworzno, Kalisz, Katowice, Kielce, Koszalin, Kraków, Legnica, Lublin, Łódź, Mysłowice, Olsztyn, Opole, Płock, Poznań, Radom, Ruda Śląska, Rybnik, Rzeszów, Siemianowice Śląskie, Słupsk, Sopot, Sosnowiec, Szczecin, Świętochłowice, Tarnów, Toruń, Tychy, Wałbrzych, Włocławek, Wrocław, Zabrze, Zielona Góra.

warszawskich, (te same gminy wymieniono w załączniku do ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania). Gminy te przejmują od wojewodów do prowadzenia, jako zadania własne, zadania określone w art. 19 ust. 1 pkt. 3 lit. a oraz pkt. 4 lit. a - w odniesieniu do utrzymania i ochrony dróg, a także w art. 22 ust. 1 pkt. 1 i w art. 40 ust. 1, 2 i 4 ustawy o drogach publicznych, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych. Jednocześnie do właściwości ww. gmin, przechodzą, jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do wojewodów albo do Ministra TiGM, określone w art. 19 ust. 1 pkt. 2 i 4 lit. a ustawy o drogach publicznych - w odniesieniu do modernizacji i budowy dróg, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych. Zgodnie z postanowieniami art. 32 pkt 2 ww. ustawy, w stosunku do gmin warszawskich i miasta stołecznego Warszawy przepisy ustawy wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. (a więc nie będą miały zastosowania dla potrzeb niniejszej kontroli).

Na podstawie ww. ustawy wydane zostały rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie jednostek organizacyjnych oraz dróg nie podlegających przejęciu przez gminy o statusie miasta¹⁹ i z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie jednostek organizacyjnych oraz dróg nie podlegających przejęciu przez gminy warszawskie²⁰. Pierwsze z nich określa drogi krajowe (w załączniku nr 5) znajdujące się w granicach administracyjnych gmin nie podlegające przejęciu. Drugie natomiast ustala, iż nie podlegają przejęciu przez gminy warszawskie wszystkie drogi krajowe i wojewódzkie, znajdujące się w granicach administracyjnych tych gmin.

1.3. Finansowanie dróg gminnych

Do dnia 31 grudnia 1997 r. w zakresie finansowania dróg publicznych obowiązywały postanowienia art. 14 ustawy o drogach publicznych. Stosownie do tych uregulowań - zadania w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg objęte były planem i budżetem:

- państwa, którym dysponuje Minister TiGM - w odniesieniu do autostrad, dróg krajowych poza granicami miast, w których przewodniczącym zarządu jest prezydent

¹⁹ Dz. U. Nr 145, poz. 711, zm. z 1997 r. Nr 110, poz. 716.

²⁰ Dz. U. Nr 73, poz. 351.

miasta²¹, odcinków dróg krajowych o przeważającym ruchu tranzytowym i obwodnic położonych w granicach miast „prezydenckich”,

- wojewody - w odniesieniu do dróg wojewódzkich,
- gmin - w odniesieniu do dróg gminnych i lokalnych,
- właściwych podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych nie prowadzących działalności gospodarczej oraz jednostek zarządzających dworcami, portami, rampami wyładowczymi, placami składowymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 - w odniesieniu do dróg zakładowych.

W odniesieniu do dróg krajowych, w granicach miast, w których przewodniczącym zarządu jest prezydent - z wyłączeniem dróg, o których była mowa w art. 14 ust. 1 pkt. 1 lit. c ustawy o drogach publicznych - zadania w zakresie budowy i modernizacji, objęte były planem i budżetem państwa (w części, którą dysponuje Minister TiGM), a w zakresie utrzymania i ochrony tych dróg - budżetem wojewody.

Stan prawny w zakresie finansowania dróg publicznych uległ zmianie z dniem 1 stycznia 1998 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych, która reguluje zasady finansowania zadań w zakresie budowy, modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych oraz zarządzania nimi. W ustawie tej zadania finansowane przez gminę zostały szczegółowo wymienione w art. 2 ust. 2 i 3. Zadania w zakresie finansowania budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg gminnych i lokalnych miejskich oraz dróg, o których mowa w ust. 3 pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b, oraz zarządzania nimi, jako zadania własne, finansowane są z budżetów gmin.

Oprócz środków finansowych pochodzących z budżetu państwa i z budżetów własnych, gminy jako zarządy dróg mogą uzyskiwać wpływy, pochodzące z opłat i kar określonych postanowieniami art. 40a ustawy o drogach publicznych. Opłaty są pobierane m.in. za zajęcie pasa drogowego i za umieszczenie w nim urządzeń nie związanych z funkcjonowaniem dróg, oprócz urządzeń telekomunikacyjnych. Natomiast kary pobierane są w przypadkach niedotrzymania warunków określonych w zezwoleniu, o którym mowa w art. 40 ust. 1, lub za zajęcie pasa bez zezwolenia. Tryb pobierania przez zarządy dróg ww. opłat i kar został ustalony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych.²² Postanowienia §1 tego rozporządzenia określają, iż zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z budową, modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg

²¹ Stosownie do art. 26 ust. 4 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - w miastach powyżej 100.000 mieszkańców przewodniczącym zarządu jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym.

²² Dz. U. Nr 6, poz. 33, zm. Nr 48, poz. 239, z 1995 r. Nr 136, poz. 670, z 1997 r. Nr 101, poz. 631.

wymaga zezwolenia zarządu drogi. Procedura udzielania zezwolenia jest uregulowana w §§ 1-5. Wniosek w sprawie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego - stosownie do § 2 - powinien być złożony co najmniej z trzymiesięcznym wyprzedzeniem.

W dalszych przepisach określone są zasady ustalania i pobierania:

- opłat za zajęcie pasa drogowego (§ 8),
- jednorazowej opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i obiektów oraz ich części, nie związanych z funkcjonowaniem drogi (§ 10),
- kar pieniężnych, wymierzonych w wypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia oraz w innych sytuacjach (§ 11).

Poza ww. opłatami, ustawa o drogach publicznych w art. 13 przewiduje również opłaty innego rodzaju, związane z korzystaniem z dróg publicznych. Szczegółowe zasady ich wprowadzania zostały określone w wydanych na podstawie ww. przepisu ustawy rozporządzeniach Rady Ministrów :

- z dnia 5 lipca 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych²³,
- z dnia 8 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za przeprawy promowe na drogach publicznych²⁴,
- z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych²⁵ - określające zasady opłat za przejazdy po drogach pojazdów samochodowych o gabarytach, ciężarze i naciskach na osi przekraczających dopuszczalne normy.

1.4. Remonty i utrzymanie dróg gminnych

Działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych określa ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁶. Zgodnie z art. 3 pkt. 3, budowlami i obiektami budowlanymi są m.in. drogi i mosty. W myśl art. 3 pkt. 6, przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę oraz przebudowę obiektu budowlanego. Ustalone w art. 3 pkt 7 pojęcie robót budowlanych obejmuje budowę, a także prace polegające na montażu, modernizacji, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Remont polega na wykonywaniu w istniejącym obiekcie budowlanym robót

²³ Dz. U. Nr 89, poz. 416.

²⁴ Dz. U. Nr 100, poz. 493.

²⁵ Dz. U. Nr 123, poz. 578, zm. z 1997 r. Nr 124, poz. 786.

²⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 414, zm. z 1995 r. Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 100, poz. 465, Nr 146, poz. 680, z 1997 r. poz. 88, poz. 554, Nr 111, poz. 726, z 1998 r. Nr 22, poz. 118.

budowlanych, polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a nie stanowiących bieżącej konserwacji. Zatem do robót budowlanych dotyczących dróg oraz utrzymania dróg mają zastosowanie postanowienia art. 5, który stanowi, że obiekt budowlany należy projektować, budować, użytkować i utrzymywać zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej - w sposób zapewniający spełnienie warunków i wymogów, szczegółowo określonych w tym przepisie.

Zgodnie z art. 7 ust. 1, do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych.

Przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego zobowiązał właściwych ministrów, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (aktualnie Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji), do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane inne niż budynki i ich usytuowanie. Ponadto ww. ministrowie - na podstawie art. 7 ust. 3 pkt 2, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa - mogli określić warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych innych niż budynki mieszkalne.

Dotychczas nie zostały wydane, na podstawie ww. upoważnień, przepisy dotyczące dróg publicznych i obiektów mostowych.

Do osób zaangażowanych w czynności z zakresu robót budowlanych i utrzymania dróg, mają zastosowanie przepisy rozdziału 2 ustawy, określające samodzielne funkcje techniczne w budownictwie

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy, 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 m.in.:

- kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi,
- wykonywanie nadzoru inwestorskiego,
- sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

Warunkiem uzyskania uprawnień budowlanych jest złożenie egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę.

Na podstawie art. 16 ust. 1 Prawa budowlanego, Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wydał w dniu 30 grudnia 1994 r. rozporządzenie w sprawie

samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie²⁷. Rozporządzenie stanowi, że wojewoda wydaje decyzję o nadaniu uprawnień budowlanych (§ 9 ust. 1), natomiast osoba posiadająca uprawnienia budowlane, potwierdzając wykonanie czynności związanych z samodzielną funkcją techniczną w budownictwie, posługuje się pieczęcią (§ 17).

Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego (do których, w myśl art. 17, należą m.in.: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego i kierownik budowy lub kierownik robót) określają przepisy rozdziału 3 Prawa budowlanego.

Na podstawie art. 19 ust. 2 Prawa budowlanego, Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wydał w dniu 15 grudnia 1994 r. zarządzenie w sprawie obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego²⁸. Zgodnie z § 1 zarządzenia, ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego jest wymagane m.in. przy realizacji budowli mostowych wszelkich typów, w tym wiaduktów, estakad i innych podobnych obiektów oraz dróg krajowych i wojewódzkich oraz związanych z nimi bezpośrednio obiektów budowlanych.

Niezbędnym warunkiem rozpoczęcia robót budowlanych, określonych w art. 28 omawianej ustawy, jest uzyskanie przez inwestora ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wyjątki od tej zasady wynikają z art. 29. Pozwolenia na budowę nie wymaga m.in. wykonanie robót budowlanych, polegających na remoncie dróg (art. 29 ust. 2 pkt 7); konieczne jest natomiast zgłoszenie tych robót właściwemu organowi (art. 30 ust. 1 pkt 7). Ponadto organ ten, zgodnie z art. 30 ust. 3, może nałożyć w drodze decyzji obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę nawet w wypadku robót budowlanych, objętych jedynie obowiązkiem dokonania zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub spowodować zagrożenia i uciążliwości wymienione w podanym przepisie (pkt 1-4).

Wyjątek, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 7, dotyczy jedynie remontu dróg, zatem wykonywanie robót budowlanych z zakresu modernizacji dróg wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

Warunki, wymagane dla wydania ww. pozwolenia, zostały określone w art. 32-35 ustawy. Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 2 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 2 lata (art. 37 ust. 1).

²⁷ Dz. U. z 1995 r. Nr 8, poz. 38.

²⁸ M. P. Nr 2, poz. 28, zm. z 1996 r. Nr 83, poz. 726.

Zapewnienie: objęcia kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych oraz sprawowania nadzoru przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane - należy do obowiązków inwestora (art. 42 ust. 1).

Natomiast kierownik budowy - zgodnie z art. 42 ust. 2 - jest obowiązany prowadzić dziennik budowy, oznaczyć miejsce robót tablicą informacyjną oraz odpowiednio je zabezpieczyć. Dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót i jest wydawany przez właściwy organ (art. 45 Prawa budowlanego).

Art. 61 Prawa budowlanego zobowiązuje właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego do użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywania go w należytych stanie technicznym i estetycznym.

Postanowienia art. 62 ust. 1 ustawy zobowiązują właściciela lub zarządcę obiektów budowlanych do poddawania ich w czasie użytkowania okresowej kontroli:

- co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznej sprawności elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
- co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznej sprawności i wartości użytkowej całego obiektu budowlanego, estetyki obiektu oraz jego otoczenia.

Kontrole, o których mowa wyżej, powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4).

Postanowienia art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego zobowiązują właściciela lub zarządcę każdego budynku lub innego obiektu budowlanego, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia pod względem zgodności z przepisami w myśl art. 20 ust. 2, do prowadzenia książki obiektu budowlanego, stanowiącej dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzonych badań i kontroli stanu technicznego oraz remontów i przebudowy (przepis ten w odniesieniu do obiektów budowlanych obowiązuje od dnia 24 grudnia 1997 r.). Do książki obiektu budowlanego powinny być dołączone dokumenty, o których mowa w art. 64 ust. 3 - m.in. protokoły kontroli obiektu. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji - stosownie do upoważnienia art. 64 ust. 4 - miał określić, w drodze zarządzenia, wzór książki obiektu budowlanego i sposób jej prowadzenia. Dopiero w dniu 18 października 1998 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie w sprawie książki obiektu budowlanego²⁹.

²⁹ Dz. U. nr 135, poz. 882.

Postanowieniami art. 85 ust. 1 Prawa budowlanego ustanowiono specjalistyczny nadzór budowlany, którym objęte zostały m.in. obiekty i roboty budowlane w dziedzinie transportu, usytuowane w granicach pasa drogowego dróg publicznych (ust. 2 pkt 5 lit. b). Na podstawie art. 85 ust. 5, Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wydał w dniu 1 sierpnia 1995 r. rozporządzenie w sprawie określenia terenowych organów specjalistycznego nadzoru budowlanego, ich organizacji oraz szczegółowego zakresu działania³⁰, stanowiące, iż terenowymi organami ww. nadzoru są wojewoda i kierownik urzędu rejonowego.

Art. 85 został zmieniony przez art. 1 pkt 42 ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw³¹ (z dniem 24 grudnia 1997 r.). Obecnie, zgodnie z art. 85 ust. 1 pkt 7, specjalistyczny nadzór budowlany obejmuje obiekty i roboty budowlane w dziedzinie dróg publicznych, wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego. Terenowe organy specjalistycznego nadzoru budowlanego zostały w wyniku powyższej nowelizacji określone w art. 85 a ust. 1 Prawa budowlanego. Są to (w pierwszej instancji): wojewoda w stosunku do dróg krajowych i kierownicy urzędów rejonowych dla pozostałych kategorii dróg publicznych.

Należy nadmienić, że dla usprawnienia kontroli stanu technicznego dróg publicznych istotne znaczenie ma uregulowanie zasad ewidencjonowania tych dróg w zarządzeniu Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych³² (wydane na podstawie art. 12 ustawy o drogach publicznych). Zarządzenie zobowiązuje zarządy dróg do prowadzenia ewidencji obejmującej m.in.:

- wykazy stanu dróg oddzielnie dla każdej ich kategorii,
- wykazy dróg,
- mapy sieci dróg z opisem techniczno-eksploatacyjnym,
- wykazy i księgi obiektów mostowych na drogach publicznych.

Wykazy stanu dróg obejmują m.in. numer ewidencyjny drogi, kategorię drogi oraz jej klasę techniczną, długość drogi na obszarze działania zarządu, rodzaj nawierzchni, jej konstrukcję i nośność, obiekty mostowe i opis techniczny trasy (§ 3 ust. 2).

Wykazy dróg zawierają m.in. powołanie podstawy prawnej zaliczenia drogi do danej kategorii dróg publicznych (§ 4).

³⁰ Dz. U. Nr 92, poz. 457.

³¹ Dz. U. Nr 111, poz. 726.

³² M. P. Nr 18, poz. 122.

Księgi obiektów mostowych obejmują m.in. wpisy dotyczące ograniczenia nośności i ruchu, wyniki badań, wyszczególnienie robót koniecznych do wykonania, rejestrację wykonania robót z zakresu remontu i konserwacji (§ 8 ust. 2).

Prowadzone zgodnie z postanowieniami § 13 i 17 rejestry robót budowlano-montażowych na drogach i obiektach mostowych zawierają informacje m.in. o rodzaju i kosztach wykonanych robót. Aktualizowanie ewidencji dróg publicznych powinno być dokonywane w I kwartale roku, za rok poprzedni (§ 21).

Ewidencja dróg powinna stanowić podstawę do sporządzania rocznej sprawozdawczości - wymaganej postanowieniami zarządzenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 3 października 1997 r. w sprawie określenia obowiązków przekazywania rocznych danych statystycznych za rok 1997³³ - o drogach krajowych i wojewódzkich (T - 01) i drogach gminnych i lokalnych (SG - 01). Podstawę do sporządzania ww. statystyki za 1996 r. regulowało zarządzenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 31 października 1996 r. w sprawie określenia obowiązków przekazywania rocznych danych statystycznych za rok 1996³⁴.

Ww. sprawozdania o drogach ujmują oddzielnie drogi miejskie i zamiejskie. Sprawozdania SG-01 informują m.in. o długości dróg oraz nakładach poniesionych na remonty i utrzymanie dróg i obiektów mostowych.

1.5. Zamówienia publiczne

Zasady, formy i tryby udzielania zamówień publicznych reguluje ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych³⁵. Ustawę stosuje się do zamówień na dostawę, wykonywanie usług i robót budowlanych opłacanych w całości lub części ze środków publicznych (art. 3 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawę stosuje się do zamówień publicznych udzielanych m.in. przez:

- państwowe jednostki budżetowe i zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze utworzone przy państwowych jednostkach budżetowych,

³³ M. P. Nr 75, poz. 702.

³⁴ M P Nr 69, poz. 649.

³⁵ Środkami publicznymi, w rozumieniu art. 2 pkt. 7 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344, zm. Nr 130, poz. 645, z 1995 r. Nr 99, poz. 488, z 1997 r. Nr 123, poz. 778) - są m.in. środki pochodzące z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przeznaczone na działalność bieżącą lub inwestycyjną, pomocy zagranicznej przyznanej na podstawie umów międzynarodowych, chyba że umowy te określają odmienne procedury wykorzystania tych środków, gminnych funduszy celowych.

- jednostki samorządu terytorialnego i sejmiki samorządowe,
- podmioty wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej (państwowe jednostki organizacyjne, komunalne jednostki organizacyjne, jednostki zależne).

Art. 12 a ustawy, wprowadzony ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych³⁶, stanowi, że zamówienie publiczne może być udzielone wyłącznie dostawcy lub wykonawcy, który został wybrany na zasadach określonych w niniejszej ustawie.

Zasady udzielania zamówień publicznych zostały określone w przepisach rozdziału 3 ustawy.

Art. 13 ustawy określa następujące tryby udzielania zamówień publicznych:

- przetarg nieograniczony,
- przetarg ograniczony,
- przetarg dwustopniowy,
- negocjacje z zachowaniem konkurencji,
- zapytanie o cenę,
- zamówienie z wolnej ręki.

Podstawowym trybem udzielania zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony (art. 14 ust. 1). Zastosowanie innego trybu jest możliwe wyłącznie w okolicznościach określonych w omawianej ustawie (art. 14 ust. 2). Zastosowanie innego trybu, niż przetarg nieograniczony, przy zamówieniach publicznych o wartości wyższej niż 200.000 ECU, wymaga zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (art. 14 ust. 3).

Zasady udzielania zamówienia publicznego zostały określone w przepisach rozdziału 3 ustawy. Zgodnie z art. 15 ustawy, w postępowaniu o zamówienie publiczne, którego wartość nie przekracza równowartości kwoty 30.000 ECU (do 9 listopada 1997 r. - 20.000 ECU) lub w którego finansowaniu udział środków publicznych nie przekracza ww. kwoty - nie jest obowiązkowy tryb przetargu nieograniczonego, a także nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, pisemnego postępowania, protokołu postępowania, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, terminów, wadium, protestów i odwołań.

Jednym z podstawowych dokumentów, związanych z udzieleniem zamówienia publicznego jest protokół postępowania o zamówienie publiczne. Obowiązek jego sporządzania oraz niezbędne elementy określa art. 25 ustawy.

³⁶ Dz. U. Nr 123, poz. 778. ustawa weszła w życie z dniem 9 listopada 1997 r., z wyjątkiem przepisów wymienionych w art. 7, które weszły w życie z dniem 9 października 1997 r.

Na podstawie art. 25 ust. 3 pkt. 1 i 2 ustawy o zamówieniach publicznych Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał w dniu 29 grudnia 1994 r. zarządzenie w sprawie określenia wzoru protokołów postępowania o zamówienie publiczne oraz dodatkowych wymagań, którym musi odpowiadać protokół postępowania o zamówienie publiczne³⁷.

W postępowaniu o zamówienie publiczne, o którym mowa w art. 15 ust. 1, zamawiający obowiązany jest prowadzić dokumentację podstawowych czynności związanych z postępowaniem, zawierającą informacje określone w art. 25 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5, 9 i 15 (art. 26 ust. 1).

W wyniku powołanej wyżej nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych, został wprowadzony art. 27a, określający sytuacje, w których zamawiający ma obowiązek odrzucić ofertę oraz art. 27b, określający przypadki unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Przepisy rozdziału 4 ustawy regulują udzielanie zamówień w drodze przetargu nieograniczonego i ograniczonego. Wybór przez zamawiającego formy przetargu ograniczonego jest możliwy w przypadku określonym w art. 32.

Zgodnie z art. 34 zamawiający przesyła dostawcy lub wykonawcy formularz, zawierający specyfikację istotnych warunków zamówienia, o treści określonej w art. 35 ust. 1 ustawy.

W przypadku robót budowlanych, zamawiający ma obowiązek posiadać dokumentację określającą przedmiot przetargu oraz kosztorys inwestorski. (Obecnie przepis art. 35 ust. 2a stanowi, że kosztorys ten stanowi podstawę określenia wartości szacunkowej zamówienia na roboty budowlane) Na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wydał w dniu 30 grudnia 1994 r. rozporządzenie w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego³⁸. Rozporządzenie stanowi, że podstawę sporządzenia kosztorysów stanowią m.in. dokumentacja projektowa, przedmiar robót, założenia wyjściowe do kosztorysowania. Ustawa reguluje zasady przeprowadzenia przetargu nieograniczonego i ograniczonego w przepisach rozdziału 4. Rozdział 5 dotyczy przetargu dwustopniowego, który stosuje się, gdy zachodzi jedna z okoliczności, wymienionych w art. 54 pkt. 1 - 4.

W przepisach rozdziału 6 ustawy zostały określone inne tryby udzielania zamówień publicznych. Są to: negocjacje z zachowaniem konkurencji, zapytanie o cenę i zamówienie z wolnej ręki.

³⁷ M. P. z 1995 r. Nr 1, poz. 12.

³⁸ Dz. U. Nr 140, poz. 793.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy, zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki tylko przy zaistnieniu jednej z wymienionych w tym przepisie okoliczności (pkt 1 - 7). Należą do nich m.in.:

- dokonywanie zamówień dodatkowych, nie przekraczających 20% wartości zamówienia (przed dniem 9 listopada 1997 r. - 15%), a zachodzi konieczność zachowania tych samych norm, parametrów i standardów,
- szczególny rodzaj dostaw, usług lub robót budowlanych, który można uzyskać tylko od jednego dostawcy lub wykonawcy,
- szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć, a powodujące konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia,
- wartość zamówienia nie przekracza 3.000 ECU (przed dniem 9 listopada 1997 r. - 1.000 ECU) lub udział środków publicznych w finansowaniu zamówienia nie przekracza ww. kwot.

Od 9 listopada 1997 r. obowiązuje przepis art. 71 ust. 1 a ustawy, wymagający zatwierdzenia przez Prezesa UZP trybu zamówienia z wolnej ręki, jeżeli wartość zamówienia przekracza równowartość kwoty 20.000 ECU.

Zamawiający może żądać - na podstawie art. 75 ust. 1 ustawy - od dostawcy lub wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa - na podstawie upoważnienia art. 75 ust. 3 - wydał w dniu 30 grudnia 1994 r. rozporządzenie w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy oraz form tego zabezpieczenia³⁹. Rozporządzenie stanowi, że zamawiający zobowiązany jest żądać należytego zabezpieczenia wykonania umowy, jeżeli przewidywana wartość robót budowlanych będących przedmiotem zamówienia przekracza 20.000 ECU.

Przepisy art. 76 ust. 1 zakazują zmian postanowień zawartej umowy oraz wprowadzania nowych postanowień do umowy, niekorzystnych dla zamawiającego, jeżeli przy ich uwzględnieniu należałoby zmienić treść oferty, na podstawie której dokonano wyboru oferenta, chyba że konieczność wprowadzania takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy. Zakaz ten ma zapobiegać takim sytuacjom, w którym oferent składa ofertę najkorzystniejszą dla zamawiającego i z nim zostaje podpisana umowa, po czym w wyniku zmian i uzupełnień umowa przybrała kształt mniej korzystny dla zamawiającego.

³⁹ Dz. U. Nr 140, poz. 794. Rozporządzenie to - zgodnie z art. 5 ustawy nowelizującej z dnia 29 sierpnia 1997 r. - zachowuje moc obowiązującą do czasu wydania rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w art. 75 ust. 3 ustawy o zamówieniach publicznych w aktualnym brzmieniu.

Środki odwoławcze (protesty i odwołania), przysługujące dostawcom lub wykonawcom, których interes prawny doznał uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego określonych w ustawie zasad udzielania zamówień, zostały określone w przepisach rozdziału 8 ustawy.

Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁴⁰, w brzmieniu ustalonym przez art. 93 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych - regionalne izby obrachunkowe powołane są do kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych gmin, związków międzygminnych, innych komunalnych osób prawnych i sejmików samorządowych.

W okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 1995 r. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego mógł postanowić, że zamówienia publiczne dokonywane ze środków własnych udzielane są zgodnie z przepisami ustawy. Postanowienie to nie mogło być odwołane (art. 96).

2. Charakterystyka dróg publicznych

2.1. Łączna długość dróg publicznych wynosi 377.048 km⁴¹. Z tej liczby przypadało na:

- drogi krajowe 45.648 km (miejskie 8.273 km i zamiejskie 37.375 km),
- drogi wojewódzkie 128.548 km (miejskie 14.331 km i zamiejskie 114.217 km),
- drogi lokalne miejskie 35.983 km,
- drogi gminne 149.968 km,
- drogi zakładowe 16.901 km (miejskie 1.169 km i zamiejskie 15.732 km).

W 1997 r. porównaniu z 1992 r. łączna długość dróg zarządzanych przez gminy (tj. miejskich lokalnych i gminnych) zwiększyła się o 11.524 km, tj. o 6,6% (w tym miejskie lokalne o 4,9% a drogi gminne o 7%).

Drogi miejskie lokalne i gminne stanowią 49,3% wszystkich dróg publicznych w kraju i mają spośród nich najgorszy standard techniczny

Nawierzchnię twardą ulepszoną⁴² ma bowiem 54,7% tych dróg, nawierzchnię twardą nieulepszoną - 11,0%, zaś nawierzchnię nieutwardzoną (gruntową) - 34,3%.

⁴⁰ Dz. U. Nr 85, poz. 428, ze zm.

⁴¹ Stan na dzień 31.12.1997 r. wg danych Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych.

⁴² Wg. objaśnienia do sprawozdania GUS TO1 i SGO1 drogi o nawierzchni twardej ulepszonej to drogi z kostki kamiennej, klinkieru, betonu, bitumitu, płyt kamiennie-betonowych. Drogi o nawierzchni twardej nieulepszonej to drogi z kamienia polnego lub łamanego, żużla i żwiru na podkładzie kamiennym. Drogi o nawierzchni gruntowej to drogi z gruntu rodzimego oraz utrwalone w wyniku specjalnych zabiegów i preparacji gruntu rodzimego przy pomocy mieszanek wykonanych z gliny, żwiru, żużla itp.

W lepszym stanie są drogi lokalne miejskie niż gminne.

Drogi lokalne miejskie, o nawierzchni twardej ulepszonej stanowiły 58,4%, o nawierzchni twardej nieulepszonej - 11,2%, natomiast o nawierzchni nieutwardzonej (gruntowej) - 30,4%. Przy tych ostatnich zamieszkuje około 15% ludności miejskiej. Z kolei drogi gminne - o nawierzchni twardej ulepszonej stanowią 21,5%, o nawierzchni twardej nieulepszonej 18,3%, zaś o nawierzchni nieutwardzonej (gruntowej) 60,2%.⁴³.

2.2. W latach 1991-1996 w strukturze wydatków budżetowych samorządów terytorialnych udział wydatków na drogownictwo nie wykazywał znaczących zmian, wynosił około 4%⁴⁴ (w 1991 r. - 4,15%, w 1992 r. - 3,53%, w 1993 r. - 3,48%, w 1994 r. - 4,41%, w 1995 r. - 4,17%, w 1996 r. - 4,21%).

Natomiast występujący od kilku lat wzrost liczby pojazdów samochodowych ciężarowych i rolniczych maszyn samojezdnych⁴⁵, przy jednoczesnym zwiększaniu ciężaru pojazdów samochodowych oraz wzroście mobilności społeczeństwa, powoduje szybsze niszczenie dróg. Wynika stąd konieczność podwyższenia nakładów na modernizację, utrzymanie i ochronę dróg.

Zły stan techniczny dróg gminnych jest czynnikiem hamującym rozwój gospodarczy, w tym w dziedzinie rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego. Jest też czynnikiem hamującym rozwój cywilizacyjny miast i wsi.

2.3. Skontrolowane gminy zarządzały drogami publicznymi o łącznej długości 22.257 km (w tym krajowymi o długości 956 km i wojewódzkimi o długości 2.756 km). Spośród gmin objętych kontrolą 30 zarządzało drogami krajowymi i wojewódzkimi, w tym 20 - na podstawie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie statusu działania niektórych miast⁴⁶ i 10 na mocy porozumień z wojewodami, zawartymi na podstawie art. 23 a ustawy o drogach publicznych⁴⁷.

⁴³ Jerzy Duda, Drogi nie urządzone w miastach, Drogownictwo Nr 10/97.

⁴⁴ Dane z roczników statystycznych GUS.

⁴⁵ W 1997 r. w porównaniu z 1992 r liczba samochodów osobowych zwiększyła się o 31,2%, liczba samochodów ciężarowych - o 22,3%, a liczba ciągników rolniczych uległa zwiększeniu o 5,5%.

⁴⁶ Bydgoszcz, Bytom, Częstochowa, Kalisz, Kielce, Koszalin, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Radom, Rzeszów, Tarnów, Toruń, Tychy, Świętochłowice, Włocławek, Wrocław, Zabrze, Zielona Góra.

⁴⁷ Górowo Iławeckie, Kowalewo Pomorskie, Malbork, Nowy Tomysł, Oława, Opalenica, Reszel, Siedlce, Wejherowo, Żyrardów.

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Przygotowanie gmin do wykonywania zadań w zakresie modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych

3.1.1. Wyniki kontroli wskazują, że spośród 112 skontrolowanych gmin, jedynie 19 z nich (w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców) było przygotowanych do realizacji zadań dotyczących modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych (gminnych, lokalnych miejskich, krajowych i wojewódzkich). Zatrudniały one specjalistyczną kadre, w tym pracowników posiadających uprawnienia budowlane, wymagane postanowieniami art. 12 ust. Prawa budowlanego. Pracownikom tym zapewniano udział w specjalistycznych szkoleniach w zakresie drogownictwa i znajomości przepisów ustawy z dnia 10 lipca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

- *Zarząd Dróg Miejskich w Bydgoszcz, zatrudniający 129 pracowników, zapewnił im udział w szkoleniach w zakresie: współczesnych metod wzmacniania przebudowy mostów, efektywnych systemów napraw i ochrony betonowych obiektów mostowych, samorządowej gospodarki na drogach w miastach i utrzymania dróg. Pracownicy ci odbywali także szkolenia z zakresu ustawy o zamówieniach publicznych.*
- *Miejski Zarząd Dróg w Krakowie, zatrudniający 175 pracowników, zapewnił im udział w szkoleniach w zakresie: zamówień publicznych, gospodarowania zielenią w drogownictwie, nowych technologii robót mostowych, planowania przestrzennego, prawa budowlanego i ochrony środowisk.*

3.1.2. W pozostałych 93 gminach (spośród 112 objętych kontrolą), głównie zaś w tzw. gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, nie zapewniono warunków do zarządzania drogami. Sytuacja ta powodowała, że pracownicy urzędów gmin odpowiedzialni za zarządzanie drogami nie posiadali umiejętności oraz uprawnień budowlanych w zakresie drogownictwa. W rezultacie wymagania, stawiane przepisami - dotyczące wykonywania prac w zakresie modernizacji, ochrony i utrzymania dróg o obiektów mostowych - na ogół przerastały możliwości gmin i nie były spełniane.

Ustalono, że w 21 gminach zarówno regulaminy organizacyjne urzędów, jak i zakresy czynności stanowisk pracy, nie uwzględniały wszystkich ustawowych zadań z zakresu zarządzania drogami, zwłaszcza wynikających z ustawy z dnia 1985 r. o drogach publicznych i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Regulaminy organizacyjne urzędów gmin najczęściej nie zawierały zadań dotyczących: prowadzenia

ewidencji dróg publicznych, przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych, sadzenia i pielęgnacji drzew i krzewów w pasie drogowym.

W 45 gminach pracownicy wyznaczeni do zarządzania drogami publicznymi (w tym zajmujący się kontrolą stanu technicznego i odbioru robót budowlanych) nie posiadali uprawnień budowlanych, wymaganych postanowieniami art. 12 ust. 1 Prawa budowlanego. Ustalono, że gminy te wprawdzie podejmowały działania dla pozyskania wykwalifikowanej kadry, jednak, głównie ze względów finansowych były one nieskuteczne.

W połowie zbadanych gmin wiejskich realizacja zadań z zakresu dróg publicznych należała do jednego pracownika, który łączył je z innymi obowiązkami.

Ustalenia kontroli wykazały, że 70% zbadanych gmin nie zapewniało swoim pracownikom zdobywania umiejętności i wiedzy z zakresu drogownictwa, m.in. poprzez szkolenia, zakup fachowej literatury.

W 16 gminach pracownicy zajmujący się drogownictwem nie dysponowali podstawowymi przepisami prawnymi regulującymi tę problematykę. Przede wszystkim pracownicy tych gmin nie posiadali tekstu i nie znali przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych oraz zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie ewidencji dróg publicznych. W kolejnych 5 gminach pracownicy wyznaczeni do prowadzenia spraw dróg publicznych nie byli zaopatrzeni w tekst ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, a w 4 innych gminach, w tekst ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

- *W Urzędzie Gminnym w Strzelcach Krajeńskich, zarówno w regulaminie organizacyjnym, jak i w zakresie czynności merytorycznego pracownika nie przewidziano obowiązku prowadzenia ewidencji dróg publicznych oraz dokonywania kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych. Pracownik gminy, inspektor ochrony środowiska, któremu powierzono obowiązki z zakresu zarządzania drogami, nie posiadał specjalistycznego wykształcenia z zakresu drogownictwa (był technikiem rolnictwa), stażu pracy w drogownictwie, jak również uprawnień budowlanych w zakresie dróg i obiektów mostowych. Mimo to pracownik ten nadzorował i dokonywał odbiorów robót drogowych, co było działaniem nielegalnym. Nie dysponował on także ustawą o drogach publicznych i przepisami wykonawczymi do tej ustawy oraz ustawą Prawo budowlane. Pracownik ten nie uczestniczył także w szkoleniach z zakresu drogownictwa.*

- *Urząd Gminy w Siedlisku problematykę zarządzania drogami powierzył - jako jedno z zadań - pracownikowi nie posiadającemu wykształcenia w tym zakresie. Pracownik ten nie posiadał uprawnień budowlanych i nie uczestniczył w specjalistycznych szkoleniach. Nie znał on i nie posiadał takich przepisów jak ustawa Prawo budowlane i zarządzenie Ministra Komunikacji w sprawie ewidencji dróg publicznych.*
- *W regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy w Srokowie nie wprowadzono obowiązku wynikającego z art. 62 Prawa budowlanego, o przeprowadzaniu przez zarządcę okresowej kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych. W rezultacie czynności w tym zakresie nie były wykonywane. Pracownik gminy, któremu powierzono sprawy drogownictwa, posiadał wykształcenie średnie rolnicze. Nie posiadał on uprawnień budowlanych i nie odbył szkolenia w zakresie zarządzania drogami.*
- *Urząd Gminy i Miasta Zbąszyń, zarządzający drogami o łącznej długości 133 km, sprawy dróg publicznych powierzył pracownikowi, który miał także przydzielone zadania z zakresu gospodarki komunalnej, spisów rolnych oraz wykonywał prace gospodarcze. Pracownik ten, z wykształcenia technik rolnik, nie posiadał uprawnień budowlanych i nie uczestniczył w szkoleniach na temat drogownictwa. Burmistrz Gminy w wyjaśnieniu podał, że poszukiwania specjalisty drogowego były bezskuteczne, gdyż kandydaci stawiali warunki płacowe, których gmina nie mogła spełnić.*

3.1.3. Istotnym utrudnieniem zarządzania drogami publicznymi był nieuregulowany stan prawny gruntów na których zbudowano drogi. Brak zapisów w księgach wieczystych był powodem, że gminy nie występowały o komunalizację omawianych gruntów. Natomiast stwierdzenie uzyskania własności przez zasiedzenie wymagałoby dłuższej procedury postępowania w sądach rejonowych. W związku z tym, w około 1/5 zbadanych gmin nie podejmowano działań w zakresie uregulowania stanu własności gruntów, pod drogami pozostającymi w ich zarządzie.

W 35 gminach - z powodu nieuregulowania własności gruntów - występowały opóźnienia w realizacji robót drogowych bądź nie można było poprawiać standardu drogi.

- *Zarząd Dróg Miejskich w Bydgoszczy zlecił wykonanie modernizacji skrzyżowania ulic Nakielska - Nasypowa w Bydgoszczy, ustalając termin wykonania na 29.06.1996 r. Z powodu nieuregulowania spraw własnościowych terenu nastąpiło wydłużenie tego terminu o 3 miesiące.*

- *W toku kontroli urzędu Gminy w Wieliszewie stwierdzono, że z powodu braku zgody właściciela działki na wykup części terenu niezbędnego na wykonanie chodnika w związku z modernizacją ul. Kościelnej w Wieliszewie zaszła konieczność zmiany projektu i ponownego dokonania wszystkich uzgodnień. Spowodowało to opóźnienie zakończenia modernizacji o 7 miesięcy.*
- *Urząd Gminy Piaseczno w ramach modernizacji ul. Geodetów nie mógł poszerzyć na całej długości ulicy z 5m do 7m. Nieuregulowanie własności gruntów spowodowało, że na odcinku 80 m ulica ta ma prześwietlenie do 5 m.*

3.1.4. Negatywny wpływ na pracę zarządów dróg - zwłaszcza wiejskich i wiejsko-miejskich - miał brak przepisów dotyczących stanu technicznego dróg i obiektów mostowych. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej nie określił - mimo upoważnienia wynikającego z art. 7 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i obiekty mostowe. Projekt rozporządzenia w tej sprawie - do czasu zakończenia kontroli - znajdował się w uzgodnieniach międzyresortowych.

Minister TiGM nie skorzystał także z upoważnienia - wynikającego z postanowień art. 7 ust. 3 pkt. 2 Prawa budowlanego - i jak dotychczas - nie wydał rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania dróg i obiektów. Projekt takiego rozporządzenia znajdował się - w czasie trwania kontroli - w toku uzgodnień wewnątrzresortowych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji - mimo upoważnienia wynikającego z art. 64 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - nie określił, do dnia zakończenia kontroli, w drodze rozporządzenia, wzoru książki obiektu budowlanego i sposobu jej prowadzenia.⁴⁸

Brak powyższych uregulowań przy jednoczesnym braku wykwalifikowanej kadry zarządzającej drogami w administracji samorządowej oddziaływał negatywnie na stan techniczny dróg gminnych.

3.2. Prowadzenie ewidencji dróg publicznych

3.2.1. We wszystkich skontrolowanych gminach nie prowadzono zgodnie z przepisami ewidencji dróg i obiektów mostowych. Tym samym nie wykonywano przepisów zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie ewidencji dróg

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 października 1998 r. w sprawie książki obiektu budowlanego opublikowano w Dz. U. z dnia 6 listopada 1998 r. (Nr 135, poz. 882).

publicznych. Powszechnym zjawiskiem było nieaktualizowanie ewidencji - i to od początku obowiązywania ww. zarządzenia, tj. od dnia 1 lipca 1986 r.

W 18 gminach nie prowadzono żadnego dokumentu, z określonych w ww. zarządzeniu, tj. wykazu dróg, wykazu stanu dróg, metryk dróg, księgi inwentarzowej dróg i obiektów mostowych, wykazu obiektów mostowych oraz rejestrów robót budowlano-remontowych. Brak ewidencji występował najczęściej w gminach wiejskich. Urzędy gmin, w których nie prowadzono ewidencji, dysponowały jedynie uchwałami byłych wojewódzkich rad narodowych w sprawie zaliczenia dróg do odpowiedniej kategorii, stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

- *W Gminie Bielsk nie prowadzono żadnej ewidencji z zakresu dróg. Pracownik odpowiedzialny za sprawy drogownictwa nie znał treści zarządzenia Ministra Komunikacji w sprawie ewidencji dróg publicznych i nie miał tego zadania w zakresie obowiązków służbowych. Nie był również kierowany na szkolenia na temat drogownictwa. Pracownik ten wyjaśnił, że przejmując od swojego poprzednika stanowisko pracy, nie otrzymał żadnej dokumentacji dotyczącej ewidencji dróg. Również Wójtowi gminy nie znany był obowiązek prowadzenia ewidencji dróg.*
- *Urząd Gminy Sierakowice nie prowadził żadnej ewidencji dróg publicznych. Wójt gminy wyjaśnił, że przejmując w 1990 r. od Rejonu Dróg Publicznych w Kartuzach zarządzanie drogami gminnymi nie otrzymał jakiejkolwiek dokumentacji dotyczącej dróg oraz że do czasu niniejszej kontroli NIK, nikt nie zwracał uwagi na konieczność prowadzenia ewidencji dróg.*

W pozostałych 94 zbadanych gminach ewidencja dróg była niepełna. Nie obejmowała bowiem wszystkich elementów wymaganych postanowieniami ww. zarządzenia Ministra Komunikacji. Powszechny charakter miały przypadki zaniechania aktualizacji ewidencji, zwłaszcza w rejestrowaniu przeprowadzonych robót budowlano-remontowych.

Niekompletna i nieaktualna ewidencja, zwłaszcza w zakresie rejestrowania przeprowadzanych robót budowlano-remontowych powodowała, że była ona mało przydatna w ocenie stanu technicznego dróg i obiektów mostowych. W związku z tym nie mogła stanowić także podstawy do ustalania rzeczywistych potrzeb remontowych.

- *Zarząd Dróg Miejskich w Radomiu zarządzający 86 drogami wojewódzkimi posiadał metryki tylko dla 32. Spośród 664 dróg miejskich lokalnych metryki założono dla 113. Podmiot ten zarządzający 39 obiektami mostowymi prowadził metryki tylko dla 6. Natomiast rejestry robót budowlano-remontowych obejmowały zaledwie 20 ulic (tj. 12,8% zarządzanych).*

- *Urząd Miasta Łodzi, zarządzający drogami o łącznej długości 1.139 km (w tym 73 km dróg krajowych, 406 km dróg wojewódzkich i 660 km ulic miejskich) nie prowadził m.in. metryk dróg lokalnych miejskich, księgi inwentarzowej dróg wojewódzkich oraz rejestrów robót budowlano-remontowych.*
- *Urząd Gminy Podegrodzie zarządzający, wg uchwały b. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Nowym Sączu z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zaliczenia dróg publicznych do kategorii dróg gminnych, 378 drogami i 201 obiektami mostowymi posiadał metryki tylko dla 239 dróg. Metryki te od ich założenia w 1988 r. nie były uaktualniane. Urząd nie posiadał księgi inwentarzowej i wykazu obiektów mostowych. Wójt gminy nieprawidłowości te usprawiedliwiał brakiem środków finansowych na aktualizację ewidencji.*

3.2.2. Nieaktualna ewidencja dróg publicznych powodowała przekazywanie przez gminy do wojewódzkich urzędów statystycznych błędnych danych sprawozdawczych w zakresie dróg gminnych i miejskich lokalnych (sprawozdanie SG-01). Nierzetelne informacje o długości i powierzchni dróg oraz o wysokości nakładów na ich utrzymanie wykazywało 80% skontrolowanych gmin. W sprawozdawczości statystycznej 42 gminy (tj. 38% objętych kontrolą) zaniżyły długość dróg o 2.694 km (tj. o 14,6 %) ⁴⁹.

Omawiane nieprawidłowości najczęściej spowodowane były nieujmowaniem w ewidencji dróg gminnych o nawierzchni nieutwardzonej, rzadziej dróg lokalnych miejskich. Utrzymanie tych dróg finansowane było z budżetów gminnych. Nierzetelna sprawozdawczość w zakresie długości dróg dotyczyła także dróg miejskich lokalnych.

Nie ujęte w sprawozdawczości statystycznej drogi nie posiadały żadnej kategorii. Drogi bez określonej kategorii - stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o drogach publicznych - powinny być albo oznakowane jako wewnętrzne (i finansowane - stosownie do § 28 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych - przez zarządcę terenu) albo ulec likwidacji.

- *Urząd Gminy w Łapanowie - w okresie objętym kontrolą - nie wykazał w sprawozdawczości GUS 149 km dróg gminnych - zaliczonych uchwałą b. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Tarnowie z dnia 12 grudnia 1988 r. do kategorii dróg gminnych. Prowadzona ewidencja dotyczyła zaledwie 34 km dróg gminnych.*

⁴⁹ Łączna długość dróg zarządzanych przez zbadane gminy wynosiła 18.545 km.

- *Urząd Gminy w Dobroniu prowadził ewidencję i wykazywał w sprawozdawczości GUS drogi gminne o długości 40 km. W toku kontroli ustalono, że ewidencją nie objęto 51 km dróg utrzymywanych przez gminę, w tym 10 km dróg o nawierzchni bitumicznej. Pracownik gminy, odpowiedzialny za sprawy dróg wyjaśnił, że podstawowym dokumentem dotyczącym liczby dróg było opracowanie pt „Ewidencja dróg gminnych”, sporządzone w 1986 r. przez Zespół Usług Technicznych Naczelnej Organizacji Technicznej w Łodzi. W części opisowej opracowania podano, że wykonane jest ono zgodnie z ustawą o drogach publicznych i zawiera komplet dróg gminnych. Ponieważ od czasu sporządzenia ww. opracowania, długość dróg w gminie nie uległa zmianie przyjmowano, że sprawozdania GUS zawierały rzetelne dane.*
- *Urząd Gminy Łagiewniki wykazywał w sprawozdaniu GUS łączną długość zarządzanych dróg gminnych 10 km. Natomiast w prowadzonym „Rejestrze gruntów” zarejestrowano drogi gminne o łącznej długości 456 km i jak ustalono, zarządzano drogami o takiej długości. Ponadto w sprawozdaniu SG-01 nierzetelnie wykazywano kwoty wydatkowane na remont i utrzymanie dróg i obiektów mostowych. Wykazano, że w 1996 r. nie ponoszono wydatków na drogi i obiekty mostowe, a za 1997 r. wykazano kwotę 146 tys. zł. Faktyczne wydatki wynosiły w 1996 r. - 69 tys. zł a w 1997 r. - 150 tys. zł.*
- *Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu zarządzający drogami o łącznej długości 1.402 km, w ewidencji i sprawozdawczości GUS nie wykazywał z ww. liczby 624 km dróg lokalnych miejskich. Drogom tym, mimo że były administrowane przez Zarząd, nie nadano określonej kategorii. Do czasu kontroli NIK ww. Zarząd nie podejmował działań zmierzających do nadania kategorii tym ulicom, uznał bowiem, że nie należy to do jego kompetencji. Dopiero w wyniku kontroli wystąpiono do Zarządu Miasta o zakwalifikowanie omawianych ulic do kategorii dróg miejskich lokalnych.*
- *Urząd Miejski w Wołominie w sprawozdaniu GUS wykazał, że długość dróg lokalnych miejskich wynosi 91 km. W toku kontroli ustalono, iż faktyczna ich długość wynosi 98 km. Ponadto w sprawozdaniu błędnie (nierealnie) podano dane o powierzchni dróg. Ze sprawozdania wynikało bowiem, że szerokość dróg krajowych w Wołominie wynosi 0,63 m, a dróg wojewódzkich - 0,64 m.*
- *Urząd Miejski w Świdniku nie prowadził w kontrolowanym okresie wymaganej ewidencji dróg. Przyczyną tego było nieprzekazanie przez Miejski Zakład Gospodarczy, na którym spoczywał zarząd drogami do stycznia 1996 r., dokumentacji dotyczącej ewidencji dróg. Pracownik Wydziału Infrastruktury Komunalnej i Mieszkaniowej UM sporządzał sprawozdania statystyczne SG-01 za 1996 i 1997 r. wg danych zawartych w analogicznym sprawozdaniu SG-01 za 1995 r. W toku kontroli ustalono, że na terenie*

miasta Świdnik w 1995 r. było 81 dróg lokalnych miejskich, natomiast w 1997 r. ich liczba wynosiła 125.

3.2.3. Z ustaleń kontroli wynika, że w większości gmin zaniedbania w prowadzeniu ewidencji dróg i obiektów mostowych są tak duże, iż nie da ich się wyeliminować - ze względu na ograniczone środki finansowe zarządów dróg, brak wykwalifikowanej kadry oraz nieuregulowanie stanu własności gruntów na których znajdują się drogi - nawet w ciągu 2 lat. Świadczy o tym fakt, że zarządy dróg miejskich kontrolowane w 1996 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli⁵⁰ - mimo stawianych wniosków pokontrolnych, nie doprowadziły tej dokumentacji do stanu wymaganego postanowieniami ww. zarządzenia Ministra Komunikacji.

- *Urząd Miejski w Zielonej Górze aktualizację metryk dróg podjął bezpośrednio po zakończeniu kontroli NIK w 1996 r. Prace w tym zakresie zlecono Instytutowi Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Krakowie. Instytut we wrześniu 1997 r. opracował metryki dróg krajowych, a obecnie prowadzi prace nad metrykami dróg wojewódzkich i lokalnych miejskich. Koszt tych prac wyniesie ok. 600 tys. zł (przewidywany termin zakończenia we wrześniu 1998 r.). Jak dotychczas Urząd nie aktualizował posiadanych metryk dróg wojewódzkich i lokalnych miejskich.*
- *Po kontroli NIK w 1996 r. w Urzędzie Miejskim w Lublinie wprowadzono w 1997 r. komputerową ewidencję, ale tylko dla dróg krajowych. Prace dla założenia takiej ewidencji dla pozostałych dróg rozpoczęto w połowie 1998 r.*

3.3. Stan techniczny dróg

3.3.1. Ustalenia kontroli - dokonane przy udziale biegłych i specjalistów z zakresu drogownictwa - wykazały, że około 80% dróg gminnych (pozamiejskich) i 70% lokalnych miejskich było w złym stanie technicznym i wymagało prac remontowych.

W najgorszym stanie były nawierzchnie dróg. Najczęściej były one pofałdowane, z ubytkami, wyrwami i źle osadzonymi (wystającymi lub zapadniętymi) studzienkami kanalizacyjnymi i telekomunikacyjnymi. Drogi nie posiadały na ogół odwodnienia. Powstające w wyniku tej sytuacji zastoiska wodne ograniczały lub uniemożliwiały korzystanie z dróg oraz wpływały destrukcyjnie na podłoże i nawierzchnię. W złym stanie technicznym były także chodniki ulic. Zasadniczą przyczyną tej sytuacji była nienależyta jakość prac utrzymaniowych lub zaniechanie tych prac.

⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach, Nr ew. 71/96/P 96061, Warszawa, grudzień 1996 r.

W większości skontrolowanych gmin niekompleksowo wykonywano roboty drogowe. Układaniu nawierzchni nie towarzyszyły bowiem takie prace jak: równanie poboczy, oczyszczanie i udrażnianie rowów, czyszczenie przepustów, modernizacja chodników. Powszechny charakter miały przypadki zaniechania wykonywania prac związanych sadzeniem i pielęgnacją drzew i krzewów w pasie drogowym.

Niekompleksowe wykonywanie robót nie poprawiało na ogół standardu dróg, jak też nie zapobiegały skutecznie dalszej ich degradacji. Również niezapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania było przyczyną złego stanu dróg. Z reguły nakłady te wystarczały na odbudowę nawierzchni co kilkadziesiąt lat. Natomiast „żywność” warstw asfaltowych wynosi około 15 lat.

- *W Lubartowie poddano oględzinom 15 ulic (dróg lokalnych miejskich) o nawierzchni utwardzonej. Wszystkie były w złym stanie technicznym i wymagały różnego rodzaju robót remontowo-utrzymawczych. Stwierdzono bowiem, że: 8 ulic miało wypłukane spoiwo bitumiczne, 9 ulic miało popękany dywanik asfaltowy i wyrwy w nawierzchni oraz zniszczone krawężniki, 6 ulic miało zniszczone chodniki, 5 ulic miało źle osadzone (wystające lub zapadnięte) studzienki kanalizacyjne i telekomunikacyjne, 3 ulice miały zarośnięte pobocza.*
- *Oględziny 12 ulic miejskich w Dobiegniewie wykazały, że tylko 2 były w należyтым stanie technicznym. Spośród zbadanych 8 ulic o nawierzchni utwardzonej 6 posiadało nierówną nawierzchnię i uszkodzone chodniki. Natomiast na 4 ulicach o nawierzchni nieutwardzonej (gruntowej) stwierdzono liczne wyboje, wystające kamienie. Ulice te nie miały chodników.*
- *Na terenie Urzędu Miejskiego w Wołominie poddano oględzinom 25 dróg lokalnych miejskich i 14 dróg gminnych. Nieprawidłowy stan techniczny stwierdzono na 24 ulicach miejskich i 13 drogach gminnych. Było to spowodowane zaniechaniem prowadzenia robót utrzymawczych, co doprowadziło m.in. do niedrożności studzienek kanalizacyjnych i zalegających wzdłuż krawężników zanieczyszczeń, które utrudniały odpływ wód opadowych. Na 9 poddanych oględzinom ulicach miejskich w Wołominie nie utrzymywano we właściwym stanie zieleni (gałęzie krzewów i drzew dochodziły do krawędzi jezdni). Większość tych dróg miała także zniszczone chodniki. Z powodu nieczyszczenia rowów odwadniających, nieprzejezdnych było na niektórych odcinkach 5 dróg gminnych.*
- *Oględziny 22 km dróg gminnych, zarządzanych przez gminę w Gubinie wykazały, że wszystkie wymagały napraw i modernizacji. Większość z tych dróg posiadała nawierzchnię nieutwardzoną (gruntową). Drogi te miały liczne wyboje, na których utworzyły się zastoiska wodne, zaś na odcinku około 7 km drogi te były*

nieprzejezdne. Część tych dróg posłużyła jako wysypisko gruzu i śmieci. Z 13 obiektów mostowych znajdujących się w ciągu tych dróg, 9 wymagało robót modernizacyjno-utrzymeniowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że stan techniczny dróg krajowych i wojewódzkich zarządzanych przez gminy był podobny do stanu dróg lokalnych miejskich, tj. około 70% tych dróg wymagało prac remontowo-modernizacyjnych.

- *W 1997 r. w Żyrardowie 65% dróg krajowych i 59% dróg wojewódzkich wymagało napraw powierzchniowych.*
- *W 1997 r. w Koszalinie 83% dróg krajowych i 85% dróg wojewódzkich wymagało prac remontowo-modernizacyjnych. Natomiast stan techniczny dróg lokalnych był nieco lepszy, ponieważ potrzeby remontowe dotyczyły 78% łącznej powierzchni tych dróg.*

3.3.2. Wszystkie zbadane podmioty zarządzające drogami nie przestrzegały przepisów Prawa budowlanego dotyczących przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych. Różna jednak była skala nieprawidłowości. W 35 jednostkach (tj. 31 % zbadanych) nie przeprowadzano w okresie objętym kontrolą ww. przeglądów, w 16 nie sporządzono protokołów wymaganych postanowieniami art. 64 ust. Prawa budowlanego, a w 18 jednostkach kontrole przeprowadzane były przez osoby nie posiadające uprawnień budowlanych. W pozostałych 59 gminach kontrole przeprowadzały osoby uprawnione, jednak nie obejmowano nimi wszystkich dróg i obiektów mostowych.

- *Urząd Miejski w Trzebnicy w latach 1996-1997 nie dokonywał kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych. Burmistrz wyjaśnił, że omawianych kontroli nie przeprowadzano z powodu braku pracownika z uprawnieniami. Natomiast czynności tych nie zlecano, ponieważ środki budżetowe nie wystarczały na zaspokojenie potrzeb remontowych.*
- *Urząd Miejski w Zabrzu zarządzający 76 obiektami mostowymi skontrolował w 1996 r. stan techniczny 16 z nich, a w 1997 r. - 17.*
- *Urząd Gminy w Zduńskiej Woli, zarządzający 45 drogami, skontrolował stan techniczny w 1996 r. 8 dróg, w 1997 r. - 4.*
- *Urząd Miejski w Lublinie w 1997 r. przeprowadził kontrole 308 ulic, tj. 37 % ogólnej ich liczby.*
- *Urząd Miejski w Świdniku nie posiadał udokumentowanego rozeznania potrzeb w zakresie remontów i utrzymania dróg lokalnych miejskich. Wynikało to z niedokonywania corocznych przeglądów ich stanu technicznego. Pracownik, który*

zarówno w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, jak i Wydziale Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji Urzędu Miejskiego, zajmował się utrzymaniem dróg twierdził, że swoje obowiązki wykonywał wg bieżących poleceń kierowników wymienionych Wydziałów. W zakresie obowiązków tego pracownika nie określono zadań dotyczących przeglądu technicznego dróg. On sam nie wiedział, że przepisy ustawy Prawo budowlane i ustawy o drogach publicznych obligują zarządy dróg do dokonywania corocznych przeglądów.

Nierzetelne przeprowadzanie kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych utrudniało lub nawet uniemożliwiało zarządom dróg określenie faktycznych potrzeb remontowych. Zarządy dróg, zwłaszcza w gminach wiejskich, nie posiadały długoletnich harmonogramów realizacji potrzeb remontowych, umożliwiających efektywne gospodarowanie środkami finansowymi w ciągu kilku lat. Natomiast zarządy dróg w dużych miastach, w większości posiadały omawiane wieloletnie programy (niektóre z nich opracowane były przez specjalistyczne instytuty, np. Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie, Instytut Gospodarki Komunalnej w Krakowie).

3.3.3. Z powodu zaniechania kontroli, eksploatowane były drogi i obiekty mostowe znajdujące się w bardzo złym stanie technicznym. Stwarzało to zagrożenia dla życia i zdrowia pieszych i kierowców. Zagrożenia stwierdzono podczas oględzin w 7 gminach (Bogdaniec, Branice, Dobroń, Sędziejowice, Stare Pole, Trawniki i Zduńska Wola). W wyniku kontroli spowodowano zamknięcie dla ruchu niebezpiecznych obiektów (głównie obiektów mostowych) lub wprowadzenie na nich ograniczeń (prędkości, tonażu pojazdów).

- *W Gminie Branice droga Lewice-Michałowice była nieprzejezdna z powodu zerwania przez powódź w 1996 r. mostu o długości 6m. Na drodze nie było znaków informujących o nieprzejezdności drogi. Powiadomiony o tym wójt gminy spowodował ustawienie zapór drewnianych i oznakowanie niebezpiecznego odcinka (znakiem zakazu ruchu).*
- *Oględziny dróg w gminie Stare Pole wykazały, że drewniany most nad kanałem Tina (o szerokości i długości 3 m) posiadał liczne uszkodzenia i ubytki w drewnianej nawierzchni (spróchniałe, luźno ułożone deski) oraz pękniętą jedną podpórę. Most nie miał barierki ochronnych. Wjazd na most nie miał żadnego oznakowania. Wójt gminy spowodował zamknięcie tego mostu dla ruchu pieszego i dla pojazdów. Jednocześnie wyznaczono trasy objazdowe.*

3.3.4. W 28 gminach, tj. w co czwartej objętej kontrolą, zarządy dróg z powodu złego stanu technicznego dróg wprowadzały stałe ograniczenia ruchu (prędkość i ciężar pojazdów). Stanowiło to istotne utrudnienia dla ruchu pieszego i kołowego. Ponadto w połowie zbadanych gmin wiejskich - z uwagi na opady deszczu - okresowo nieprzejezdne były niektóre drogi w okresach jesienno-wiosennych. Przypadków tych jednak nie rejestrowano.

- *W Bydgoszczy na czterech ulicach (Rolna, Strumykowa, Zimna i Żurawia) od 1995 r. wprowadzono zakaz wjazdu pojazdów o ciężarze ponad 2,5 t z powodu złego stanu nawierzchni.*
- *W Górowie Iławeckim na dwóch obiektach mostowych wprowadzono ograniczenia ruchu. Most w ciągu ul. Sikorskiego od 1992 r. jest zakwalifikowany do remontu z powodu złego stanu technicznego, możliwy jest przejazd tylko środkiem mostu (dwa pasy ruchu ograniczone do jednego). Na obiekcie wprowadzono ograniczenia nośności do 5 ton oraz prędkość jazdy do 40 km/h. Z kolei na moście w ciągu ul. Kościuszki od 1997 r. zakwalifikowanym do remontu, wprowadzono ograniczenia prędkości do 20 km/h i nośności do 5 ton.*
- *Spośród 34 obiektów mostowych zarządzanych przez gminę w Reszlu, na dwóch wprowadzono ograniczenia dla pojazdów o tonażu pow. 2,5 ton. Natomiast most w ciągu ul. Mazurskiej od 1989 r. zamknięty jest dla ruchu kołowego.*
- *Urząd Gminy Trzebinia wprowadził ograniczenia ruchu na 13 drogach. Ograniczenia dotyczyły prędkości (do 30 i 40 km/h) oraz tonażu pojazdów (do 2,5 i 3,5 ton).*
- *Urząd Miejski w Lublinie w 1997 r. wprowadził ograniczenia dopuszczalnego ciężaru pojazdów do 3,5 ton na 17 ulicach miejskich lokalnych (na ogólną ich liczbę 743). Głównym powodem była nieodpowiednia konstrukcja nawierzchni (11 ulic).*

3.3.5. Zły stan techniczny dróg skutkował koniecznością wypłaty odszkodowania dla użytkowników dróg. W toku kontroli ustalono, że w 25 gminach miejskich użytkownicy dróg występowali i otrzymywali odszkodowania za zniszczenie pojazdów samochodowych lub z powodu uszczerbku na zdrowiu - z powodu złego stanu technicznego dróg.

- *Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu w 1996 r. wypłacił odszkodowania za wypadki wskutek złego stanu technicznego dróg w kwocie 37,3 tys. zł a w 1997 r. - 59 tys. zł.*
- *Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu w 1996 r. wypłacił odszkodowania w kwocie 112,6 tys. zł. W 1997 r. z powodu niedostatecznego stanu technicznego chodników i jezdni wypłacono odszkodowania w kwocie 169,3 tys. zł.*

- *Urząd Miejski w Lublinie uznał i wypłacił omawiane odszkodowania w 231 przypadkach na kwotę 109,8 tys. zł, w 1997 r. uznano 73 roszczenia na kwotę 46,7 tys. zł.*

3.4. Finansowanie dróg zarządzanych przez gminy

3.4.1. W 1997 r. przeciętne wydatki na drogi, stanowiące 4,5% budżetów gmin, nie zapewniały odpowiedniego do potrzeb finansowania dróg zarządzanych przez zbadane gminy. Znaczne było zróżnicowanie w tym względzie w skontrolowanych gminach. Najniższy udział wydatków budżetowych na drogi wystąpił w gminie Stare Pole - 0,4% całości wydatków, najwięcej w gminie Korycin - odpowiednio 20,3%.

Zbyt szczupłe środki finansowe pozwalały jedynie na pokrycie 50% potrzeb w zakresie modernizacji, utrzymania i ochrony dróg. W najmniejszym stopniu (6,2%) pokryte zostały potrzeby remontowe w Radomiu, zaś w największym (75,3%) w Bydgoszczy.

3.4.2. W co piątej zbadanej gminie wykorzystanie środków na drogownictwo było mniejsze niż 90% planowanych kwot. Podstawową przyczyną tej sytuacji było nieprzygotowanie przez zarządy dróg zadań w zakresie realizacji robót remontowych. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały na nieuregulowaniu własności gruntów, po których przebiegały drogi, niewłaściwym opracowaniu kosztorysów inwestorskich, zlecaniu wykonawstwa robót w końcu roku - gdy warunki atmosferyczne uniemożliwiały realizację robót. Przyczyną tego stanu było także późne przekazywanie przez dysponentów budżetowych (zarządy gmin) zarządom dróg środków na drogownictwo.

- *Rada Gminy Warszawa Wawer w sierpniu 1997 r. zwiększyła plan wydatków budżetowych na drogownictwo do kwoty 1.692 tys. zł. Urząd Gminy w 1997 r. wykorzystał z ww. kwoty zaledwie 431 tys. zł (tj. 25,5%). W związku z przekazaniem środków w II połowie roku większość umów na roboty drogowe została zawarta w okresie jesiennym, gdy występowały niekorzystne dla wykonywania robót drogowych warunki atmosferyczne oraz gdy najlepsi - pod względem finansowym i jakościowym - wykonawcy robót drogowych nie przyjmowali już zleceń.*
- *Urząd Miasta Wejherowo zaplanowane na modernizację, ochronę i utrzymanie dróg środki finansowe wykorzystał w 1996 r. w 80% a w 1997 r. w 81%. W 1996 r. było to spowodowane głównie długotrwałymi uzgodnieniami z Dyrekcją Okręgową Dróg Publicznych w Gdańsku (w sprawie włączenia drogi gminnej do drogi krajowej) i z Północną Dyrekcją Okręgową Kolei Państwowych w Gdańsku w sprawie remontu*

przejazdów kolejowych na skrzyżowaniu z drogami gminnymi. Natomiast w 1997 r. podstawową przyczyną niskiego wykorzystania środków na drogi były zmiany organizacyjne w urzędzie. Mianowicie dotychczasowy wydział zajmujący się przygotowaniem dokumentacji do realizacji robót drogowych podzielono na dwie komórki i nowy wydział, któremu powierzono sprawy drogownictwa, został pozbawiony fachowych pracowników. Dopiero w końcu maja 1997 r. zatrudniono inspektora branży drogowej. Zmiany te wpłynęły na opóźnienia w przygotowaniu przetargów na roboty drogowe.

- *Gmina Siedlisko w 1997 r. na drogownictwo z zaplanowanej kwoty 37,2 tys. zł wykorzystwała tylko 9,8 tys. zł. Dokonane w toku kontroli oględziny wykazały natomiast, że stan trzech zbadanych obiektów mostowych kwalifikował je do pilnego remontu. Stwierdzono bowiem, że mosty te miały silnie skorodowane metalowe barierki, także skarpy i nasypy przy mostach wymagały prac konserwacyjno-remontowych. Na 5 drogach stwierdzono liczne wyboje i koleiny wypełnione wodą, wskutek nieprzeprowadzania robót utrzymaniowych. Wójt gminy w wyjaśnieniu podał, że na poważniejsze naprawy dróg gminy nie stać, a potrzeb remontowych dotyczących obiektów mostowych nie zgłaszano. Pracownik gminy odpowiedzialny za drogownictwo nie posiadał uprawnień budowlanych.*
- *Urząd Gminy Piaseczno w 1996 r. plan wydatków na drogi w kwocie 5.678 tys. zł zrealizował w wysokości 72%, a w 1997 r. - w 98%. Podstawową przyczyną niewykorzystania środków w 1996 r. były opóźnienia w opracowaniu dokumentacji technicznej. We wszystkich zleceniach dotyczących dokumentacji termin jej opracowania został wydłużony (nawet o 13 miesięcy) z powodu nieuregulowania własności gruntów i nierzetelnego rozpoznania potrzeb remontowych. Opóźnienia te spowodowały nieterminowe rozpoczęcie robót drogowych. W 1996 r. umowny termin realizacji tych robót zachowany został tylko dla 3 zadań na 11 ogółem, w pozostałych przypadkach opóźnienia wynosiły do 5 miesięcy.*

3.4.3. Z ustaleń kontroli wynika, że 45 gmin (tj. 40 % objętych badaniami) przeznaczyło własne środki budżetowe na finansowanie modernizacji, utrzymania i ochrony dróg krajowych i wojewódzkich, które stosownie do art. 14 ustawy o drogach publicznych (a od 1 stycznia 1998 r. - odpowiednio na podstawie art. 2 ustawy o finansowaniu dróg publicznych) są finansowane z budżetu państwa. Udział środków przeznaczanych na dofinansowanie dróg krajowych i wojewódzkich dochodził do 65% ogólnej kwoty wydatków gminnych na drogownictwo.

Przeznaczanie środków z budżetów gminnych na drogi finansowane z budżetu państwa było przekroczeniem kompetencji gminy w zakresie zadań własnych, określonych w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Stwierdzono bowiem, że przeprowadzenie remontów dróg krajowych i wojewódzkich przez ich zarządców (dyrektorów okręgowych dróg publicznych i wojewodów) było uzależnianiane od wkładu finansowego gmin. Na omawiane finansowanie godzili się również radni oraz mieszkańcy, ponieważ przy drogach krajowych i wojewódzkich najczęściej zlokalizowane są podstawowe obiekty publiczne gminy (urzędy, szkoły, szpitale, przychodnie lekarskie, kościoły).

Współfinansowanie dróg krajowych i wojewódzkich pomniejszało w istotny sposób (w skrajnych przypadkach ponad 60%) nakłady na remonty dróg gminnych i lokalnych miejskich.

- *Nakłady finansowe z budżetu Miasta Lublina poniesione w 1997 r. na inwestycje, modernizację, remonty i utrzymanie ulic, mostów i obiektów mostowych wzrosły w porównaniu do 1995 r. o 177,4% (z 6704,9 tys. zł w 1995 r. do 17.902,7 tys. zł w 1996 r. i 18.602,4 tys. zł w 1997 r.). Dotacje z budżetu państwa na te cele, w badanym okresie, uległy zmniejszeniu o 52,9% (z 6.930,8 tys. zł w 1995 r. do 5.550 tys. zł w 1996 r. i 3.261 tys. zł w 1997 r.). W wyniku powyższego UM w Lublinie na inwestycje, modernizację i utrzymanie dróg i mostów znajdujących się w ciągach dróg krajowych i wojewódzkich wydatkował w 1995 r. 79% (5.301,8 tys. zł), w 1996 r. 52% (9.319,3 tys. zł) a w 1997 r. 56,6% (10.532,2 tys. zł) środków własnych.*
- *Wydatki Gminy Garbatka Letnisko na drogi publiczne wynosiły 147 tys. zł, w tego na drogi wojewódzkie przeznaczono 96 tys. zł (tj. 65,3%).*
- *Urząd Miejski w Wołominie w 1996 r. przeznaczył na drogi publiczne kwotę w wysokości 2.446 tys. zł. Z kwoty tej na drogi krajowe i wojewódzkie (administrowane przez innych zarządców) przeznaczono 1.337 tys. zł (54,7%). W 1997 r. wydatki urzędu na drogi wynosiły 3.150 tys. zł, z tego na drogi krajowe i wojewódzkie przeznaczono 1.531 tys. zł (48,6%).*
- *Urząd Miejski w Olkuszu w 1997 r. wydatkował na drogi kwotę 2.680 tys. zł, z tego na drogi krajowe i wojewódzkie - 1.431 tys. zł (53,4%).*

3.4.4. W 20 przypadkach (tj. 18% badanych) gminy wspierały swoje budżety środkami pomocowymi, które otrzymywano głównie z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na utrzymanie dróg gminnych. Gminy te jednocześnie przeznaczały własne środki na modernizację, utrzymanie i ochronę dróg krajowych i wojewódzkich (tj. finansowanych przez budżet państwa).

- *Urząd Gminy i Miasta w Sokołowie Małopolskim w 1997 r. przeznaczył na modernizację i utrzymanie dróg wojewódzkich kwotę 355 tys. zł. Jednocześnie z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na modernizację dróg gminnych pozyskano kwotę 393 tys. zł.*
- *Urząd Gminy w Wieliszewie na drogi publiczne w 1997 r. wydatkował kwotę w wysokości 813 tys. zł. Środki te pochodziły m.in. z: Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - 118 tys. zł (14,5%), Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej - 60 tys. zł (7,4%). Część wydatków, w kwocie 215 tys. zł, przeznaczono na modernizację dróg krajowych i wojewódzkich.*
- *W 1997 r. Gmina Sędziejowice przekazała Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Łodzi kwotę 100 tys. zł na modernizację drogi wojewódzkiej, co stanowiło 44,8% ogółu wydatków na drogi. Natomiast z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uzyskano środki na finansowanie dróg gminnych w kwocie 24 tys. zł.*

3.5. Zajmowanie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi

3.5.1. Kontrolowane zarządy dróg nie przestrzegały przepisów dotyczących egzekwowania opłat i kar z tytułu zajęcia pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi, ustalone art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych - mimo stosownych zapisów w ich regulaminach organizacyjnych. Nieprawidłowości ujawniono w 67 gminach, spośród 83 naliczających ww. opłaty i kary (tj. 81%). Zgodnie z postanowieniami art. 40 a ustawy o drogach publicznych, środki finansowe pochodzące z ww. tytułów przeznaczone są w całości na utrzymanie dróg. Omawiane opłaty i kary, stanowiły jedno ze źródeł finansowania dróg, szczególnie w miastach „prezydenckich”. W 1997 r. udział tych opłat i kar w całości wydatków gmin na drogownictwo w niektórych gminach był następujący:

- *Poznań - 15,2%,*
- *Wrocław- 12,9%,*
- *Toruń - 9,7%,*
- *Bydgoszcz - 9,3%.*

Podstawowymi przyczynami nieprawidłowego naliczania oraz egzekwowania opłat i kar było: nieprzygotowanie się organizacyjnie gmin do realizacji tego zadania, nie interesowano się robotami prowadzonymi przez obce podmioty w obrębie pasa drogowego oraz umieszczaniem w nim reklam i obiektów handlowo-usługowych bez zgody zarządu drogi (przez co utracono kontrolę nad tymi terenami). Nie przestrzegano

także procedur postępowania określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (głównie zaniżania należności i zaniechania odbioru pasa drogowego po zakończeniu robót). Kolejną przyczyną była niewystarczająca współpraca odpowiednich komórek organizacyjnych gmin. Istotną przyczyną omawianego stanu było także odstępowanie przez gminy od obligatoryjnego obowiązku pobierania opłat według wymogów art. 40 a ustawy o drogach publicznych.

- *Odpowiednie służby drogowe Urzędu Miejskiego w Lublinie dokonywały przeglądu zajętości pasa drogowego obejmując nim w 1995 r. 18%, w 1996 r. 14,5%, w 1997 r. 19% a w I kw. 1998 r. 16,3% ulic. W toku powyższych czynności nie stwierdzono przypadków zajętości pasa drogowego bez uprzedniego zezwolenia. Dokonane natomiast, w toku obecnej kontroli NIK, oględziny 10 ulic wykazały, że w pasie drogowym 3 ulic znajdowały się tablice reklamowe, których właściciele nie uzyskali pozwoleń na ich ustawienie. Wyliczone w toku kontroli opłaty za zajęcie pasa drogowego przez ujawnione reklamy wyniosły 32.547 zł, a kwota kar za ich umieszczenie w pasie drogowym bez zezwolenia wyniosła 325.478 zł.*
- *Urząd Miejski w Zielonej Górze, naruszając przepisy ustawy o drogach publicznych (art. 40 ust. 4), nie pobrał w 1997 r. należnych opłat za zajęcie pasa drogowego. Nie uzyskano w ten sposób przychodów w wysokości 862.311 zł.*
- *Bytomskie Przedsiębiorstwo Komunalne Spółka z o.o., zarządzające drogami w Bytomiu, pobierało opłaty za zajęcie pasa drogowego wg stawek określonych uchwałą Nr 25 z dnia 13.03.1995 r. Zarządu Miasta. Stawki opłat były niższe od obligatoryjnie obowiązujących, określonych postanowieniami ww. rozporządzenia Rady Ministrów. Ponadto Przedsiębiorstwo nie naliczało kar w przypadkach zajmowania pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia. Natomiast utrzymywanie takich reklam w pasie drogowym legalizowano poprzez wystawianie zezwoleń z wsteczną datą ważności. Ustalono, że łączne wpływy z tytułu opłat i kar za ustawienie reklam w pasie drogowym zostały w 1997 r. zaniżone o 2.902 tys. zł, a za cztery miesiące 1998 r. - o 772 tys. zł. Omawiane nieprawidłowości wynikały m.in. z braku dostatecznego nadzoru ze strony Zarządu Miasta.*
- *Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu w 1997 r. pobrał na podstawie art. 40 ustawy o drogach publicznych opłaty i kary w kwocie 13.511 tys. zł. Opłaty i kary gromadzono, zgodnie z postanowieniami art. 40a ww. ustawy, na rachunku środka specjalnego. Przychody tego środka uległyby dalszemu zwiększeniu o 236 tys. zł, gdyby egzekucja należności za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Ograniczonego*

Postoju w Poznaniu była skuteczna. Do czasu kontroli omawiane opłaty i kary nie zostały przez Urząd Miasta wyegzekwowane.

- *Miejski Zarząd Dróg w Radomiu z ogólnej kwoty 39,6 tys. zł stanowiącej należności z tytułu omawianych opłat i kar, dla których termin płatności upłynął przed 31 marca 1998 r. - do dnia 15 kwietnia 1998 r. otrzymał tylko 6,5 tys. zł. W przypadku trzech dłużników, na kwotę 2 tys. zł, nie podjęto żadnych działań. Ponadto, w wyniku oględzin, którymi objęto 12 ulic Radomia stwierdzono, iż spośród 69 reklam znajdujących się w pasie drogowym w 60 przypadkach zostały one umieszczone bez zezwolenia zarządu drogi. Za reklamy te zarząd drogi nie pobierał opłat.*
- *Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Świętochłowicach za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi naliczyło w 1996 r. opłaty w kwocie 66 tys. zł, a w 1997 r. - 23 tys. zł. Natomiast pobrane kwoty wynosiły odpowiednio - 61 tys. zł i 19 tys. zł. Przyczyną niepobrania całości należności był brak współpracy między komórką naliczającą i pobierającą opłaty. Nieprawidłowościom tym sprzyjał fakt, że Urząd Miejski w Świętochłowicach nie przeprowadzał kontroli Przedsiębiorstwa w zakresie realizacji umowy o wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.*
- *Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu skierował do Biura Egzekucji Podatków i Opłat Urzędu Miejskiego w dniu 10 lutego 1998 r. wykaz 18 dłużników celem ściągnięcia należności na kwotę 239,6 tys. zł. Biuro Egzekucji zwróciło z powodu uchybień formalnoprawnych tytuły wykonawcze obejmujące zaległości za zajęcie pasa drogowego, zarzucając brak prawomocnej decyzji administracyjnej ustalającej ww. kwoty. Tytuły wykonawcze nie posiadały bowiem: pieczętek nagłówkowych, pieczęci okrągłych i nr NIP wierzycieli. W odpowiedzi z dnia 20 marca 1998 r. ww. Zarząd poinformował, iż Zarząd Miasta nie wyposażył go w kompetencje umożliwiające skuteczne egzekwowanie opłat i kar. W dniu 3.04.1998 r. Biuro Egzekucji poinformowało ww. zarząd dróg, że nadanie klauzuli wykonalności tytułów wykonawczych będzie możliwe po usunięciu błędów formalnych oraz uzupełnieniu podstawy prawnej o decyzję zezwalającą na zajęcie pasa drogowego. Po otrzymaniu tego pisma kontrolowany Zarząd zaniechał dalszego załatwiania tej sprawy.*
- *Toruński Zarząd Dróg Miejskich w 1997 r. pobrał opłaty i kary za zajęcie pasa drogowego w kwocie 1.849 tys. zł. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny wykazały, że spośród 11 reklam umieszczonych w pasie drogowym w 2 przypadkach opłaty naliczono według niższych stawek od określonych postanowieniami ww. rozporządzenia Rady Ministrów. Mianowicie opłaty te wyliczano wg. stawek obowiązujących w okresie umieszczenia reklam w pasie drogowym (tj. w 1995 r.).*

Natomiast zmiana ww. rozporządzenia⁵¹ z dniem 12 września 1997 r. nakładała obowiązek podwyższenia stawek opłat. Ustalono, że utracone miesięczne wpływy z tego tytułu wynosiły 11 tys. zł.

- *Gmina Sierakowice nie pobierała w ogóle opłat za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi. Natomiast dokonane oględziny wykazały, że w miejscowości Sierakowice w pasie drogowym znajdowało się 11 różnego rodzaju reklam.*
- *Urząd Miasta i Gminy w Strzyżowie nie pobrał opłat w kwocie ok. 2 tys. zł z tytułu umieszczenia reklam w pasie drogowym, ponieważ pracownik zajmujący się drogami nie przekazał do komórki finansowej wydanych zezwoleń z ustalonymi należnościami.*

3.5.2. Około 80% skontrolowanych jednostek nie naliczało opłat za zajęcie pasa drogowego (na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi) w przypadkach prowadzenia robót przez podległe gminom podmioty gospodarcze lub komitety społeczne (gazociągi, wodociągi - realizowane w czynie społecznym). Stanowiło to naruszenie art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.⁵²

- *Urząd Miasta i Gminy Strzelce Krajeńskie w latach 1996-1997 wydał 13 decyzji na wykonanie robót w pasie drogowym nie związanych z modernizacją i utrzymaniem dróg. W odniesieniu do 7 z nich odstąpiono od pobrania opłat. Dotyczyło to wykonawców rurociągu gazowego (4 przypadki). W trzech przypadkach wykonawcami robót w pasie drogowym były podmioty podległe gminie urzędu i zwolniono je z opłat w celu nie podnoszenia kosztów realizacji. W okresie objętym kontrolą urząd nie pobierał opłat z tytułu umieszczenia w pasie drogowym reklam. Natomiast dokonane w toku kontroli oględziny wykazały, że na terenie Strzelc Krajeńskich w pasie dróg miejskich lokalnych umieszczone były 2 tablice reklamowe - bez zezwolenia urzędu.*
- *Urząd Gminy i Miasta Zbąszyń nie pobierał w okresie objętym kontrolą opłat za zajęcie pasa drogowego dla budowy sieci gazowniczej. Ustalono ponadto, że urząd nie naliczał opłat za ustawienie reklam w pasie drogowym. Burmistrz wyjaśnił, że „... mogłoby to wywołać negatywny odbiór w społeczeństwie - ponieważ do tej pory opłaty takie nie były egzekwowane. Dochody z tego tytułu byłyby niewspółmiernie niskie w porównaniu do wyrażonych opinii o działaniach urzędu...”.*

⁵¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 101, poz. 631.

⁵² Art. 40 ust. 4 stanowi, że za zajęcie pasa drogowego i za umieszczenie w nim urządzeń nie związanych z funkcjonowaniem dróg, oprócz urządzeń telekomunikacyjnych, pobiera się opłaty.

- *Prezydent Miasta Nowy Sącz w 1997 r. umorzył opłaty naliczone przez Miejski Zarząd Dróg w Nowym Sączu dotyczące zajęcia pasa drogowego przez wykonawców robót kanalizacyjnych i wodociągowych dla potrzeb Urzędu Miejskiego. Umorzenie dotyczyło łącznej kwoty 35,2 tys. zł. Uzasadnieniem umorzeń było to, że wykonawcy robót zajmujący pas drogowy wykonywali roboty na rzecz miasta - co spowodowałoby wpływ opłat do budżetu, a następnie z budżetu byłyby wydatkowane środki na pokrycie zwiększonych kosztów inwestycji.*

3.5.3. Zarządy dróg, zgodnie z postanowieniami art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, nie pobierały opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń telekomunikacyjnych. To uprzywilejowanie firm telekomunikacyjnych, a zwłaszcza Telekomunikacji Polskiej S. A. - ustanowione w 1985 r. w sytuacji, gdy jedynym podmiotem telekomunikacyjnym była państwowa jednostka organizacyjna „Polska Poczta, Telegraf, Telefon” - prowadzi do zmniejszenia wpływów zarządów dróg. Między innymi w 1997 r. we Włocławku firmy telekomunikacyjne uzyskały 109 zezwoleń na bezpłatne zajęcie pasa drogowego. W przypadku możliwości naliczania opłat z ww. zajęcia zarząd drogi mógłby otrzymać kwotę 578 tys. zł. Jednocześnie powodowało to brak zainteresowania przez firmy realizujące roboty telekomunikacyjne skróceniem okresu zajęcia pasa drogowego.

3.5.4. Zarządy dróg nagminnie nie wywiązywały się z obowiązku - określonego postanowieniami § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych - komisyjnego odbioru zajmowanego odcinka pasa drogowego, w celu sprawdzenia, czy przywrócono zajmowany odcinek tego pasa do poprzedniego stanu użyteczności. Obowiązku tego nie przestrzegało ok. 70% zbadanych zarządów dróg.

Zaniechanie komisyjnych odbiorów powodowało, że firmy zwracały zajmowane odcinki pasa drogowego bez jego uporządkowania i bez przywrócenia poprzedniego stanu nawierzchni i chodników (zwłaszcza po robotach „rozkopowych”), bądź też okres zajęcia pasa był dłuższy od zezwolenia. Skutkowało to pogorszeniem stanu technicznego drogi i utratą wpływów.

- *Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Tychach zezwolił na zajęcie pasa drogowego ul. Towarowej w Tychach w okresie 20.04.-30.04.1998 r. Ustalona przez Zarząd opłata w kwocie 431 zł została wpłacona. W trakcie oględzin przeprowadzonych w dniu 19.05.1998 r. stwierdzono, że roboty nadal trwają. Kolejne zezwolenie dotyczyło zajęcia 7m² ul. Nizinnej w Tychach na okres 4-6.05.1998 r. Zarząd nie dokonał*

komisyjnego odbioru zajmowanego odcinka. Natomiast oględziny wykazały, że nie doprowadzono drogi do poprzedniego stanu. Wprawdzie wykop został zasypyany, jednak nie zagęszczano gruntu, co spowodowało, że usyp przewyższał poziom jezdni o 10 cm.

- Zarząd Dróg Miejskich w Kielcach odebrał protokolarnie w dniu 27.05.1998 r. odcinek pasa drogowego ul. Kościuszki i ul. Sienkiewicza. Z protokołu odbioru wynikało, iż przywrócono poprzedni stan techniczny ulic. Przeprowadzone w dniu 10.06.1998 r. oględziny nie potwierdziły tego. Stwierdzono jednak, że chodnik ul. Sienkiewicza nie został właściwie odtworzony - brakowało bowiem płytek chodnikowych na ok. 10 m², część płytek była połamana. Nawierzchnia ul. Kościuszki na skrzyżowaniu z ul. św. Leonarda była zapadnięta na pow. 2 m² do głębokości 20 cm, stwarzało to zagrożenie bezpieczeństwa ruchu pieszego i pojazdów. Ujawniono także, iż na 22 reklamy znajdujące się w pasie drogowym 9 usytuowano bez zezwolenia zarządu drogi. Natomiast spośród 11 obiektów handlowo-usługowych w pasie drogowym 2 wybudowano bez stosownego zezwolenia.
- Urząd Gminy w Gubinie zezwolił na zajęcie drogi w miejscowości Komorów w okresie 3-4.03.1997 r. W dniu 4.04.1997 r. wnioskodawca powiadomił urząd o zakończeniu robót, wnosząc o dokonanie komisyjnego odbioru zajmowanego odcinka. Do czasu kontroli NIK nie dokonano odbioru robót. Natomiast przeprowadzone oględziny wykazały, iż nie przywrócono pasa drogowego do stanu poprzedniego (wybruszenia nawierzchni, zagłębienia pobocza).

3.5.5. Ustalenia kontroli wykazały, że w 20 jednostkach opłaty pobierane przez zarząd drogi na podstawie art. 13 ust. 2 i 2a ustawy o drogach publicznych oraz opłaty i kary pobierane na podstawie art. 40 ust. 4 przejmowały bezpośrednio budżety gmin. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 40a ustawy, które określały, że opłaty i kary stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg i są przeznaczone na modernizację, ochronę i utrzymanie dróg publicznych.

Zasilanie budżetów gminnych ww. dochodami spowodowało uszczuplenie zasobów finansowych zarządów dróg na drogownictwo.

- Wydatki Zarządu Dróg Miejskich w Radomiu w 1997 r. wynosiły 18.565 tys. zł. Urząd Miejski natomiast z tytułu omawianych opłat i kar zwiększył swoje dochody budżetowe o kwotę 514 tys. zł. O utworzenie środka specjalnego Miejski Zarząd Dróg występował do Urzędu Miejskiego, od 1995 r. sprawa ta - jak dotychczas - nie została załatwiona.

- *Urząd Miejski w Nowym Sączu z tytułu ww. opłat i kar zasilił budżet kwotą 688 tys. zł. Na wystąpienia Miejskiego Zarządu Dróg o utworzenie środka specjalnego Urząd Miasta odpowiadał, że omawiane opłaty i kary zostały zaplanowane w budżecie miejskim.*

3.6. Udzielanie zamówień publicznych

3.6.1. Większość skontrolowanych jednostek stosowała przy udzielaniu zamówień publicznych zasady, formy i tryb przewidziany w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Jednak w 42 gminach, na 112 objętych kontrolą, stwierdzono naruszenie postanowień ww. ustawy. Nieprawidłowości te dotyczyły przede wszystkim:

- Nieposiadania przez zamawiającego dokumentacji określającej przedmiot przetargu oraz kosztorysu inwestorskiego. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 35 ust. 2 ustawy. Ten niekorzystny stan wystąpił w 29 jednostkach.
- Udzielania zamówień z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1, 6 i 7, pomimo niespełnienia warunków określonych w tych przepisach. Omawiane nieprawidłowości wystąpiły w 19 skontrolowanych zarządach dróg.
- Nieprowadzenia dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem o zamówienie publiczne, określone w art. 26 ust. 1 ustawy. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w 11 jednostkach.
- Nieprzestrzegania, nakazanego przepisem art. 51 ust. 1 - siedmiodniowego terminu zawierania umów od dnia ogłoszenia o wyniku przetargu. Zarzut ten dotyczył 7 zarządów dróg. To naruszenie kontrolowane jednostki usprawiedliwiała koniecznością szybkiego rozpoczęcia robót drogowych. W omawianych przypadkach nie stwierdzono, aby wykonawcy których oferty nie zostały wybrane wszczynali postępowanie odwoławcze.
- Podziału zamówienia na części, wbrew postanowieniom art. 3 ust. 2 ustawy - co stwierdzono w 5 jednostkach.

Ustalono, że skontrolowane jednostki z naruszeniem postanowień ustawy o zamówieniach publicznych zawarły umowy na modernizację, utrzymanie i ochronę dróg o łącznej wartości 28.031 tys. zł.

- *Urząd Gminy Zbąszyn w dniu 9.09.1996 r. zawarł umowę z Przedsiębiorstwem Robót Inżynieryjno-Drogowych z Nowego Tomyśla na wykonanie nawierzchni asfaltowej ul. Wiejskiej w Nadni o powierzchni 3.900 m². Termin wykonania ustalono na dzień 15.12.1996 r., zaś wynagrodzenie wykonawcy miało być ustalone na podstawie kosztorysu powykonawczego - wg. stawek kosztorysu ofertowego, orientacyjnie*

81.016 zł. Aneksem z dnia 30.11.1996 r., z uwagi na niesprzyjające warunki atmosferyczne nie gwarantujące prawidłowego wykonania robót, wydłużono termin wykonania do dnia 15.05.1997 r. Według protokołu odbioru robót z dnia 13.05.1997 r. całkowity koszt robót na powierzchni 5.104 m² wyniósł 206.153 zł. Powyższa kwota była wyższa od uzgodnionej o 154,5%, aczkolwiek urząd gminy nie zmieniał umowy odnośnie zwiększenia zakresu robót i kosztów wykonania. W umowie z dnia 9.09.1996 r. wysokość wynagrodzenia wykonawcy ustalono w kwocie 20,77 zł/m², natomiast zapłacono w wysokości 40,10 zł. Pracownicy Urzędu wyjaśniali, że powodem zwiększenia zakresu robót był fakt, iż mieszkańcy przy społecznym układaniu chodników samowolnie poszerzyli szerokość jezdni. Odnośnie zwiększenia wysokości wynagrodzenia podano, iż sądzono że nie przekroczy ono 15% umownej wartości robót.

- Urząd Gminy Mietkowo w dniu 18.06.1997 r. zawarł umowę na wykonanie modernizacji drogi w Milinie. Wartość zlecenia ustalono w kwocie 54,6 tys. zł. Umowę podpisano po upływie 5 dni od zakończenia przetargu, tj. niezgodnie z postanowieniami art. 51 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych. W dniu 5 lipca 1997 r. sporządzono protokół w sprawie skorygowania zakresu robót, ponieważ okazało się, że dokumentacja projektowa została błędnie sporządzona. Mianowicie projekt dotyczył wykonania nawierzchni bitumicznej o powierzchni 660 m², faktycznie powinno dotyczyć 1.020 m². Projekt przewidywał utwardzenie 88 m² placu przed cmentarzem, faktyczne potrzeby dotyczyły 225 m². W oparciu o protokół z dnia 5 lipca 1997 r. podpisano aneks do umowy na wykonanie robót dodatkowych o wartości 18,1 tys. zł., co stanowiło wzrost wartości zamówienia o 33,2%.
- Urząd Miejski w Lubartowie podpisał w dniu 23.05.1996 r. umowę z miejscowym Przedsiębiorstwem Robót Drogowych na roboty dodatkowe związane z wymianą chodnika ul. Poprzecznej, tj. robotami zleconymi umową z dnia 14.05.1996 r. Zawierając umowę na roboty dodatkowe powołano się na art. 71 ust. 1 pkt. 6 ustawy o zamówieniach publicznych, tj. na okoliczność robót, których - jak określono - zamawiający nie mógł przewidzieć. W toku kontroli ustalono, że dla robót podstawowych zamawiający nie posiadał dokumentacji technicznej robót, wymaganej postanowieniami art. 35 ust. 2 ww. ustawy.
- Przy budowie chodnika ul. Harcerskiej w Płocku (zadanie realizowane przez firmę EKO-METOREX s.c. z Płocka), rozszerzono zakres robót, zlecając ww. firmie wykonanie robót dodatkowych. Kosztorys na roboty dodatkowe sporządzono w listopadzie 1997 r. W dniu 16.12.1997 r. zawarta została - w trybie zamówienia z wolnej ręki - na kwotę 68.168 zł. Umowa określała, że realizacja robót nastąpi w

okresie 15.01.-30.04.1998 r. Za roboty wykonane w. umowy Urząd Miasta zapłacił w dniu 18.04.1998 r. kwotę wynikającą z umowy. Przy udzielaniu tego zamówienia naruszono postanowienia art. 71 ust. 1 pkt. 6 ustawy o zamówieniach publicznych.

3.6.2. W 6 zarządach dróg stwierdzono przypadki zlecania robót drogowych z pominięciem trybów określonych postanowieniami ustawy o zamówieniach publicznych (dotyczyło to gmin: Darłowo, Lubartów, Pabianice, Sędziszów Małopolski, Słomniki i Raniżów).

Odstępstwa te gminy usprawiedliwiała niewielkimi wartościami zleceń i koniecznością szybkiego wykonania robót (tj. przed okresem zimowym).

- *Urząd Gminy Darłowo w dniu 19.11.1997 r. zawarł umowę z Jednostką Wojskową w Łęborku na modernizację mostu drewnianego na rzece Grabowej w miejscowości Dorzecze. Umowę zawarto z pominięciem procedury przetargowej, określonej ustawą o zamówieniach publicznych. To odstępstwo usprawiedliwiano koniecznością modernizacji mostu przed okresem zimowym. Wynagrodzenie wykonawcy określono w kwocie 15,6 tys. zł. Faktyczny koszt modernizacji wyniósł 32,7 tys. zł. Dokonane w toku kontroli oględziny wykazały, że do modernizacji mostu użyto zbyt świeżego i źle zaimpregnowanego drewna. W rezultacie wystąpiły liczne pęknięcia oraz wykwyty grzybowe.*
- *Urząd Gminy w Zbąszyniu zawarł w 1997 r. umowy na remont chodników. Dwie umowy, dotyczące ul. Powstańców Wielkopolskich i zatoki autobusowej na pl. Wolności, zlecono z pominięciem procedury określonej ustawą o zamówieniach publicznych. Ustalono, że niezachowanie ww. procedury spowodowało m.in. zawyżenie wynagrodzenia wykonawcy robót w stosunku do analogicznych robót z zastosowaniem trybu określonego ustawą. Koszt ułożenia 1 m² chodnika na zadaniach zleconych w trybie przetargowym wynosił 21-33 zł, natomiast wykonanie 1 m² chodnika na ul. Powstańców Wielkopolskich wynosił 42 zł, a na pl. Wolności - 50 zł. Ponadto ustalono, że w kosztorysie powykonawczym zawyżono - w stosunku do umowy - stawki kosztów zakupu i narzut kosztów ogólnych. Wskutek zawyżenia tych stawek Urząd nadpłacił wykonawcy kwotę 1.380 zł. W wyniku kontroli Urząd wyegzekwował od wykonawcy robót kwotę 1.771 zł (nadpłata i odsetki).*
- *Urząd Gminy w Słomnikach w latach 1996 - 1997 zawarł z Agencją Rozwoju Gospodarczego Sp. z o.o. w Słomnikach (do której gmina wniosła udział w postaci aportu rzeczowego nieruchomości i stanowiący 80% kapitału zakładowego agencji) umowy na wykonanie robót drogowych o wartości 487,3 tys. zł. Umowa została zawarta z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych.*

Wykazana nieprawidłowość była spowodowana niewłaściwą interpretacją przepisów art. 6 pkt. 3 lit. a ustawy o zamówieniach publicznych, bowiem Gmina Miejska w Słomnikach, posiadająca w ARG Sp. z o.o. udział stanowiący 80% jej kapitału zakładowego uznała, iż podmiot ten należy potraktować jako jednostkę gospodarki komunalnej, której można zlecić wykonanie robót w ramach tzw. bieżącej obsługi zamawiającego, z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych. Przytoczony przepis odnosi się jednak wyłącznie do gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych, nie zaś do spółek prawa handlowego, jaką jest ARG. Ponadto, jak wykazała kontrola, spółka ta nie posiadała mocy wykonawczych i powierzone przez Zarząd roboty drogowe zlecała innym podmiotom gospodarczym, również nie stosując ustawy o zamówieniach publicznych. Podkreślić przy tym należy, iż w świetle art. 20 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych, w sytuacji, gdy prezesem ARG jest pracownik Urzędu prowadzący m.in. sprawy udzielania zamówień publicznych, gmina nie może udzielić spółce żadnych zamówień publicznych.

3.6.3. W 21 gminach (tj. w co piątej objętej badaniami) stwierdzono naruszenie postanowień art. 28 Prawa budowlanego, polegające na zlecaniu modernizacji dróg i obiektów mostowych bez uzyskania pozwolenia na budowę. Podstawową przyczyną tego stanu było odstępowanie zarządów dróg od czynności związanych z uzyskaniem ww. pozwolenia. Odnotowano również przypadki występowania o pozwolenie na budowę w trakcie prowadzenia robót budowlanych.

Źródłem powyższych nieprawidłowości - na ogół - było niewłaściwe planowanie robót, jak również lekceważący stosunek pracowników administrujących drogami do wymogów Prawa budowlanego. W gminach tych przy prowadzonych robotach modernizacyjnych nie założono - wymaganego postanowieniami art. 45 Prawa budowlanego - dziennika budowy.

- *Na terenie Gminy i Miasta w Nowym Tomysłu w latach 1996-1997 bez pozwolenia na budowę zrealizowano 12 spośród 29 robót modernizacyjnych. Dzienniki budowy prowadzono tylko dla 5 zadań, przy czym tylko w jednym przypadku dziennik budowy został wydany przez właściwy organ. W pozostałych przypadkach wykonawca robót zaprowadził je we własnym zakresie (stanowiło to zatem naruszenie postanowień § 1 ust. 2 zarządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie dziennika budowy oraz tablicy informacyjnej)⁵³. Pracownik urzędu, odpowiedzialny za sprawy pozwoleń na budowę, w wyjaśnieniu podał „...braki*

⁵³ MP z 1995 Nr 2, poz. 29.

pozwoleń na budowę i dzienników budowy powstały z niedostatecznego nacisku na ich otrzymanie i egzekwowanie przez Urząd Rejonowy...”

- *Urząd Miejski w Kaliszu zawarł w dniu 22.08.1996 r. umowę na modernizację ul. Braci Niemojskich. Rozpoczęcie robót nastąpiło w dniu 10.12.1996 r., a pozwolenie na budowę uzyskano później, tj. w dniu 31.12.1996 r. Umowa na modernizację ul. Hanki Sawickiej w Kaliszu została zawarta przez Urząd Miejski w dniu 26.06.1996 r. Zaś pozwolenie na budowę uzyskano później, tj. w dniu 31.12.1996 r, natomiast modernizację zakończono w dniu 31.08.1997 r. Na prowadzenie robót modernizacyjnych ul. Złotej - zakończonych w dniu 3.04.1997 r. - Urząd w ogóle nie występował o uzyskanie pozwolenia na budowę. To zaniechanie usprawiedliwiano faktem, iż omawiane zadanie było wprowadzone dodatkowo do planu i nie było czasu na spełnienie wymogów formalnoprawnych. Niezbędną dla uzyskania pozwolenia opinię Zespołu Uzgadniania Dokumentacji otrzymano dopiero w dniu 13.08.1997 r. (tj. po czterech miesiącach od zakończenia robót).*
- *W toku kontroli Urzędu Miejskiego w Zielonej Górze zbadano 10 umów na modernizację dróg w latach 1996-1997. Analiza wykazała, że tylko w 1 przypadku (modernizacja ul. Kossaka) inwestor posiadał pozwolenie na budowę. W pozostałych 9 przypadkach inwestor nie występował o uzyskanie pozwolenia na budowę, a także nie prowadził dziennika budowy (wartość tych robót wynosiła od 30 tys. zł do 78 tys. zł).*
- *Urząd Miasta i Gminy w Łapach zlecił w 1997 r. modernizację czterech ulic w Łapach (Chełmońskiego, Cmentarnej, Małej i Głównej) na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przez burmistrza. Stanowiło to naruszenie postanowień rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie określenia terenowych organów specjalistycznego nadzoru budowlanego, ich organizacji oraz szczegółowego zakresu działania. Przepisy te stanowią, że organem właściwym w omawianych sprawach jest kierownik urzędu rejonowego. Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z uzyskaniem pozwoleń na budowę wyjaśnił, że błąd popełnił nieświadomie, ponieważ nie znał przepisów z zakresu specjalistycznego nadzoru budowlanego.*
- *Urząd Miejski w Jędrzejowie pozwolenie na budowę zatoki autobusowej przy ul. Barbary uzyskał w dniu 14.11.1996 r., tj. 8 dni po zakończeniu budowy. Natomiast w 1997 r. rozpoczęto budowę odcinka ulicy o długości 76 m łączącego ul. Żeromskiego z ul. Kopernika bez uzyskania pozwolenia na budowę.*

3.7. Odbiory robót drogowych

3.7.1. W 46 jednostkach (tj. w 41% skontrolowanych gmin) stwierdzono nierzetelny odbiór zleconych robót drogowych, czego przejawem było przyjmowanie niedbale wykonanych robót. Przejawiało to się najczęściej nierównościami na połączeniach nawierzchni już istniejących z naprawianymi oraz złym osadzaniem studzienek kanalizacyjnych i telekomunikacyjnych. Podczas odbiorów nie egzekwowano od wykonawców obowiązku uporządkowania i wyrównania poboczy dróg, udroźnienia rowów odwadniających i naprawienia uszkodzonych w trakcie robót chodników. Odbierano także roboty mimo niedotrzymywania warunków umownych, dotyczących wielkości naprawianych powierzchni oraz asortymentu robót wykończeniowych. Nie egzekwowano ponadto zlikwidowania usterek ujawnionych podczas komisyjnego odbioru robót.

- *W protokole odbioru z dnia 15.12.1997 r. robót modernizacyjnych 3 ulic w Zabrze (Czogały, Dożynkowa i Wiarusów) inspektorzy Urzędu Miejskiego potwierdzili bezusterkowe zrealizowanie pełnego zakresu rzeczowego określonego w umowie, o wartości 203,4 tys. zł. W wyniku oględzin ustalono, że faktycznie wykonano tylko 63% umownej wielkości nawierzchni. Oględziny wykazały ponadto nieodpowiednią jakość wykonanych robót. Po 5 miesiącach od zakończenia robót występowały pęknięcia i dziury w asfalcie.*
- *W 1997 r. Urząd Miasta i Gminy w Dobiegniewie dokonał odbioru 3 zadań modernizacyjnych, m.in. ul. Oflag IIc (koszt 81,7 tys. zł). W protokołach odbioru odnotowano "brak usterek i niedoróbek". Dokonane oględziny wykazały, że ul. Oflag IIc nie posiada wykonanej wierzchniej warstwy asfaltowej (ścieralnej), a w końcówce - przy połączeniu z ul. Krasickiego - na długości 15 m brakowało nawierzchni asfaltowej (powierzchnię utwardzono innym materiałem).*
- *W toku oględzin w Strzelcach Krajeńskich (Urząd Miasta i Gminy Strzelce Krajeńskie) drogi gruntowej po dokonanej w 1997 r. modernizacji, stwierdzono liczne nierówności i zagłębienia nie pozwalające na jazdę z większą prędkością niż 20 km/h. Natomiast na innej drodze gruntowej utwardzonej w 1996 r. nierówności i zapadliny sięgały 30 cm. Przy odbiorze robót nie zgłaszano zastrzeżeń do jakości robót. Pracownik dokonujący odbioru nie posiadał uprawnień budowlanych.*
- *Urząd Miejski w Buku dokonał w 1997 r. odbioru wykonania modernizacji mostu w Wiktorowie, nie zgłaszając uwag do jakości wykonania. Oględziny dokonane w czasie kontroli wykazały, że cała nawierzchnia mostu kwalifikuje się do ponownego remontu a stalowe bariery ochronne i dźwigary wymagają zabezpieczenia antykorozyjnego.*

- *W dniu 18.07.1997 r. Urząd Miejski w Żyrardowie dokonał odbioru po wykonaniu prac modernizacyjnych drogi krajowej Nr 717. W ramach modernizacji poszerzono jezdnię i wykonano warstwę ścieralną z masy bitumicznej na długości 5 km. Dokonane w toku kontroli oględziny wykazały, że na całej długości nawierzchnia była nierówna, krawędzie jezdni nie były wyrównane, nierówne były także pobocza, a rowy odwadniające niedrożne. W związku z wynikami oględzin zarząd drogi wystąpił do wykonawcy robót o usunięcie ww. nieprawidłowości, objętych umowną gwarancją.*
- *W toku kontroli Urzędu Gminy w Kobiórze dokonano oględzin (odebranego bez usterek w dniu 1 grudnia 1997 r.) łącznika ulic Ołtuszewskiego i Rodzinnej. Stwierdzono, że skarpy rowów nie zostały umocnione płytami ażurowymi tak, jak przewidywała umowa. Płyty miały być umieszczone na podsypce żwirowej, żwiru również nie było.*
- *W Urzędzie Miejskim w Oławie spośród zleconych w 1997 r. 6 zadań dotyczących modernizacji i remontów dróg, w 3 przypadkach roboty wykonano z usterkami. Usterki te miały być usunięte. Na ul. Gałczyńskiego wykonawca miał obowiązek zalać połączenie ciekłu ulicznego, a przy posesji Nr 3 komisja odbioru zleciła usunięcie popękanej warstwy asfaltu. Na ul. Okólnej wykonawca miał uszczelnić pęknięcie i zlikwidować wybrzuszenie nawierzchni, ustawić znaki pionowe i słupki wskaźnikowe hydrantów oraz przyciąć drzewa i krzewy w skrajni poziomej i pionowej. Na skrzyżowaniu ulic Andersa i 11 Listopada wykonawca miał zamontować - wg ustaleń komisji odbiorczej - barierki ochronne oraz uzupełnić znaki poziome w rejonie przejścia dla pieszych. Robót tych nie wykonano. Stwierdzono dodatkowo, że komisja przy odbiorze pominęła inne usterki i braki. M.in. na ul. Gałczyńskiego przy posesji Nr 8 znajdowały się wybrzuszenia nawierzchni, a na ul. Osadniczej przy posesji Nr 40 uszkodzony był chodnik na powierzchni ok. 4 m².*
- *Oględziny - zadania modernizacyjnego (układanie nawierzchni z trylinki na powierzchni 2.304 m² ul. Sobieskiego, odebranego w dniu 31.10.1996 r. przez pracowników Urzędu Miejskiego w Malborku - wykazały, że na powierzchni ok. 120 m² (tj. 5,2%) wystąpiły zapadnięcia. Wystąpiły one przy skrzyżowaniach i w pobliżu włączów kanalizacyjnych.*

W 12 kontrolowanych gminach nie dokonywano komisyjnego odbioru robót. Najczęściej dotyczyło to robót utrzymaniowych i wyrównywania dróg żwirem lub żużlem. We wszystkich omawianych przypadkach zleceniobiorcom wypłacano całość wynagrodzenia, określonego w umowie.

- *Urząd Miejski w Lubartowie nie dokonał protokolarnego odbioru 8 spośród 29 realizowanych w latach 1996-97 robót drogowych. Nie odebrano m.in. prac dotyczących utwardzenia w 1996 r. dróg gruntowych, oraz bieżącego utrzymania ulic miejskich w 1996 r., zleconych Wojewódzkiej Dyrekcji Dróg Miejskich w Lublinie (o wartości 82,5 tys. zł).*
- *W Urzędzie Gminnym w Raniżowie nie dokonywano odbioru robót polegających na utwardzaniu dróg żwirem. Wprawdzie zadania w tym zakresie należały do obowiązków inspektora ds. inwestycji, budowy i utrzymania dróg, jednak do odbiorów zobowiązano sołtysów. Ustalono, że nie egzekwowano od sołtysów wywiązywania się z tego obowiązku. Spowodowało to dostarczanie żwiru, opłaconego przez gminę, na drogi prywatne.*

3.7.2. W 16 gminach, obejmujących tereny wiejskie stosowano nieodpowiednie technologie robót polegających na wyrównywaniu nawierzchni dróg żużlem. Nie przestrzegano bowiem postanowienia Państwowego Inspektoratu Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej w Warszawie (Nr 50/96 z dnia 25.07.1996 r.), zezwalającego na stosowanie odpadów paleniskowych w postaci żużli i popiołów do budowy lub utwardzania dróg, pod warunkiem trwałego związania ich materiałem wiążącym (urzędy wojewódzkie poinformowały gminy o tym postanowieniu).

- *W toku oględzin 3 dróg Gminy Kurów ustalono, że na dwóch istniało trwale związanie żużlu z podłożem. Natomiast na drodze w miejscowości Płonki żużel przykryty pospółką nie był związany trwale z podłożem.*
- *Oględziny 8 dróg o nawierzchni żużlowej na terenie Gminy Świdnik wykazały brak trwałego związania żużlu z podłożem. Drogi te miały także liczne wyboje, a rowy odwadniające były niedrożne (zarośnięte krzewami i zanieczyszczone).*
- *W toku kontroli Urzędu Miasta i Gminy w Miastku dokonano oględzin 3 dróg utwardzonych w 1997 r. żużlem. Na niektórych odcinkach nawierzchnia żużlowa nie miała trwałego związania z podłożem, co powodowało pylenie. W tych miejscach powstawały wyboje. Ponadto niedrożne były rowy odwadniające.*

3.7.3. Kontrolowane zarządy dróg na ogół naliczały i pobierały kary umowne w przypadku niewywiązywania się kontrahenta z obowiązków umownych, dotyczących modernizacji i remontów dróg. W 9 gminach zaniechano jednak naliczania kar, mimo że w umowach strony ustaliły stosowanie kar m.in. za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy.

- *Urząd Miasta w Kraśniku nie naliczył i nie pobrał kary za nieterminową realizację umowy z dnia 12.08.1997 r. na wybudowanie chodnika przy ul. Młodości w Kraśniku. Roboty zostały wykonane z 31-dniowym opóźnieniem. Należna gminie kara za zwłokę wynosiła 9.300 zł.*
- *Urząd Miejski w Lubartowie w latach 1996-1997 nie naliczył i nie pobrał w 4 przypadkach umownych kar za nieterminowe wykonanie robót drogowych, na łączną kwotę 11 tys. zł, w tym za 48-dniowe opóźnienie wykonania remontu ul. Krzywe Koło w Lubartowie.*
- *Miejski Zarząd Dróg w Toruniu w 1997 r. nie pobrał umownych kar za opóźnienie w opracowaniu dokumentacji projektowej (2 przypadki - kwota nie pobranych kar wynosiła 7,4 tys. zł).*

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PÓDJEŃTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Postępowanie kontrolne

W związku z kontrolą - na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK - zasięgnięto informacji w 44 jednostkach nie objętych kontrolą, m.in. w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz w Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych. W Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zasięgnięto informacji w sprawie pomocy finansowej udzielanej gminom na budowę i modernizację dróg gminnych. Natomiast w Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych uzyskano informacje dotyczące wydawania przepisów techniczno-budowlanych w zakresie drogownictwa.

W toku kontroli korzystano z pomocy biegłych (w 17 przypadkach) i specjalistów (w 8 przypadkach). Biegli i specjaliści powoływani byli do badań stanu technicznego dróg i obiektów mostowych.

Kontrolerzy NIK, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformowali 7 kierowników skontrolowanych jednostek o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, w związku z katastrofalnym stanem technicznym dróg i obiektów mostowych. We wszystkich przypadkach podjęte zostały czynności w celu zapobieżenia grożącemu niebezpieczeństwu.

W toku kontroli w 5 przypadkach kierownicy skontrolowanych jednostek pociągnęli do odpowiedzialności dyscyplinarnej 12 pracowników, odpowiedzialnych za ujawnione nieprawidłowości.

Również w toku kontroli, Burmistrz Miasta Lubartów wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z zawiadomieniem o naruszeniu dyscypliny budżetowej przez 2 pracowników Urzędu Miejskiego, w związku z nieprzestrzeganiem postanowień ustawy o zamówieniach publicznych.

Po zakończeniu kontroli w 71 jednostkach zorganizowano narady pokontrolne.

2. Podpisanie protokółów kontroli

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek. Nie zgłoszono zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli.

3. Postępowanie pokontrolne i wykonanie wniosków

Wyniki kontroli zostały przedstawione w 116 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek oraz w 8 wystąpieniach do innych jednostek. Wystąpienia zawierały oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wnioski dotyczyły w szczególności:

- uzupełnienia regulaminów organizacyjnych urzędów gminnych (miejsko-gminnych) oraz zakresów czynności pracowników merytorycznych stosownie do zadań wynikających z funkcji zarządu dróg,
- zapewnienia odpowiednich szkoleń pracownikom zarządzającym drogami,
- prowadzenia ewidencji dróg zgodnie z postanowieniami zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie ewidencji dróg publicznych⁵⁴,
- nadania odpowiedniej kategorii drogom zarządzanym przez gminy, zgodnie z postanowieniami ustawy o drogach publicznych,
- rzetelnego sporządzania sprawozdawczości dotyczącej dróg,

⁵⁴ M. P. Nr 18, poz. 122.

- przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych, zgodnie z postanowieniami Prawa budowlanego,
- opracowania wieloletnich harmonogramów realizacji potrzeb remontowych dróg,
- przestrzegania obowiązków inwestora robót budowlanych, określonych w rozdziale III Prawa budowlanego oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy,
- egzekwowania od wykonawców należytej jakości zlecanych robót drogowych, zgodnie z postanowieniami zawartych umów,
- zinwentaryzowania obiektów umieszczonych w pasie drogowym, w celu ustalenia faktycznego jego zajęcia na cele nie związane z drogownictwem,
- bieżącego naliczania i egzekwowania opłat i kar oraz wyegzekwowanie zaległości w opłatach za zajęcie pasa drogowego,
- utworzenia środka specjalnego z wpływów pochodzących z opłat i kar z tytułu zajęcia pasa drogowego.

Do ocen zawartych w 2 wystąpieniach, na podstawie art. 61 ustawy o NIK, złożone zostały zastrzeżenia:

- Zastrzeżenia złożone przez Kierownika Urzędu Rejonowego w Tarnowie zostały przez Komisję Odwoławczą w całości uwzględnione.
- Zastrzeżenia złożone przez Burmistrza Miasta i Gminy w Miastku zostały przez Komisję Odwoławczą uwzględnione częściowo.

W udzielanych odpowiedziach adresaci wystąpień informowali NIK o sposobie wykorzystania wniosków zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Do końca października 1998 r. zrealizowano 220 wniosków, 117 jest w trakcie realizacji, a 138 nie zostało dotychczas zrealizowanych.

Gminy i powołane przez nie podmioty do zarządzania drogami powiadomiły, że realizując wnioski pokontrolne podjęły działania zmierzające do:

- uzupełnienia ewidencji dróg i obiektów mostowych,
- nadania odpowiedniej kategorii drogom publicznym, które dotychczas nie posiadały żadnej kategorii,
- objęcia kontrolą stanu technicznego wszystkich dróg i obiektów mostowych,

- dostosowania regulaminów organizacyjnych urzędów gminnych (miejskich) do zadań wynikających z funkcji zarządu dróg,
- uregulowania spraw własnościowych gruntów zajętych przez drogi,
- zinwentaryzowania zajętości pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi,
- wyegzekwowania likwidacji usterek powykonawczych w związku modernizacją i remontem dróg,
- zapewnienia specjalistycznego szkolenia pracownikom zarządzającym drogami.

Natomiast wojewodowie i kierownicy urzędów rejonowych poinformowali o:

- bieżącym egzekwowaniu od zarządów dróg obowiązków określonych postanowieniami Prawa budowlanego w zakresie modernizacji dróg i obiektów mostowych:
- wystąpieniu o zwrot przez gminy nienależnie pobranej dotacji budżetowej na utrzymanie dróg
- objęciu wzmożonym nadzorem działalności miejskich zarządów dróg.

4. Inne działania pokontrolne

Wyniki kontroli dały podstawę do skierowania 2 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa oraz 3 o popełnieniu wykroczenia.

Podejrzanie popełnienia przestępstwa wiązało się z naruszeniem przepisów art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁵⁵ (przekazanie danych statystycznych w zakresie długości dróg publicznych niezgodnie ze stanem faktycznym).

Z kolei wykroczenia wiązały się z naruszeniem art. 93 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (prowadzenie robót drogowych bez uzyskania pozwolenia na budowę i nieprzeprowadzanie okresowej kontroli stanu technicznego sprawności dróg i obiektów mostowych).

⁵⁵ Dz.U. Nr 88, poz. 439, zm. z 1996 r. Nr 156, poz. 775, z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 121, poz. 769, z 1998 r. Nr 99, poz. 632.

Ponadto w związku z nieprzestrzeganiem ustawy o zamówieniach publicznych skierowano 15 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej, do regionalnych izb obrachunkowych, którymi objęto 26 osób.

5. Efekty finansowe

W toku kontroli ustalono, że zbadane jednostki wydatkowały z naruszeniem przepisów prawa (tj. ustawy o zamówieniach publicznych) kwotę w łącznej wysokości 28.031.097 zł.

Ustalono bezpośrednio i udokumentowane w protokołach kontroli nieosiągnięte dochody skontrolowanych jednostek w wyniku działań uznanych za nielegalne bądź niegospodarne wynosiły 7.053 tys. zł (z tego 6.742 tys. zł z tytułu nienaliczonych kar i opłat za zajęcie pasa drogowego oraz 311 tys. zł tytułem niewyegzekwowania kar od wykonawców robót drogowych).

W wyniku kontroli podjęto działania mające na celu odzyskanie kwoty 2.336.412 zł.

Warszawa, dnia 1999 r.

Dyrektor Departamentu
Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz
Warszawa, dnia 1999 r.

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, dnia 05.02.1999 r.