

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-4101-03/2010

Nr ewid.: 14/2011/P/10/185/KKT

Informacja o wynikach kontroli wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego

Warszawa marzec 2011 r.

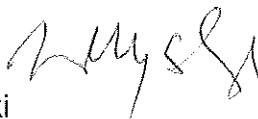
Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

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

**Informacja
o wynikach kontroli wykonywania
funkcji zarządcy dróg przez organy
samorządu terytorialnego**

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Systemów
Transportowych:

Krzysztof Wierzejski

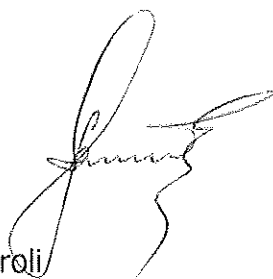


Akceptuję:

Jacek Kościelniak

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli



Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia 2. 03. 2011



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

Spis treści

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	13
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	13
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	16
3.2. Istotne ustalenia kontroli	21
3.2.1. Organizacja zarządzania drogami samorządowymi	21
3.2.2. Pozyskiwanie i wykorzystanie środków na finansowanie drogownictwa.....	23
3.2.3. Działania na rzecz zapewnienia właściwego stanu technicznego dróg oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego	27
3.2.3.1. Wykonywanie i odbiór robót drogowych.....	27
3.2.3.2. Przeprowadzanie okresowych przeglądów stanu technicznego dróg	32
3.2.3.3. Prowadzenie ewidencji dróg	33
3.2.3.4. Gospodarowanie pasem drogowym	33
3.2.3.5. Przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników	34
3.2.3.6. Zarządzanie ruchem drogowym	36
3.2.4. Pozostałe ustalenia kontroli	39
3.2.4.1. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego	39
3.2.4.2. Odszkodowania dla pieszych i kierowców	40
3.2.4.3. Bariery realizacji inwestycji drogowych.....	42
3.2.4.4. Wykonanie wniosków z poprzednich kontroli NIK.....	44
3.2.4.5. Finansowe rezultaty kontroli.....	45
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI ...	47
4.1. Przygotowanie kontroli	47
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	47
5. ZAŁĄCZNIKI.....	50
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	50
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	51
5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	52
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	53

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: *„Wykonywanie funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego”*

Numer kontroli: *P/10/185*

W okresie od 26 kwietnia 2010 r. do 27 września 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę w zakresie wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego w latach 2008 – 2010 (I półrocze)¹.

Niezadowalający stan techniczny dróg samorządowych (tj. dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych), których udział w ogólnej sieci drogowej o twardej nawierzchni w 2009 r. wynosił 93,2%², był w dużej mierze skutkiem nierzetelnego wywiązywania się organów administracji samorządowej z ciążących na nich obowiązków, określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³. Z wcześniejszych kontroli NIK wynikało bowiem, że większość zarządców dróg⁴ m.in. nie dokonywała okresowych przeglądów stanu technicznego nawierzchni drogowych i obiektów mostowych, nienależycie dokonywała odbioru prac po wykonaniu robót drogowych, nie wykorzystywała dostępnych środków na finansowanie drogownictwa, nie dysponowała fachową kadrą techniczną, niewłaściwie wypełniała obowiązki z zakresu organizacji ruchu drogowego oraz nie zapewniała należytego stanu technicznego dróg⁵.

¹ Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.).

² Łączna długość tych dróg wynosiła w 2009 r. ponad 251 tys. km.

³ Dz.U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115, ze zm.

⁴ Zob.: „Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie utrzymywania obiektów mostowych i tuneli”. NIK, Warszawa, czerwiec 2005 r., Nr ewid. 138/2005/P/04/072/KKT; „Informacja o wynikach kontroli działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych”. NIK, Warszawa, styczeń 2009 r., Nr ewid. 2/2009/P0864/KKT; „Informacja o wynikach kontroli koordynacji robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontów dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich”. NIK, Warszawa, maj 2009 r. Nr ewid. 162/2008/P/08/171/LWA; „Informacja o wynikach kontroli działalności zarządzających drogami publicznymi w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego”. NIK, Lublin, 2010 r. Nr ewid.: 11/2010/P09150/LLU.

⁵ Skutkiem złego stanu dróg jest również niski poziom bezpieczeństwa na drogach w Polsce (szacuje się, iż ponad 30% wypadków drogowych zdarza się przede wszystkim z powodu złego stanu technicznego dróg).

Mając na uwadze powyższe ustalenia oraz fakt, iż jednym z głównych zagrożeń dla sprawnego funkcjonowania transportu drogowego w Polsce był, i nadal pozostaje, zły stan techniczny dróg publicznych, celem niniejszej kontroli było dokonanie ponownej oceny działalności organów samorządu terytorialnego w zakresie:

- realizacji ustawowych zadań dotyczących planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg publicznych;
- pozyskiwania i wykorzystania środków na finansowanie drogownictwa, w tym w ramach realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych na lata 2008-2011⁶;
- utrzymania stanu technicznego sieci drogowej;
- organizacyjnego i kadrowego przygotowania do pełnienia funkcji zarządcy dróg.

Ponadto, w toku kontroli zbadano funkcjonowanie audytu wewnętrznego oraz ewentualne występowanie mechanizmów korupcyjnych i zjawisk korupcyjnych na styku interesu publicznego i prywatnego.

Kontrolę przeprowadzono w wojewódzkich i powiatowych zarządach dróg, w zarządach dróg miast na prawach powiatu oraz w gminach⁷. Ogółem kontrolą objęto 31 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 19 zarządów i 12 zarządców dróg. W sześciu przypadkach skontrolowano zarówno zarząd, jak i zarządcę dróg⁸ i w takiej samej liczbie przypadków (6), tj. w sytuacji gdy nie było jednostki organizacyjnej, będącej zarządem drogi, utworzonej przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy - kontrolą objęto tylko zarządców dróg, którymi są dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

⁶ Ustanowionego na podstawie art. 117 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) uchwałą Nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 roku.

⁷ Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik 5.1.

⁸ W sytuacjach, gdy występował podział realizacji ustawowych zadań w zakresie drogownictwa pomiędzy zarządcą a utworzonym przez niego zarządem dróg.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność skontrolowanych zarządców dróg w latach 2008 – 2010 (I półrocze) w zakresie nadzoru nad jakością wykonywanych robót drogowych, rzetelnością ich odbioru, a także przeglądu dróg w okresie gwarancyjnym i egzekwowaniu uprawnień inwestora wobec wykonawcy robót w okresie objętym gwarancją. Z powodu niezgodności z obowiązującymi przepisami prawa, bądź nierzetelności - negatywnie oceniono również działalność skontrolowanych zarządców w zakresie przeprowadzania kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych, organizacji ruchu drogowego⁹ oraz prowadzenia ewidencji dróg¹⁰.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości w działalności organów samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania pozostałych zadań zarządcy dróg, określonych w ustawie o drogach publicznych. Dotyczyło to zadań polegających w szczególności na pozyskiwaniu środków na finansowanie drogownictwa oraz gospodarowania pasem drogowym. W latach 2008 - 2009 faktycznie poniesione wydatki na drogi wzrosły w skontrolowanych jednostkach o 24,1%, a zaplanowane na ten cel wydatki na 2010 r. były o 32,1% wyższe od poniesionych w 2009 roku. Stopień wykorzystania zaplanowanych środków wzrósł zaś z 86,6% w 2008 r. do 92,0% w 2009 roku. Legalna i rzetelna była działalność większości zarządców dróg (88,0%) w zakresie gospodarowania pasem drogowym.

⁹ Unormowanej w ustawie z dnia z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 ze zm.).

¹⁰ Wszystkie wymienione w tym akapicie nieprawidłowości występowały, w zróżnicowanym stopniu, w każdej ze skontrolowanych jednostek.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Większość kompetencji w kontrolowanym zakresie, tj. określonych w ustawie o drogach publicznych oraz ustawie Prawo o ruchu drogowym, zarządcy dróg samorządowych przekazali utworzonym zarządom dróg¹¹, pozostawiając w swojej gestii głównie sprawy związane z pozyskiwaniem zewnętrznych środków na finansowanie drogownictwa. Istotnym utrudnieniem w sprawnym zarządzaniu drogami w miastach (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) stanowiło funkcjonowanie kilku zarządców dróg [s. 21 - 23]¹².
2. Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego skutecznie podejmowały działania w zakresie pozyskiwania środków na finansowanie budowy, przebudowy, modernizacji, remontu i utrzymania bieżącego sieci drogowej. Dotyczyło to zarówno środków budżetowych, jak i pozyskanych z innych źródeł, w tym środków finansowych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (NPPDL). W latach 2008 - 2009 środki z innych źródeł stanowiły ok. 20% ogólnej kwoty wydatków na drogi. W okresie tym nastąpiła również poprawa stopnia wykorzystania zaplanowanych wydatków na drogownictwo (z 86,6% w 2008 r. do 92,0% w 2009 r.)¹³. Głównymi przyczynami niepełnego wykonywania planów wydatków były niesprzyjające warunki atmosferyczne w okresie jesienno-zimowym, wydłużony okres prowadzenia postępowań przetargowych, bądź opóźnienia w uregulowaniu stanu prawnego gruntów, a także oszczędności środków w wyniku zakończenia postępowań przetargowych lub rozliczeń powykonawczych [s. 23 - 27].
3. Skontrolowane jednostki samorządowe nierzetelnie sprawowały nadzór inwestorski nad jakością zlecanych robót drogowych. Nieprawidłowości pod tym względem stwierdzono w 21 jednostkach (tj. 84% badanych). Dotyczyło to występowania nieprawidłowości zarówno na etapie wykonywania oraz odbioru robót, jak i na etapie dokonywania przeglądu dróg w okresie gwarancyjnym

¹¹ Na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Dotyczyło to 76% zarządców dróg objętych kontrolą.

¹² W nawiasach kwadratowych podano strony, na których zostały szerzej opisane poszczególne zagadnienia.

¹³ W skontrolowanych jednostkach planowane wydatki na 2010 r. z przeznaczeniem na drogownictwo były o 42,1% wyższe niż w 2008 roku.

oraz usuwania wad powykonawczych ujawnionych w tym okresie. W przypadku 18 jednostek (72%) stwierdzono także nierzetelne bieżące utrzymywanie dróg. Spośród 120 zbadanych odcinków dróg po wykonanych robotach, w 58 przypadkach (48,3%) występowały istotne wady w nawierzchni drogowej (koleiny, nierówności, pęknięcia, spękania, zapadnięte lub zawyżone studzienki), a w 40 przypadkach (33,3%) stwierdzono niewłaściwe bieżące utrzymanie dróg (głównie brak odwodnienia poboczy. Ustalenia kontroli wskazują, że nadzór inwestorski nad jakością zleczanych robót drogowych stanowi obszar zagrożony korupcją)¹⁴ [s. 27 - 29].

4. Negatywny wpływ na stan techniczny dróg samorządowych miały – przy niedostatecznej nośności mostów, nawierzchni i podbudowy tych dróg - nielegalne¹⁵ przejazdy pojazdów nienormatywnych (przeciążonych). Skontrolowane zarządy dróg w większości przypadków (80% zbadanych) nie korzystały z możliwości - określonych w art. 129d ustawy Prawo o ruchu drogowym - przeprowadzania kontroli ruchu drogowego w obecności funkcjonariusza Policji bądź inspektora Transportu Drogowego w stosunku do pojazdów powodujących uszkodzenie lub niszczenie drogi. Należy przy tym podkreślić, że podejmowanie współpracy z Policją, bądź Inspekcją Transportu Drogowego - przynosiło pozytywne rezultaty w zakresie ujawniania nielegalnych przejazdów nienormatywnych¹⁶, jak i poprawy organizacji ruchu drogowego [s. 34 - 36].
5. W co piątej skontrolowanej jednostce ujawniono naruszenie przepisów art. 62 ustawy dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷, dotyczących przeprowadzania

¹⁴ Należy przy tym podkreślić, że legalna, rzetelna i gospodarna była działalność większości skontrolowanych zarządców (88%) w zakresie udzielania zamówień publicznych na zimowe utrzymanie dróg. Zarządy te przeprowadzały również kontrole wykonywania przez zleceniobiorców postanowień umów o zimowe utrzymanie dróg. Jednak tylko 3 zarządy nałożyły i wyegzekwowały kary pieniężne za nierzetelną realizację zamówienia. Wyniki analizy odpowiedzi zarządów na skargi dotyczące zimowego utrzymania dróg wskazują natomiast, że zbyt tolerancyjnie egzekwowano rzetelną realizację obowiązków przez wykonawców zamówienia. W ocenie NIK, może to także stanowić obszar zagrożony korupcją [s. 30 - 31].

¹⁵ Tj. z naruszeniem przepisów art. 61 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

¹⁶ Np., pracownicy Dolnośląskiej Służby Dróg i Komunikacji we Wrocławiu przeprowadzili w latach 2008 -2010 (I półrocze) z udziałem Inspekcji Transportu Drogowego 78 operacji ważenia pojazdów samochodowych. Łączna wysokość kar wymierzonych przez tę Inspekcję w wyniku ważenia pojazdów wyniosła 601 tys. zł.

¹⁷ Dz.U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118, ze zm. Ujawnione okoliczności wskazują na uzasadnione podejrzenie popełnienia wykroczeń z art. 91 pkt 2 i art. 93 pkt 8 Prawa budowlanego.

okresowych kontroli stanu technicznego dróg. W trzech jednostkach nie przeprowadzono takich kontroli w ogóle, a w dwóch - kontrole te przeprowadzały osoby nieuprawnione. Ponadto, w 10 jednostkach (tj. w 40% zbadanych zarządów dróg) nierzetelnie sporządzano protokoły z okresowych kontroli stanu technicznego. W protokołach tych m.in. brakowało zapisów, czy zostały usunięte usterki z poprzednich przeglądów. W rezultacie, dane pozyskiwane z okresowych przeglądów nie mogły stanowić dla kierownictwa zarządów dróg podstawy do całościowej oceny stanu technicznego sieci drogowej. [s. 32].

6. W 14 skontrolowanych jednostkach (56%) nierzetelnie prowadzona była ewidencja dróg¹⁸. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały przede wszystkim na braku, niekompletności, bądź nieaktualnianiu ewidencji dróg. W konsekwencji, kierownictwo tych jednostek nie posiadało podstawowych informacji o parametrach techniczno-eksploatacyjnych dróg i obiektów mostowych, co mogło również mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego [s. 33].
7. Większość skontrolowanych jednostek (80%) nierzetelnie realizowała obowiązki związane z zarządzaniem ruchem na drogach publicznych oraz wykonywaniem nadzoru nad tym zarządzaniem. Stanowiło to potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ organizacja ruchu¹⁹ decyduje - wraz ze stanem technicznym drogi oraz zachowaniami kierujących pojazdami - o tym bezpieczeństwie. Na przykład, w 6 skontrolowanych zarządach (24%) ujawniono brak zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla dróg nowo wybudowanych lub dla dróg, gdzie organizacja ta uległa zmianie²⁰. W 16 jednostkach (64%) oznakowanie dróg

¹⁸ Tj. nie zawierała danych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz.U. Nr 67, poz. 582).

¹⁹ Przez „organizację ruchu” rozumie się mające wpływ na ruch drogowy: geometrię drogi i zakres dostępu do drogi, sposób umieszczenia znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów.

²⁰ Nieprawidłowości te stanowiły naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729).

było zaś niezgodne z obowiązującymi projektami organizacji ruchu. Nieprawidłowości w omawianym zakresie polegały głównie na braku elementów oznakowania, występowania oznakowania zbędnego (tj. nieprzewidzianego w projektach organizacji ruchu), zdewastowaniu znaków bądź złej widoczności oznakowania (najczęściej z powodu zasłonięcia przez zieleń przydrożną) [s. 36 - 39].

8. Z ustaleń kontroli wynika, że nadal nie został zakończony proces regulowania stanu prawnego gruntów pod drogami samorządowymi. Jeszcze nie wszystkie nieruchomości zajęte pod te drogi zostały należycie wyodrębnione²¹. Podstawową przyczyną tego stanu były niewystarczające środki finansowe samorządów z przeznaczeniem na wypłatę odszkodowań właścicielom gruntów [s. 42 - 44].
9. W skontrolowanych jednostkach obszar zarządzania drogami publicznymi był marginalnie traktowany przez audyt wewnętrzny. Spośród 18 zarządów bądź zarządców dróg, które miały obowiązek zatrudnienia audytora wewnętrznego, jedynie w 4 jednostkach audyt zajmował się zagadnieniami zarządzania drogami, stwierdzając przy tym istotne nieprawidłowości. Niepodejmowanie przez audyt wewnętrzny badań, dotyczących zarządzania drogami samorządowymi, pozbawiało kierownictwo zarządów stosownych informacji o charakterze i przyczynach nieprawidłowości w tym zakresie [s. 39 - 40].

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej w istotny sposób wzrosły nakłady na budowę, przebudowę, remont i utrzymanie dróg publicznych,

²¹ Przepis art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872, ze zm.) określa, że nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Stosownie do ust. 2, odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, wypłaca gmina – w odniesieniu do dróg będących w dniu 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi lub Skarb Państwa – w odniesieniu do pozostałych dróg. Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, o których mowa w ust. 1, jest ostateczna decyzja wojewody (ust. 3).

zarządzanych przez samorządy terytorialne (gminne, powiatowe i wojewódzkie). Nakłady ogółem na te zadania wzrosły bowiem z 4.394,0 mln zł w 2003 r. do 13.767,6 mln zł w 2009 r.²², tj. ponad 3-krotnie, w tym nakłady inwestycyjne ponad 4-krotnie. Wzrost przedmiotowych nakładów nie skutkował jednak istotną poprawą stanu technicznego dróg samorządowych.

Wyniki kontroli wskazują, że jedną z przyczyn braku zadowalającego postępu w stanie omawianych dróg było nierzetelne sprawowanie nadzoru inwestorskiego zarówno na etapie wykonawstwa i odbioru robót drogowych, jak i w okresie objętym gwarancją. Istotną przyczyną przedwczesnego niszczenia dróg były nielegalne przejazdy przeciążonych pojazdów samochodowych zwłaszcza w sytuacji, gdy zarządcy dróg nie wykorzystywali dostępnych możliwości eliminowania takich przejazdów. Z ustaleń kontroli wynika także, że zadaniem wykraczającym poza możliwości finansowe samorządów pozostaje nadal nieregulowany stan prawny części gruntów w obrębie pasa drogowego. Ponadto, z powodu braku koordynacji działań zarządców dróg (krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych), funkcjonujących na terenie miast (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) występowały istotne utrudnienia komunikacyjne, a zwłaszcza w zakresie organizacji robót drogowych, organizacji ruchu, a także zimowego utrzymania dróg.

W związku z przedstawionymi wynikami niniejszej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi pod adresem zarządców dróg samorządowych o:

- 1) podjęcie stosownych działań zmierzających do wzmocnienia nadzoru nad: jakością wykonywanych robót drogowych, rzetelnym ich odbiorem, korzystaniem z uprawnień inwestora w okresie gwarancji, prowadzoną ewidencją dróg oraz ich oznakowaniem;**
- 2) zwiększenie zainteresowania problematyką zarządzania drogami przez audyt wewnętrzny;**
- 3) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników pojazdów przekraczających normy (przeciążone), zwłaszcza poprzez ich kontrole z udziałem funkcjonariuszy Policji i inspektorów Transportu Drogowego;**

²² Na podstawie informacji pozyskanych – w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – w Instytucie Badawczym Dróg i Mostów w Warszawie.

- 4) **podjęcie stosownych działań zmierzających do przedstawienia problemu uregulowania stanu prawnego gruntów pod pasami drogowymi na forum obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego²³, w celu dokonania przeglądu i oceny warunków finansowych regulowania stanów prawnych nieruchomości, znajdujących się w obrębie pasa drogowego;**
- 5) **usprawnienie koordynacji działań - zwłaszcza w zakresie robót drogowych i zimowego utrzymania dróg - między zarządcami poszczególnych dróg w miastach.**

Niezależnie od powyższych wniosków Najwyższa Izba Kontroli wnosi pod adresem Ministra Infrastruktury, tj. do ministra właściwego do spraw transportu i budownictwa - o wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń zarządców dróg w stosowaniu rozwiązań prawnych wprowadzonych po zmianie w 2008 r. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych i podjęcie prac legislacyjnych mających na celu dalsze usprawnienie procedury przygotowania inwestycji drogowych, m.in. poprzez wprowadzenie do przywołanej ustawy przepisów określających, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (decyzje ZRID) dla danej inwestycji obejmuje wszystkie roboty budowlane, niekoniecznie związane z samą drogą publiczną – które są jednak konieczne do realizacji planowanej inwestycji oraz rozszerzenie przepisów art. 11a ust. 1 powyższej ustawy o możliwość występowania z wnioskiem o wydanie decyzji ZRID, również przez zarząd drogi, w sytuacjach gdy został on powołany.

²³ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 759).

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Do najważniejszych aktów prawnych, regulujących problematykę wykonywania funkcji zarządców dróg m.in. przez organy samorządu terytorialnego²⁴, należy zaliczyć ustawę o drogach publicznych. Stosownie do art. 2 ust. 1 tej ustawy - drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej - dzielą się na drogi krajowe²⁵, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne. Organ jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1).

Zadania zarządców dróg określają także przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym. Stosownie do przepisów art. 10 tej ustawy marszałek województwa zarządza ruchem na drogach wojewódzkich, starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych, a prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

Z przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego²⁶ wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są przez samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich (art. 3 ust. 1 pkt 2), a samorząd powiatowy - w odniesieniu do dróg powiatowych (art. 3 ust. 1 pkt 3). Zadania w tym zakresie – w odniesieniu do dróg gminnych - finansowane są z budżetów gmin (art. 3 ust. 2). W granicach miast na prawach powiatu zadania te, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, finansowane są z budżetów tych miast (art. 3 ust. 3).

Do innych aktów prawnych o randze ustawowej, pozostających w związku z przedmiotem kontroli należy m.in. zaliczyć: ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo

²⁴ Szersze omówienie stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności zawiera załącznik 5.3.

²⁵ Przepisy art. 17 ust. 1 określają zakres działania ministra właściwego do spraw transportu. Należy do nich m.in. wydawanie przepisów techniczno-budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

²⁶ Dz.U. Nr 267, poz. 2251, ze zm.

budowlane; ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷; ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸; ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁹; ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁰; ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³¹; ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³², ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³³ a także ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³⁴.

Niezależnie od powyższych aktów prawnych o randze ustawowej, problematykę objętą kontrolą regulowały przepisy aktów wykonawczych do tych ustaw, a zwłaszcza:

- 1) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom - wydane na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy o drogach publicznych;
- 2) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach³⁵ - wydane na podstawie art. 18a ust. 7 ustawy o drogach publicznych;
- 3) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³⁶ - wydane na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy Prawo o ruchu drogowym;
- 4) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania

²⁷ Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759, ze zm. ,

²⁸ Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, ze zm.

³⁰ Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz.1590, ze zm.

³¹ Dz.U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114, ze zm.

³² Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

³³ Dz.U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526, ze zm.

³⁴ Dz.U. z 2008 r., Nr 193, poz. 1194, ze zm.

³⁵ Dz.U. Nr 67, poz. 583.

³⁶ Dz.U. Nr 177, poz. 1729.

dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych³⁷ - wydane na podstawie art. 42 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;

- 5) rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³⁸ - wydane na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane;
- 6) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego³⁹ - wydane na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

³⁷ Dz.U. Nr 53, poz. 435.

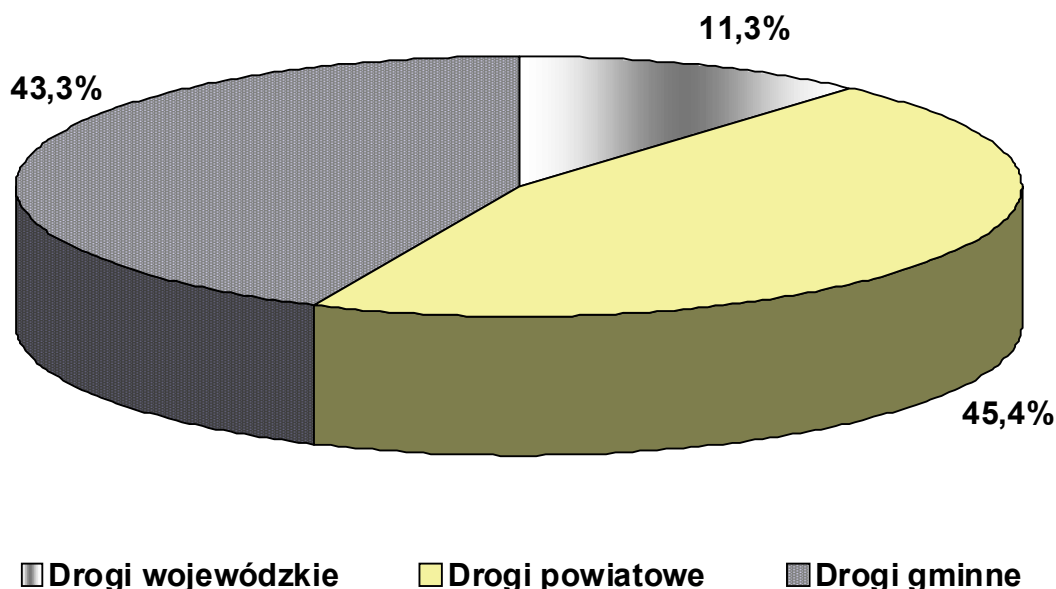
³⁸ Dz.U. Nr 43, poz. 430.

³⁹ Dz.U. Nr 138, poz. 1554.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Na koniec 2009 r. łączna długość dróg publicznych o twardej nawierzchni wynosiła 268.807 km⁴⁰. Większość tych dróg (93,2%, tj. 251.097 km) była zarządzana i finansowana przez jednostki samorządu terytorialnego (wojewódzkie, powiatowe i gminne). Pozostałą długość dróg publicznych stanowiły drogi krajowe zarządzane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA)⁴¹. Strukturę dróg samorządowych o twardej nawierzchni w 2009 r. - w podziale na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne - ilustrują dane na rys. 1.

Rys. 1. Struktura dróg samorządowych o twardej nawierzchni w 2009 r. (w %)⁴².



Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS, IBDiM oraz GDDKiA.

⁴⁰ Dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) „Transport, wyniki działalności w 2009 r.” oraz Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w Warszawie (IBDiM). Do dróg o twardej nawierzchni – stosownie do tych opracowań - zalicza się drogi o nawierzchni twardej ulepszonej (z kostki kamiennej, klinkieru, betonu, z płyt kamiennieo-betonowych, bitumu) oraz drogi o nawierzchni nieulepszonej (o nawierzchni tłuczniowej i brukowej). W 2008 r. długość dróg publicznych o twardej nawierzchni wynosiła 262.230 km, z czego 244.549 km przypadało na drogi samorządowe, których udział był taki sam jak w 2009 r., tj. wynosił 93,2%.

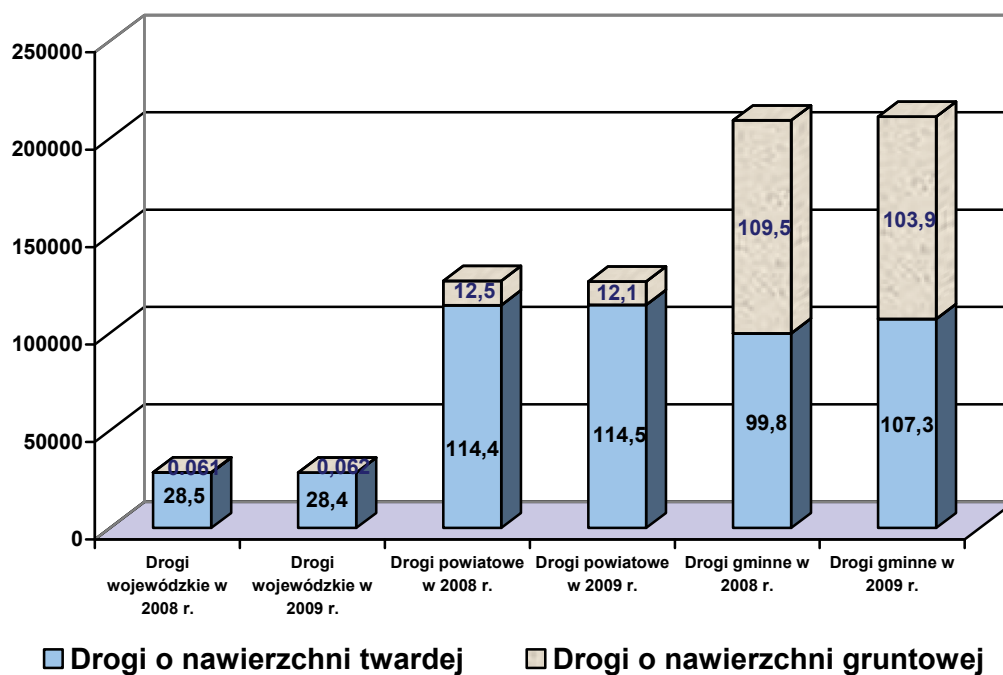
⁴¹ Długość dróg krajowych wynosiła 17.680,7 km w 2008 r. i 17.709,9 km w 2009 roku.

⁴² Struktura tych dróg w 2008 r. była zbliżona do struktury w 2009 r. i przedstawiała się następująco: drogi wojewódzkie stanowiły 11,6%, drogi powiatowe – 46,8% i drogi gminne – 41,6%. Między 2008 r. i 2009 r. nastąpił zatem niewielki wzrost udziału dróg wojewódzkich (o 0,6 pkt. proc.) i powiatowych (o 1,1 pkt. proc.) oraz spadek udziału dróg gminnych (o 1,7 pkt. proc.).

Badając drogi zarządzane przez jednostki samorządu terytorialnego należy mieć na uwadze fakt, że - oprócz dróg o twardej nawierzchni - w ich skład wchodzi także drogi o nawierzchni gruntowej⁴³. Po uwzględnieniu długości dróg o nawierzchni gruntowej ogólna długość dróg samorządowych wynosiła 364.793 km w 2008 r. oraz 366.251 km w 2009 roku. Udział dróg o nawierzchni gruntowej w ogólnej długości analizowanych dróg samorządowych wynosił zatem średnio 32,9% w 2008 r. oraz 31,4% w 2009 roku.

Długość poszczególnych dróg samorządowych w podziale na drogi o twardej i gruntowej nawierzchni przedstawiają dane na rys. 2.

Rys. 2. Długość dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych w 2009 r. według rodzaju nawierzchni (w tys. km).



Źródło: Opracowano na podstawie danych IBDiM.

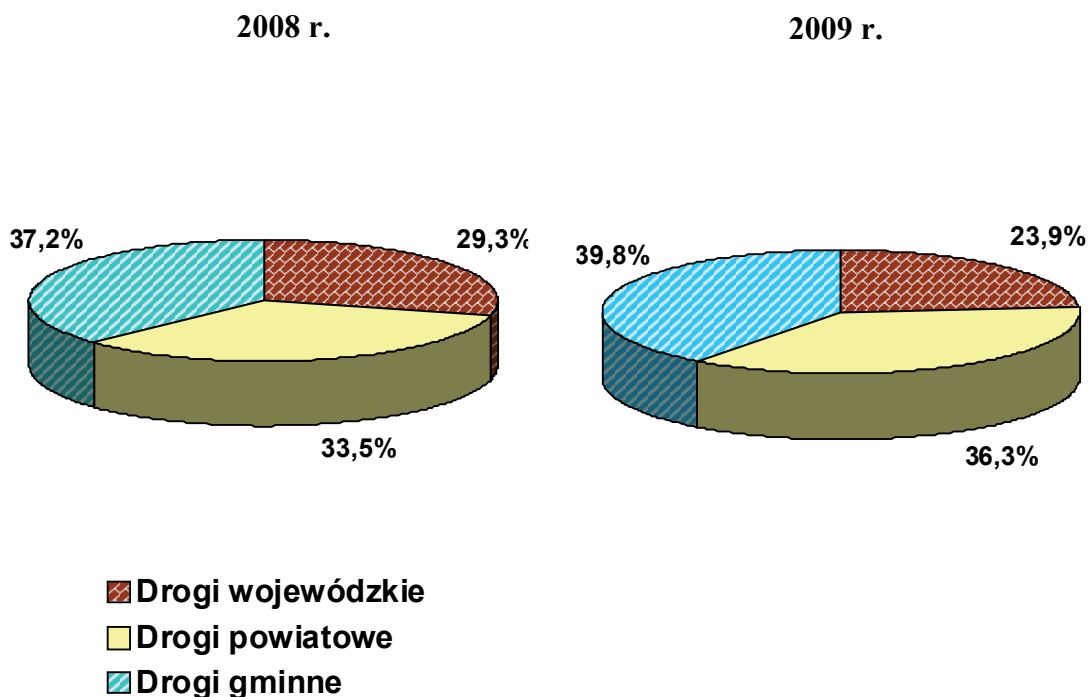
Niewielki spadek udziału dróg o nawierzchni gruntowej w ogólnej długości analizowanych dróg samorządowych (średnio o 1,5 pkt. proc.) był głównie skutkiem działalności inwestycyjnej samorządów w zakresie budowy bądź modernizacji dróg. Ponad 9% dróg powiatowych oraz prawie połowa dróg gminnych to jednak drogi

⁴³ Do dróg o nawierzchni gruntowej zalicza się drogi o nawierzchni z gruntu rodzimego oraz utrwalone w wyniku specjalnych zabiegów i preparacji gruntu rodzimego przy pomocy mieszanin wykonanych z gliny, żwiru, żużla, itp.

o nawierzchni gruntowej, które wymagają nakładów finansowych na ulepszenie ich nawierzchni.

Wydatki ogółem poniesione na infrastrukturę drogową przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 r. wyniosły 9.383,7 mln zł, z czego 4.625,0 mln zł stanowiły wydatki inwestycyjne⁴⁴. W 2009 r. wydatki ogółem na ten cel wyniosły 13.767,6 mln zł, z czego 7.846,0 mln zł przeznaczono na inwestycje drogowe. Tak więc, w okresie tym, wydatki ogółem na infrastrukturę drogową jednostek samorządu terytorialnego wzrosły średnio o 46,7%, a wydatki na inwestycje drogowe – o 69,7%. Zmiany w strukturze wydatków ogółem oraz w strukturze wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę drogową jednostek samorządowych w podziale na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne - ilustrują odpowiednio dane na rys. 3 i 4.

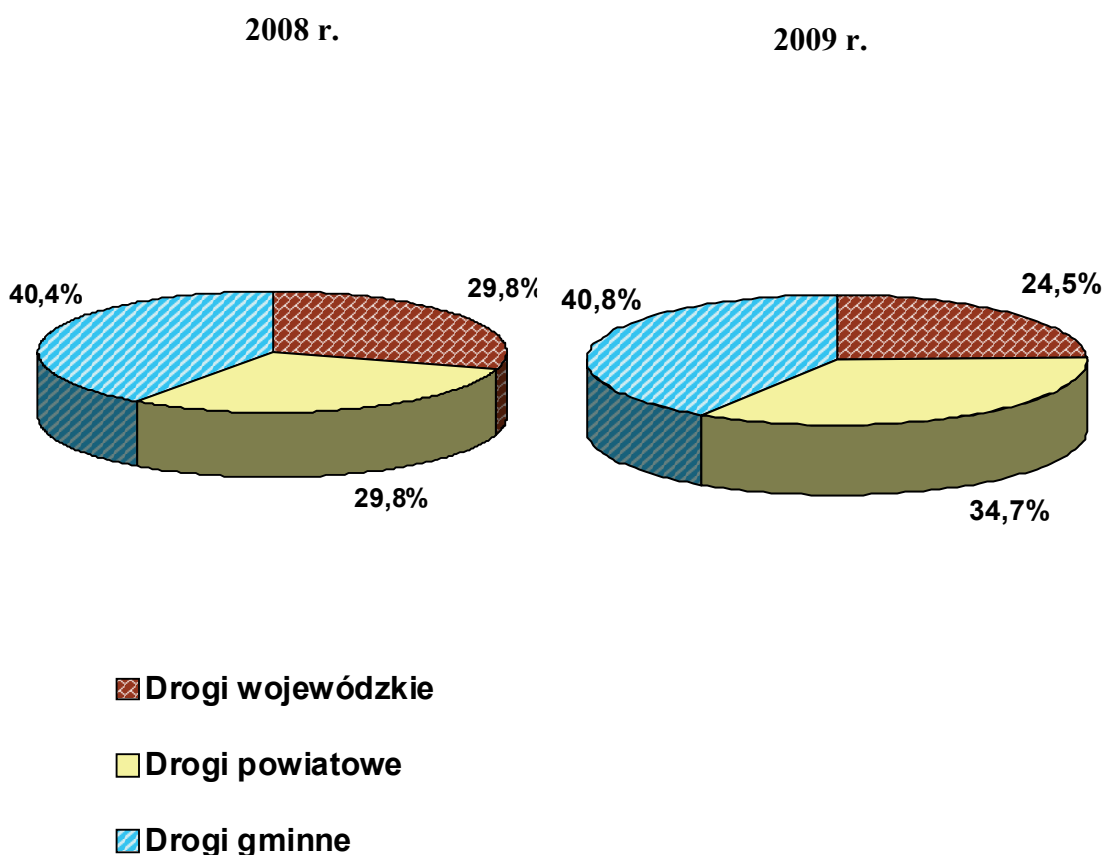
Rys. 3. Struktura wydatków ogółem według rodzajów dróg samorządowych w 2008 r. i w 2009 r. (w %)



Źródło: Opracowano na podstawie danych IBDiM.

⁴⁴ Przeznaczone na budowę, przebudowę i rozbudowę dróg oraz obiektów mostowych.

Rys. 4. Struktura wydatków inwestycyjnych według rodzajów dróg samorządowych w 2008 r. i w 2009 r. (w %)



Źródło: Opracowano na podstawie danych IBDiM.

W łącznej kwocie nakładów ogółem na drogi samorządowe nastąpił w latach 2008 - 2009 nieznaczny wzrost udziału tych wydatków na drogi powiatowe (o 3,2 pkt. proc.) oraz gminne (o 2,7 pkt. proc.). Zmniejszył się natomiast udział przedmiotowych wydatków na drogi wojewódzkie (o 5,9 pkt. proc.). Podobne zmiany wystąpiły w omawianej strukturze pod względem wydatków inwestycyjnych. W wydatkach tych zwiększył się głównie udział dróg powiatowych (o 4,9 pkt. proc.).

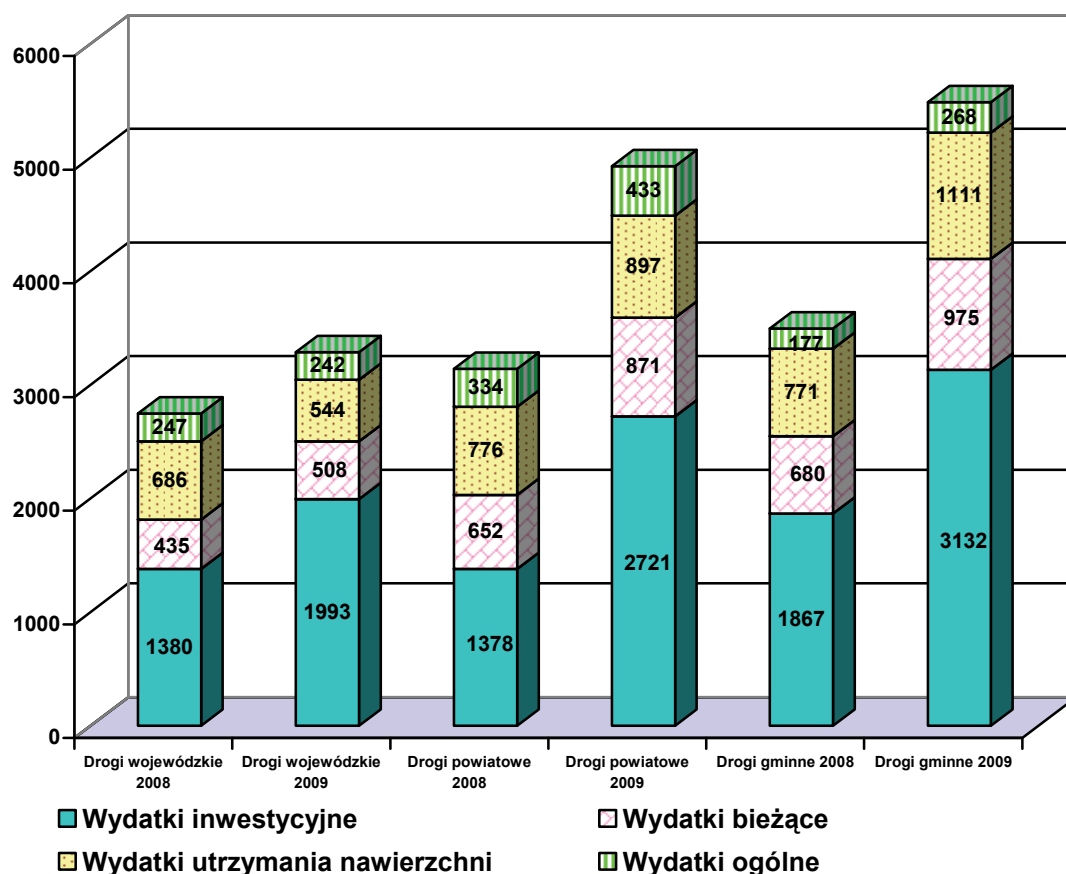
Strukturę rodzajową nakładów na infrastrukturę dróg samorządowych w latach 2008 – 2009, w podziale na wydatki inwestycyjne, wydatki bieżące⁴⁵, wydatki utrzymania nawierzchni⁴⁶ i wydatki ogólne⁴⁷ przedstawiają dane na rys. 5.

⁴⁵ Wydatki na sfinansowanie robót drogowo-mostowych.

⁴⁶ Wydatki na remonty dróg i obiektów mostowych.

⁴⁷ Wydatki działów administracji drogowej związane z zarządzaniem, administrowaniem oraz nadzorem dróg.

Rys. 5. Struktura rodzajowa nakładów na drogi samorządowe w 2008 r. i w 2009 r. (w mln zł)



Źródło: Opracowano na podstawie danych IBDiM.

W największym stopniu wzrosły w latach 2008 – 2009 wydatki - zarówno ogółem, jak i inwestycyjne - na finansowanie dróg powiatowych (odpowiednio o 59,0% i 97,5%). W nieco mniejszym stopniu wzrosły te wydatki w przypadku dróg gminnych (odpowiednio o 57,1% i 67,7%). Najmniejszy natomiast przyrost omawianych wydatków dotyczył dróg wojewódzkich. Wzrost wydatków ogółem na finansowanie tych dróg wyniósł bowiem 19,5%, a wydatków inwestycyjnych – 44,4%.

Pomimo wzrostu (w latach 2008 – 2009) wydatków na finansowanie powyższych kategorii dróg samorządowych, zwłaszcza powiatowych i gminnych, to ich wielkość - w przeliczeniu na 1 km drogi - była od kilku do kilkudziesięciu razy mniejsza od tak

liczonych wydatków na drogi krajowe⁴⁸. Różnice pod tym względem występowały także pomiędzy wydatkami na 1 km dróg samorządowych. W porównaniu z drogami wojewódzkimi, wydatki na 1 km dróg powiatowych było prawie trzykrotnie mniejsze, a wydatki na 1 km dróg gminnych - ponad czterokrotnie mniejsze.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Organizacja zarządzania drogami samorządowymi

Wszyscy skontrolowani zarządcy dróg wojewódzkich, tj. zarządy województw, przekazali – w trybie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych – większość kompetencji w zakresie zarządzania drogami, dyrektorom wojewódzkich zarządów dróg. Spośród 6 skontrolowanych miast na prawach powiatu, w 4 przypadkach prezydenci tych miast przekazali w powyższym trybie dyrektorom zarządów dróg większość kompetencji w zakresie zarządzania drogami⁴⁹. W 11 przypadkach - spośród 13 powiatów objętych kontrolą – zarządy powiatów przekazały większość kompetencji z zakresu zarządzania drogami, dyrektorom powiatowych zarządów dróg⁵⁰. W obu skontrolowanych gminach (tj. w Inowrocławiu i Szubinie) nie utworzono zarządów dróg gminnych, a zadania zarządcy dróg – stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych – pełnili prezydent miasta oraz burmistrz⁵¹.

Sprawy związane z pozyskiwaniem pozabudżetowych środków na finansowanie drogownictwa (tj. innych niż budżety samorządowe) pozostawały w gestii zarządców dróg. Ustalenia kontroli wykazały, że powołanie zarządu dróg lub jego brak nie miało wpływu zarówno na sprawność zarządzania drogami, jak i zarządzania ruchem drogowym.

Część zadań przekazanych zarządom dróg z zakresu zarządzania drogami zlecana była także jednostkom zewnętrznym. Dotyczyło to głównie pomiarów natężenia ruchu drogowego, aktualizacji ewidencji dróg publicznych oraz okresowej kontroli

⁴⁸ Na przykład, wydatki na 1 km długości dróg krajowych były w 2009 r. ok. 9 razy większe od wydatków przypadających na 1 km dróg wojewódzkich (odpowiednio 1.055,3 tys. zł i 115,5 tys. zł), prawie 27 razy większe w przypadku dróg powiatowych (39,4 tys. zł) i ponad 40 razy większe od takich wydatków na drogi gminne (26 tys. zł).

⁴⁹ Prezydenci miasta Biała Podlaska i Ruda Śląska nie skorzystali z tych ustawowych uprawnień.

⁵⁰ Zarządów takich nie powołano w powiatach: legionowskim i nowodworskim.

⁵¹ Tj. Prezydent Miasta Inowrocławia i Burmistrz Szubina.

stanu technicznego obiektów mostowych (co najmniej raz na 5 lat⁵²). Przyczyną zlecenia tych zadań był przede wszystkim brak w niektórych kontrolowanych jednostkach pracowników posiadających wymagane uprawnienia budowlane (niedobór pracowników z uprawnieniami budowlanymi stwierdzono w 10 spośród 25 skontrolowanych zarządów dróg samorządowych), a także niewystarczająca liczba pracowników przeprowadzających postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu drogownictwa, ewidencji dróg, przygotowywania i prowadzenia postępowań przetargowych oraz koordynowania realizacji zadań inwestycyjnych (w tym zakresie braki kadrowe występowały w 18 spośród 25 kontrolowanych zarządów dróg). W konsekwencji tych braków, w kontrolowanych jednostkach występowały nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie prowadzenia ewidencji dróg, dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych oraz zarządzania ruchem drogowym. Ponadto sprawnemu zarządzaniu drogami w miastach, z wyłączeniem miast na prawach powiatu, nie sprzyjało funkcjonowanie kilku zarządców w tych miastach⁵³.

Do podstawowych przyczyn występowania trudności w zapewnieniu wystarczającej obsady stanowisk specjalistyczną kadrami należy m.in. zaliczyć:

- oferowanie specjalistom lepszych warunków płacowych przez firmy i instytucje związane z budową dróg krajowych;
- ograniczone możliwości uzyskiwania uprawnień budowlanych przez inżynierów zatrudnionych w samorządach, co nie skłania ich do rozpoczynania kariery zawodowej w samorządowych zarządach dróg;

⁵² Wymaganej przepisem art. 62 ust.1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

⁵³ Np.: w Inowrocławiu (80 tys. mieszkańców) funkcjonowało czterech zarządców dróg, a prezydent miasta zarządzał tylko drogami gminnymi. Zdaniem Prezydenta Inowrocławia problemy z funkcjonowaniem czterech zarządców dróg w mieście mają istotny wpływ na sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Podstawowym problemem jest brak realizacji zaplanowanych inwestycji ze względu na zmiany w przyjętych planach finansowych, zależnie od dodatkowych źródeł finansowania. Nakłady finansowe na różne kategorie dróg są zróżnicowane. W związku z tym każdy z czterech zarządców często przeprowadza remonty w różnym okresie, bez porozumienia z pozostałymi zarządcami. Ma to istotny wpływ na brak spójności w rozwoju sieci drogowej. Ważnym problemem jest także brak koordynacji w zakresie bieżącego utrzymania dróg (cztery różne instytucje decydują o nakładach finansowych oraz sposobie i terminie prac). W tej sytuacji, w okresie zimowym dochodzi do tego, że pług odśnieżający drogi jednego zarządcy nie odśnieża dróg innych zarządców pomimo, iż tamtędy przejeżdża. Kolejne problemy pojawiają się w związku z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi przy zróżnicowanych stawkach opłat. Utrudnieniem dla przedsiębiorców jest konieczność występowania do różnych zarządców z wnioskiem dotyczącym zajęcia pasa drogowego. W mieście funkcjonują także różni operatorzy strefy płatnego parkowania, co jest znacznym utrudnieniem dla mieszkańców. Brak jest także spójności w pracach przy odnawianiu znaków drogowych czy wyznaczaniu ścieżek rowerowych.

- dużą płynność specjalistycznej kadry tuż po rozpoczęciu pracy w jednostkach samorządowych.

Ustalono, iż ograniczenia finansowe przekładają się na możliwości zatrudniania specjalistycznej kadry w zarządach dróg, posiadającej praktyczne umiejętności w sprawnym przygotowaniu projektów inwestycyjnych, w tym objętych dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej oraz mającej uprawnienia do dokonywania przeglądów stanu technicznego dróg i obiektów mostowych. Zlecenie realizacji takich zadań na zewnątrz powoduje natomiast wzrost kosztów zarządzania drogami, a tym samym ogranicza finansowanie poprawy stanu technicznego sieci drogowej oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

3.2.2. Pozyskiwanie i wykorzystanie środków na finansowanie drogowictwa

Środki przeznaczone przez samorzady na finansowanie drogowictwa nie zapewniały właściwego stanu technicznego dróg. Zarządy dróg określały potrzeby w tym zakresie głównie na podstawie znajomości stanu technicznego sieci drogowej – wynikającej z przeprowadzonych oględzin i przeglądów okresowych⁵⁴. W planach finansowych uwzględniano także wnioski radnych, gmin, sołectw i mieszkańców. Zbyt małe dochody większości samorządów, a także ograniczona dostępność do innych środków (spoza budżetu) utrudniały samorządom tworzenie sprawnego układu komunikacyjnego, w tym poprzez rozwój połączeń drogowych. Brak stabilnego systemu finansowania dróg samorządowych utrudniał sporządzanie realnych planów inwestycyjnych⁵⁵. Na przykład:

- potrzeby na finansowanie dróg wojewódzkich w latach 2008 - 2010, określone przez Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei we Wrocławiu oszacowano na kwotę

⁵⁴ Na przykład: wzrastał udział długości dróg w złym bądź niezadowolającym stanie technicznym w łącznej długości sieci dróg zarządzanych przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie (MZDM). W 2008 r. udział dróg w stanie złym wynosił 19,4%, a w 2009 r. udział ten wzrósł do 20,8%. Udział dróg w stanie niezadowolającym wzrósł z 26,5% w 2008 r. do 27,5% w 2009 roku. Badania MZDW wykazały, że połowa dróg jest zbyt wąska (poniżej 6m) i ma zbyt słabą konstrukcję (100 kN/oś); według ocen, na 280 km dróg o nawierzchni twardej, będących w zarządzie Zarządu Dróg Powiatowych we Włodawie, stan techniczny tych dróg na koniec 2009 r. był następujący: stan dobry – 9 km, stan zadawalający – 6 km, stan niezadowolający – 151 km, stan zły – 114 km.

⁵⁵ Ponadto, samorzady, by móc zapewnić udział własny w programach pomocowych, w tym ze środków Unii Europejskiej, zmuszone były ograniczać zakres innych wydatków, w tym na bieżące utrzymanie dróg.

1.664,4 mln zł. Plany wydatków na te lata uchwalono natomiast w kwocie 827,2 mln zł;

- Powiatowy Zarząd Dróg w Olecku oszacował potrzeby finansowe na realizację zadań inwestycyjnych i remontowych dróg w latach 2008 - 2010 w wysokości 35 mln zł. W planie finansowym na te lata Starostwo ustaliło wydatki w kwocie 18 mln zł;
- potrzeby finansowe na lata 2008 – 2010 zostały oszacowane przez Zarząd Dróg Powiatowych w Tarnowskich Górach na łączną kwotę 118,7 mln zł. Rada powiatu uchwaliła natomiast plan wydatków na drogownictwo w kwocie 36,4 mln zł.

Pomimo ograniczeń w zapewnieniu przez kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego adekwatnych - do istniejących potrzeb - środków na finansowanie drogownictwa, w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2008 – 2010, występował jednak wzrost nakładów na ten cel. Świadczą o tym dane zamieszczone w tabeli 1.

Tabela 1. Wykonanie planu wydatków drogowych w latach 2008 – 2010 przez skontrolowane grupy jednostek samorządu terytorialnego.

Wyszczególnienie	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa	Ogółem skontrolowane podmioty
1	2	3	4	5	6
2008 r.					
Plan (w mln zł)	12,2	108,0	281,8	864,1	1.266,1
Wykonanie (w mln zł)	12,0	103,7	260,6	720,5	1.096,8
Wykonanie (w %)	98,4	96,0	92,5	83,4	86,6
2009 r.					
Plan (w mln zł)	12,4	152,4	347,1	975,6	1.487,5
Wykonanie (w mln zł)	12,1	150,0	327,2	878,9	1.368,2
Wykonanie (w %)	97,6	98,4	94,3	90,0	92,0
2010 r.					
Plan	13,2	190,9	327,0	1.267,6	1.798,7

Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli.

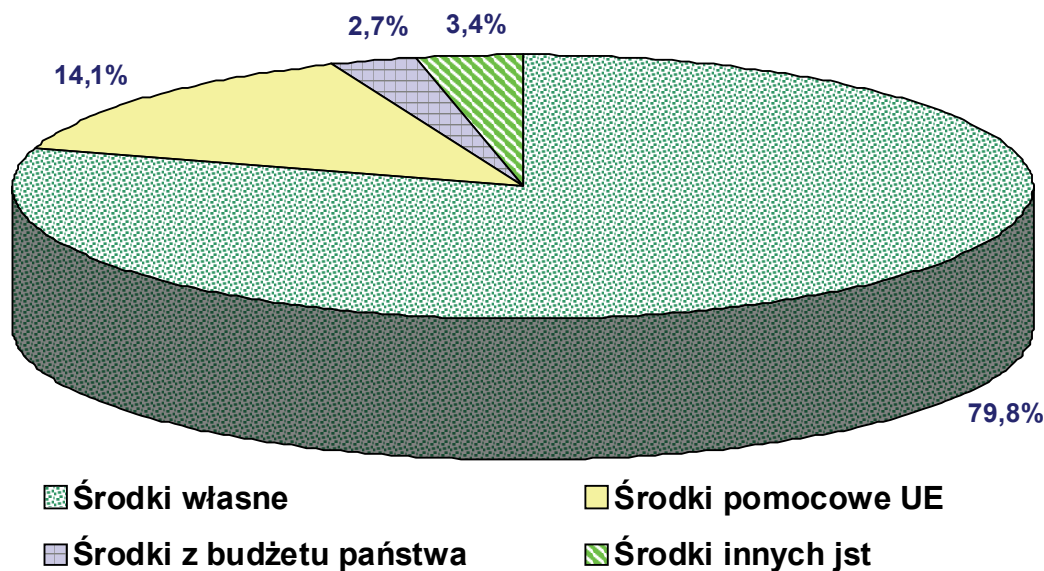
W latach 2008 – 2010 we wszystkich skontrolowanych zarządach dróg samorządowych wystąpił wzrost wydatków na finansowanie drogownictwa. Najwyższy wzrost planowanych wydatków miał miejsce w przypadku dróg powiatowych (o 76,8%) i wojewódzkich (o 46,7%). W przypadku dróg gminnych wzrost tych wydatków był najmniejszy i wynosił 8,2%. Z danych zawartych w tabeli 1 wynika również, że stopień wykonania planu wydatków na drogownictwo w latach 2008 – 2009 był ujemnie skorelowany z wielkością planowanych wydatków na drogownictwo i ich wzrostem. Świadczy o tym m.in. mniejszy stopień wykonywania planu wydatków przez zarządy dróg wojewódzkich oraz w miastach na

prawach powiatu, które dysponowały większymi środkami finansowymi - niż przez zarządy dróg gminnych i powiatowych. Niepełne wykonywanie planu wydatków na drogi dotyczyło przede wszystkim wydatków majątkowych (inwestycji), realizowanych zwłaszcza przez zarządy dróg wojewódzkich. Wynikało to głównie z:

- przedłużających się procedur uzyskiwania pozwoleń na budowę,
- opóźnień w przygotowaniu przez wykonawców dokumentacji projektowej,
- niesprzyjających warunków atmosferycznych w okresie jesienno-zimowym, skutkujących mniejszym niż planowano zrealizowaniem zakresu robót,
- dłuższego niż zakładano czasu prowadzenia postępowań przetargowych, głównie z powodu protestów oraz regulowania stanu prawnego gruntów.

Pozytywnie, z punktu widzenia gospodarności, NIK ocenia działalność zarządców dróg w zakresie pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania drogownictwa, tj. innych środków niż pochodzących z budżetów samorządowych. W okresie objętym kontrolą wszystkie zbadane zarządy dróg korzystały z takich źródeł finansowania, których udział w strukturze nakładów ogółem przedstawiono na rys.6.

Rys. 6. Struktura nakładów na finansowanie dróg samorządowych według źródeł pochodzenia środków (średnio w latach 2008 - 2009 r.).



Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli.

Na przykład:

- poza budżetem Województwa Dolnośląskiego, działania Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu (DSDiK) skutkowały pozyskaniem środków z innych źródeł na remonty dróg oraz inwestycje drogowe w latach 2008 - 2010

w łącznej kwocie 109,2 mln zł, w tym 34,6 mln zł z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, 32,0 mln zł z programu Euroregion NYSA oraz 42,6 mln zł z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Pozyskane dodatkowo środki stanowiły 12,5% łącznej kwoty wydatków określonej w planach finansowych DSDiK w badanym okresie;

- Starostwo Powiatowe w Szczytnie określiło plan wydatków na roboty drogowe w latach 2008 - 2010 w kwocie 18,3 mln zł. W kwocie tej środki ze źródeł zewnętrznych wynosiły 12,8 mln zł, co stanowiło ok. 50% planowanych wydatków;
- Starostwo Powiatowe w Otwocku pozyskało środki na finansowanie inwestycji drogowych m.in. z Urzędu Marszałkowskiego, Ministerstwa Infrastruktury, Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych oraz Unii Europejskiej. W 2008 r. pozyskane środki z tych źródeł wyniosły 1.308,0 tys. zł, co stanowiło 12,1% ogółu wydatków na drogi, w 2009 r. – 1.503,0 tys. zł (11,8% wydatków ogółem), a w 2010 r. – 6.722,6 tys. zł (36,1% planowanych wydatków ogółem).

Jednym z dodatkowych źródeł finansowania przebudowy, budowy lub remontu dróg gminnych i powiatowych w okresie objętym kontrolą były również środki w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (NPPDL)⁵⁶. Skontrolowane zarządy dróg powiatowych i gminnych (z wyjątkiem Urzędu Miejskiego w Szubinie) korzystały z tego źródła dofinansowania.

Z ustaleń kontroli wynika, że na 62 złożonych wniosków o dofinansowanie dróg z NPDDL, tylko w 3 przypadkach odrzucono wnioski z przyczyn formalnych, tj. zawinionych przez wnioskodawcę⁵⁷. Dofinansowania udzielono w przypadku 35 wniosków⁵⁸. W badanym okresie skontrolowane jednostki otrzymały dofinansowanie w ramach NPDDL w łącznej w kwocie 34,1 mln zł.

Inwestycje dofinansowywane z NPPDL realizowano i rozliczano terminowo, zapewniając jednocześnie dobrą jakość większości zrealizowanych zadań. Nieprawidłowości ujawniono w przypadku tylko 4 spośród 20 podmiotów⁵⁹, korzystających z omawianego dofinansowania. I tak:

- Urząd Miasta Katowice otrzymał w ramach NPPDL dofinansowanie na realizację zadania pn. „Przebudowa węzła komunikacyjnego w rejonie

⁵⁶ Ustanowione uchwałą Nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. (na podstawie art. 117 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych - Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm).

⁵⁷ Dotyczyły one Urzędu Miasta Katowice – 2 wnioski oraz Starostwa Powiatowego w Nowym Dworze – 1 wniosek.

⁵⁸ 24 wnioski o wsparcie nie uzyskały dofinansowania z powodu uzyskania zbyt małej liczby punktów na liście rankingowej.

⁵⁹ Urząd Miasta Katowice, Urząd Miejski w Rudzie Śląskiej, Powiatowy Zarząd Dróg w Człuchowie i Powiatowy Zarząd Dróg we Włodawie..

lodowiska Jantar”. Przy odbiorze końcowym inwestor nie stwierdził usterek w wykonanej przebudowie. Badania NIK ujawniły natomiast m.in. obniżenie od poziomu nawierzchni studzienki ściekowej, spękania wzdłużne i poprzeczne asfaltu w miejscu połączeń z nawierzchnią brukową na ul. Nałkowskiej oraz zastoiska wody przy krawężniku ul. Szopienickiej;

- Powiatowy Zarząd Dróg w Człuchowie zrealizował 2 inwestycje współfinansowane ze środków NPPDL. Badania NIK ujawniły, że nawierzchnia dróg zrealizowanych w ramach tego programu wymagała - w niektórych miejscach - dokonania poprawek (ubytki nawierzchni i spękania). Ustalono również, że dwie studzienki kanalizacji deszczowej przy ul. Spacerowej w Koczale nie były podłączone do istniejącego kolektora, co powodowało tworzenie się dużych zastoisk wody po opadach deszczu.

W rezultacie występowania różnej sytuacji budżetowej oraz skuteczności działań skontrolowanych zarządców dróg samorządowych w zakresie pozyskiwania środków z innych źródeł niż budżet danej jednostki samorządu terytorialnego - zróżnicowane były również wydatki na 1 km zarządzanej drogi. W 2009 r. wydatki na 1 km drogi wynosiły przeciętnie 31 tys. zł w przypadku dróg powiatowych i wahały się one od 5 tys. zł w pow. człuchowskim do 127 tys. zł w pow. legionowskim⁶⁰, natomiast w przypadku dróg wojewódzkich wyniosły one średnio 99 tys. zł (najmniejsze wydatki na 1 km drogi, tj. 69 tys. zł, wystąpiły w woj. dolnośląskim, a największe, tj. 115 tys. zł, w woj. mazowieckim). W dwóch skontrolowanych gminach miejskich, omawiane wydatki wyniosły 18,1 tys. zł w gminie Inowrocław i 89,8 tys. zł w gminie Szubin⁶¹.

3.2.3. Działania na rzecz zapewnienia właściwego stanu technicznego dróg oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego

3.2.3.1. Wykonywanie i odbiór robót drogowych

Skontrolowane jednostki samorządowe nierzetelnie wykonywały obowiązki w zakresie nadzoru nad jakością robót drogowych, odbioru zrealizowanych zadań drogowych oraz dokonywania przeglądów dróg w okresie gwarancyjnym. Nieprawidłowości pod tym względem stwierdzono w 21 spośród 25 zbadanych zarządów/zarządców dróg, tj. w 84% jednostek. Ustalenia kontroli wskazują, że

⁶⁰ W powiecie legionowskim nie powołano zarządu dróg powiatowych.

⁶¹ Nie dokonano analizy wydatków na 1 km drogi w miastach na prawach powiatu z powodu podmiotowego zróżnicowania zarządzania siecią drogową tych miastach.

nadzór inwestorski nad jakością zleczanych robót drogowych stanowi obszar zagrożony korupcją).

Jakość wykonanych robót na drogach oceniono na podstawie zbadania 120 odcinków dróg, na które termin gwarancji (udzielony przez wykonawcę robót) upłynął nie mniej niż rok przed okresem objętym kontrolą, tj. w 2007 roku⁶². Wyniki badania wykazały, że w 58 przypadkach stwierdzono wady w nawierzchni drogowej, wynikające z niewłaściwego wykonawstwa (głównie koleiny, nierówności i zapadnięcia, pęknięcia podłużne i poprzeczne oraz spękania siatkowe, zapadnięte lub zawyżone studzienki), a w 40 przypadkach stwierdzone wady wynikały z niewłaściwego bieżącego utrzymania dróg (np. brak konserwacji urządzeń odwodniających pobocza).

Występowanie wad nawierzchni odcinków dróg poddanych oględzinom, świadczy nie tylko o nierzetelnym (niewłaściwym) odbiorze robót lub o braku egzekucji uprawnień inwestora (zarządu drogi) wobec wykonawcy w okresie objętym gwarancją, ale także o nierzetelnym wykonywaniu przeglądów dróg w okresie gwarancji bądź o zaniechaniu takich przeglądów oraz niewłaściwym bieżącym utrzymaniu⁶³. Na przykład w toku kontroli:

- Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie zbadano 7 odcinków dróg, na których roboty wykonano w latach 2005 - 2007. Ustalono, że w trzech przypadkach stan wyremontowanych dróg wymagał prac interwencyjnych. Np., stan wyremontowanego w 2005 r. odcinka drogi nr 721 został oceniony jako zły. Stwierdzono na nim niemal wszystkie rodzaje uszkodzeń powierzchniowych, występujących na nawierzchniach drogowych. Ponadto ustalono, że w odniesieniu do czterech odcinków dróg, niewłaściwe było ich bieżące utrzymanie;
- Urzędu Miejskiego w Rudzie Śląskiej zbadano 4 odcinki dróg, których remont i modernizację zakończono w latach 2006 – 2009. Stwierdzone w trakcie oględzin usterki polegały m.in. na: popękaniu nawierzchni i występowaniu jej ubytków (na 3 odcinkach), nierównościach i zagłębieniach nawierzchni torowiska tramwajowego (na 1 odcinku), obniżeniu lub nierówności nawierzchni chodnika względnie jezdni (na 3 odcinkach), występowaniu kolein i zastoisk wody opadowej (na 3 odcinkach), obniżeniu wpustów ulicznych

⁶² Przy badaniu 57 odcinków dróg skorzystano z pomocy biegłych, powołanych na podstawie art. 49 ustawy o NIK.

⁶³ Do przyczyn występowania ujawnionych wad nawierzchni zbadanych odcinków dróg (m.in. koleiny i spękania) należy również zaliczyć niedostosowanie konstrukcji drogi do ruchu ciężkich bądź przeciążonych pojazdów.

w stosunku do nawierzchni (na 1 odcinku)⁶⁴;

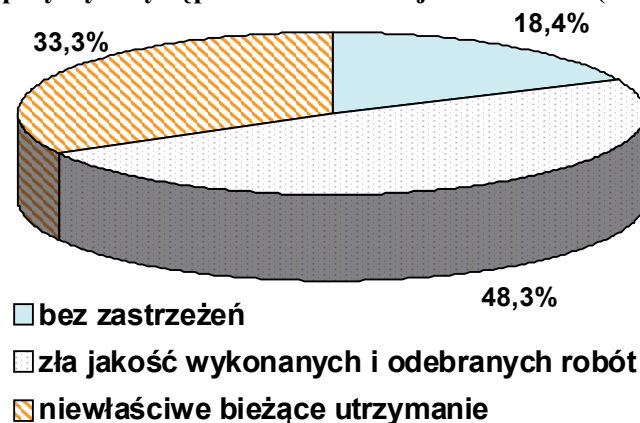
- Zarządu Dróg Powiatowych w Starachowicach (ZDP) zbadano 6 odcinków dróg i stwierdzono występowanie usterek ujawnionych przez ZDP w okresie gwarancji. Jednakże ZDP nie wyegzekwował od wykonawcy robót usunięcia tych usterek. Na trzech, spośród sześciu zbadanych odcinków dróg ujawniono niestaranne bieżące utrzymanie tych dróg;
- Zarządu Dróg Powiatowych we Włodawie (ZDP) zbadano m.in. cztery odcinki dróg powiatowych i stwierdzono, że stan nawierzchni trzech odcinków dróg był niezadowolający (występowały liczne sfalowania, nierówności i spękania) Od okresu zimowego nie usunięto przełomów, stanowiących istotne utrudnienie dla użytkowników, na zbadanym odcinku drogi nr 1707 i odcinku drogi nr 1095. Na odcinku drogi nr 1700 L, w przebudowanym przepuście nie zamontowano barierek ochronnych, co stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nieprawidłowości stwierdzono również na nowej drodze nr 1735L. Przepust odwadniający o średnicy 100 cm zamulony był gruntem niemal do połowy przekroju. Brakowało również stabilizacji gruntu na powierzchni rowów odwadniających, które ponadto zarośnięte były chwastami.

Strukturę stanu technicznego zbadanych odcinków dróg w podziale na główne przyczyny występowania wad w nawierzchni tych odcinków, tj. z powodu złej jakości wykonanych przez zleceniobiorców i odebranych przez inwestorów (zarządcy bądź zarządy dróg) robót drogowych oraz z powodu niewłaściwego bieżącego utrzymania dróg przez skontrolowane zarządy (co wystąpiło w 18 jednostkach)⁶⁵ przedstawiono na rys. 7. Z informacji zamieszczonych na tym rysunku wynika również, że zaledwie na co piątym zbadanym odcinku drogi (18,4%) jej nawierzchnia była w dobrym lub zadowolającym stanie technicznym, tzn. że biegli bądź kontrolerzy nie zgłosili zastrzeżeń do tego stanu.

⁶⁴ W związku z zagrożeniem dla bezpieczeństwa użytkowników, jakie stwarzało stwierdzone podczas tych oględzin uszkodzenie betonowych pokryw studni teletechnicznej w zatoce parkingowej (przy ul. Czarnoleśnej) oraz zapadnięcie fragmentu chodnika o pow. 0,80 m² (przy ul. Chorzowskiej) - kontroler, na podstawie art. 51 ustawy o NIK, poinformował Prezydenta Miasta o konieczności podjęcia działań zabezpieczających. W dniu 25 sierpnia 2010 r. Prezydent poinformował o podjętych działaniach w celu usunięcia tych zagrożeń.

⁶⁵ Np. na obniżenie nośności nawierzchni drogi wpływają – oprócz złego wyprofilowania drogi skutkującego niedostatecznym odprowadzaniem wody - zaniedbania w utrzymaniu bieżącym pobocza drogi. Zaniżone i zapadnięte pobocza drogi oraz utrzymywanie rowów odwadniających w niewłaściwym stanie powoduje gromadzenie się wody i wnikanie jej pod konstrukcję drogi (praktycznie oznacza to obniżenie jej nośności). Z ustaleń kontroli wynika, że brak właściwego utrzymania pobocza, rowów odwadniających i innych elementów drogi był skutkiem „spychania” bieżącego utrzymania na dalszy plan (z powodu konieczności finansowania pilniejszych potrzeb drogowych), podczas gdy ma on nie tylko znaczenie estetyczne, ale również wpływa na trwałość konstrukcji drogi.

Rys. 7. Struktura stanu technicznego nawierzchni zbadanych odcinków dróg według głównych przyczyn występowania wad w tej nawierzchni (w %).



Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli.

W związku z istotnym wpływem bieżącego utrzymania dróg na stan techniczny ich nawierzchni, w toku kontroli zbadano również działalność zarządów w zakresie zimowego utrzymania dróg. W wyniku tych badań ustalono, że spośród 25 zarządów:

- w 23 - zlecano zimowe utrzymanie dróg podmiotom zewnętrznym w trybie udzielania zamówień publicznych (tylko 2 zarządy przeprowadzały zimowe utrzymanie dróg we własnym zakresie);
- w 20 - określano w planach zimowego utrzymania dróg standardy prac w tym zakresie (tj. zasady odśnieżania i usuwania śliskości zimowej, zestawienie długości dróg w poszczególnych standardach utrzymania oraz zmiany organizacji ruchu na niektórych drogach);
- w 18 - plan zimowego utrzymania obejmował całą sieć drogową.

W 22 zarządach nie stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych na zimowe utrzymania dróg. Zakres zimowego utrzymania - określony w umowach - był zgodny ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły tylko jednego podmiotu⁶⁶. We

⁶⁶ Dotyczyło to Powiatowego Zarządu Dróg w Olecku. W okresie objętym kontrolą przeprowadził on cztery postępowania przetargowe w celu wyboru wykonawcy usługi zimowego utrzymania dróg powiatowych. W trzech postępowaniach zostały naruszone przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. W każdym z tych postępowań, w których jedynym kryterium oceny ofert (określonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia) była cena, oferty złożyło dwóch wykonawców. Mimo, że w postępowaniach tych jeden z oferentów przedstawił tańszą ofertę wykonania usługi, zamawiający uznał oferty obu wykonawców za najkorzystniejsze i w konsekwencji z obydwoma wykonawcami zawarł umowy na realizację przedmiotu zamówienia, tj. zimowe utrzymanie dróg. Działalność takie było niezgodne z art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, który obowiązuje zamawiającego do wyboru wyłącznie najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W ramach realizacji tych umów, Zarząd wydatkował łącznie kwotę 390,7 tys. zł, z tego 277,1 tys. zł wykonawcy oferującym wyższą cenę.

wszystkich umowach o zimowe utrzymanie dróg (23), skontrolowane zarządy zamieściły klauzulę o zastosowaniu kar umownych za nierzetelne wykonanie usługi oraz o prawie do kontrolowania przez zlecającego sposobu jej realizacji. Kontrole takie przeprowadzało 21 zarządów dróg⁶⁷. Ustalono, że w wyniku tych kontroli tylko 3 zarządy nałożyły i wyegzekwowały kary pieniężne za nierzetelne wykonanie usługi zimowego utrzymania dróg⁶⁸.

Ustalenia kontroli zimowego utrzymania dróg oraz skargi⁶⁹ dotyczące tej problematyki wskazują, że wybór wykonawców zimowego utrzymania dróg i egzekwowanie przez zlecającego prawidłowej realizacji zamówienia może stanowić obszar zagrożony korupcją⁷⁰.

⁶⁷ Kontroli takich nie przeprowadzał Urząd Miejski w Inowrocławiu oraz Powiatowy Zarząd Dróg w Olecku.

⁶⁸ Tj. Zarząd Dróg Powiatowych w Tarnowskich Górach, Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku oraz Urząd Miasta w Rudzie Śląskiej. Zarządy te nałożyły i wyegzekwowały kary pieniężne w łącznej wysokości 20,1 tys. zł.

⁶⁹ Skargi na jakość zimowego utrzymania dróg były kierowane do 10 skontrolowanych zarządów. Na większość z tych skarg udzielono jednak odpowiedzi, że były one bezzasadne. Dyrektorzy skontrolowanych zarządów wyjaśniali, iż zimowe utrzymanie dróg jest narażone na ciągłe krytyczne oceny co do jakości prac, ponieważ wynika to z nieznamości specyfiki tych usług. Dynamiczna zmiana warunków pogodowych powoduje niejednokrotnie, że w czasie od podjęcia decyzji o natychmiastowym wyjeździe sprzętu w teren do dojazdu na miejsce wymagające podjęcia prac, następuje pogorszenie warunków drogowych. Ta sama sytuacja dotyczy czasu niezbędnego na powrót z trasy do bazy, załadunek materiałów likwidujących śliskość zimową, uzupełnienie paliwa itp. Krótkotrwały efekt prac jest kolejną przyczyną niezadowolonia użytkowników dróg, zwłaszcza w sytuacji intensywnych opadów śniegu lub nagłego spadku temperatury. W związku z tym, stwierdzenia użytkowników dróg o zaniedbaniach ze strony zarządów dróg lub wykonawcy, są najczęściej nieuzasadnione. W czterech skontrolowanych jednostkach analiza odpowiedzi na skargi dotyczące zimowego utrzymania dróg wykazała, iż skargi były zasadne. Na przykład, Urząd Miasta w Rudzie Śląskiej otrzymał skargę dotyczącą nieodśnieżenia ul. Świerkowej w Halembie w dniu 14 stycznia 2010 r. Prezydent Miasta w dniu 29 stycznia 2010 r. udzielił odpowiedzi, iż ulica ta została odśnieżona. W odpowiedzi skarżąca podała, że faktycznie ulica została odśnieżona, ale dopiero po złożeniu skargi. Prezydent Miasta kolejnej odpowiedzi nie udzielił. Z dokumentacji dotyczącej skarg na zimowe utrzymanie dróg wynikało również, iż interwencje u wykonawców zarząd drogi podejmował dopiero w wyniku skarg i zgłoszeń użytkowników dróg.

⁷⁰ W toku kontroli Powiatowego Zarządu Dróg (ZDPP) w Piasecznie ustalono, iż wskutek nieustanowienia skutecznych mechanizmów kontroli finansowej przy zlecaniu podmiotom zewnętrznym wykonania usługi zimowego utrzymania dróg ograniczona była skuteczność kontroli w tym zakresie z powodu nieumieszczenia w zawartych umowach postanowień odnośnie trybu rozliczania faktycznie przejechanych kilometrów oraz czasu pozostawienia sprzętu do dyspozycji ZDPP w trybie „Akcji Biernej” (działanie takie uniemożliwiało kontrolę wiarygodności przedkładanych przez wykonawców zestawień zawierających rozliczenie wykonanych usług oraz stwarzało ryzyko nadużyć), a także z powodu nierzetelnego prowadzenia rejestru, który stanowił podstawę rozliczania operacji związanych z realizacją akcji „zima” (w przedmiotowym rejestrze wpisano, że w dniach: 22 grudnia 2008 r., 1 stycznia 2009 r., 2 stycznia 2009 r., 3 stycznia 2009 r. i 19 stycznia 2010 r. piaskarka pobrała 20 ton materiału do posypywania dróg, podczas gdy firmy wykonujące zlecenia posiadały sprzęt o ładowności 10 ton, a ponadto w rejestrze tym jedynie w nielicznych przypadkach były umieszczane informacje dotyczące zadysponowanego przez dyżurnego-dyspozytora zakresu robót, który miał bezpośredni wpływ na koszty ponoszone przez ZDPP.

3.2.3.2. Przeprowadzanie okresowych przeglądów stanu technicznego dróg

W toku kontroli ujawniono w pięciu zarządach dróg (na 25 objętych kontrolą) naruszenie przepisów art. 62 ust. 1 i 4 ustawy Prawo budowlane, nakładających obowiązek przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg oraz obiektów mostowych, w tym w trzech zarządach nie przeprowadzano kontroli wszystkich obiektów⁷¹, a w dwóch - kontrole stanu technicznego dróg i obiektów mostowych przeprowadzały osoby nieposiadające uprawnień budowlanych o odpowiedniej specjalności⁷². Podstawową przyczyną tego stanu był brak specjalistycznej kadry, głównie z powodów płacowych.

W większości skontrolowanych zarządów dróg (tj. w 15 na 25 objętych kontrolą) opracowano wewnętrzne procedury przeprowadzania kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych bądź stosowano odpowiednie uregulowania obowiązujące w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Opracowanie wewnętrznych procedur dokonywania kontroli, o których mowa wyżej, nie jest obligatoryjne (zarówno przepisy ustawy Prawo budowlane, jak i ustawy o drogach publicznych nie obligują zarządcy drogi do ustanowienia procedur okresowych kontroli), jednakże - w ocenie NIK - jest dobrą praktyką.

W zarządach dróg, w których nie wdrożono powyższych uregulowań stwierdzono brak jednolitego podejścia przy określaniu stanu technicznego dróg i obiektów mostowych. Ustalono bowiem, że w tych zarządach nie były sporządzane protokoły z okresowych kontroli stanu technicznego oraz nie była dokumentowana realizacja zaleceń z poprzednich przeglądów (co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1a ustawy Prawo budowlane). Nieprawidłowości te skutkowały także brakiem informacji, czy ewentualne usterki z poprzednich kontroli stanu technicznego drogi zostały usunięte. W rezultacie dane pozyskane z przeglądów nie pozwalały na rzetelną ocenę stanu technicznego zarządzanej sieci drogowej. Podstawową przyczyną tej nieprawidłowości było korzystanie z formularzy protokołów, które nie uwzględniały wpisów dotyczących oceny realizacji zaleceń z poprzedniej kontroli.

⁷¹ Tj. w Zarządzie Dróg Miejskich w Legnicy, Powiatowym Zarządzie Dróg w Olecku i Urzędzie Miejskim w Szubinie.

⁷² Tj. w Mazowieckim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Warszawie i w Miejskim Zarządzie Dróg i Komunikacji w Radomiu.

3.2.3.3. Prowadzenie ewidencji dróg

Większość skontrolowanych zarządów (tj. 14 na 25 zbadanych) nierzetelnie prowadziła ewidencję dróg⁷³. Ewidencja ta prowadzona była niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom. Podstawowe nieprawidłowości dotyczyły braku ewidencji lub jej nieaktualniania⁷⁴.

Brak ewidencji dróg, szczególnie obiektów mostowych, pozbawiał zarządy dróg wiedzy o parametrach techniczno-eksploatacyjnych, co mogło stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

- Zarząd Dróg Powiatowych w Otwocku - na 304 km zarządzanych dróg posiadał książki dla dróg o długości 195 km. Dla pozostałych, tj. 109 km dróg, posiadał tylko metryki dróg, przekazane po reformie administracji publicznej w 1999 r. przez zarządców dróg wojewódzkich;
- Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Mazowieckim nie posiadało ewidencji dróg obejmującej książki dróg, dzienniki objazdu dróg oraz mapy techniczno-eksploatacyjne dróg. Założone w 2009 r. książki obiektów mostowych pozostawały - do czasu zakończenia kontroli NIK – niewypełnione.

Podstawowymi przyczynami tych nieprawidłowości była niewłaściwa organizacja pracy (niewystarczająca liczba pracowników, którym powierzono prowadzenie ewidencji) i niezapewnienie wystarczających środków finansowych na prowadzenie - w sposób właściwy - ewidencji dróg.

3.2.3.4. Gospodarowanie pasem drogowym

Legalna i rzetelna była działalność większości zarządców dróg⁷⁵ w zakresie gospodarowania pasem drogowym⁷⁶. Zarządcy ci wydawali zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi - w drodze decyzji administracyjnych - zgodnie z przepisami art. 40 ustawy o drogach publicznych. W decyzjach tych były określone m.in. czas zajęcia pasa, należne kwoty opłat

⁷³ Badaniami w tym zakresie objęto co najmniej po dwie drogi w każdej kontrolowanej jednostce.

⁷⁴ Stosownie do § 16 przywołanego rozporządzenia, aktualizowanie ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca I kwartału roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

⁷⁵ Nieprawidłowości ujawniono w toku kontroli zarządu dróg wojewódzkich w Gdańsku, Zarządu Dróg Powiatowych w Piasecznie i Zarządu Dróg Powiatowych w Szczytnie.

⁷⁶ Ustaleń w tym zakresie dokonano na podstawie kontroli co najmniej 2 dróg w każdym zarządzie.

i warunki przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniej użyteczności. Przekazanie i odbiór pasa drogowego odbywało się na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, w których m.in. określano warunki i skutki użytkowania oraz obowiązek wykonania przez zajmującego niezbędnych robót odtworzeniowych. Zarządcy, w wyniku objazdów dróg, ujawniali przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego i w takich przypadkach nakładano – zgodnie z przepisami art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych – stosowne kary pieniężne, które były skutecznie egzekwowane. W okresie objętym kontrolą wydano decyzje administracyjne o nałożeniu kar pieniężnych w łącznej kwocie 856 tys. zł. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli wpłaty z tego tytułu wyniosły 621 tys. zł. W pozostałych przypadkach trwały postępowania egzekucyjne. Nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności skontrolowanych podmiotów w zakresie egzekucji omawianych kar.

Nieprawidłowości w zakresie zajmowania pasa na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi ujawniono tylko w 3 spośród 25 zarządów objętych kontrolą. Nieprawidłowości w tych jednostkach polegały na braku warunku - w wydanych decyzjach administracyjnych na zajęcie pasa drogowego - przywrócenia (przez użytkownika) pasa do poprzedniego stanu⁷⁷ oraz na niepodejmowaniu działań zmierzających do usunięcia nielegalnie umieszczonych reklam w pasie drogowym.

3.2.3.5. Przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników

Drogi samorządowe, a zwłaszcza niższej kategorii, tj. powiatowe i gminne, są przede wszystkim niszczone na skutek przejazdu pojazdów przeciążonych (nienormatywnych), głównie z powodu objazdu przez te pojazdy dróg wyższej kategorii (np. autostrad). Przedwczesne niszczenie dróg samorządowych wynika z faktu, iż najczęściej charakteryzują się one niedostateczną nośnością mostów, nawierzchni i podbudowy, nieodpowiednią szerokością pasów drogowych, nienormatywnymi łukami oraz spadkami podłużnymi. Oprócz utrudnień w ruchu drogowym dla pozostałych użytkowników dróg, przejazdu pojazdów przeciążonych

⁷⁷ Brak takiego zapisu w protokole skutkuje tym, że w przypadku zaistnienia wzajemnych roszczeń może stanowić utrudnienie w wykazaniu, czy dana usterka powstała w wyniku zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi, czy też występowała już wcześniej.

i nienormatywnych przyczyniają się do przyspieszonego zużycia omawianych dróg⁷⁸.

W związku z powyższym, pozytywnie należy ocenić fakt, że skontrolowane miasta na prawach powiatu oraz zarządy dróg wojewódzkich podejmowały działania mające na celu przeciwdziałanie niszczeniu dróg, w tym działania wskazane w art. 22a ustawy o drogach publicznych poprzez przygotowywanie miejsc do wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego oraz budowę parkingów przeznaczonych do postoju pojazdów wykonujących przewozy drogowe. Innym działaniem było wprowadzanie ograniczeń tonażowych na drogach. Ponadto laboratoria drogowe, funkcjonujące w niektórych zarządach, prowadziły badania dróg (m.in. kolein spowodowanych przez przeciążone pojazdy), których wyniki stanowiły podstawę kwalifikowania tych dróg do prac remontowych. Podobne działania podejmowały również niektóre zarządy dróg powiatowych (mimo braku ustawowego obowiązku). Ustalono również, iż zarządy dróg powiatowych i gminnych występowały do zarządów dróg krajowych i wojewódzkich o budowę parkingów i miejsc do ważenia pojazdów, zlokalizowanych w pobliżu miast. Na przykład:

- Zarząd Dróg Powiatowych w Szczytnie zlecił i odebrał wykonanie zadania „Budowa chodnika i parkingu wraz ze stanowiskiem do ważenia pojazdów przy drodze powiatowej Nr 1504N;
- Urząd Miasta Inowrocławia zwrócił się do zarządców dróg krajowych oraz wojewódzkich o wyznaczenie miejsc do kontroli pojazdów o wysokim tonażu, poruszających się na drogach dojazdowych do Inowrocławia.

Skontrolowane zarządy dróg w większości, tj. w 20 przypadkach na 25 zbadanych, nie wykorzystywały jednak możliwości określonych w art. 129d ustawy Prawo o ruchu drogowym, tj. przeprowadzania kontroli ruchu drogowego w zakresie przeciwdziałania niszczeniu lub uszkodzaniu dróg w obecności funkcjonariusza Policji lub inspektorów Transportu Drogowego.

⁷⁸ Ponadto należy mieć na uwadze fakt, że przejazd jednego samochodu ciężarowego normatywnego (100 kN/oś) znaczy dla nawierzchni drogi tyle, co przejazd 160 tys. samochodów osobowych. Natomiast pojazd ciężarowy o nacisku dwukrotnie większym, tj. 200 kN/oś powoduje 16-krotnie większe zniszczenie nawierzchni drogi. Zob. „Ocena skutków ruchu pojazdów o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających dopuszczalne wielkości parametrów określone w przepisach o ruchu drogowym”, IBDiM, Warszawa, styczeń 2000 r. (opracowanie wykonane na zlecenie Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w Warszawie). Przyczyną występowania uszkodzeń drogi – oprócz przejazdu przeciążonych pojazdów - może być także niedostateczne rozpoznanie nośności podłoża gruntowego w warunkach dużej wilgotności przez projektanta konstrukcji nawierzchni. Pośredni wpływ może mieć również zbyt duży stopień degradacji remontowanej nawierzchni przed ułożeniem nowych warstw konstrukcyjnych.

Podstawową przyczyną braku wspólnych kontroli były braki kadrowe w zarządach dróg oraz priorytet wykonywania innych czynności lub zadań. Należy jednak podkreślić, że podejmowanie przez zarządy dróg współpracy z Policją bądź Inspekcją Transportu Drogowego przynosiło pozytywne rezultaty zarówno w zakresie ujawniania kierowców przewożących ładunki nienormatywne (zwłaszcza w zakresie przekroczenia dopuszczalnej masy całkowitej i nacisków osi pojazdu na drogę), jak i eliminowania takich przejazdów. Na przykład, pracownicy:

- Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie (MZDW) wykonywali kontrolę ruchu drogowego w obecności funkcjonariuszy Policji lub inspektorów Transportu Drogowego. Efektem takich kontroli było m.in. wybudowanie przez właściciela żwirowni w powiecie ostrołęckim zjazdów z drogi, co wyeliminowało zanieczyszczenie pasa drogowego. Ponadto MZDW występował do Policji i Inspekcji Transportu Drogowego o zwiększenie częstotliwości kontroli ruchu drogowego;
- Powiatowego Zarządu Dróg w Sochaczewie (PZD) przeprowadzali wspólne kontrole ruchu drogowego z udziałem Policji. I tak, w dniu 4 czerwca 2009 r. dokonano kontroli ruchu na drodze Nr 3838W stwierdzając, że przeciążone pojazdy ciężarowe dewastują nawierzchnię drogi i stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego. W następstwie tych kontroli wprowadzono zakaz przejazdu pojazdów ciężarowych o masie całkowitej powyżej 12 ton;
- Dolnośląskiej Służby Dróg i Komunikacji we Wrocławiu przeprowadzili w latach 2008 -2010 (I półrocze) z udziałem Inspekcji Transportu Drogowego 78 operacji ważenia pojazdów samochodowych. Łączna wysokość kar wymierzonych przez tę Inspekcję w wyniku ważenia pojazdów wyniosła 601 tys. zł.

3.2.3.6. Zarządzanie ruchem drogowym

Większość skontrolowanych zarządców dróg nierzetelnie wykonywała obowiązki organów zarządzających ruchem na drogach publicznych, określone w ustawie Prawo o ruchu drogowym. Dotyczyło to 20 spośród 25 jednostek objętych kontrolą⁷⁹). Stwierdzono bowiem, że podmioty te – w mniejszym lub większym stopniu – nie wykonywały wszystkich zadań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem

⁷⁹ Nieprawidłowości w omawianym zakresie nie stwierdzono w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, Zarządzie Dróg i Kolei we Wrocławiu, w Urzędzie Miejskim w Inowrocławiu, Zarządzie Dróg i Komunikacji w Radomiu i w Zarządzie Dróg Powiatowych w Starachowicach.

na drogach publicznych oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁸⁰. Stanowiło to potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ ustalana przez te podmioty organizacja ruchu⁸¹ decydowała, wraz ze stanem technicznym drogi oraz zachowaniami kierujących pojazdami, o tym bezpieczeństwie.

W 6 skontrolowanych podmiotach ujawniono brak zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla dróg nowo wybudowanych lub dla dróg, gdzie organizacja ta uległa zmianie⁸². Na przykład:

- w Zarządzie Dróg Powiatowych w Szczytnie stwierdzono, że na 36 zadań z zakresu remontu i przebudowy dróg, które wiązały się z utrudnieniami w ruchu, w 14 przypadkach brakowało projektów organizacji ruchu;
- w Zarządzie Dróg Powiatowych w Sochaczewie ustalono, iż Zarząd – po odbiorach końcowych zrealizowanych robót drogowych – nie przygotowywał i nie składał, w celu zatwierdzenia, projektów stałej organizacji ruchu do organu zarządzającego ruchem, tj. Starosty Powiatu Sochaczewskiego. Zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu dotyczyły całości tylko trzech dróg powiatowych o łącznej długości 12 km (4,4% całej sieci dróg powiatowych zarządzanych przez Zarząd). Ustalono jednak, że projekty te przygotowano w Zarządzie i złożono do zatwierdzenia dopiero w czasie kontroli NIK, tj. po upływie odpowiednio 7 lat, 6 lat i 1 roku od daty odbiorów końcowych robót drogowych, wykonanych w ciągach tych dróg. Odcinki dróg o długości 9,5 km (3,5%), położone w granicach administracyjnych Sochaczewa, nie miały zatwierdzonej organizacji ruchu w żadnej formie.

Spośród zbadanych jednostek, jedynie 14 posiadało rzetelnie opracowane i zatwierdzone projekty organizacji ruchu, które zawierały wszystkie elementy, wymagane przepisem § 5 omawianego rozporządzenia Ministra Infrastruktury. W pozostałym jednostkach, przygotowane projekty organizacji ruchu nie spełniały tego warunku. Na przykład:

- w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Mazowieckim, badanie 10 projektów organizacji ruchu wykazało, że w 5 przypadkach nie było przewidywanego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu

⁸⁰ Dz.U. Nr 177, poz. 1729.

⁸¹ Zgodnie z przywołanym rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach – przez „organizację ruchu” rozumie się mające wpływ na ruch drogowy: geometrię drogi i zakres dostępu do drogi, sposób umieszczenia znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów.

⁸² Nieprawidłowości te stanowiły naruszenie § 4 ust. 1 przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury, zgodnie z którym podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

oraz terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu, w 4 przypadkach brakowało podpisu projektanta sporządzającego dokumentację, w 3 przypadkach brakowało skali na planie orientacyjnym na którym zaznaczono drogi, których projekt dotyczył, a w 1 przypadku nie było załączonego planu. Mimo braków formalnych projekty organizacji ruchu zostały zatwierdzone przez Starostę;

- w Zarządzie Dróg i Zieleni w Gdańsku zbadano 3 projekty organizacji ruchu, stwierdzając nieprawidłowości we wszystkich przypadkach. I tak, projekt zmian organizacji ruchu w ciągu ulic: Opata J. Rybińskiego, Stary Rynek Oliwski i Spacerowa nie zawierał planu orientacyjnego, skali planu sytuacyjnego, opisu technicznego dotyczącego charakterystyki drogi i ruchu na drodze oraz przewidywanego terminu wprowadzenia organizacji ruchu. Projekt zmian organizacji ruchu na ul. Słowackiego (odcinek od ul. Radarowej do ul. Spadochroniarzy) nie zawierał podpisu projektanta, planu orientacyjnego, opisu technicznego, przewidywanego terminu wprowadzenia organizacji ruchu i nazwiska projektanta. Projekt korekty oznakowania na ul. Słowackiego (odcinek od Ronda Św. Jana de la Salle do Ronda Jacka Kaczmarskiego) nie zawiera: planu orientacyjnego, skali planu sytuacyjnego, opisu technicznego zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a także przewidywanego terminu wprowadzenia organizacji ruchu.

Ustalono, że 12 skontrolowanych jednostek nie przeprowadzało kontroli, określonych w § 12 ust. 3 omawianego rozporządzenia Ministra Infrastruktury⁸³. Nieprzeprowadzanie kontroli funkcjonowania oznakowania świadczy o nierzetelności działań organów zarządzających ruchem drogowym w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednocześnie ustalono, że w 16 (spośród 25 zbadanych) jednostkach oznakowanie dróg było niezgodne z obowiązującymi projektami organizacji ruchu. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały głównie na braku elementów oznakowania⁸⁴, występowaniu oznakowania zbędnego (tj. nieprzewidzianego w projektach organizacji ruchu), zdewastowaniu znaków bądź złej widoczności oznakowania (najczęściej z powodu zasłonięcia przez zieleń przydrożną). Na przykład:

- w Zarządzie Dróg i Zieleni w Gdańsku m.in. ujawniono, że na skrzyżowaniu ul. Słowackiego z ul. Budowlanych brakowało znaku drogowego D-3 „droga

⁸³ Przepis ten nakłada obowiązek wykonania kontroli zadań technicznych, wynikających z realizacji projektu, przez organ zarządzający ruchem w terminie 14 dni od wprowadzenia organizacji ruchu oraz w § 12 ust. 5, zgodnie z którym, niezależnie od kontroli, o której mowa w ust. 3, organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach jemu podległych.

⁸⁴ Zob. rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1393, ze zm.).

jednokierunkowa” oraz zbędny był znak C-13a „koniec ścieżki rowerowej”, nie występujący w projekcie organizacji ruchu. W trakcie kontroli NIK nieprawidłowe oznakowanie poprawiono;

- we wszystkich przypadkach poddanych oględzinom 9 dróg powiatowych w Starostwie Powiatowym w Otwocku – ich oznakowanie nie odpowiadało stanowi wykazanemu w stałych, zatwierdzonych projektach organizacji ruchu. I tak, na drodze nr 2738W (Kołbiel – Siennica) stwierdzono brak 17 znaków pionowych, a na drodze nr 2714W/2742W (Dąbrówka – Gust) – 10 znaków pionowych. Ponadto, przy 5 drogach ustawione były znaki nie przewidziane w projektach organizacji ruchu, na 6 drogach brak było oznakowania poziomego, a w 2 przypadkach występowało oznakowanie, którego nie wykazano w projektach organizacji ruchu;
- w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy m.in. ustalono, że na zbadanych odcinkach drogi nr 252 faktyczna tymczasowa organizacja ruchu nie odpowiadała zatwierdzonemu wcześniej projektowi. I tak: przed km 29+079 przebudowa skrzyżowania – nie było zapór drogowych, znaki ograniczenia prędkości (40 km) były niestarannie ustawione (pochylone, odwrócone); przed km 26+758 brak było znaków ograniczających skrajnię, za skrzyżowaniem nie było powtórzenia znaku ograniczenia prędkości (40 km), nie było wygrodzień robót połówkowych oraz znaku uprzedzającego o sygnalizacji świetlnej; odcinek Dąbrowa Biskupia: znak zapory był zniszczony, znaki ustawione były niestarannie (odwrócone, pochylone); odcinek Bąkowo: nie było powtórzeń znaku informacji o robotach po skrzyżowaniu z drogami o nawierzchni twardej.

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawową przyczyną powyższych nieprawidłowości były błędy pracowników realizujących zadania w zakresie organizacji ruchu drogowego i niewystarczający nadzór kierownictwa skontrolowanych jednostek nad pracą tych pracowników. Kierownicy skontrolowanych jednostek wyjaśniali, iż nieprzeprowadzanie okresowych kontroli organizacji ruchu drogowego wynikało także z ograniczonych możliwości finansowych.

3.2.4. Pozostałe ustalenia kontroli

3.2.4.1. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, obowiązek zatrudnienia audytora wewnętrznego dotyczył 18 jednostek spośród 31 objętych kontrolą⁸⁵. W latach

⁸⁵ Wynikający z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 112, poz. 763). Stosownie do §§ 2 i 3 - obowiązek przeprowadzenia audytu wewnętrznego powodowało przekroczenie przychodów lub wydatków powyżej 40.000 tys. zł. Przepisy tego rozporządzenia weszły w życie z dniem 1 lipca 2006 roku.

2008 - 2009 (I półrocze), w 10 skontrolowanych jednostkach (na 18) występowały okresowe trudności w obsadzeniu stanowiska audytora wewnętrznego. Podstawową przyczyną tego stanu był brak możliwości zapewnienia satysfakcjonujących warunków finansowych osobom posiadającym stosowne kwalifikacje⁸⁶.

Analiza działalności audytu wewnętrznego wykazała, że tylko w 4 kontrolowanych jednostkach⁸⁷ przedmiotem badań tego audytu były zagadnienia dotyczące zarządzania drogami⁸⁸. W składanych wyjaśnieniach kierownicy skontrolowanych podmiotów podawali m.in., że audyt wewnętrzny dokonywał analizy obszarów ryzyka, czyli obszarów działalności jednostki zidentyfikowanych przez audytora oraz ustalał kolejność poddania obszarów ryzyka audytowi wewnętrznemu, biorąc pod uwagę wyniki analizy obszarów ryzyka i czynniki organizacyjne. W wyniku tych analiz zarządzanie drogami nie osiągnęło szacowanego poziomu ryzyka uprawniającego go do ujęcia w planach. Stwierdzone przez audyt wewnętrzny nieprawidłowości oraz wynikające z tych nieprawidłowości zalecenia - zostały wdrożone przez kierowników jednostek. W pozostałych jednostkach, kwestie zarządzania drogami zostały ujęte w planach pracy audytu dopiero na 2010 rok.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w toku niniejszej kontroli, niepodjęcie badań przez audyt wewnętrzny zagadnień dotyczących zarządzania drogami, zwłaszcza w zarządach dróg wojewódzkich i w miastach na prawach powiatu – pozbawiał kierownictwo tych jednostek stosownych informacji o charakterze i przyczynach nieprawidłowości w tym zakresie.

3.2.4.2. Odszkodowania dla pieszych i kierowców

Zły stan techniczny dróg miał też negatywne następstwa finansowe dla zarządów dróg. We wszystkich skontrolowanych podmiotach uznawane były roszczenia

⁸⁶ Np., w okresie od 1 września 2007 do 30 listopada 2008 nie zatrudniano audytora wewnętrznego w Dolnośląskiej Służbie Dróg i Kolei we Wrocławiu. Przyczyną tego były bezskuteczne próby naboru kandydatów na to stanowisko. Dopiero po zorganizowaniu 8. naboru obsadzono stanowisko audytora wewnętrznego.

⁸⁷ Tj. w Mazowieckim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Warszawie, Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, Urzędzie Miasta Białą Podlaska oraz Starostwie Powiatowym w Legionowie.

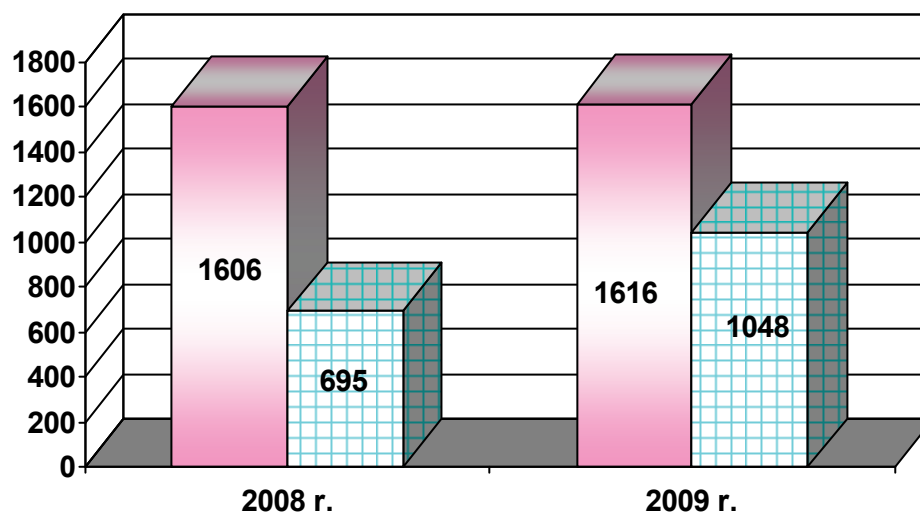
⁸⁸ Np., audytor wewnętrzny w Starostwie Powiatowym w Legionowie zbadał (na przełomie 2009 i 2010 r.) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. W wyniku tych badań ujawniono m.in. nieprawidłowy sposób naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego oraz wydawanie decyzji z naruszeniem przepisu art. 40 ust. 14 ustawy o drogach publicznych.

i wypłacane odszkodowania kierowcom i pieszym z tytułu uszkodzeń pojazdów bądź doznania obrażeń ciała na skutek niewłaściwego wywiązywania się zarządów z obowiązku utrzymania dróg we właściwym stanie technicznym.

Główną przyczyną występowania powyższych szkód były ubytki w jezdni (wyrwy) i w chodnikach. Zjawisko to należy wiązać, niezależnie od złego stanu technicznego dróg, z narastającą „świadomością prawną” ich użytkowników. Świadczyć o tym może m.in. wzrost wartości odszkodowań wypłaconych użytkownikom dróg (zarządzanych przez skontrolowane jednostki) z tytułu uszkodzeń pojazdów bądź doznania obrażeń ciała przez tych użytkowników. Ustalono, że w latach 2008 - 2009 wartość wypłaconych odszkodowań wzrosła o 50,8%.

W związku z uznawaniem odszkodowań dla kierowców i pieszych z powodu poniesionych szkód na skutek złego stanu technicznego dróg, wszystkie skontrolowane zarządy zawierały z towarzystwami ubezpieczeniowymi stosowne umowy ubezpieczeniowe z tytułu roszczeń użytkowników dróg. Kwoty polis ubezpieczeniowych, wykupionych w towarzystwach ubezpieczeniowych w latach 2008 – 2009 oraz uznanych i wypłaconych użytkownikom dróg odszkodowań z tytułu poniesionych przez nich szkód z powodu złego stanu technicznego dróg przedstawiono na rys. 8.

Rys. 8. Koszty polis ubezpieczeniowych poniesione w latach 2008 – 2009 przez skontrolowane zarządy dróg oraz wielkość odszkodowań wypłaconych użytkownikom dróg przez towarzystwa ubezpieczeniowe (w tys. zł).



■ Koszty polis ubezpieczeniowych □ Wartość wypłacowych odszkodowań

Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli.

3.2.4.3. Bariery realizacji inwestycji drogowych

Z ustaleń kontroli wynika, że nie zostały zlikwidowane wszystkie bariery prawne w procesie przygotowania inwestycji drogowych. W składanych wyjaśnieniach, zarządcy dróg zwracali uwagę, że aby przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych były w pełni skutecznym środkiem prawnym, umożliwiającym usprawnienie procedur dotyczących realizacji inwestycji drogowych, konieczne jest dalsze ich doprecyzowanie. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których zachodzi konieczność wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (decyzji ZRID) dla skrzyżowania dróg różnej kategorii lub w przypadku przebudowy urządzeń obcych, zlokalizowanych poza korytarzem komunikacyjnym. Usunięcie wątpliwości w tym zakresie byłoby możliwe poprzez wprowadzenie do przywołanej ustawy przepisów określających, że decyzja ZRID dla danej inwestycji obejmuje wszystkie roboty budowlane, niekoniecznie związane z samą drogą publiczną – które jednak są konieczne do realizacji planowanej inwestycji.

Istotnym jest również precyzyjne określenie podmiotu uprawnionego do występowania z wnioskiem o wydanie decyzji ZRID. W sytuacji, gdy z wnioskiem takim - zgodnie z przepisami art. 11 a ust. 1 przywołanej ustawy - może wystąpić jedynie GDDKiA, zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójt (burmistrz prezydent), nawet wówczas gdy został powołany zarząd drogi, oznacza to utrudnienie, polegające na konieczności sporządzania dodatkowego upoważnienia dla jednostki wykonującej zadania zarządcy drogi, tj. dla zarządu drogi.

Problemy w stosowaniu omawianej ustawy powoduje także przyjęcie w ustawie określenia „przebudowy” zamiast „roboty budowlane” (np. istniejącej sieci uzbrojenia terenu, czy dróg innych kategorii) co powoduje, że roboty wykraczające poza pas drogowy nie mogą być objęte wnioskiem i decyzją ZRID, a wymagają odrębnej decyzji na ten zakres robót.

Nie został jeszcze zakończony proces regulowania stanu prawnego gruntów pod

drogami samorządowymi⁸⁹, stosownie do treści art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁹⁰. Wraz z przekazaniem dróg w zarząd samorządom (tj. z dniem 1 stycznia 1999 r.), ani też w późniejszym okresie, nie zostały sfinalizowane czynności, w celu wyznaczenia działek zajętych pod pas drogowy dla przebiegających ciągów dróg. Doprowadzenie obecnie do uregulowania stanu prawnego gruntów w obrębie pasa drogowego jest zadaniem – według informacji przekazanych NIK na podstawie art. 29 pkt 2 ustawy o NIK przez samorządy powiatowe – wykraczającym poza możliwości finansowe samorządów, ponieważ nie posiadają one wystarczających środków na sfinalizowanie tego zaszłego zdarzenia. W szczególności, konieczne do poniesienia są koszty wynajęcia firm geodezyjnych dla dokonania pomiarów i przygotowania projektów podziału działek, co stanowi warunek występowania przez samorządy (będące zarządcami dróg) do wojewodów o wyznaczenie - zgodnie z prawem - pasa drogowego. Brak uregulowanego stanu prawnego nieruchomości w omawianym zakresie będzie – w ocenie NIK – stwarzać coraz więcej problemów natury prawnej i ekonomicznej. Na przykład:

- Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Szczytnie podał w wyjaśnieniu dotyczącym uregulowania stanów prawnych gruntów pod pasami drogowymi, że geodezyjnego przebiegu dróg oraz związanego z tym własnościowego prawa zarządzanymi drogami nie uregulowano ze względu na brak środków niezbędnych do wykonania tych zadań;
- Starostwo Powiatowe w Piasecznie nie posiadało informacji dotyczącej wielkości powierzchni gruntów, stanowiących własność osób fizycznych, na których zlokalizowane są drogi powiatowe;
- stan prawny gruntów pod pasem dróg powiatowych zarządzanych przez Starostwo Powiatowe w Sochaczewie (274 km) był nieuregulowany w całości.

⁸⁹ Na podstawie szczegółowych badań w toku kontroli Starostwa Powiatowego w Piasecznie, Starostwa Powiatowego w Sochaczewie, Powiatowego Zarządu Dróg w Olecku, Zarządu Dróg Powiatowych w Szczytnie oraz na podstawie informacji – pozyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – od Przewodniczącego Krajowej Rady Zarządów Dróg Powiatowych. Proces regulowania stanu prawnego omawianych gruntów rozpoczęto w Starostwie Powiatowym w Piasecznie, w pozostałych – spośród ww. jednostek – nie rozpoczęto tego procesu.

⁹⁰ Dz.U. Nr 133, poz. 872, ze zm. Przepis art. 73 ust. 1 określa, że nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Stosownie do art. 73 ust. 2, odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, wypłaca gmina – w odniesieniu do dróg będących w dniu 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi lub Skarb Państwa – w odniesieniu do pozostałych dróg. Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, o których mowa w ust. 1, jest ostateczna decyzja wojewody (ust. 3).

Przyczyną braku uregulowania stanu prawnego gruntów były wysokie koszty, które na ten cel należałoby ponieść.

3.2.4.4. Wykonanie wniosków z poprzednich kontroli NIK

Wykonanie wniosków z poprzednich kontroli w zakresie zarządzania drogami publicznymi (uwzględniając kontrole od 2005 r. włącznie) dotyczyło 11 spośród 31 jednostek objętych niniejszą kontrolą. Ustalono, że w 8 jednostkach zostały zrealizowane, bądź wdrożone (wnioski o charakterze ciągłym) wszystkie wnioski pokontrolne. W pozostałych 3 jednostkach, niektóre wnioski pokontrolne NIK nie zostały zrealizowane, mimo wcześniejszych deklaracji kierowników tych jednostek o podjęciu działań zmierzających do ich wdrożenia. I tak:

- Powiatowy Zarząd Dróg w Olecku nie zrealizował wniosku o przeprowadzanie co pięć lat przeglądów stanu technicznego dróg;
- Zarząd Dróg Powiatowych w Szczytnie nie zrealizował wniosku o uaktualnienie ewidencji dróg oraz obiektów mostowych;
- Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu nie zrealizował wniosku o przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych przez uprawnione osoby.

Na wyniki niniejszej kontroli w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego dróg samorządowych miało negatywny wpływ – w ocenie NIK - niezrealizowanie wniosku pokontrolnego przez Ministra Infrastruktury, przedstawionego w „Informacji o wynikach kontroli działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych”⁹¹. W Informacji tej NIK zamieściła - pod adresem ministra właściwego do spraw transportu – wniosek o podjęcie stosownych działań mających na celu nowelizację trzech rozporządzeń⁹², określających wymagania techniczne w budownictwie drogowym w celu uaktualnienia, uproszczenia i ujednolicenia zawartych w nich przepisów.

⁹¹ Nr ewid. 2/2009/P08064/KKT, NIK, Warszawa, styczeń 2009 r.

⁹² Wniosek ten dotyczył: rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43, poz. 430), rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 63, poz. 735) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. Nr 12, poz. 116).

W związku z powyższym wnioskiem, na początku 2009 r. Minister Infrastruktury poinformował NIK⁹³, że jeszcze trwały prace nad zmianą tych rozporządzeń. Według informacji Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury z października 2010 r.⁹⁴ – projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniający rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie był już na ukończeniu. Prace nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie były natomiast planowane na IV kwartał 2010 roku.

3.2.4.5. Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty niniejszej kontroli⁹⁵ - pozostające w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami - wyniosły łącznie 476.166,50 zł⁹⁶. Na tę kwotę złożyły się:

- uszczuplenie środków w wyniku niepotrącenia z należności wykonawcy robót drogowych, ani z wniesionego przez tego wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania robót – kary umownej w wysokości 5.012 zł, naliczonej z tytułu nieterminowej realizacji tych robót⁹⁷;
- wydatkowanie 277.052,54 zł z tytułu udzielenia zamówienia publicznego na zimowe utrzymanie dróg z naruszeniem art. 91 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych⁹⁸;
- wykazanie w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego kwoty 194.101,96 zł, niezgodnej z ewidencją księgową⁹⁹.

Strukturę finansowych skutków nieprawidłowości, ujawnionych w toku kontroli, w podziale na rodzaje nieprawidłowości, przedstawiają dane na rys. 9.

⁹³ W piśmie z dnia 5 lutego 2009 r.

⁹⁴ Udzielonej NIK w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK (pismo z dnia 11 października 2010 r.).

⁹⁵ Finansowe rezultaty kontroli obejmują faktyczne albo potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, ujawnionych w związku z prowadzonym postępowaniem kontrolnym, a także korzyści finansowe, jakie zostaną lub zostały uzyskane w wyniku przedsięwzięć będących wynikiem tego postępowania. Faktycznymi finansowymi lub sprawozdawczymi skutkami nieprawidłowości są kwoty uzyskane, wydatkowane lub uszczuplenia środków będące wynikiem działań lub zaniechań uznanych - w wyniku czynności kontrolnych - za nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne, a także kwoty błędów w rocznych sprawozdaniach budżetowych lub finansowych.

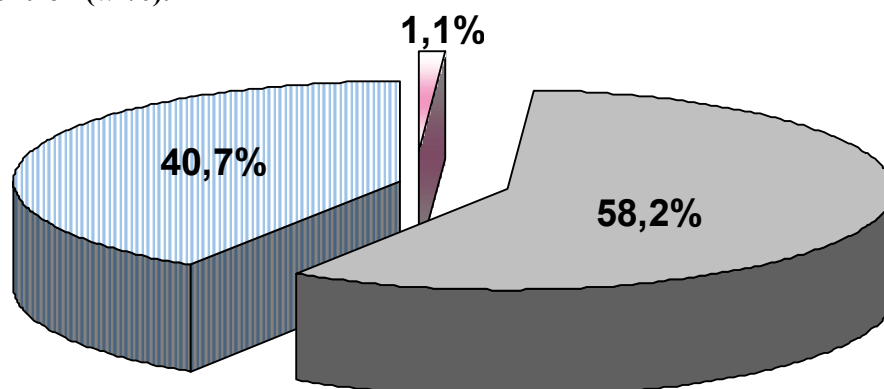
⁹⁶ Według stanu na dzień 9 grudnia 2010 r.

⁹⁷ Dotyczyło to Starostwa Powiatowego w Nowym Dworze Mazowieckim.

⁹⁸ Przez Powiatowy Zarząd Dróg w Olecku, nieprawidłowości te zostały wyszczególnione w pkt 3.2.3.1. *niniejszej informacji*

⁹⁹ W Zarządzie Dróg Powiatowych w Szczytnie.

Rys. 9. Struktura finansowych skutków nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli (w %).



- Uszczuplenia środków**
- Kwoty wydankowane z naruszeniem prawa**
- Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości**

Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Temat kontroli mieścił się w jednym z kierunków kontroli NIK na lata 2009 -2011, tj. „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” oraz w głównym obszarze badań kontrolnych w 2010 r. pn. „Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury”.

Opracowanie programu kontroli poprzedzono analizą interpelacji poselskich, wniesionych w okresie VI kadencji Sejmu RP. Interpelacje dotyczyły głównie finansowania dróg samorządowych. Kolejnym źródłem inspiracji były artykuły prasowe dotyczące przede wszystkim stanu technicznego dróg, prowadzenia remontów i zimowego utrzymania dróg. Wykorzystano także materiały z kongresów samorządowych forum drogowych (wojewódzkich i powiatowych). Ponadto, przed rozpoczęciem kontroli, przeprowadzono analizę wyników wcześniejszych kontroli NIK z zakresu budowy, remontów i utrzymania bieżącego dróg oraz zapewnienia należytej organizacji ruchu drogowego¹⁰⁰.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

We wszystkich 31 skontrolowanych jednostkach protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń. W toku kontroli zasięgano informacji w 17 jednostkach¹⁰¹, w tym:

- w Ministerstwie Infrastruktury – na temat realizacji wniosków po kontroli działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót

¹⁰⁰ Na przykład: problematyka związana z zarządzaniem ruchem drogowym była przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2002 r. pt: „Wykonywanie zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych”. Ustalenia tej kontroli wykazały, że wszystkie skontrolowane organy zarządzające ruchem drogowym nie spełniały rzetelnie swoich obowiązków. Niezadowolającą jakość wykonywanych robót na drogach publicznych NIK stwierdziła podczas realizowanej w 2008 r. kontroli pt: „Działalność administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych”. Ustalenia kontroli NIK z 2009 r. pt: „Koordynacja robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontów dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich” ujawniły brak okresowych kontroli stanu technicznego dróg i ewidencji dróg oraz brak egzekucji przez zarządy dróg przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności, po zajęciu pasa na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi.

¹⁰¹ Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

wykonywanych na drogach publicznych;

- w Instytucie Badawczym Dróg i Mostów w Warszawie – na temat wydatków poniesionych na drogi samorządowe ogółem w kraju;
- od Przewodniczącego Konwentu Dyrektorów Zarządów Dróg Wojewódzkich oraz Przewodniczącego Krajowej Rady Zarządów Dróg Powiatowych – na temat barier ograniczających poprawę stanu technicznego dróg wojewódzkich i powiatowych.

W pozostałych przypadkach informacji zasięgano w starostwach powiatowych (głównie w sprawach pozyskiwania dodatkowych środków na finansowanie drogownictwa oraz organizacji zarządzania ruchem drogowym), a także w komendach powiatowych Policji (na temat kontroli ruchu drogowego).

W charakterze świadka przesłuchano 11 osób. W 7 kontrolach skorzystano - przy oględzinach stanu technicznego dróg po wykonanych robotach - z pomocy biegłego¹⁰².

Wyniki kontroli zostały przedstawione w 33 wystąpieniach pokontrolnych, w tym 31¹⁰³ - skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek. W przypadku jednego podmiotu, niezależnie od wystąpienia do jego kierownika, wystąpienie pokontrolne skierowano do przewodniczącego rady powiatu oraz do odpowiedniego zarządu dróg wojewódzkich¹⁰⁴. Ustalenia kontroli stanowiły również podstawę do skierowania 4 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia (2 – do właściwych prokuratur rejonowych¹⁰⁵ i 2 – do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego¹⁰⁶).

W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 117 wniosków pokontrolnych, które najczęściej dotyczyły:

¹⁰² Na podstawie art. 49 ustawy o NIK.

¹⁰³ Według stanu na 9 grudnia 2010 r. – nie wysłano jeszcze wystąpień do prezydentów miast Katowice i Ruda Śląska.

¹⁰⁴ Dotyczyło to wyników kontroli w Powiatowym Zarządzie Dróg w Sochaczewie, po której skierowane zostały również wystąpienia do Przewodniczącego Rady Powiatu w Sochaczewie (w związku z faktem, iż 2 członków Rady Powiatu było jednocześnie pracownikami Zarządu Dróg Powiatowych) oraz do Dyrektora Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie (w związku z planowanym objazdem drogami powiatowymi z powodu zamknięcia mostu w ciągu drogi wojewódzkiej).

¹⁰⁵ Zawiadomienia – wystosowane na podstawie ustaleń kontroli w Mazowieckim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Warszawie oraz Miejskim Zarządzie Dróg i Komunikacji w Radomiu - dotyczyły naruszenia art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

¹⁰⁶ Zawiadomienia - wystosowane na podstawie ustaleń kontroli w Powiatowym Zarządzie Dróg w Olecku oraz Urzędzie Miejskim w Szubinie – dotyczyły naruszenia art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane.

- zwiększenia nadzoru inwestorskiego nad wykonywanymi robotami drogowymi;
- egzekwowania od wykonawców robót usuwania usterek, ujawnionych w okresie gwarancyjnym;
- poprawy jakości bieżącego utrzymania dróg;
- podjęcia skutecznych działań zapobiegających niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- prawidłowego dokumentowanie przeglądów okresowych dróg i funkcjonowania ich oznakowania;
- opracowania wewnętrznych procedur przeprowadzania kontroli stanu technicznego dróg;
- dokonania aktualizacji ewidencji dróg;
- usprawnienia zarządzania oraz wzmocnienia kadrowego zarządów dróg.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych nie zgłoszono zastrzeżeń. W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków, w tym o podjętych działaniach w celu wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowościach¹⁰⁷. Z treści tych odpowiedzi wynikało, że zrealizowano 31 wniosków pokontrolnych, 64 było w trakcie realizacji, a niezrealizowano 22 wnioski¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Na przykład: Dyrektor Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie poinformował NIK, że m.in.: od IV kwartału 2010 r. wszystkie wnioski zostaną obligatoryjnie wprowadzone do bieżących kontroli wewnętrznych; do planu pracy audytu wewnętrznego na 2011 r. przewiduje się przeprowadzenie badań jakości wykonywanych robót na drogach oraz że uruchomiono nabór pracowników na stanowisko ds. prowadzenia ewidencji dróg. Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu m.in. ogłosił konkurs na stanowisko inspektora z uprawnieniami budowlanymi, a także podjął stosowne działania w celu poprawy bieżącego utrzymania dróg. Starosta Powiatu Legionowskiego m.in. zapowiedział opracowanie wewnętrznej procedury przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych oraz funkcjonowania oznakowania dróg, a w okresie gwarancji będą przeprowadzane przeglądy dróg w których wykonywane były roboty oraz będą usuwane usterki na drogach ujawnione w toku kontroli. Powiatowy Zarząd Dróg w Sochaczewie m.in. podjął działania w celu przygotowania brakujących projektów organizacji ruchu drogowego, które są przedkłada Staroście do zatwierdzenia, natomiast w ramach bieżącego utrzymania dróg usuwane są usterki ujawnione w toku kontroli NIK.

¹⁰⁸ Według stanu na 17.01.2011 r.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

L.p.	Skontrolowane podmioty	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrole
1.	Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie	Departament Komunikacji i Systemów Transportowych
2.	Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu	
3.	Starostwo Powiatowe w Legionowie	
4.	Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Maz.	
5.	Starostwo Powiatowe w Otwocku	
6.	Zarząd Dróg Powiatowych w Otwocku	
7.	Starostwo Powiatowe w Piasecznie	
8.	Zarząd Dróg Powiatowych w Piasecznie	
9.	Starostwo Powiatowe w Sochaczewie	
10.	Powiatowy Zarząd Dróg w Sochaczewie	
11.	Starostwo Powiatowe w Starachowicach	
12.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy	Delegatura NIK w Bydgoszczy
13.	Urząd Miasta w Inowrocławiu	
14.	Urząd Miejski w Szubinie	
15.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku	Delegatura NIK w Gdańsku
16.	Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku	
17.	Powiatowy Zarząd Dróg w Człuchowie	
18.	Urząd Miejski w Rudzie Śląskiej	Delegatura NIK w Katowicach
19.	Urząd Miasta w Katowicach	
20.	Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach	
21.	Zarząd Dróg Powiatowych w Tarnowskich Górach	
22.	Powiatowy Zarząd Dróg w Lubartowie	Delegatura NIK w Lublinie
23.	Powiatowy Zarząd Dróg we Włodawie	
24.	Urząd Miasta w Białej Podlaskiej	
25.	Powiatowy Zarząd Dróg w Olecku	Delegatura NIK w Olsztynie
26.	Zarząd Dróg Powiatowych w Szczytnie	
27.	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu	Delegatura NIK we Wrocławiu
28.	Urząd Miasta Legnicy	
29.	Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy	
30.	Starostwo Powiatowe w Legnicy	
31.	Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy	

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Nazwa zarządcy /zarządu drogi	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Okres pełnienia funkcji przez kierownika
1.	Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie	Dyrektor	Krzysztof Kondraciuk	1.01.2008 – 31.03.2010
			Zbigniew Ostrowski	od 1.04.2010
2.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy	Dyrektor	Kazimierz Chojnacki	do 28.07.2009
			Janusz Czajkowski	29.07.2009 – 10.01.2010
			Tomasz Szymański	11.01.2010 – 9.02.2010
			Mirosław Kielnik	od 10.02.2010
3.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku	Dyrektor	Włodzimierz Kubiak	od 1.03.1999
4.	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu	Dyrektor	Leszek Loch	1.07.2007 – 31.05.2010
			Roman Głowaczowski	od 1.06.2010
5.	Urząd Miasta w Katowicach	Prezydent Miasta	Piotr Uszak	od 3.11.1998
6.	Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach	Dyrektor	Piotr Handwerker	od 1.01.2005
7.	Urząd Miasta w Białej Podlaskiej	Prezydent Miasta	Andrzej Czapski	od 25.11.1998
8.	Urząd Miejski w Rudzie Śląskiej	Prezydent Miasta	Andrzej Stania	od 24.11.2000
9.	Urząd Miasta Legnicy	Prezydent Miasta	Tadeusz Krzakowski	od 10.11.2002
10.	Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy	Dyrektor	Andrzej Szymkowiak	od 1.01.1999
11.	Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu	Dyrektor	Marek Czyż	od 1.08.2000
12.	Miejski Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku	Dyrektor	Romuald Nietupski	1.01.2000 - 16.09.2008
			Mieczysław Kotłowski	od 17.09.2008
13.	Starostwo Powiatowe w Legionowie	Starosta Powiatu	Jan Grabiec	od 27.11.2006
14.	Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Mazowieckim	Starosta Powiatu	Krzysztof Kapusta	od 1.01.2008
15.	Starostwo Powiatowe w Otwocku	Starosta Powiatu	Krzysztof Boczarski	od 5.12.2006
16.	Zarząd Dróg Powiatowych w Otwocku z siedzibą w Karczewie	Dyrektor	Jerzy Bojanowski	od 30.11.1999
17.	Starostwo Powiatowe w Piasecznie	Starosta Powiatu	Jan Dąbek	od 27.11.2006
18.	Zarząd Dróg Powiatowych w Piasecznie	Dyrektor	Antoni Kobus	od 11.06.2007
19.	Starostwo Powiatowe w Sochaczewie	Starosta Powiatu	Tadeusz Koryś	od 6.12.2006
20.	Powiatowy Zarząd Dróg w Sochaczewie	Dyrektor	Małgorzata Dębowska	od 28.03.2007
21.	Powiatowy Zarząd Dróg w Starachowicach	Dyrektor	Leszek Śmigas	od 1.01.1999

L.p.	Nazwa zarządcy /zarządu drogi	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Okres pełnienia funkcji przez kierownika
22.	Powiatowy Zarząd Dróg w Człuchowie	Dyrektor	Grzegorz Rekowski	od 1.01.1999
23.	Zarząd Dróg Powiatowych w Tarnowskich Górach	Dyrektor	Eugeniusz Wesolek	od 1.06.2002
24.	Powiatowy Zarząd Dróg w Lubartowie	Dyrektor	Grzegorz Charliński	1.4.2005 - 31.12.2009
			Grzegorz Jaworski	od 31.12.2009
25.	Powiatowy Zarząd Dróg we Włodawie	Dyrektor	Wiesława Kadrow	od 1.01.1999
26.	Powiatowy Zarząd Dróg w Olecku	Dyrektor	Dariusz Kozłowski	od 1.01.2008
27.	Powiatowy Zarząd Dróg w Szczytnie	Dyrektor	Klemens Dzierzanowski	1.02.1999- 30.01.2009
			Bogdan Nowak	od 1.02.2009
28.	Starostwo Powiatowe w Oleśnicy	Starosta Powiatu	Zbigniew Potyrała	od 27.11.2006
29.	Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy	Dyrektor	Józef Kuźma	od 23.03.1999
30.	Urząd Miasta w Inowrocławiu	Prezydent Miasta	Ryszard Brejza	od 10.11.2002
31.	Urząd Miejski w Szubinie	Burmistrz	Ignacy Pogodziński	od 19.11.2002

tryb sporządzania oraz elementy sprawozdania z przeprowadzenia audytu wewnętrznego.

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19 poz. 115, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2006 r., Nr 156 poz. 1118, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).

11. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. Nr 267, poz. 2251, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2008 r., Nr 193, poz. 1194, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 759).
16. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43, poz. 430).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz.U. Nr 67, poz. 582).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U. Nr 138, poz. 1554).
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz.U. Nr 67, poz. 583).
21. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 112, poz. 763).
22. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz.U. Nr 66, poz. 406).

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Sprawiedliwości

6. Minister Infrastruktury
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Marszałkowie województw (wszyscy)
12. Wojewodowie (wszyscy)
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego