



LPO-4101-05-00/2013
Nr ewid. 177/2013/P/13/169/LPO

Informacja o wynikach kontroli

**ORGANIZACJA
SIECI DRÓG POWIATOWYCH I GMINNYCH
Z UWZGLĘDNIENIEM EFEKTÓW REALIZACJI
„NARODOWEGO PROGRAMU
PRZEBUDOWY DRÓG LOKALNYCH”**

MISJA

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

WIZJA

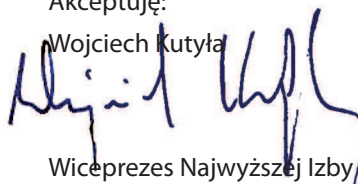
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu:
Andrzej Aleksandrowicz



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia

07.03.2014r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza wyników kontroli	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
3.1. Charakterystyka stanu prawnego	16
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	20
3.3. Istotne ustalenia kontroli	22
3.3.1. Podział zadań w zakresie zarządzania siecią drogową	22
3.3.2. Działania na rzecz właściwego stanu technicznego sieci drogowej	23
3.3.2.1. Plany rozwoju sieci drogowej	23
3.3.2.2. Prowadzenie książek drogi i dzienników objazdu dróg	24
3.3.2.3. Kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich	25
3.3.2.4. Sprawozdawczość w zakresie stanu sieci drogowej	27
3.3.3. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego	27
3.3.4. Udzielanie zamówień publicznych	30
3.3.5. Sposób realizacji umów oraz efekty rzeczowe realizacji Programu	31
3.3.6. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK	34
3.3.7. Współdziałanie gminnych i powiatowych zarządców dróg z zarządcami dróg wyższych kategorii	36
4. INFORMACJE DODATKOWE	37
4.1. Przygotowanie kontroli	37
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	37
5. ZAŁĄCZNIKI	39

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

NPPDL	Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, zarówno „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”, jak i „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój” ¹
Droga	budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ²)
Droga publiczna	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach (art. 1 ustawy o drogach publicznych)
Dziennik objazdu dróg	element ewidencji danych dotyczących dróg. Wzór dziennika objazdu dróg, określa załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom ³ . Dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi
Inżynieria ruchu drogowego	dziedzina inżynierii obejmująca badanie procesów ruchu drogowego i praktyczne zastosowanie wiedzy o ruchu w planowaniu, projektowaniu, realizacji i eksploatacji urządzeń komunikacyjnych oraz systemów transportu (m.in. organizację i sterowanie ruchem)
Książka drogi	podstawowy element ewidencji danych dotyczących drogi obejmujący m. in.: parametry techniczne odcinka drogi, jego zagospodarowanie, wyposażenie techniczne oraz schematy skrzyżowań i rysunki przekrojów charakterystycznych drogi. Wzór książki drogi, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych
Organizacja ruchu	czynniki mające wpływ na ruch drogowy: geometria drogi i zakres dostępu do drogi; sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów
Projekt organizacji ruchu	podstawowa dokumentacja dotycząca bezpieczeństwa ruchu drogowego, sporządzana w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (§ 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem ⁴)

¹ Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych dalej: Program lub NPPDL.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm. (dalej: ustawa o drogach publicznych).

³ Dz. U. Nr 67 poz. 582 (dalej: rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych).

⁴ Dz. U. Nr 177 poz. 1729 (dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach).

Przebudowa drogi	wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego (art. 4 pkt 18 ustawy o drogach publicznych)
Remont drogi	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym (art. 4 pkt 19 ustawy o drogach publicznych)
Skrzyżowanie	przecięcie się w jednym poziomie dróg mających jezdnię, ich połączenie lub rozwidlenie, łącznie z powierzchniami utworzonymi przez takie przecięcia, połączenia lub rozwidlenia. Nie dotyczy przecięcia, połączenia lub rozwidlenia drogi twardej z drogą gruntową, z drogą stanowiącą dojazd do obiektu znajdującego się przy drodze lub z drogą wewnętrzną (art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym ⁵)
Urządzenia bezpieczeństwa ruchu	urządzenia służące do ochrony życia oraz w ograniczonym zakresie, także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a niekiedy także użytkowników terenów przyległych
Utrzymanie drogi	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej zgodnie z art. 4 pkt 20 ustawy o drogach publicznych
Zarząd drogi	jednostka organizacyjna utworzona przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonywania obowiązków zarządcy drogi. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust.1 ustawy o drogach publicznych)
Zarządca drogi	organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego do którego właściwości należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych)
Znak drogowy	znak pionowy (w postaci tarczy, tablicy z napisem lub symbolem, a także w postaci świetlnej) lub znak poziomy (w postaci linii, napisów i symboli umieszczonych na nawierzchni drogi), wyrażający ostrzeżenie/zakaz/nakaz lub informację dla uczestnika ruchu drogowego (art. 7 ust.1 ustawy Prawo o ruchu drogowym, § 1 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych ⁶)

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm. (dalej: ustawa Prawo o ruchu drogowym).

⁶ Dz. U. Nr 170 poz. 1393 ze zm. (dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych).

W Polsce na drogach ginie najwięcej osób spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej. Z publikowanych przez Komendę Główną Policji dokumentów wynika, że tylko w nielicznych przypadkach jako ich przyczynę wskazuje się: zły stan techniczny dróg i zły stan oznakowania. Z taką kwalifikacją nie zgadzają się specjaliści, wskazując m. in. że oznakowanie musi być widoczne, czytelne, zrozumiałe, zgodne z logiką i wiarygodne. Wskazuje się, że zarządcy dróg (szczególnie gminni i powiatowi) postrzegają problem niewłaściwego oznakowania dróg jako mało istotny. W powiązaniu ze stanem technicznym dróg jest to jednak bardzo istotny problem, wpływający na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Dążąc do intensyfikacji rozwoju infrastruktury drogowej na szczeblu lokalnym w zakresie dróg gminnych i powiatowych, z inicjatywy ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowany został Program Wieloletni pn. „*Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011*”, mający być instrumentem pomocy Rządu dla samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu trudnych problemów związanych z przebudową, budową lub remontami sieci dróg powiatowych i gminnych. Program miał służyć poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz być czynnikiem podnoszenia atrakcyjności gospodarczej terenów i zwiększania komfortu życia mieszkańców poprzez wspieranie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, prowadzącym do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych. Program ten wszedł w życie z dniem 28 października 2008 r. na podstawie uchwały nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. i skorygowany został na mocy uchwały nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pn. „*Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011*”.

Dnia 6 września 2011 r. z inicjatywy ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowany został Program Wieloletni pn. „*Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój*”. Przedmiotowy Program ustanowiony został w celu realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015.

Kontrola o zbliżonym zakresie⁷ była prowadzona przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu w 2010 r. Stwierdzono wówczas m. in., że: niezbędne są natychmiastowe działania organów samorządu terytorialnego w celu zapewnienia prowadzenia pełnej dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych. Nieprawidłowości i uchybienia występowały na każdym etapie procesu inwestycyjnego. Podobne nieprawidłowości wykazała także przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Rzeszowie kontrola doraźna K/11/021 „Wykonanie wniosków z kontroli P/10/161...”. U trzech (spośród czterech) zarządców dróg brak było działań mających na celu zaprowadzenie wymaganej dokumentacji techniczno - eksploatacyjnej dróg lokalnych.

Istniejący stan stwarza zagrożenie dla jakości realizowanych robót drogowych, a w szczególności dla trwałości efektów NPPDL, co mogło powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

⁷ P/10/161 „Stan realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”, numer ewidencyjny 178/2010/P/10/161/LPO.

Temat kontroli

Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, umożliwiających zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także osiągniętych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ocenie poddano także procesy przygotowania, finansowania, realizacji i rozliczenia inwestycji drogowych przez zarządców dróg powiatowych i gminnych dofinansowywanych ze środków NPPDL.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

Główne zagadnienia objęte kontrolą (cele szczegółowe) dotyczyły oceny stanów faktycznych, w latach 2010–2013 (I kwartał), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na przedmiot kontroli, w zakresie:

- ♦ działań w zakresie właściwego stanu technicznego sieci drogowej,
- ♦ zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- ♦ zgodności działań zarządcy drogi z postanowieniami uchwał Rady Ministrów dotyczących NPPDL^{8,9},
- ♦ udzielania zamówień publicznych,
- ♦ wykonywania robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich jakości,
- ♦ odbioru robót drogowych,
- ♦ egzekwowania uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi,
- ♦ nadzoru nad działalnością zarządców dróg,
- ♦ oraz realizacji wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli.

Okres objęty kontrolą

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 4 kwietnia do 30 lipca 2013 r.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Zgodnie z decyzją Prezesa NIK z dnia 14 marca 2013 r., kontrola prowadzona była w trybie szczególnym, w ramach Projektu pn. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”¹⁰, realizowanego przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

⁸ Uchwała nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r., uchwała nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. i uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. – treść uchwał dostępna jest m. in. na stronach biuletynów informacji publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych lub Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (bip.msw.gov.pl lub mac.bip.gov.pl).

⁹ Omawiane uchwały Rady Ministrów nie są wprost wiążące dla jednostek samorządu terytorialnego. Treść tych uchwał została jednak uwzględniona w pełni w umowach o dofinansowanie z NPPDL, zawartych pomiędzy wojewodami, a poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

¹⁰ W skład Projektu wchodzi: a) kontrola planowa P/13/100 „Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym” realizowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego; b) kontrola planowa P/13/145 „Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego” realizowana przez Delegaturę NIK w Katowicach; c) kontrola doraźna R/13/001 „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń

Włączenie niniejszej kontroli do ww. Projektu wynikało z konieczności skoordynowania działań i maksymalnego wykorzystania potencjału wszystkich jednostek organizacyjnych NIK, realizujących kontrole w zbliżonych merytorycznie obszarach, dla których wspólnym mianownikiem jest bezpieczeństwo obywateli w ruchu drogowym.

Kontrola została przeprowadzona u 14 powiatowych i 21 gminnych zarządców dróg oraz w czterech starostwach powiatowych nie będących zarządcą dróg (zastosowano dobór celowy zarządców uwzględniający realizację inwestycji w 2011 i 2012 r.).

Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności. Ponadto, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w komendach powiatowych Policji, a także u zarządców dróg wojewódzkich i krajowych. W kontroli koordynowanej przez Delegaturę NIK w Poznaniu uczestniczyło siedem delegatur NIK.

Wykaz skontrolowanych podmiotów, listę osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrolę zawiera załącznik nr 1.

do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych” realizowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego; d) kontrola doraźna sprawdzająca „Instalowanie i wykorzystanie przez straże miejskie stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych” realizowana przez Delegatury NIK w Bydgoszczy, Krakowie, Opolu, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu; e) kontrola planowa P/13/078 „Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym” realizowaną przez Departament Infrastruktury; f) kontrola planowa P/13/169 „Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych” realizowana przez Delegaturę NIK w Poznaniu; g) kontrola doraźna D/13/508 „Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystywania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego” realizowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego; h) ponadto Najwyższa Izba Kontroli zleciła wszystkim Wojewodom przeprowadzenie kontroli w zakresie oznakowania dróg publicznych.

¹¹ Dz. U. z 2012, poz. 82 ze zm. (dalej: ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹², przygotowanie, finansowanie, realizowanie i rozliczanie, przez zarządców dróg gminnych i powiatowych, inwestycji drogowych dofinansowywanych ze środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (NPPDL). Realizowanie tych inwestycji skutkowało tworzeniem powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, co zwiększało dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także wpłynęło na zwiększenie atrakcyjności regionów oraz poprawę płynności ruchu na całej sieci dróg samorządowych.

Formułując ocenę pozytywną, NIK uwzględniła w szczególności efekty realizacji NPPDL. W wyniku realizacji pierwszej edycji Programu przeprowadzona została w latach 2009–2011 modernizacja i rozbudowa sieci dróg lokalnych o łącznej długości ponad 8,2 tys. km, których wartość wyniosła 6,1 mld zł. Inwestycje drogowe w ramach tego Programu zostały dofinansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa, których łączna kwota wyniosła ponad 2,9 mld zł (środki własne jednostek samorządu terytorialnego stanowiły natomiast 3,2 mld zł). W ramach drugiej edycji NPPDL (do końca 2012 r.) zrealizowano 463 przedsięwzięcia inwestycyjno-remontowe o łącznej wartości 685 mln zł (kwota dotacji celowych z budżetu państwa stanowiła 195 mln zł). Łącznie zmodernizowano i rozbudowano drogi lokalne na długości 827 km .

Ocenę pozytywną uzasadniają ponadto osiągnięte efekty w zakresie punktowej (na modernizowanych odcinkach dróg) poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykorzystanie przez kontrolowanych zarządców dróg rzetelnie i zgodnie z przeznaczeniem otrzymanych środków z dotacji celowej budżetu państwa w ramach NPPDL, na ogół prawidłowe udzielanie zamówień publicznych na budowę, przebudowę lub remont dróg realizowanych w ramach NPPDL oraz należyte zabezpieczanie interesów prawnych i finansowych zamawiających w umowach o realizację inwestycji.

Jednocześnie, w kontrolowanej działalności zidentyfikowane zostały nieprawidłowości polegające na:

- ♦ rażących zaniedbaniach w zakresie prawidłowego oznakowania dróg oraz sporządzania projektów stałych organizacji ruchu, co w powiązaniu ze złym stanem technicznym dróg lokalnych powodowało nadal wysoki poziom zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
- ♦ braku planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg oraz braku udokumentowania właściwie dokonywanych przeglądów ich stanu technicznego,
- ♦ nierzetelnym nadzorze inwestorskim w toku realizacji robót drogowych co może być w przyszłości przyczyną wystąpienia uszkodzeń całej konstrukcji odcinków dróg i może spowodować konieczność wykonywania rozległych robót naprawczych,
- ♦ niewystarczającym nadzorze inwestorskim realizowanym na etapie odbiorów końcowych robót drogowych, w szczególności nieprzedkładanie przez wykonawców wymaganych dokumentów będących podstawą dokonywania prawidłowych odbiorów zadań inwestycyjnych.

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Podjęte w ramach Programu inwestycje służyły realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, przyczyniając się do osiągnięcia jej głównego celu, jakim jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. Poprzez realizację tych przedsięwzięć osiągnięto poprawę stanu powiązań dróg lokalnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych. Zwiększona została płynność ruchu oraz nastąpiła punktowa poprawa bezpieczeństwa komunikacyjnego w miejscach realizowanych inwestycji poprzez wykonanie chodników, ścieżek rowerowych, zatok autobusowych, a także sygnalizacji świetlnej i oświetlenia.

2. Otrzymana pomoc finansowa ze środków dotacji celowej budżetu państwa w ramach Programu została wykorzystana przez kontrolowanych zarządców dróg rzetelnie i zgodnie z przeznaczeniem (str. 32).

3. Zarządcy dróg wojewódzkich i krajowych w ograniczony sposób współdziałali z zarządcami dróg gminnych i powiatowych w zakresie realizacji podstawowego celu Programu, a mianowicie „wsparcia tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich [...], prowadzącego do zwiększenia dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych”.

Brak pełnej współpracy w tym zakresie utrudniał przeznaczanie środków z Programu na zadania najbardziej efektywne, z punktu widzenia ponadlokalnej sieci dróg (str. 36).

4. Zarządcy dróg nie realizowali niektórych obowiązków, które miały służyć ocenie stanu technicznego gminnej i powiatowej sieci drogowej oraz zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie posiadali m.in. planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg oraz nie dysponowali dokumentacją świadczącą o przeprowadzeniu przeglądów stanu technicznego dróg. **20 spośród 35 skontrolowanych zarządców dróg (57%) nie opracowało planów rozwoju sieci drogowej, mimo takiego obowiązku wynikającego z ustawy o drogach publicznych.** Brak tych planów, jako podstawowych dokumentów koniecznych dla właściwego utrzymania i rozwoju sieci drogowych, znacznie utrudniał kompleksowe rozwiązywanie problemów transportowych i komunikacyjnych występujących na obszarach gmin i powiatów. Uniemożliwiał także stwierdzenie, czy wybór zadań realizowanych w ramach Programu był optymalny. Zarządcy ci dokonywali wyboru odcinków do budowy, przebudowy lub remontu dróg na podstawie bieżących nieudokumentowanych ocen (str. 23).

5. **Tylko trzy (9%) skontrolowane jednostki posiadały zatwierdzone organizacje ruchu na wszystkich zarządzanych przez siebie drogach** (28 jednostek posiadało zatwierdzone organizacje ruchu dla części zarządzanej sieci, a w czterech brak było w ogóle takich organizacji). Oznakowania dróg nie posiadających zatwierdzonych organizacji ruchu były w znacznym stopniu zdezaktualizowane, gdyż nie uwzględniały zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹³ (str. 27).

We wszystkich 35 skontrolowanych jednostkach, na drogach przez nie zarządzanych wystąpiły przypadki lokalizowania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu, bądź niezgodnie z wymogami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów

¹³ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych).

drogowych. Kontrola wykazała niską skuteczność podejmowanych działań w zakresie weryfikacji istniejącego na sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji, jak również jego stanu technicznego.

Nie we wszystkich miejscach na drogach, szczególnie uczęszczanych przez dzieci, stosowano odpowiednie oznakowanie lub zabezpieczenia ochronne (barierki), w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (str. 29).

6. 22 zarządców dróg (63%) nie prowadziło ksiąg dróg lub prowadzona przez nich ewidencja była niekompletna bądź nieaktualna. Także 22 zarządców nie posiadało dzienników objazdu dróg. Naruszało to postanowienia rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych (str. 24).

U 29 zarządców (83%) stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich (rocznych i pięcioletnich). Zaniechania te dotyczyły bądź nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie, bądź nie na wszystkich zarządzanych drogach. Stanowiło to naruszenie przepisów zarówno ustawy o drogach publicznych, jak i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴. Zaniechanie dokonywania przeglądów dróg według art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane, nosi znamiona wykroczenia (str. 25).

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

7. W umowach z wykonawcami robót należycie zostały zabezpieczone interesy prawne i finansowe zamawiającego. Umowy te zawierały stosowne postanowienia dotyczące okresów gwarancji i rękojmi, kar umownych za nierzetelne wykonawstwo oraz wnoszenia przez wykonawców zabezpieczeń należytego wykonania robót.

Postanowienia umów o realizację robót drogowych, których integralną częścią były Szczegółowe Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót (dalej: SST) nie były jednak w pełni realizowane. Siedemnastu zarządców dróg (49%) nieegzekwowało od wykonawców sporządzenia programów zapewnienia jakości przed rozpoczęciem realizacji robót drogowych.

Stwierdzono - u kontrolowanych zarządców dróg - że zakres SST nie był dostosowany do przedmiotu zamówienia, gdyż zawierały one postanowienia i procedury zwykle stosowane przy budowie dróg krajowych i autostrad, czyli do dróg o wymaganych parametrach lepszych niż w przypadku dróg gminnych i powiatowych (str. 33).

8. Nierzetelny był nadzór inwestorski, sprawowany na etapie odbioru końcowego robót drogowych. Wyrazem tego było nieegzekwowanie od wykonawców wymaganych dokumentów (np. wyników badań laboratoryjnych, certyfikatów, świadectw), stanowiących podstawę do dokonania prawidłowego odbioru i rozliczania zadań. **Stwierdzone nieprawidłowości na etapie odbioru końcowego robót drogowych (43% zarządców) świadczą zarówno o nierzetelnym nadzorze inwestorskim, jak i występowaniu ryzyka korupcjogennej dowolności dokumentowania**

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm. (dalej: ustawa Prawo budowlane).

zarówno zakresu rzeczowego i jakości wykonanych robót¹⁵. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały głównie na: nieegzekwowaniu od wykonawców obowiązku przedłożenia niektórych dokumentów, które określano w postanowieniach zawartych umów i SST (str. 33).

9. Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 181.490 zł. Na tę kwotę składały się głównie finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, które stanowiły 181.421 zł.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

1. Z ustaleń przeprowadzonych kontroli wynika, że efekty realizacji NPPDL przyczyniły się znacząco do poprawy zarówno stanu technicznego dróg lokalnych, jak i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wskazuje to na celowość i skuteczność działań prowadzonych w ramach Programu oraz uzasadnia potrzebę jego kontynuacji. W kontekście tym krytycznie należy odnieść się do spadku dofinansowania NPPDL z budżetu państwa do kwoty 250 mln zł w 2014 r¹⁶, zamiast 1 mld zł, przyjętego w założeniach programowych.

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

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędne są niezwłoczne działania organów samorządu terytorialnego w celu zapewnienia prowadzenia pełnej, wymaganej obowiązuje przepisami dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych.

3. Ustalenia kontroli NIK wskazują na zły stan techniczny dróg lokalnych i liczne błędy w zakresie prawidłowego ich oznakowania. Skutkuje to utrudnieniami i zwiększa zagrożenia w ruchu drogowym. Zaniedbania w tym zakresie są tak duże, że ich likwidacja zajmie wiele lat, jeśli nie zostanie stworzony długofalowy system wsparcia finansowego zasilenia utrzymania dróg lokalnych (szczególnie powiatowych i gminnych) z budżetu państwa.

Zdaniem NIK istnieje potrzeba podjęcia kompleksowych rozwiązań w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wieloletnie zaniedbania w zakresie wprowadzenia stałych organizacji ruchu uniemożliwiają osiągnięcie spójności i logiczności oznakowania. Potrzebna jest także weryfikacja, przez organy zarządzające ruchem i nadzorujące zarządzanie ruchem¹⁷, istniejącego oznakowania dróg powiatowych i gminnych pod kątem jego prawidłowości.

Stwierdzona w toku kontroli skala braku projektów organizacji ruchu stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie ma bowiem podstawy niezwłocznego odtwarzania oznakowania, które zostało uszkodzone w trakcie eksploatacji lub usunięte bez udziału i wiedzy zarządzających drogami publicznymi. Z ustaleń kontroli wynika, że obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, nie nakazują wprost zarządcom dróg sporządzania i posiadania stałej, zatwierdzonej organizacji ruchu w odniesieniu do wszystkich dróg, którymi zarządzają. Obowiązek sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na nowo wybudowanych drogach lub w razie dokonywania zmian na drogach istniejących określono w § 4 ww. rozporządzenia

¹⁵ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 r. Rozdział II; Metodyka Antykorupcyjna, A. Hussein, Warszawa 2007.

¹⁶ W latach 2012–2013 na dofinansowanie NPPDL z budżetu państwa przeznaczono jedynie odpowiednio: 200 i 500 mln zł.

¹⁷ Odpowiednio starostowie, wojewodowie – art. 10 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Ministra Infrastruktury. Przepis ten nie przesądza, w ocenie NIK jednoznacznie, czy w odniesieniu do dróg istniejących, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu istnieje obowiązek posiadania dokumentacji organizacji ruchu (tj. zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu). W kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w stałej lub czasowej organizacji ruchu, stanowiące bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi albo wystąpienia niepowetowanej szkody w mieniu, polegające zarówno na braku właściwego oznakowania użytkowanych dróg, jak i ich odcinków, na których realizowano roboty drogowe. Przyczyną tych nieprawidłowości – co wynika bezpośrednio z ustaleń kontroli jest niejednoznaczność przepisów określających obowiązek zarządców dróg w tym zakresie.

W związku z powyższym, celowe jest ponowne wystąpienie¹⁸ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729) zmiany polegającej na jednoznacznym sformułowaniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych. Przepis § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, w aktualnym brzmieniu stanowi bowiem, że podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Argumentacja o braku uzasadnienia, co do nowelizacji ww. przepisu wskazana w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 1 października 2013 r. (nr DK-5cg-0911-34/13)¹⁹, ze względu na stosowne zapisy w książce drogi, której wzór stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli,

¹⁸ Pierwotnie wniosek de lege ferenda dotyczący tej problematyki zredagowany został przez Delegaturę NIK w Lublinie w ramach kontroli P/09/150 i nie został uwzględniony przez ówczesnego Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

¹⁹ Z pisma Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 1 października 2013 r. (nr DK-5cg-0911-34/13) skierowanego do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji Pani poseł Julii Pitery wynika m. in., że wniosek de lege ferenda dotyczący wprowadzenia obowiązku sporządzania i posiadania zatwierdzonych organizacji ruchu w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, nie znajduje uzasadnienia. „Zgodnie z przepisami art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260) do zarządcy drogi należy w szczególności prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom. Natomiast w myśl przepisów art. 21 ust. 1 tej ustawy zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządcy drogi wykonuje zarządca. Mając na względzie potrzeby zarządzania drogami publicznymi oraz gromadzenia danych o sieci tych dróg, w ramach jednolitej metodyki systemu referencyjnego minister właściwy do spraw transportu - na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 10 ust. 12 wymienionej wyżej ustawy o drogach publicznych - przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582) określił sposób numeracji dróg publicznych oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg. Zgodnie z przepisami § 9 i 10 tego rozporządzenia jednym z dokumentów ewidencyjnych dotyczących ewidencji dróg publicznych jest książka drogi. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi.

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

przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582), nie może być uwzględniona.

Wyniki kontroli NIK wskazują bowiem, że większość zarządców dróg powiatowych i gminnych w ogóle nie prowadzi księzek drogi, a jeśli je prowadzi to nie odnotowuje w nich danych o projektach organizacji ruchu.

4. Z ustaleń kontroli u zarządców dróg wynika, że nieprawidłowości i uchybienia występowały głównie na etapie wykonawstwa i odbioru robót drogowych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę podjęcia przez zarządców dróg gminnych i powiatowych, działań mających na celu zdecydowaną poprawę funkcjonowania nadzoru inwestorskiego w zakresie egzekwowania pełnej dokumentacji przy odbiorze końcowym.

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

5. Ustalenia kontroli, a także wyniki Panelu ekspertów (załącznik nr 4 do Informacji) upoważniają Najwyższą Izbę Kontroli do przedstawienia następujących wniosków.

Do Ministra Administracji i Cyfryzacji o:

- podjęcie działań mających na celu kontynuację realizacji NPPDL oraz zapewnienie rocznego dofinansowania z budżetu państwa na poziomie przynajmniej 1 mld zł, przewidzianego w założeniach uzasadniających jego wprowadzenie.

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o:

- znowelizowanie – na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy Prawo o ruchu drogowym – rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, w zakresie wskazanym w pkt 2.3 (3).

Do właścicieli infrastruktury dróg gminnych i powiatowych, wykonujących zadania samodzielnie lub poprzez zarządy dróg publicznych o:

- zwiększenie nadzoru nad: sporządzaniem planu rozwoju sieci drogowej, prowadzeniem aktualnej ewidencji dróg oraz przeprowadzaniem i właściwym dokumentowaniem przeglądów stanu technicznego dróg,
- wzmożenie kontroli w zakresie sporządzania projektów stałych organizacji ruchu oraz prawidłowym oznakowaniem dróg,
- sprawowanie skutecznego nadzoru inwestorskiego w toku bieżącej realizacji robót oraz na etapie ich odbioru końcowego.

Do starostów zarządzających ruchem na drogach powiatowych i gminnych o:

- zaprzestanie stosowania nielegalnej praktyki przekazywania innym podmiotom prawnym kompetencji i obowiązków organu zarządzającego ruchem na podległych drogach wynikających z ustawy Prawo o ruchu drogowym,
- zapewnienie prowadzenia w odniesieniu do wszystkich dróg, podległych im w zakresie zarządzania ruchem, kontroli prawidłowości stosowania i funkcjonowania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.

Do wojewodów jako organów sprawujących nadzór nad zarządzaniem ruchem o:

- dokonywanie ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwem ruchu drogowego.

Do komendantów wojewódzkich Policji i komendantów powiatowych (miejskich) Policji o:

- wykorzystywanie w szerszym zakresie uprawnień wynikających z ustawy Prawo o ruchu drogowym do wydawania zaleceń podmiotom odpowiedzialnym za utrzymanie powiatowych i gminnych dróg publicznych w zakresie usuwania nieprawidłowości co do ich stanu technicznego i oznakowania.

Do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego o:

- zwiększenie częstotliwości kontroli w jednostkach zarządzających drogami publicznymi w zakresie realizacji wynikających z ustawy Prawo budowlane obowiązków w zakresie utrzymania dróg i obiektów inżynierskich.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego

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

Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1). Zarządcami dróg (z zastrzeżeniem ust. 3, 5 i 8) są dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta); (art. 19 ust. 2 pkt 3, 4). Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez radę powiatu lub radę gminy (art. 21 ust. 1 i ust. 1 a). Zadania zarządcy drogi określa art. 20 ustawy. Należą do nich m.in:

- ♦ opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowych (art. 20 pkt 1) oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (art. 20 pkt 2),
- ♦ utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (art. 20 pkt 4)²⁰ oraz wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających (art. 20 pkt 11), a także utrzymywanie zieleni przydrożnej (art. 20 pkt 16) i realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu (art. 20 pkt 5),
- ♦ prowadzenie m.in. ewidencji dróg (art. 20 pkt 9), sporządzanie informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad; dalej: GDDKiA, (art. 20 pkt 9a),
- ♦ przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac naprawczych lub konserwacyjnych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10)²¹,
- ♦ badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a)²², wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (art. 20 pkt 8).

Ustawa Prawo o ruchu drogowym określa m.in. zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu (art. 1 ust. 1 pkt 1). Ruchem drogowym zarządza na drogach powiatowych i gminnych – starosta (art. 10 ust. 5).

Ustawa o drogach publicznych jest podstawowym aktem prawnym regulującym m.in. zasady utrzymania dróg publicznych oraz ich ochrony w zakresie warunków bezpieczeństwa ruchu.

Warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz działania dotyczące wprowadzania m.in. znaków drogowych, a także zasady wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach.

²⁰ Przepis zmieniony przez art. 67 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U z 2011 r. nr 5 poz. 13 ze zm.) z dniem 1 marca 2011 r.

²¹ Przepis zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit a) ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2012 r., poz. 472) z dniem 31 maja 2012 r.

²² Przepis dodany przez art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 maja 2012 r.

Podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (§ 4 ust. 1 ww. rozporządzenia). Zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi albo z budową dojazdu do obiektu przy drodze, stanowi integralną część dokumentacji budowy (§ 4 ust. 2). Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia: zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor i w określonych przypadkach również inna jednostka lub osoba realizująca zamówienie ww. podmiotów (§ 4 ust. 3). Przedstawiany do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu na drogach powiatowych musi być wcześniej zaopiniowany przez właściwego komendanta Policji, zarząd drogi (jeżeli nie jest on jednostką składającą projekt) i organ zarządzający ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem (§ 7 ust. 2). Opinia Policji nie jest wymagana dla projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne lub dla projektu uproszczonej organizacji ruchu (§ 7 ust. 3). Stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia.

Szczegółowe warunki lokalizacji na drogach znaków drogowych pionowych i poziomych, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego określają załączniki nr 1-4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.

Wymagania dotyczące prowadzenia dokumentacji drogowej określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych.

Charakterystyka Programu Wieloletniego „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008–2011”

W załączniku do uchwały nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008–2011”²³ określono m. in.:

Cele Programu: Wsparcie przebudowy, budowy lub remontu kluczowych odcinków dróg gminnych i powiatowych prowadzące do zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego. Wsparcie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, prowadzące do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych.

Okres realizacji i status Programu: Program realizowany był w latach 2008–2011. Program miał status programu wieloletniego w rozumieniu art. 117 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁴, co oznacza, że limit wydatków na jego realizację określała corocznie ustawa budżetowa. Program był realizacją Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 (Priorytet 2 – poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej – Infrastruktura Techniczna, pkt a – Infrastruktura transportowa).

Nadzór nad realizacją Programu: Nadzór na realizacją Programu sprawował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (do dnia 17 listopada 2011 r.) i Minister Administracji i Cyfryzacji (od dnia 18 listopada 2011 r.). Przedkładał on corocznie Radzie Ministrów informację o realizacji Programu.

²³ Treść uchwały dostępna jest m. in. na stronie bip.msw.gov.pl lub mac.bip.gov.pl.

²⁴ Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.

Główne założenia Programu: Program dotyczy dróg gminnych i powiatowych. Rodzaje zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu: **przebudowa i remont dróg** (przy realizacji tego typu inwestycji konieczne było spełnienie wymogów wynikających z ustawy Prawo budowlane i dołączenie do wniosku o dofinansowanie zgłoszenia przebudowy lub pozwolenia na budowę); **budowa drogi** (przy realizacji tego typu inwestycji konieczne było dołączenie do wniosku o dofinansowanie zgłoszenia lub pozwolenia na budowę); **działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dróg istniejących.**

Charakterystyka Programu Wieloletniego „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”

W załączniku do uchwały nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”²⁵ określono m. in.:

Cele Programu: Celem głównym (strategicznym) Programu jest podniesienie poziomu i jakości życia społeczności lokalnych oraz zwiększenie efektywności instytucji publicznych, dzięki intensyfikacji rozwoju bezpiecznej, spójnej, funkcjonalnej i efektywnej infrastruktury drogowej, poprzez wsparcie działań samorządu gminnego i powiatowego na rzecz modernizacji i budowy dróg lokalnych o kluczowym znaczeniu dla zrównoważonego rozwoju społeczno – gospodarczego wspólnot samorządowych.

Okres realizacji i status Programu: Program realizowany będzie w latach 2012–2015. Program stanowi kontynuację programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”, ustanowionego uchwałą nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r.

Nadzór nad realizacją Programu: Program realizują Minister Administracji i Cyfryzacji oraz wojewodowie.

Główne założenia Programu: Program dotyczy dróg gminnych i powiatowych. Rodzaje zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu: **przebudowa i remont dróg; budowa drogi; działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dróg istniejących.**

Udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: PZP)²⁶ określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Stosownie do art. 3 ust. 1 tej ustawy, ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych, m.in. przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Art. 4 określa przypadki wyłączenia z tej ustawy. Dotyczy to m.in. zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro (pkt 8).

Zgodnie z art. 139 ust. 2 ustawy PZP – umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej.

²⁵ Treść uchwały dostępna jest m. in. na stronie bip.msw.gov.pl lub mac.bip.gov.pl.

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

Zamawiający może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 147 ust. 1 i 2). Na podstawie art. 31 ust. 4 PZP wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego²⁷. W rozdziale trzecim tego aktu określono zakres i formę specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Stosownie do § 12 ww. rozporządzenia – specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, w zależności od stopnia ich skomplikowania, składają się ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót podstawowych, rodzajów robót według przyjętej systematyki lub grup robót (§ 13 ust. 1). Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych powinny zawierać m.in. opis sposobu odbioru robót budowlanych oraz wymagania dotyczące przedmiaru i obmiaru robót (§ 14 ust. 1).

Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne

Art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane stanowi, że obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego. Naruszenie tych przepisów stanowi wykroczenie z art. 93 pkt 8 ww. ustawy. Kontrole te powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. (art. 62 ust. 4).

Na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, kierownik budowy (robót) jest zobowiązany prowadzić dziennik budowy. Przepis ten precyzuje też przypadki, w których prowadzenie dziennika budowy nie jest wymagane. Dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia²⁸).

Odpowiedzialność wykonawcy za jakość wykonanych robót drogowych

Ogólne uregulowania dotyczące umów o roboty budowlane – niezależnie od zawartych w przepisach określających udzielanie zamówień publicznych – zawarte zostały w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁹ (k. c.), w tytule XVI (art. 647-658). W przypadku opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub z wykończeniem obiektu albo wykonywania przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, do rękojmi za wady wykonanego obiektu, jak również do uprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed ukończeniem obiektu stosuje się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło (art. 656 § 1 k. c.).

²⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

²⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 108, poz. 953 ze zm.

²⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

W przypadku rękojmi za wady (w zakresie nieuregulowanym odmiennie) przepisy o umowie o dzieło zawierają z kolei odesłanie do przepisów o rękojmi przy sprzedaży (art. 638 oraz art. 556 i następane k. c.).

3.2 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Niedostatecznie rozwinięta sieć drogowa, charakteryzująca się niską jakością techniczną, jest jedną z cech wyróżniających Polskę na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Negatywny wpływ takiego stanu rzeczy na perspektywy procesów rozwojowych stanowi jeden z elementów diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, leżącej u podstaw Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, a także Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie oraz Polityki Transportowej Państwa na lata 2006–2025. Niedorozwój infrastruktury drogowej i jej stan techniczny stanowią istotną barierę rozwoju, krępując wzrost aktywności gospodarczej, a także obniżając atrakcyjność inwestycyjną oraz konkurencyjność regionów i ośrodków gospodarczych. Niewystarczająca sieć połączeń drogowych i ich niska jakość utrudnia dostęp do regionalnych i lokalnych centrów rozwoju, jak również komunikację między tymi ośrodkami a ich otoczeniem, przyczyniając się nie tylko do pogłębienia terytorialnego zróżnicowania aktywności gospodarczej, ale również – do ograniczenia dostępności usług publicznych i efektywności instytucji publicznych. Istniejący stan infrastruktury drogowej negatywnie wpływa na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego, który charakteryzuje relatywnie duża liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych. Ogranicza on także płynność ruchu, zwiększając czasochłonność transportu kołowego. Zjawiskom tym towarzyszy przeciążenie dróg ruchem samochodowym, w związku ze wzrostem liczby pojazdów, będącym przejawem rosnącej mobilności społeczeństwa, a także zwiększenia udziału transportu drogowego w przewozie towarów.

Drogi publiczne w Polsce są – w zdecydowanej większości (tj. 95,2% łącznej ich długości) – zarządzane i finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego (województwie, powiatowe i gminne). Na koniec 2011 r., według GUS, łączna długość dróg publicznych w Polsce wynosiła 412,3 tys. km, w tym 393,5 tys. km zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego (drogi wojewódzkie – 28,5 tys. km, powiatowe – 127,7 tys. km i gminne – 237,2 tys. km).

Samorządy lokalne, w gestii których znajduje się ta sieć drogowa nie posiadają takich możliwości finansowych, aby w stosunkowo szybkim czasie dostosować zarządzaną sieć dróg do właściwych wymogów zarówno technicznych jak i ochrony środowiska. Każda bowiem decyzja o budowie, przebudowie czy remoncie tej sieci uwarunkowana jest również trudnymi i kosztownymi decyzjami w zakresie ochrony środowiska.

W 2011 r. blisko 75% wypadków miało miejsce na drogach zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a ich następstwem było ponad 2.600 ofiar śmiertelnych i 36.000 osób rannych³⁰. Pod względem liczby wypadków na drogach Polska należy do czołówki krajów Unii Europejskiej³¹, natomiast przy uwzględnieniu liczby osób, które giną w wypadkach drogowych, zanotowana w 2011 r. średnia liczba ofiar przypadająca na milion mieszkańców, wynosząca 110³² była najwyższa w całej Unii Europejskiej (średnia w całej Unii Europejskiej – 60 ofiar).

³⁰ „Wypadki drogowe w Polsce w 2011 r.” opracowanie Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji.

³¹ Większą niż w Polsce (38 832) liczbę wypadków w 2010 r. odnotowano w Niemczech (288 297), Włoszech (211 404), Wielkiej Brytanii (160 080), Hiszpanii (85 503), Francji (67 288) i Belgii (39 306).

³² Konferencja prasowa z 9 stycznia 2013 r. Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

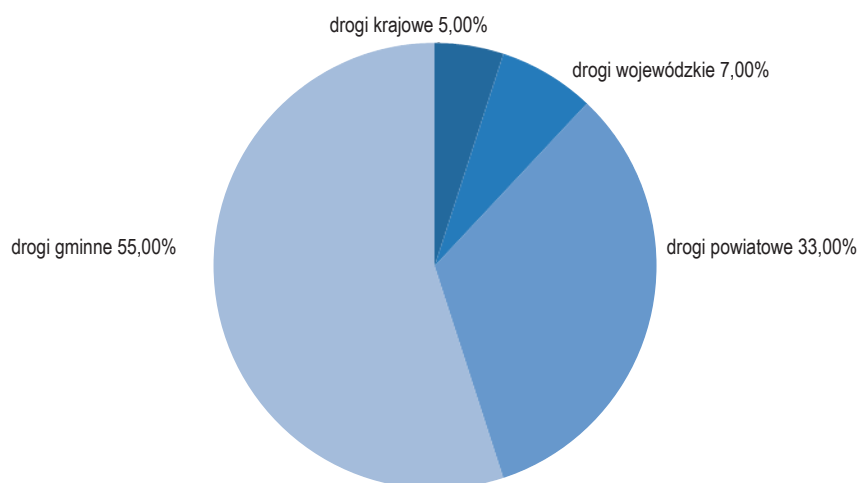
Sprawnie zarządzane, właściwie utrzymane oraz bezpieczne drogi samorządowe są siłą napędową i gwarantem szybkiego rozwoju gospodarczego a co za tym idzie, powstawania nowych inwestycji w miejscach oddalonych od większych skupisk ludzkich i tworzenia nowych miejsc pracy bez koniecznych przemieszczeń ludności³³.

Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone jako krajowe i wojewódzkie, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i miast gminnych między sobą. Są własnością właściwego samorządu powiatu. Drogi gminne stanowią ostatnią kategorię dróg publicznych. Są to drogi o typowo lokalnym znaczeniu i tym samym o mniejszych wymogach technicznych niż drogi krajowe, wojewódzkie i powiatowe.

Drogi powiatowe w Polsce mają łączną długość około 126,9 tys. km (33%), gminne – około 209,3 tys. km (55%). Udział pozostałych dróg w sieci dróg publicznych jest następujący: drogi wojewódzkie – 28,5 tys. km (7%) i drogi krajowe – około 18,5 tys. km, co stanowi prawie 5% wszystkich dróg publicznych w Polsce.

Wykres nr 1

Podział dróg publicznych ze względu na ich kategorię



Źródło: opracowanie własne na podstawie małego rocznika statystycznego GUS

Realizacja Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych powierzona została ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, przy części zadań wykonywanych w ramach programu przez wojewodów. Jednostkami koordynującymi były Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (do dnia 17 listopada 2011 r.) oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (od dnia 18 listopada 2011 r.).

Efektom realizacji pierwszej edycji NPPDL była dokonana w latach 2009–2011 modernizacja i rozbudowa sieci dróg lokalnych o łącznej długości ponad 8,2 tys. km (przebudowano 5,8 tys. km dróg, wyremontowano 1,9 tys. km oraz wybudowano 0,5 tys. km nowych odcinków dróg lokalnych). Przedsięwzięcia inwestycyjne objęły 3,5 tys. km dróg gminnych i 4,7 tys. km dróg powiatowych, których ogólna wartość wyniosła 6,1 mld zł. Inwestycje drogowe w ramach tego programu wieloletniego zostały dofinansowane z budżetu państwa dotacjami celowymi, których ogólna suma w latach 2009–2011 wyniosła 2.928 mln zł. Poza dotacją celową środki własne jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 3.182 mln zł.

³³ <http://www.pkd.org.pl/pliki/referaty/balcerrek.pdf>

Efektem realizacji drugiej edycji NPPDL było zrealizowanie w 2012 r. – 463 przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych o ogólnej wartości 685 mln zł. Suma dotacji celowych wyniosła 195 mln zł. Łącznie zmodernizowano i rozbudowano sieci dróg lokalnych o łącznej długości 827 km.

W realizowanym obecnie drugim etapie Programu, gminom i powiatom udostępniono środki budżetu państwa w kwocie 500 mln zł w 2013 r. Limit przyszłorocznych wydatków budżetu państwa na realizację Programu Rządowego określiła ustawa budżetowa na rok 2014, w kwocie 250 mln zł.

Łącznie w latach 2009–2013 (w I i II edycji Programu) rząd przeznaczył na realizację zadań własnych samorządu lokalnego 3,7 mld zł. Do 2014 r. całkowita kwota środków udostępnionych gminom i powiatom wyniesie prawie 4 mld zł.

3.3 Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Podział zadań w zakresie zarządzania siecią drogową

Realizacją zadań w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg lokalnych w ramach zawartych umów z wojewodami zajmowały się w przypadku powiatów wydzielone jednostki organizacyjne (powiatowe zarządy dróg), a w przypadku gmin – bezpośrednio komórki organizacyjne urzędów gmin i miast. Wyjątek dotyczył powiatu Nowe Miasto Lubawskie, gdzie w okresie objętym kontrolą inwestycje realizowane były bezpośrednio przez Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zarządy dróg powiatowych są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi wyłącznie w celu wykonywania zadań zarządcy drogi, a nie zadań organu zarządzającego ruchem. W czterech³⁴ skontrolowanych powiatowych zarządach dróg dyrektorzy tych zarządów otrzymali od starostów upoważnienia do wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, starostowie udzielając dyrektorom powiatowych zarządów dróg tych upoważnień – na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁵ – działali niezgodnie z dyspozycją tego przepisu. Przepis ten stanowi wyłącznie podstawę do udzielenia upoważnienia do wydawania w imieniu starosty decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Sprawy związane z rozpatrywaniem i zatwierdzaniem organizacji ruchu w ramach zarządzania ruchem drogowym nie należą zaś do tej kategorii (mają charakter wyłącznie materialno-techniczny). W rezultacie ww. nieprawidłowości, sposób organizacji wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem, polegający na przesunięciu kompetencji w tym zakresie ze starostw do powiatowych zarządów dróg był nieprawidłowy.

³⁴ Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie.

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

3.3.2. Działania na rzecz właściwego stanu technicznego sieci drogowej

3.3.2.1. Plany rozwoju sieci drogowej

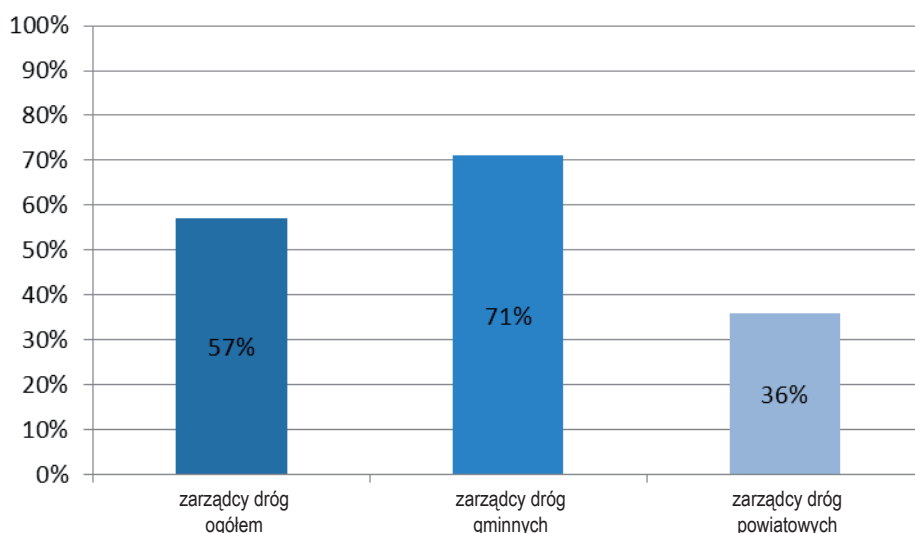
Większość zarządców dróg nie opracowała projektów planów rozwoju sieci drogowej. Na 35 skontrolowanych zarządców dróg 20³⁶ (57%) nie posiadało takich planów, mimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Zarządcy dróg wyjaśniali przyczyny braku tych planów głównie przekonaniem o pełnej znajomości stanu dróg i potrzeb co do ich rozbudowy. Brak przedmiotowych planów znacznie utrudniał kompleksowe rozwiązywanie problemów sieci drogowej występujących na obszarach gmin i powiatów. Wobec braku opracowań planistycznych rozwoju sieci drogowej w gminach i powiatach nie można było stwierdzić, czy wybór zadań realizowanych w ramach Programu był optymalny. Stosownymi przykładami są:

- Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Oleśnie wyjaśnił, że jego zdaniem, istniejąca sieć dróg powiatowych jest wystarczająco rozwinięta i nie widzi konieczności budowy nowych dróg tej kategorii. Istniejąca sieć drogowa wymaga jedynie remontów, przebudowy lub modernizacji. Corocznie jest opracowywany plan potrzeb w zakresie remontów, inwestycji i bieżącego utrzymania dla dróg powiatowych,
- Zastępca Wójta Gminy Czernikowo wyjaśnił, że przyczyną nieopracowania przedmiotowego planu był brak wiedzy o konieczności jego posiadania. Fakt ten został podniesiony w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 19 grudnia 2012 r. W odpowiedzi na przedmiotowe wystąpienie Wójt Gminy w dniu 21 stycznia 2013 r. poinformował, że przystąpiono już do prac związanych z jego sporządzaniem (planowany termin zakończenia ustalono na 29 listopada 2013 r.),
- Wójt Gminy Orla podał że nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej ze względu na dobry stan dróg, które w przypadku dróg prowadzących do poszczególnych wsi posiadają nawierzchnię asfaltową.

Procentową liczbę skontrolowanych zarządców dróg nieposiadających planu rozwoju sieci drogowej, w podziale na zarządców dróg gminnych i zarządców dróg powiatowych, przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 2

Procentowy udział skontrolowanych zarządców dróg nieposiadających planu rozwoju sieci drogowej (do ogółu skontrolowanych zarządców danej kategorii)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

³⁶ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszewcu, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyniu, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

3.3.2.2. Prowadzenie księzek drogi i dzienników objazdu dróg

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

22³⁷ zarządców dróg (63% skontrolowanych) w ogóle nie prowadziło księzek drogi albo zapisy w nich były niekompletne lub nieaktualne. Także u 22³⁸ zarządców (63%) brak było dzienników objazdu dróg lub były one niekompletne. Naruszało to postanowienia odpowiednio §10 i §11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych. Braki te zarządcy dróg uzasadniali w szczególności dużym zakresem tych prac w odniesieniu do wielkości zatrudnienia lub niedoborem odpowiedniej kadry specjalistów. Odpowiedzialność za brak tych dokumentów lub ich nierzetelne prowadzenie ponoszą dyrektorzy zarządów dróg, wójtowie lub burmistrzowie oraz pracownicy upoważnieni do prowadzenia tych dokumentów. Charakterystycznymi przykładami są:

- *Urząd Gminy w Biskupcu nie prowadził w żadnej formie (elektronicznej lub papierowej) ewidencji dróg i obiektów mostowych. Nie posiadano księzek drogi dla 104 dróg (spośród 107 dróg gminnych) oraz dziennika objazdu dróg. Dopiero w toku kontroli NIK, założono dziennik objazdu dla wszystkich dróg oraz brakujące książki drogi. W księzkach drogi podano jedynie długość drogi i określono ich nawierzchnie, nie odnotowano natomiast danych technicznych dotyczących m.in. powierzchni poboczy i chodników, szerokości dróg oraz liczby i długości obiektów mostowych. Wójt Gminy wyjaśnił, że brak przekazania przez poprzedniego zarządcę (Rejon Dróg Publicznych w Brodnicy) dokumentacji źródłowej, stwarza konieczność przeprowadzenia inwentaryzacji dróg gminnych i obiektów mostowych od podstaw, której nie wykonano ze względu na duże koszty,*
- *w Urzędzie Gminy Janów Podlaski nie dokonywano wpisów w księzkach drogi oraz nie prowadzono dziennika objazdu tych dróg. Przedstawione do kontroli 74 książki drogi zostały opisane tylko na stronie tytułowej i nie zawierały żadnych dalszych wpisów. W ocenie NIK, brak parametrów technicznych, zagospodarowania, wyposażenia, schematów skrzyżowań oraz rysunków przekrojów charakterystycznych, ograniczał możliwość właściwego zarządzania i prowadzenia eksploatacji dróg gminnych,*
- *w Zarządzie Dróg Powiatowych w Starachowicach prowadzone książki drogi, nie były na bieżąco aktualizowane, w efekcie część z nich posiadała nieaktualne dane. W dzienniku czynności podczas objazdu dróg i obiektów mostowych, stanowiącym dziennik objazdu dróg powiatowych, nie wpisywano numeru ewidencyjnego odcinka oraz lokalizacji zauważonych braków, usterek i uszkodzeń. Odnotowywano jedynie numery dróg, na których dokonywano objazdu. Osoba odpowiedzialna za dokonywanie wpisów wskazała, że przyczynami powyższego był duży zakres jej obowiązków, a w pierwszej kolejności realizuje obowiązki związane z wydawaniem decyzji o zajęciu pasa drogowego, jedynie w ramach pozostałego czasu pracy stara się realizować obowiązki dotyczące uzupełniania ewidencji dróg.*

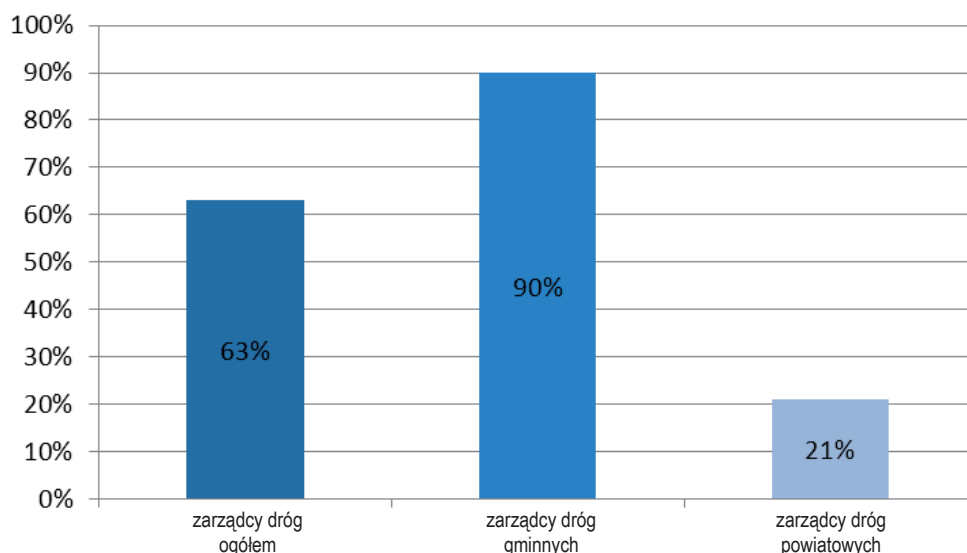
³⁷ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszewicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnostaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyniu, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Pieszku.

³⁸ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszewicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyniu, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Pieszku.

Procentową liczbę skontrolowanych zarządców dróg nieprowadzących księzek drogi lub prowadzących je niekompletnie, w podziale na zarządców dróg gminnych i zarządców dróg powiatowych przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 3

Procentowy udział skontrolowanych zarządców dróg nieprowadzących księzek drogi lub prowadzących je niekompletnie (do ogółu skontrolowanych zarządców danej kategorii)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

3.3.2.3. Kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich

Aż u 29³⁹ zarządców (83% objętych kontrolą) stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Dotyczyły one nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie lub nie na wszystkich zarządzanych drogach oraz nierzetelnego ich dokumentowania. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Zaniechanie dokonywania obowiązkowych przeglądów obiektów budowlanych, określonych w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, nosi znamiona wykroczenia określonego w art. 93 pkt 8 tej ustawy. Zarządcy dróg wyjaśniali, że przyczyną nieprowadzenia tych kontroli był w większości przypadków brak znajomości przepisów obowiązujących w tym zakresie przez osoby odpowiedzialne oraz pracowników posiadających stosowne uprawnienia budowlane, a także środków finansowych na przeprowadzanie tych kontroli przez podmioty zewnętrzne. Za kontrole okresowe uznawano niejednokrotnie czynności związane z bieżącym utrzymaniem dróg, a polegające na dokonywaniu ich objazdów. Charakterystycznymi przykładami opisującymi te zjawiska są:

³⁹ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszewicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnostaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyni, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

- Kierownik Referatu Urzędu Gminy Tarnowo Opolskie wyjaśnił, iż stan dróg gminnych jest mu dobrze znany, bowiem prawie wszyscy pracownicy Urzędu zamieszkują na terenie Gminy i na bieżąco informują o stanie dróg. Wójt Gminy wyjaśnił natomiast, że okresowe kontrole obejmujące m.in. ocenę stanu technicznego i jego wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego są wykonywane w ramach wiosennych objazdowych przeglądów dróg,
- Wójt Gminy w Miedzianej Górze wyjaśnił w zakresie okresowych kontroli stanu dróg gminnych i drogowych obiektów inżynierskich, że przeprowadzania ich wymaga wydatkowania środków publicznych. Nie występował jednak w tej sprawie do Rady Gminy z powodu znanego mu stanowiska organu stanowiącego, iż nie ma sensu wydatkowanie środków na realizację ww. zadań, gdyż gminna sieć obejmuje niewielką liczbę dróg, których stan techniczny jest wszystkim znany,
- Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Nakle podał, że do 2012 r. okresowe kontrole stanu dróg były wykonywane jedynie w ramach objazdów patrolowych dróg przez pracowników Zarządu.

Zaniechanie prowadzenia kontroli może skutkować zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Odpowiedzialnymi za brak okresowych kontroli dróg byli zarówno dyrektorzy poszczególnych zarządów dróg (dla dróg powiatowych), jak i wójtowie oraz burmistrzowie (dla dróg gminnych).

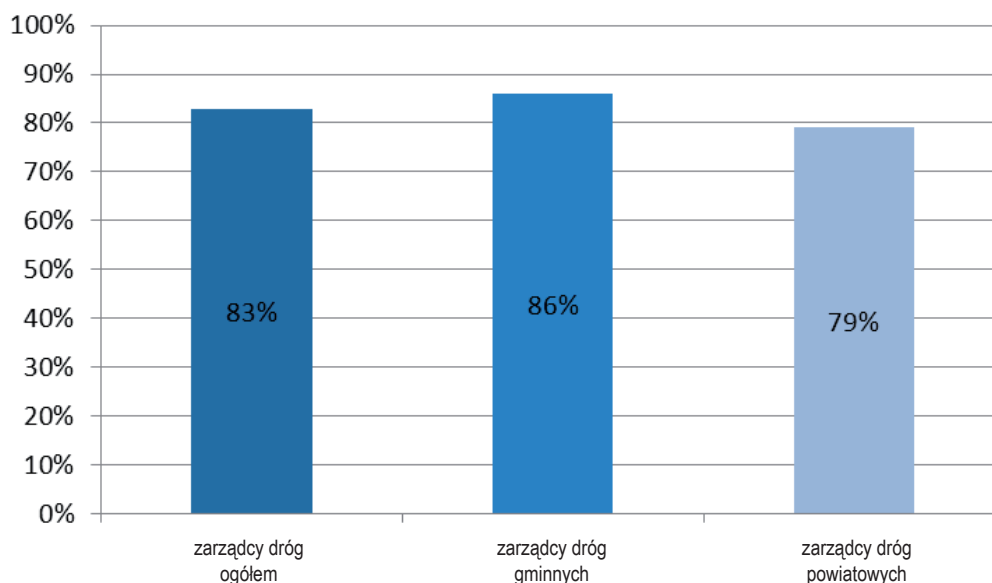
U pozostałych sześciu zarządców (17% objętych kontrolą) przeglądy te przeprowadzano, a ich wyniki były wykorzystywane zarówno przy likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i uwzględniane przy wskazywaniu odcinków dróg do przebudowy, budowy i remontów w ramach Programu.

Opisane wyżej nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji dróg, jak i nieprzeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg przekładały się na niedostateczną znajomość stanu własnej sieci drogowej, co powodowało niemożność przedstawienia rzetelnej oceny stanu sieci drogowej gmin i powiatów.

Procentową liczbę skontrolowanych zarządców dróg nieprzeprowadzających kontroli okresowych stanu technicznego dróg w ogóle lub przeprowadzających je w niepełnym zakresie, w podziale na zarządców dróg gminnych i zarządców dróg powiatowych przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 4

Procentowy udział skontrolowanych zarządców dróg nieprzeprowadzających kontroli okresowych stanu technicznego dróg w ogóle lub przeprowadzających je w niepełnym zakresie (do ogółu skontrolowanych zarządców danej kategorii)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

3.3.2.4. Sprawozdawczość w zakresie stanu sieci drogowej

Większość skontrolowanych zarządców dróg (27 spośród 35) terminowo sporządzała i przekazywała (do końca miesiąca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego), do GDDKiA, roczne informacje o sieci dróg publicznych⁴⁰. Sprawozdań tych nie przekazały: Urząd Gminy w Biskupcu, Urząd Gminy w Łubiance i Urząd Gminy w Nowince (w 2010 r.). W pozostałych pięciu przypadkach⁴¹ sprawozdania te przekazywano z opóźnieniem (od 1 do 171 dni) lub dane zawarte w nich były niezgodne z danymi źródłowymi (zaniżone do 1% i zawyżone do 1,3%). Głównymi przyczynami tych nieprawidłowości były przede wszystkim braki w ewidencji i zaniedbania pracowników. I tak np.:

- w Powiatowym Zarządzie Dróg w Oleśnie wskazano nieodpowiadające stanowi faktycznemu dane dotyczące długości zarządzanych dróg powiatowych. PZD zarządził łącznie 360,578 km dróg powiatowych, natomiast w informacjach o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast przekazywanych corocznie do GDDKiA podawano 356,919 km dróg powiatowych, tj. o 3,659 km mniej (1,0%),
- w Urzędzie Miasta w Oleśnie informacje za 2010 r. zostały przekazane dopiero 21 września 2011 r. (171 dni po terminie), po otrzymaniu monitu z GDDKiA, a dane za 2011 r. – 30 maja 2012 r. (60 dni po terminie). Ponadto podane w informacjach dane o długości dróg gminnych zostały zawyżone o 1,7 km (1,3%) w stosunku do długości dróg gminnych wynikającej z ewidencji (128,1 km).

3.3.3. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Do zadań zarządcy drogi, w myśl art. 20 pkt 5 ustawy o drogach publicznych, należy realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu na drodze. Zgodnie z § 4 ust.1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, podstawę wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej stanowi zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Rozporządzenie to nie wskazuje jednoznacznie na obowiązek wprowadzania organizacji ruchu na wszystkich zarządzanych drogach.

Tylko 3⁴² na 35 (9%) skontrolowanych jednostek miało zatwierdzone organizacje ruchu na wszystkich zarządzanych przez siebie drogach. Dalszych 28 jednostek posiadało zatwierdzone organizacje ruchu dla części zarządzanej sieci, a w czterech jednostkach brak było w ogóle takich organizacji. NIK zauważa, że oznakowania dróg nie posiadających zatwierdzonych organizacji ruchu były w znacznym stopniu zdezaktualizowane, gdyż nie uwzględniały zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.

Oznakowanie to nie było dostosowane ponadto do aktualnie panującego natężenia ruchu drogowego⁴³, a wynika z tzw. „projektów liniowych” sporządzanych przez ówczesne rejony dróg publicznych przed 1999 r., tj. reformą administracyjną kraju lub – co wykazała kontrola NIK – z lokalizowania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu bez zatwierdzonych organizacji ruchu. Ograniczało to w znaczący sposób bezpieczeństwo

⁴⁰ Uregulowania w tym zakresie wynikają z przepisów §2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).

⁴¹ Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyni, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.

⁴² Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie.

⁴³ Por. sprawozdanie z Panelu ekspertów NIK; wypowiedź mł. insp. Stanisława Małeckiego, Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu.

ruchu drogowego, w tym spójność i logiczność oznakowania. Przykłady nieprawidłowości zaprezentowano poniżej:

- w Urzędzie Gminy w Grodzicznie brak było projektów stałej organizacji ruchu na 30 drogach gminnych (spośród 32). Według wyjaśnień Wójta, brak tych dokumentów wynikał z faktu, że stan oznakowania dróg gminnych został przyjęty w 1987 r. od poprzedniego zarządcy (Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Bydgoszczy – Rejonu Dróg Publicznych w Brodnicy), bez projektów organizacji ruchu na tych drogach. Uznano zatem, że istniejąca organizacja ruchu była odpowiednia, w związku z czym nie zachodziła potrzeba opracowania jej zmian,
- według stanu na koniec marca 2013 r. Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie posiadał zatwierdzone przez Starostę Lubelskiego stałe organizacje ruchu dla 22 dróg (15,2% dróg powiatowych). Nie ustalono stałej organizacji ruchu dla 123 dróg (84,8% dróg powiatowych). Dla 123 dróg Zarząd posiadał jedynie opisy liniowe przekazane ZDP przez poprzedniego zarządcę w 1999 r. W opisach liniowych 72 dróg z nawierzchnią bitumiczną naniesione były znaki drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu. Natomiast opisy liniowe 45 dróg z nawierzchnią bitumiczną nie zawierały lokalizacji znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Przyczyną tego stanu był – jak podano w wyjaśnieniach – brak środków finansowych,
- dla 26 dróg gminnych w gminie Strawczyn o łącznej długości 34,48 km (26% długości wszystkich dróg gminnych), które były przebudowywane w okresie od 2002 r. do 2009 r., brak było stałej organizacji ruchu. W złożonych wyjaśnieniach podano, że przyczyną tego stanu był brak środków finansowych.

We wszystkich 35 skontrolowanych jednostkach, na drogach przez nie zarządzanych wystąpiły – stwierdzone w toku oględzin – pojedyncze przypadki ustawiania znaków drogowych na poszczególnych odcinkach dróg, niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu, bądź niezgodnie z wymogami wynikającymi z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. Nieprawidłowości te polegały w szczególności na:

- umieszczeniu znaków drogowych niżej od dopuszczalnej wysokości określonej na 2,2 m (jako minimalna wysokość dolnej krawędzi znaków w terenie zabudowanym na chodnikach), co mogło stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa pieszych,
- stosowaniu znaków drogowych, których lica pokryte były jedynie warstwą farby, a nie folią odblaskową zgodnie z obowiązującymi wymogami,
- lokalizowaniu znaków drogowych nie posiadających oznaczenia identyfikującego producenta znaku, typu folii odblaskowej użytej do wykonania lica znaku oraz miesiąca i roku jego produkcji,
- nieczytelności znaków i sygnałów drogowych (zabrudzenia, korozja, matowienie, dewastacja),
- ograniczeniu widoczności znaków przez nienależycie utrzymywaną zieleń przydrożną.

Charakterystycznymi przykładami nieprawidłowości są:

- na terenie Gminy Miedziana Góra brak było znaków przewidzianych w projektach stałych organizacji ruchu, w tym: na drodze nr 346008T (ul. Maciejówka) na wysokości skrzyżowania z ul. Świętojańską (droga wewnętrzna) – znaku B-21 „zakaz skrętu w prawo”; na drodze nr 346007T (ul. Brzozowa), przy skrzyżowaniu z ul. Urzędniczą – znaku A-7 „ustęp pierwszeństwa”,
- w pasach drogowych powiatu lubelskiego brak było znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu ujętych w zatwierdzonych organizacjach ruchu lub opisie liniowym: na drodze nr 2277L – znaku A-4 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo” (km 0 + 800), nr 2245 – znaku D-42 „obszar zabudowany” (km 10+405), znaku D-43 „koniec obszaru zabudowanego” (km 9+538) oraz A-3 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w prawo” (km 9+283),
- na ul. Grunwaldzkiej w Krobi ustawiono znaki drogowe zgodnie z ustaleniami stałej organizacji ruchu, lecz w odległościach nieodpowiadających przepisom rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. Wszystkie znaki ustawione były w odległościach około 0,2 m, zamiast co najmniej 0,5 m od krawędzi do najbliższego skrajnego punktu tarczy znaku. Znaki nie posiadały na odwrocie metryczki producenta (z podaniem roku produkcji oraz kategorii zastosowanej folii odblaskowej),
- na drodze nr 100088L w Gminie Janów Lubelski istniejąca zieleń przydrożna stanowiła ograniczenie widoczności znaków pionowych: A-4 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo” z tabliczką T-4 „trzy zakręty” oraz A-12a „zweźnienie jezdni – dwustronne”. Natomiast na drodze gminnej nr 100109L znak D-1 „droga z pierwszeństwem” przysłonięty był zielenią,

- na drogach powiatu zamojskiego brak było 11 znaków drogowych na pięciu odcinkach dróg powiatowych, a 25 znaków ustawiono niezgodnie z organizacją ruchu. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że przyczynami tych zaniedbań były niedopatrzienia odpowiedzialnych pracowników,
- w miejscowości Holonki (powiat Bielsk Podlaski), na drodze powiatowej nr 1697B ustawiono znak B-33 „ograniczenie prędkości” w innym miejscu, niż stanowiła dokumentacja organizacji ruchu, a także zastosowano ograniczenie prędkości do 30 km/h, zamiast przewidzianego w organizacji ruchu ograniczenia prędkości do 40 km/h,
- na drogach gminy Pińców w pasach drogowych ulic: Grodziskowej, Siedem Źródeł oraz Szkolnej brak było czterech znaków drogowych (fragmenty trzech zdewastowanych znajdowały się w pasach drogowych), których lokalizacja uwzględniona była w zatwierdzonej organizacji ruchu. Stwierdzono ograniczenie widoczności jednego znaku na ulicy Grodziskowej przez przydrożne drzewo oraz mało czytelne - wymagające odnowienia oznakowanie poziome na przejściu dla pieszych na ulicy Klasztornej.

Kontrola wykazała także, że w kilkudziesięciu miejscach na drogach szczególnie uczęszczanych przez dzieci, nie stosowano znaku A-17 „uwaga dzieci”, a także przejścia dla pieszych w ich pobliżu nie były oznaczone tabliczką T-27 (wskazującą na szczególnie uczęszczane przez dzieci). W kilku miejscach brak było barierek zabezpieczających dzieci przed nagłym wtargnięciem na jezdnię, a przejścia dla pieszych wyznaczano bezpośrednio w osi wyjścia ze szkół. Jeszcze w toku kontroli większość tych miejsc została oznakowana oraz podjęte zostały działania w celu oznakowania pozostałych. Dotychczas nie dokonywano indywidualnych ocen lokalizacji znaków, mimo że postanowienia pkt 2.2.19 oraz 5.2.6.1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych, stanowią o potrzebie odpowiednio dokonania indywidualnej oceny miejsca (dotyczy znaku A-17) oraz szczegółowej analizy warunków lokalnych (dotyczy tabliczki T-27). Ma to szczególne znaczenie, w związku ze wskazaną wyżej skalą braków zatwierdzonych stałych organizacji ruchu i organizacją ruchu na podstawie „projektów liniowych” sporządzanych przez ówczesne rejony dróg publicznych. Przykłady nieprawidłowości zaprezentowano poniżej:

- na terenie Gminy Miedziana Góra, w ciągu drogi krajowej nr 74, przy której znajduje się Zespół Szkół w Kostomłotach brak było znaku A-17. Przy drodze gminnej nr 346001T (ul. Kościelna), do której również przylega teren szkoły (po tej samej stronie drogi, co placówka), brak było znaku D-6 „przejście dla pieszych” z tabliczką T-27 oraz znaku A-17. Natomiast na miejscu oznaczonym jako przejście dla pieszych (znajdującym się około 20 m od miejsca wyjazdu z parkingu szkolnego), brakowało znaku poziomego P-10 „przejście dla pieszych”,
- na żadnej drodze gminnej w gminie Szczytno, przy której zlokalizowane były obiekty szkolne, brak było znaków ostrzegawczych A-17. Opracowane i zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu dla trzech dróg: nr 196030N-Olszyny, nr 196029N-Piecuchy oraz nr 196036N-Lipowiec, przy których zlokalizowana była szkoła i place zabaw, nie uwzględniały znaku A-17. Wójt Gminy wyjaśnił, że brak tych znaków wynikał z małego natężenia ruchu, mimo że projekty stałej organizacji ruchu dla ww. dróg, kierowane do zaopiniowania i zatwierdzenia, nie zawierały informacji o lokalizacji przy tych drogach placówek oświatowych i placów zabaw,
- na drogach powiatu zamojskiego, w miejscowości Zubowice (droga powiatowa nr 3268L) oznakowanie poziome przejścia przez jezdnię dla dzieci wychodzących ze Szkoły Podstawowej zostało usytuowane niezgodnie z projektem stałej organizacji ruchu drogowego, zlokalizowano je bowiem w osi wyjścia ze szkoły (w projekcie przewidywano przesunięcie o około 3 m). Ponadto oznakowanie poziome tego przejścia i linie ciągłe jezdni było częściowo zniszczone,
- przejście dla pieszych w Wachowie (gmina Oleśno) wyznaczono w osi wyjścia ze szkoły (zamiast z przesunięciem). Powyższe stanowiło potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w związku z możliwością nagłego wtargnięcia dzieci wychodzących ze szkoły na jezdnię, zwłaszcza, że nie zastosowano tam również barierek.

W latach 2010–2013 zarządcy dróg podejmowali działania w zakresie weryfikacji istniejącego na sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji, jak również jego stanu technicznego. Działania te realizowano poprzez objazdy dróg, w czasie których stwierdzano nieprawidłowości w oznakowaniu, a także wskazywano termin ich usunięcia. Były one jednak

nieskuteczne, o czym świadczy fakt, że u każdego z 35 skontrolowanych zarządców dróg stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wpływającym na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

W związku z niedoborem pracowników, w żadnym ze skontrolowanych podmiotów nie ustalono pisemnych procedur dotyczących reagowania na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu, do czego zobowiązywały wewnętrzne regulaminy organizacyjne.

3.3.4. Udzielanie zamówień publicznych

Wybór trybów udzielenia zamówienia publicznego na budowę, przebudowę lub remont dróg, poza opisanymi w tym rozdziale uchybieniami (ustaleń dokonano na podstawie 70 zawartych umów), był zgodny z zasadami określonymi w PZP. W 70 umowach na budowę, przebudowę lub remonty dróg określona była formuła prawna prowadzonego postępowania przetargowego. Treść zawieranych umów była zgodna ze Specyfikacjami Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ).

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

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

Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości w czterech podmiotach (11,5% badanych) dotyczyły czterech zamówień (5,7% zbadanych), a mianowicie:

- w Powiatowym Zarządzie Dróg w Nysie w ogłoszeniach o zamówieniach na przebudowę ulic Długosza i Chełmońskiego, zamieszczonych na stronach internetowych Zarządu i Powiatu Nyskiego oraz tablicy ogłoszeń zamawiającego, brak było informacji o dniach ich zamieszczenia w BZP, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 40 ust. 6 pkt 3 PZP. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że przyczyną braku daty na ogłoszeniach było niedopatrzenie odpowiedzialnych pracowników,
- Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Oleśnie podpisał aneks do umowy nr 1/PN/2011 przedłużając termin zakończenia robót o 46 dni, co stanowiło istotną zmianę umowy, której nie przewidziano w ogłoszeniu o zamówieniu, ani w SIWZ. Stanowiło to naruszenie zakazu wprowadzania istotnych zmian postanowień umowy w stosunku do złożonej oferty, określonego w art. 144 ustawy PZP. Przyczyną zmiany terminu był fakt, że Zarząd jednocześnie realizował dwa zadania dofinansowane środkami zewnętrznymi. Po dokonaniu analiz płatności stwierdzono, że nastąpi ich kumulacja, która może znacząco wpłynąć na płynność finansową Powiatu Oleskiego,
- Urząd Gminy w Łubiance w 2010 r. udzielił wykonawcy, który nie został wybrany w trybie ustawy PZP, zamówienia publicznego na wykonanie robót dodatkowych na kwotę 77.487 zł (netto) do zamówienia podstawowego zrealizowanego przez tę firmę na podstawie umowy z dnia 9 kwietnia 2010 r. Orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych⁴⁴, z dnia 28 marca 2013 r., uznano Wójta winnym naruszenia dyscypliny finansów i wymierzono mu karę upomnienia,
- w Urzędzie Miejskim w Kruszwicy wykonanie zamówienia na przebudowę ulic Kolegiackiej i PCK nastąpiło niezgodnie z umową zawartą z wykonawcą. Zgodnie z art. 139 ust. 2 PZP umowa w sprawie zamówienia publicznego wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej. Zgodnie z § 3 pkt 10 umowy wykonawca zobowiązany był wykonać przedmiot umowy z własnych materiałów. Gmina zakupiła zaś za kwotę 63.608,58 zł żywicę epoksydową w związku ze zmianą sposobu wypełnienia spoin. W ogłoszeniu o zamówieniu na roboty budowlane oraz w SIWZ nie przewidziano warunków zmiany umowy o roboty w przedmiotowym zakresie.

Zamawiający rzetelnie – poza sześcioma przypadkami – korzystali z zabezpieczeń należytego wykonania umów oraz zgodnie z treścią art. 147 PZP, określali konieczność złożenia przez wykonawców takich zabezpieczeń. Zwroty zabezpieczenia należytego wykonania umów

⁴⁴ RIO/KO/4111/1/2013.

dokonywane były zgodnie – poza sześcioma przypadkami⁴⁵ – z warunkami umownymi, tj. w wysokościach i terminach z nich wynikających. Nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności nieobjęcia zabezpieczeniem pełnego okresu udzielonej gwarancji lub zwrotu kwot zabezpieczeń w sposób niezgodny z zapisami umownymi. Charakterystycznymi przykładami są:

- w Powiatowym Zarządzie Dróg w Oleśnie wskutek zmiany terminu wykonania umowy, wniesione zabezpieczenie nie obejmowało w pełni okresu udzielonej gwarancji. Wniesiona gwarancja w kwocie 50.627,39 zł obejmowała okres o sześć dni krótszy od wymaganego okresu gwarancji,
- w Urzędzie Miejskim w Kruszwicy, zawierając umowę na przebudowę ul. Wiejskiej, wykonawca wniósł zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej, w której pełne zabezpieczenie z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy obowiązywało w pierwotnie ustalonym terminie. Aneks z dnia 28 kwietnia 2011 r., termin zakończenia robót wydłużono do 31 października 2011 r., nie dostosowując przy tym terminu ważności gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy do zmienionego terminu zakończenia robót. Skutkiem powyższego było pozbawienie Gminy możliwości zaspokojenia ewentualnych roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy z kwoty zabezpieczenia,
- w Urzędzie Gminy w Grodzicznie zwrot zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umów dotyczących przebudowy dwóch dróg został dokonany w całości przed upływem terminu rękojmi za wady. Zgodnie natomiast z art. 151 PZP, 70% tego zabezpieczenia należy zwrócić w ciągu 30 dni od daty odbioru końcowego, a 30% w ciągu 15 dni po upływie rękojmi za wady. Z wyjaśnień Wójta wynika, że powodem przedwczesnego zwrotu zabezpieczenia było niedopatrzenie Skarbnika Gminy. W toku kontroli NIK, Urząd wystąpił do wykonawcy robót na tych drogach o ponowne wniesienie równowartości 30% zabezpieczeń, odpowiednio kwot 34,5 tys. zł oraz 23 tys. zł,
- w umowach na przebudowę dróg Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie zobowiązał się do przeprowadzenia pogwarancyjnego odbioru robót przed upływem terminu gwarancji oraz do dokonania kontroli stanu wykonanych robót przed upływem okresu rękojmi. Mimo upływu terminu udzielenia rękojmi, ZDP nie przeprowadził stosownej kontroli. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że nieprzeprowadzono przeglądów przed zakończeniem rękojmi, ponieważ bieżące objazdy dróg nie wykazały potrzeby ich napraw, korekt lub poprawek. Nieprzeprowadzenie kontroli stanu wykonanych robót przed upływem rękojmi, było działaniem nierzetelnym i mogło w konsekwencji doprowadzić do dodatkowych kosztów po stronie inwestora.

3.3.5. Sposób realizacji umów oraz efekty rzeczowe realizacji Programu

Wyboru odcinków do budowy, przebudowy lub remontu dróg, 20⁴⁶ spośród 35 zarządców (57%) dokonało na podstawie doraźnych wskazań lub innych dokumentów (wieloletnich planów inwestycyjnych, programów rozwoju lokalnego), zamiast na podstawie aktualnych planów rozwoju sieci drogowej⁴⁷. W pozostałych przypadkach, drogi do realizacji w ramach Programu wskazane zostały zgodnie z treścią planów rozwoju sieci drogowej.

Dane i informacje zawarte w 67 (95,7% badanych) wnioskach o dofinansowanie przedsięwzięcia znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych, które znajdowały się u zarządców dróg. Jedynie w trzech przypadkach (4,3% badanych) stwierdzono uchybienia dotyczące w szczególności błędów co do szczegółowego zakresu rzeczowego inwestycji oraz niepodaniu właściwych danych o dokumentacji projektowej. I tak np.:

- w Urzędzie Miejskim w Nysie, we wniosku dotyczącym przebudowy i budowy drogi w ulicy Chodowieckiego w Nysie wskazano przebudowę i wybudowanie 115 miejsc parkingowych, w tym sześciu dla osób niepełnosprawnych. Liczba tych miejsc była niezgodna z zatwierdzoną stałą organizacją ruchu i stanem faktycznym. W ramach inwestycji zrealizowano 109 miejsc parkingowych, w tym sześć dla osób niepełnosprawnych. W świetle postanowień umów nie został w pełni zrealizowany zakres rzeczowy umowy o dofinansowanie zadania, z uwagi na fakt,

⁴⁵ Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miasta w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.

⁴⁶ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyni, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

⁴⁷ Obowiązek opracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej wynika z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

iz przebudowano i wybudowano o sześć miejsc postojowych mniej w stosunku do zawartej umowy. Przyczyną powyższego była korekta projektu docelowej organizacji ruchu, zmieniająca szerokość pojedynczego miejsca parkingowego z 2,3 m na 2,6 m. Zmniejszenie liczby miejsc parkingowych nie spowodowało zarówno zmiany kosztów realizacji zadania, jak i powierzchni miejsc parkingowych,

- *w Urzędzie Gminy Szczytno w zaktualizowanym wniosku o dofinansowanie inwestycji pn. „Przebudowa drogi gminnej 196018N Romany – Lemany” (realizowanej w 2011 r.), Urząd jako zakres rzeczowy wykazał również m.in. wykonanie chodników na długości 36 mb. Chodników tych nie wykonano. Wójt wyjaśnił, że zapis we wniosku pojawił się omyłkowo i wynikał z braku uzgodnienia zapisów zawartych w złożonym wniosku z projektantem. Stanowi to o braku właściwego nadzoru nad sporządzaną dokumentacją dotyczącą pozyskiwania środków zewnętrznych na przebudowę dróg gminnych,*
- *w Powiatowym Zarządzie Dróg w Zamościu w złożonym wniosku o dofinansowanie inwestycji na kwotę 2.974,5 tys. zł podano błędne informacje. Zgłoszono posiadanie dokumentacji projektowej opracowanej przez Biuro Usług Projektowych „SKARPA” s.c. na przebudowę drogi Nr 3252, natomiast prace te zostały wykonane w oparciu o inny projekt, opracowany przez pracownika Zarządu.*

Umowy zawarte przez wojewodów z wnioskodawcami na współfinansowanie zadań z Programu zawarte zostały po przeprowadzonych przetargach i ustaleniu rzeczywistych kosztów wykonania zadań oraz zawierały postanowienia wymagane przepisami § 8 ust. 2 pkt 1-6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych⁴⁸. Kwoty przyznanych dotacji na poszczególne projekty nie przekraczały limitów określonych w Programie. Zawierały one postanowienia zabezpieczające dysponenta środków budżetowych przed ewentualnymi nieprawidłowościami w zakresie wykorzystania dotacji. Terminowo przekazywano także środki z dotacji. Nadzór realizacji zawartych umów odbywał się poprzez kontrolę nadsyłanych wniosków o wypłatę dotacji, sprawozdań oraz dokumentów, stanowiących załączniki do nich. Uchybienia w tym zakresie stwierdzono w:

- *Urzędzie Gminy Grodziczno, gdzie wprawdzie przebudowę dwóch dróg zrealizowano w terminach określonych w umowach o dofinansowanie, jednak roboty te rozpoczęto z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 59 i 20 dni, w stosunku do terminów określonych w umowach. Opóźnienia w rozpoczęciu robót spowodowane były trwającymi procedurami przetargowymi i niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. Zadania zakończono przed upływem terminów,*
- *Powiatowym Zarządzie Dróg w Nysie, który sprawozdanie z realizacji przebudowy ul. Chełmońskiego złożył do Wojewody Opolskiego po terminie.*

Otrzymana pomoc finansowa została wykorzystana przez zarządców dróg zgodnie z przeznaczeniem. W wyniku realizacji zadań współfinansowanych ze środków Programu osiągnięto planowane efekty rzeczowe. We wszystkich przypadkach uzyskano efekty w postaci poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego na przebudowywanych i remontowanych odcinkach dróg. Usprawnienia polegały przede wszystkim na wydzieleniu w wybranych projektach ścieżek rowerowych, zatok parkingowych, chodników i oświetlenia dróg. Poprawie uległo zarówno oznakowanie pionowe, jak i poziome dróg.

W zawartych umowach określano terminy: rozpoczęcia robót i zakończenia całości zadania. Terminy te, określone w dokumentacji przetargowej, były tożsame z postanowieniami umów o wykonanie robót drogowych.

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

⁴⁸ Dz. U. Nr 53, poz. 435 ze zm.

Integralną częścią umów na wykonanie robót budowlanych były SST. Precyzowały one wymagania dotyczące jakości materiałów wbudowywanych, zasady badania tych materiałów oraz zawierały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych. SST precyzowały także warunki dotyczące kontroli jakości robót m. in. poprzez sporządzenie programu zapewnienia jakości⁴⁹. Programy te winny zawierać m.in. wykaz sprzętu używanego do robót drogowych i produkcji mieszanek asfaltowo-bitumicznych oraz wyposażenie w sprzęt i urządzenia do pomiarów.

U 10⁵⁰ zarządców dróg (29% skontrolowanych) umowy te zostały wykonane z naruszeniem postanowień i ustaleń SST przy realizacji zadań. Działaniem nielegalnym i nierzetelnym było też niewyegzekwowanie od wykonawców robót przez 17⁵¹ zarządców (49%) programów zapewnienia jakości. Przyczyną tych nieprawidłowości były zaniedbania pracowników. Zakresy przedmiotowych SST-u kontrolowanych zarządców dróg - nie były dostosowane (w różnych obszarach) do zakresu zamówienia, gdyż zawierały one postanowienia i procedury zwykle stosowane przy budowie dróg krajowych i autostrad, czyli do dróg o wymaganych parametrach lepszych niż w przypadku dróg gminnych i powiatowych. I tak, np.:

- *Urząd Miasta w Oleśnie nie wyegzekwował od wykonawcy robót realizacji ich według programów zapewnienia jakości. Jako przyczynę tego stanu rzeczy wskazano, że SST remontu dróg, opracowano jak dla typowych zadań inwestycyjnych. Przyczyną sporządzenia SST w takiej formie było skorzystanie przez ich autora ze standardowego wzoru dla procesów inwestycyjnych.*

NIK zwraca uwagę, że SST stanowią załączniki do umów zawartych z wykonawcami, a inwestorzy muszą kierować się zapisami w nich zawartymi. Zasadność zawierania w SST zapisów, w tym dotyczących zakresu i częstotliwości badań oraz dokumentów jakie mają powstać i zostać przedstawione na potwierdzenie wykonania badań, powinna być zweryfikowana przez inwestora na etapie przygotowania inwestycji. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o braku rzetelnego podejścia przy opracowywaniu przez zamawiających (zarządców dróg) przedmiotowych specyfikacji w taki sposób, aby we właściwym stopniu odpowiadały one potrzebom i wymogom związanych z realizacją zadań objętych Programem.

W związku z powyższym, w toku realizacji umów, występowały nieprawidłowości przy dokumentowaniu przebiegu realizacji zadań dofinansowywanych ze środków Programu. Polegały one zwłaszcza na braku dokumentowania warunków pogodowych i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom, wykonywaniu robót drogowych w niesprzyjających warunkach pogodowych, braku udokumentowania odbioru robót zanikających lub ulegających zakryciu.

⁴⁹ Do obowiązków wykonawcy – stosownie do specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót – należy opracowanie i przedstawienie do aprobaty inwestorowi (zamawiającemu) przed przystąpieniem do robót Programu Zapewnienia Jakości.

⁵⁰ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim.

⁵¹ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyni, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Biskupcu, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.

Nie w pełni rzetelne były ostateczne odbiory robót drogowych. Stwierdzono, że u 15⁵² zarządców (na 35 skontrolowanych) dokonywane odbiory końcowe robót drogowych nie zapewniały możliwości weryfikacji i potwierdzenia wykonania tych robót zgodnie z warunkami określonymi w umowach z wykonawcami. Główną przyczyną powyższego był mało skuteczny nadzór inwestorski. Stwarzało to ryzyko występowaniu korupcjogennej dowolności dokumentowania zarówno zakresu rzeczowego i jakości wykonanych robót⁵³. Charakterystycznymi przykładami są:

- w Urzędzie Gminy Nowinka odbiór końcowy robót drogowych wykonanych w ramach przebudowy dróg gminnych nr 102368B i 102291B odbył się w oparciu o niekompletną dokumentację. Wójt Gminy niewyegzekwował od wykonawców dostarczenia opinii technologicznej sporządzonej na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentacji odbioru końcowego, mimo że wymóg dostarczenia takiej opinii wynikał z SST. Przyczyną przedmiotowego zaniedbania było przeoczenie, jak wyjaśniono w toku kontroli,
- w Urzędzie Gminy Orla odbiór końcowy wykonanych robót budowlanych na drodze gminnej nr 108271B odbył się w oparciu o niekompletną dokumentację. Inspektor nadzoru reprezentujący Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy wyników pomiarów równości koryta drogi, pomimo wymogu przewidzianego w SST. W dzienniku budowy nie odnotowano faktu oraz powodów odstąpienia od wykonania tych pomiarów. Ponadto nie poinformowano organu zarządzającego ruchem i powiatowego komendanta Policji o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu na tej drodze,
- w 2011 r., w Powiatowym Zarządzie Dróg w Bielsku Podlaskim odbiór końcowy robót budowlanych wykonanych na drodze powiatowej nr 1697B odbył się niezgodnie z postanowieniami umowy na roboty budowlane. PZD nie wyegzekwował bowiem od wykonawcy robót drogowych wyników pomiarów zagęszczenia warstwy wiążącej nawierzchni, wymaganych postanowieniami SST. Wyniki badań zagęszczenia wykonawca przedstawił dopiero w trakcie kontroli NIK,
- w Powiatowym Zarządzie Dróg w Lublinie nie wyegzekwowano od wykonawców zadań geodezyjnych inwentaryzacji powykonawczych. Końcowych odbiorów robót dokonano pomimo, że wykonawcy nie przedłożyli ww. dokumentów, do czego zobowiązywały postanowienia zawartych umów. W złożonych wyjaśnieniach podano, że nieprzedłożenie przedmiotowej inwentaryzacji spowodowane było długotrwałym terminem realizacji geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

Przy odbiorach końcowych wyznaczano terminy usunięcia ujawnionych wad i usterek. Dotyczyły one głównie jakości wykonanych robót i konieczności uzupełnień w zakresie prac porządkowych. Stwierdzono, że usterki te były usuwane i rozliczane po dokonanych odbiorach.

We wszystkich umowach z wykonawcami robót (spośród 70) określono w sposób prawidłowy postanowienia dotyczące kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

Zarządcy dróg, w umowach z wykonawcami uwzględniali zabezpieczenia w zakresie gwarancji oraz rękojmi. Wykonawcy udzielali ich na okres od trzech lat (63 umowy) do pięciu lat⁵⁴ (7 umów).

Zarządcy dróg prawidłowo zabezpieczali środki własne na realizację zadań dofinansowanych z Programu.

3.3.6. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK

Jako nierzetelne NIK ocenia działania dotyczące realizacji wniosków z poprzedniej kontroli w tym zakresie. Informacja o wynikach przeprowadzonej w 2010 r. kontroli P/10/161 „Stan realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011” wskazywała na liczne

⁵² Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie.

⁵³ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 r. Rozdział II; Metodyka Antykorupcyjna, A. Hussein, Warszawa 2007.

⁵⁴ Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu.

nieprawidłowości i braki oraz zawierała wnioski wskazujące na potrzebę podjęcia działań w zakresie poprawy stanu technicznego dróg, bezpieczeństwa ruchu oraz prawidłowości procesów inwestycyjnych. Wskazywano w niej m. in. na potrzebę:

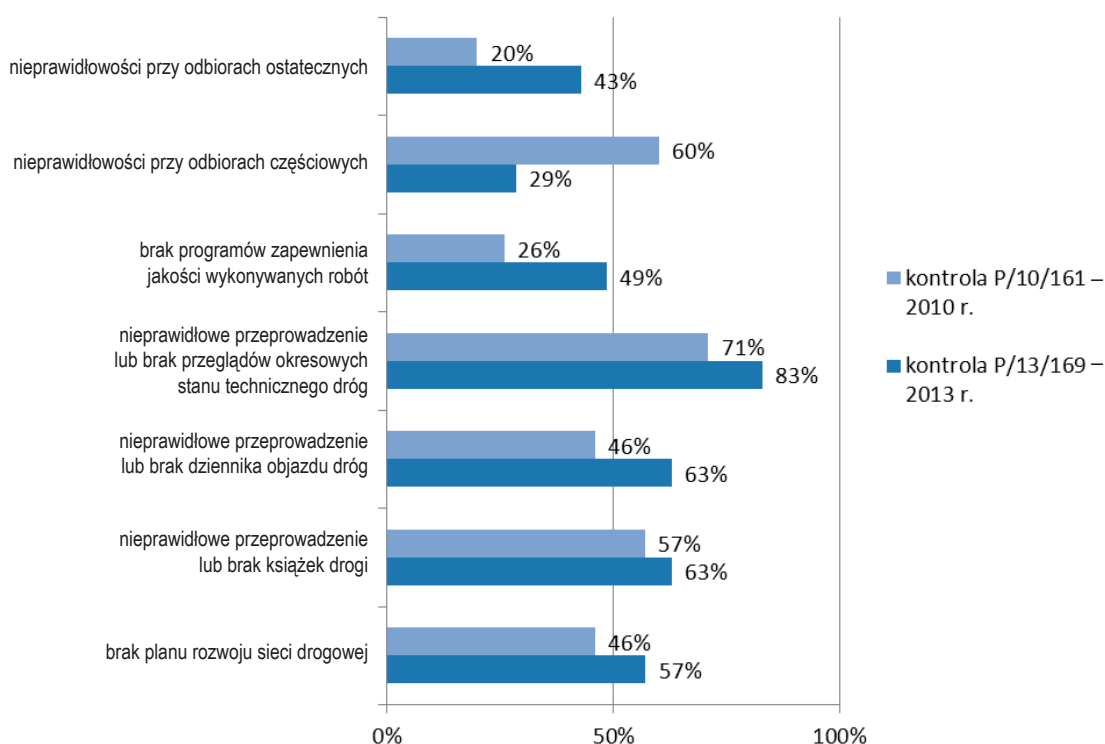
- ♦ natychmiastowych działań organów samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia pełnej dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych,
- ♦ podjęcia przez zarządców dróg powiatowych i gminnych działań mających na celu zdecydowaną poprawę funkcjonowania nadzoru inwestorskiego w zakresie egzekwowania należytej jakości robót drogowych na etapie ich realizacji oraz przy odbiorze końcowym,
- ♦ zwiększenie współdziałania zarządców dróg gminnych i powiatowych w zakresie realizacji podstawowego celu Programu („wsparcia tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich [...], prowadzącego do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych”) z wojewódzkimi zarządcami dróg, na etapie wskazywania odcinków dróg do przebudowy, budowy lub remontu.
- ♦ wskazywano także na zły stan techniczny dróg lokalnych, co skutkuje utrudnieniami w ruchu drogowym i zwiększa zagrożenie bezpieczeństwa.

W żadnym ze wskazanych obszarów nie odnotowano znaczącej poprawy. Wszystkie wskazywane nieprawidłowości występują nadal.

Skalę nieprawidłowości stwierdzonych w roku 2010 i w roku 2013 przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 5

Procentowe porównanie skali stwierdzonych nieprawidłowości w roku 2010 (kontrola P/10/161) i w roku 2013 (P/13/169) – odpowiednio w odniesieniu do liczby wszystkich objętych kontrolą jednostek



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

Szczegółowa realizacja wniosków pokontrolnych przez poszczególne podmioty uprzednio kontrolowane nie była pełna. Spośród sześciu skontrolowanych ponownie jednostek, aż w czterech z nich nie zrealizowano poprawnie wszystkich wniosków pokontrolnych NIK. Główną przyczyną tych zaniedbań było niedopełnienie obowiązków przez osoby odpowiedzialne. I tak np.:

- *Urząd Miejski w Obornikach, pomimo podejmowanych działań, nie zrealizował w pełni żadnego z czterech wniosków pokontrolnych NIK z kontroli P/10/161. Poprzednia Burmistrz Obornik, informując o realizacji wniosków pokontrolnych z ww. kontroli NIK podała, że zostały one zrealizowane lub zostaną zrealizowane do końca 2010 r. Obecny Burmistrz wyjaśnił, że wniosków nie udało się zrealizować ze względu na wielkość zarządzanej przez Gminę sieci dróg gminnych i ograniczone środki finansowe oraz w wyniku niedopełnienia obowiązków przez odpowiedzialne osoby,*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu podjął działania w celu realizacji ośmiu z dziesięciu wniosków pokontrolnych. Wniosek dotyczący prowadzenia księzek drogi, nie został zrealizowany. Wniosek dotyczący natomiast przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego dróg, nie został w pełni zrealizowany, ponieważ nie przeprowadzono obowiązkowych kontroli dróg w 2010 i 2011 r. oraz mostów w 2010 r.,*
- *Burmistrza Nysy spośród siedmiu, zrealizował jedynie dwa wnioski (nie opracowywano projektu planu rozwoju sieci drogowej, nie uzupełniono księzek drogi o aktualne parametry techniczno-eksploatacyjne w związku z przeprowadzonymi na nich remontami bieżącymi lub przebudową, a także nie zapewniono aktualizowania danych w nich zawartych). Działania podjęte w celu wyegzekwowania od wykonawców zadań realizowanych przez Gminę oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego, co do realizacji wszystkich obowiązków ustalonych w SST i umowach - nie przyczyniły się natomiast do wyeliminowania nieprawidłowości w tym zakresie,*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim nie w pełni zrealizował dwa z trzech wniosków pokontrolnych. W dalszym ciągu stwierdzono błędy w prowadzeniu dziennika budowy oraz dotyczące zawierania z wykonawcami robót budowlanych, umów zgodnych z SST. W umowie z wykonawcą występowały rozbieżności polegające na ustaleniu różnych terminów dla odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (w umowie – po upływie siedmiu dni, a w SST – trzech dni).*

3.3.7. Współdziałanie gminnych i powiatowych zarządców dróg z zarządcami dróg wyższych kategorii

Jednym z założeń Programu było wsparcie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich (...), mające prowadzić do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych. Ustalenia kontroli NIK wskazują jednoznacznie na to, że brak było współdziałania zarządców dróg wojewódzkich i krajowych z zarządcami dróg gminnych i powiatowych w tym zakresie. Ze zweryfikowanych w toku kontroli informacji uzyskanych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od zarządców dróg wojewódzkich i krajowych wynika, że nie mieli oni pełnej wiedzy na temat realizacji zadań stanowiących finansowanych ze środków NPPDL i ich rzeczowych efektów. Także nie brali oni udziału w planowaniu wykonanych przedsięwzięć.

4.1 Przygotowanie kontroli

W trakcie przygotowania kontroli P/13/169 „Organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych” zostały wykorzystane ustalenia kontroli „Stan realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011” (P/10/161).

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

Do kontroli wskazane zostały na podstawie doboru celowego jednostki, spośród zarządców dróg realizujących zadania z Programu, w latach 2010 - 2012, z uwzględnieniem największych kwot przyznanych dotacji celowych z budżetu państwa.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których dokonała oceny skontrolowanej działalności i przedłożyła stosowne wnioski dotyczące kontrolowanego obszaru.

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

- prowadzenia ksiąg drogi i dziennika objazdu dróg, a także przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg,
- podjęcia inicjatywy w sprawie opracowania planu rozwoju sieci drogowej,
- dokonywania odbiorów końcowych z zachowaniem zasad określonych w umowach z wykonawcami oraz SST,
- rzetelnego przeprowadzania i dokumentowania odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu,
- terminowego przekazywania do GDDKiA rocznych sprawozdań o stanie dróg,
- wprowadzania organizacji ruchu na drogach publicznych w sposób określony w obowiązujących przepisach,
- dokonania analizy w zakresie zgodności istniejącego oznakowania z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oraz obowiązującymi przepisami, w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, w szczególności dzieciom.

Do wystąpień wniesiono jedno zastrzeżenie⁵⁵. Kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o realizacji wniosków pokontrolnych. Z nadesłanych odpowiedzi na wyniki, m.in., że: założono brakujące książki drogi oraz książki objazdu dróg, przystąpiono do realizacji niewykonanych kontroli okresowych stanu technicznego dróg.

Spośród sformułowanych 201 wniosków pokontrolnych, zrealizowano 113. W trakcie realizacji było 78 wniosków, a 10 wniosków pozostało do zrealizowania.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 181.490 zł. Na tę kwotę składały się głównie finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, które stanowiły 181.421 zł.

⁵⁵ Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego wniosł Burmistrz Krobi, które wycofał na podstawie art. 55 ustawy o NIK.

Poza tym, w 17 jednostkach ujawniono czyny stanowiące wykroczenia z art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane (brak przeprowadzania rocznych i pięcioletnich przeglądów stanu technicznego dróg). W tych sprawach kierowane są zawiadomienia do właściwych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

W dwóch przypadkach stwierdzenia czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, sporządzono stosowne zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

Wykaz skontrolowanych podmiotów (wraz z ocenami skontrolowanej działalności); lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność; wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

Lp.	Nazwa uczestnika kontroli	Nazwy skontrolowanych podmiotów	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Orla	Wójt Piotr Selwesiuk	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2.		Urząd Gminy Nowinka	Wójt Dorota Winiewicz, do 4 grudnia 2010 r. Wójtem był Marek Leszek Motybel	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.		Urząd Miejski w Lipsku	Burmistrz Małgorzata Cieśluk	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.		Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim	Dyrektor Leszek Aleksiejuk	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.		Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim	Starosta Sławomir Snarski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6.		Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie	Dyrektor Daniel Hiero	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miejski w Kruszwicy	Burmistrz Dariusz Witczak, do 14 grudnia 2010 r. Burmistrzem był Tadeusz Gawrysiak	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
8.		Urząd Gminy w Łubiance	Wójt Jerzy Zająkała	negatywna
9.		Urząd Gminy w Czernikowie	Wójt Zdzisław Gawroński	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.		Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią	Dyrektor Bartosz Lamprecht	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
11.		Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie	Dyrektor Mariusz Kalkiewicz	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Lp.	Nazwa uczestnika kontroli	Nazwy skontrolowanych podmiotów	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
12.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miejski w Pińczowie	Burmistrz Włodzimierz Badurak	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
13.		Urząd Gminy w Strawczynie	Wójt Tadeusz Tkaczyk	negatywna/pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; zastosowano dwie oceny częściowe ⁵⁶
14.		Urząd Gminy w Miedzianej Górze	Wójt Maciej Lubecki	negatywna/pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; zastosowano dwie oceny częściowe ⁵⁷
15.		Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach	Dyrektor Leszek Śmigas	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.		Starostwo Powiatowe w Starachowicach	Starosta Andrzej Matynia	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
17.		Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie	Dyrektor Rafał Suska	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
18.		Starostwo Powiatowe w Staszowie	Starosta Andrzej Kruzel	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
19.		Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Gminy w Niemcach	Wójt Krzysztof Urbaś, do dnia 6 grudnia 2010 r. Wójtem był Stefan Czyżyk
20.	Urząd Gminy Janów Podlaski		Wójt Jacek Hura	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
21.	Urząd Miasta Krasnostaw		Burmistrz Andrzej Jakubiec	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
22.	Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach		Dyrektor Janusz Watras	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
23.	Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu		po. Dyrektora Józef Łagowski, do 30 listopada 2010 r., Dyrektorem był Roman Nowak	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

⁵⁶ Negatywnie w zakresie organizacji i zarządzania siecią dróg gminnych; pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie realizacji zadań dofinansowanych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

⁵⁷ Negatywnie w zakresie organizacji i zarządzania siecią dróg gminnych; pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie realizacji zadań dofinansowanych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

Lp.	Nazwa uczestnika kontroli	Nazwy skontrolowanych podmiotów	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
24.	Delegatura NIK w Opolu	Urząd Miejski w Nysie	Burmistrz Jolanta Barska	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
25.		Urząd Miejski w Oleśnie	Burmistrz Sylwester Piotr Lewicki	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
26.		Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim	Wójt Krzysztof Mutz, do dnia 12 grudnia 2010 r. Wójtem był Zygmunt Cichoń	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
27.		Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie	Dyrektor Tadeusz Dziubandowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
28.		Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie	Dyrektor Joachim Hadam	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
29.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Gminy w Grodzicznie	Wójt Kazimierz Konicz	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
30.		Urząd Gminy w Biskupcu	Wójt Kazimierz Tomaszewski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
31.		Urząd Gminy Szczytno	Wójt Sławomir Wojciechowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
32.		Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu	Dyrektor Leszek Skolimowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
33.		Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku	Dyrektor Ryszard Kłosowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
34.		Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim	Starosta Ewa Dembek, do 29 listopada 2010 r. Starostą był Stanisław Czajka	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
35.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miejski w Obornikach	Burmistrz Tomasz Szrama, do dnia 21 października 2010 r. Burmistrzem była Anna Rydzewska	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
36.		Urząd Miejski w Krobi	Burmistrz Sebastian Czwojda	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
37.		Urząd Miejski w Mosinie	Burmistrz Zofia Springer	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
38.		Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu	Dyrektor Grzegorz Mayer	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
39.		Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie	Dyrektor Dariusz Korzeniowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Zestawienie ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w poszczególnych skontrolowanych jednostkach

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
1.	Nie opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, mimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.
2.	Nie prowadzenie ksiąg drogi lub prowadzenie niekompletnej lub nieaktualnej ewidencji dróg. Naruszało to postanowienia §10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
3.	<p>Brak dzienników objazdu dróg lub niekompletne ich prowadzenie. Naruszało to postanowienia §11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom.</p>	<p>Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyniu, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Pisz.</p>
4.	<p>Braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich, zarówno pod względem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego jak i ich stanu technicznego. Zaniechania te dotyczyły nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie lub nie na wszystkich zarządzanych drogach, a także nierzetelnej dokumentacji z faktu ich przeprowadzenia. Zaniechania takie stanowiły przede wszystkim naruszenie postanowień art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane.</p>	<p>Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyniu, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Pisz.</p>

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
5.	Nieterminowe sporządzanie i przekazywanie (do końca miesiąca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego), do GDDKiA rocznych informacji o sieci dróg publicznych lub przekazywanie ich z opóźnieniem lub z niezetelnymi danymi.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy w Biskupcu, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.
6.	Brak zatwierdzonych organizacji ruchu na wszystkich lub części zarządzanych dróg.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszycy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Beżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
7.	Stwierdzenie w toku oględzin przypadków lokalizowania znaków drogowych na poszczególnych odcinkach dróg: niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu, bądź z naruszeniem wymogów wynikającymi z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Pisz.
8.	Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia przy udzielaniu zamówień publicznych.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie.
9.	Nieobjęcie zabezpieczeniem należytego wykonania umów pełnego okresu udzielonej gwarancji lub zwrot kwot zabezpieczeń w sposób niezgodny z postanowieniami umów.	Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miasta w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.
10.	Występowanie błędnych danych i informacji zawartych we wnioskach o dofinansowanie przedsięwzięcia. Uchybienia dotyczące w szczególności błędów co do szczegółowego zakresu rzeczowego inwestycji oraz niepodania właściwych danych o dokumentacji projektowej.	Urząd Miejski w Nysie, Urząd Gminy w Szczytnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Zamościu.

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
11.	Uchybienia w zakresie realizacji umów zawartych przez wojewodów z wnioskodawcami.	Urząd Gminy w Grodzicznie, Powiatowy Zarząd Dróg w Nysie.
12.	Niewyegzekwowanie przez zarządców dróg od wykonawców robót programów zapewnienia jakości.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Biskupcu, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Beżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.
13.	Realizowanie umów na wykonanie robót budowlanych z naruszeniem postanowień SST.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Beżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim.
14.	Nie w pełni rzetelne dokonywanie ostatecznych odbiorów robót drogowych, w tym brak możliwości weryfikacji i potwierdzenia wykonania ich wykonania zgodnie z warunkami określonymi w umowach z wykonawcami.	Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Beżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687).
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 lutego 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 33, poz. 144 ze zm.).
13. 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 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. z 2012 r. poz. 608) oraz rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).
17. 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).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym (Dz. U. Nr 198, poz. 2041 ze zm.).

20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 listopada 2004 r. w sprawie aprobat technicznych oraz jednostek organizacyjnych upoważnionych do ich wydawania (Dz. U. Nr 249, poz. 2497 ze zm.).
21. 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).
22. 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.).
23. 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).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. Nr 53, poz. 435 ze zm.)
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. Nr 140, poz. 1481).
26. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817) – uchylone z dniem 20 lutego 2013 r.
27. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. z 2013 r. poz. 231).

**Sprawozdanie z Panelu ekspertów⁵⁸
zorganizowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Poznaniu
w dniu 27 czerwca 2013 r., w związku z prowadzeniem kontroli
„Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem
efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”**

Podstawowym celem panelu była wymiana poglądów co do funkcjonowania sieci powiązań dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, umożliwiającą zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd). Celem panelu było również wysłuchanie uwag, spostrzeżeń i doświadczeń – zarówno przedstawicieli nauki i instytucji zarządzających drogami, jak i wykonawcy robót drogowych, a także przedstawicieli Policji i specjalistycznych organizacji pozarządowych – w zakresie zagrożeń, co do nie osiągnięcia wymaganej jakości robót obejmujących budowę, przebudowę i remonty dróg publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem dróg lokalnych finansowanych m. in. z dwóch edycji NPPDL, odpowiednio w latach 2008–2011 oraz 2012–2015.

W panelu udział wzięli:

- ♦ Marek Bereżecki – zastępca dyrektora ds. przygotowania inwestycji Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu,
- ♦ dr inż. Jarosław Wilanowicz – adiunkt w Instytucie Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej,
- ♦ dr inż. Andrzej Krych – adiunkt w Instytucie Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej, Biuro Inżynierii Transportu BIT w Poznaniu,
- ♦ dr Hubert Igliński – adiunkt w Katedrze Logistyki Międzynarodowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu,
- ♦ młodszy inspektor Stanisław Małecki – Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu,
- ♦ młodszy inspektor Józef Klimczewski – Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu,
- ♦ Sławomir Bajew – redaktor w Radiu Merkury w Poznaniu,
- ♦ Piotr Sarnowski – Prezes Zarządu, Grupa POL-DRÓG,
- ♦ Mariusz Poznański – Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP, Wójt Gminy Czerwonak,
- ♦ Tomasz Orłowski – po. dyrektora Biura Polskiego Kongresu Drogowego w Warszawie,
- ♦ Bogusław Kowalski - ekspert w Zespole Doradców Gospodarczych TOR Sp. z o. o. w Warszawie,
- ♦ Jan Kołtun – dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu⁵⁹,
- ♦ Grzegorz Malesiński – wicedyrektor Delegatury NIK w Poznaniu,
- ♦ Kazimierz Pierzchlewicz (doradca techniczny), Marek Lasota (doradca prawny) i Piotr Białka (główny specjalista kontroli państwowej) w Delegaturze NIK w Poznaniu.

⁵⁸ Opracowanie i przeprowadzenie autoryzacji wypowiedzi wszystkich ekspertów: Kazimierz Pierzchlewicz – doradca techniczny i Piotr Białka – główny specjalista kontroli państwowej.

⁵⁹ Do dnia 31 grudnia 2013 r.

Jan Kołtun: stwierdził na wstępie, że omówienie problematyki funkcjonowania sieci dróg powiatowych i gminnych na tle całego systemu drogowego przyczyni się do wzbogacenia informacji o wynikach kontroli NIK w tym temacie. Zaproponował przedyskutowanie **trzech aspektów związanych z funkcjonowaniem dróg lokalnych**. Przede wszystkim **organizację sieci tych dróg** i ich wzajemne powiązania, jak również powiązania z drogami krajowymi. Drugi aspekt dotyczyłby **jakości budowy i remontów dróg lokalnych**, wreszcie trzeci – **bezpieczeństwa ruchu drogowego**. Podczas kontroli prowadzonej w pięciu województwach (w 2010 r.) dotyczącej stanu realizacji NPPDL w latach 2008–2011 (P/10/161), stwierdziliśmy przede wszystkim nierzetelne prowadzenie przez zarządców dróg dokumentacji stanu technicznego dróg oraz istotne zaniechania w sprawowaniu nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych. Stąd też obecnie prowadzimy kontrolę – w jakimś sensie sprawdzającą – realizację naszych wniosków i możemy mieć satysfakcję, ponieważ sytuacja w pewnym stopniu uległa poprawie. Najbardziej jednak **niepokojące jest to, że roczne nakłady na drogi lokalne (15,5 mld zł), które to stanowią 95% sieci dróg publicznych, są mniejsze niż nakłady na drogi krajowe (19 mld zł)**. Niedostateczna jakość zrealizowanych inwestycji i remontów dróg samorządowych stanowiła wówczas, w ocenie NIK, duże ryzyko dla trwałości efektów NPPDL. W obecnie przeprowadzonej kontroli skupiamy się również na bezpieczeństwie ruchu drogowego. Oficjalne statystyki wskazują, że główną przyczyną wypadków samochodowych jest brawura kierowców (na 100 osób poszkodowanych w wypadkach w Polsce ginie aż 7, zaś w Niemczech – zaledwie jedna). Naszym zdaniem zbyt mało eksponuje się katastrofalny stan infrastruktury drogowej (w szczególności dróg samorządowych) co znacząco zawyża statystyki zdarzeń drogowych. Zaproponował, aby o tych trzech głównych elementach, o których wcześniej wspomniał porozmawiać.

Marek Bereżecki: przedstawił Aktualny stan i perspektywy rozwoju sieci dróg krajowych wielkopolski oraz ich powiązanie z drogami samorządowymi. Stwierdził, że Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu administruje drogami krajowymi o długości 1.484 km w ciągach których znajduje się 357 obiektów mostowych, 15 tuneli oraz 12 przejść podziemnych. Średni dobowy ruch pojazdów silnikowych na drogach krajowych wyniósł (w 2010 r.) 9.888 pojazdów na dobę (w województwie wielkopolskim – około 11.000, podobnie jak w małopolskim, łódzkim, dolnośląskim i mazowieckim). Zaprezentował następnie funkcjonujące już systemy informatyczne do oceny stanu technicznego dróg krajowych. I tak np. System Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) analizujący cechy eksploatacyjne nawierzchni bitumicznych i betonowych (spękania, częściowo ugięcia, równość podłużną, głębokość kolein, stan powierzchni nawierzchni i jej szorstkość) na podstawie pomiarów automatycznych i półautomatycznej oceny wizualnej – umożliwia sporządzenie rocznych raportów w tym zakresie. W raporcie za 2012 r. stwierdzono, że stan dróg krajowych w Wielkopolsce w 55,7% jest dobry, w 27,8% – niezadawalający, a w 16,3% – wręcz zły.

Omówił również System Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg (SOPO) oraz System Gospodarki Mostowej (SGM). Wskazał ponadto, że według obowiązującego obecnie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015, wprowadzonego postanowieniami uchwały Rady Ministrów nr 93/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r. w pierwszych latach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020 zrealizowana będzie budowa drogi S5 Bydgoszcz – Poznań – Wrocław (odcinki: Mielno – Gniezno, Poznań – Wronczyn, Radomicko – Kaczkowo, Korzeńsko – Wrocław na terenie województwa dolnośląskiego) na łącznej długości 111 km. Wskazał też, że dla remontów

i przebudów dróg i obiektów mostowych oraz poprawy brd do 2016 r. GDDKiA posiada: Plan Działań na Sieci Drogowej, Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych, Program Budowy Ciągów Pieszko-Rowerowych oraz Plan Remontów Mostów (łącznie 196 zadań).

Co do powiązań sieci dróg krajowych z drogami samorządowymi przypomniał, że ustalona przed laty sieć drogowa uwzględniała hierarchię powiązań dróg między sobą następująco: drogi krajowe miały swój początek i koniec na drodze krajowej, drogi wojewódzkie odpowiednio na drodze wojewódzkiej lub wyższej kategorii, drogi powiatowe miały swój początek i koniec na drodze tej kategorii lub wyższej, drogi gminne – na tejże lub wyższej kategorii. Powyższy układ został zakłócony poprzez zmiany na sieci drogowej spowodowane budową nowych odcinków dróg ekspresowych czy obwodnic. Zapisy art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych stanowią, że: „odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony jest do kategorii drogi gminnej”. Zapisy te powodują szereg „anomalii” na sieci drogowej kiedy to np. drogi wojewódzkie dotychczas łączące się z drogą krajową po wybudowaniu obwodnicy mają swój początek na drodze gminnej. W chwili obecnej brak jest regulacji prawnej w tym zakresie zarówno w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (art. 11f mówiący o decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która powinna zawierać wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii).

Na przykład droga krajowa zastąpiona nową – czyli droga krajowa nr 5 (przypadek opisywany w mediach w wielu artykułach), od Poznania przez Pobiedziska do Łubowa, została zastąpiona drogą ekspresową S5 i „spadła” automatycznie, zgodnie z ustawą o drogach publicznych, do kategorii drogi gminnej. I tu zakłóca się właściwe powiązanie sieci drogowej, jej spójność. Bo droga ta krzyżuje się z drogami powiatowymi, a skrzyżowanie drogi powinno należeć do drogi wyższej kategorii. Więc **tu mamy duże niezgodności, wiążące się z obydwooma wspomnianymi ustawami**. Z tego, co wiemy to jest inicjatywa środowisk samorządowych, żeby zmienić zapis art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. O tym szeroko dyskutowano w ubiegłym roku. (...) Projekt jest przygotowany. W najbliższym czasie wejdzie on pod obrady Sejmu. Przy pozytywnym rozstrzygnięciu parlamentu będzie **możliwość przekwalifikowania drogi krajowej na wszystkie niższe kategorie dróg, czyli na wojewódzkie, powiatowe, gminne**.

Dr inż. Jarosław Wilanowicz szeroko omówił problematykę obejmującą **Projektowanie dróg pod kątem bezpieczeństwa ruchu**. Zaprezentował najnowsze spojrzenia nauki na inżynierię drogową i jej wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Stwierdził na wstępie, że prawie zawsze zdarzenie drogowe powstaje w wyniku błędu człowieka, ale błąd ten popełniany jest często w określonej, niekorzystnej sytuacji w ruchu drogowym wynikającej z geometrii jezdni, organizacji ruchu, czy też widoczności (tzw. wady środowiska drogi). Omówił wpływ głównych czynników ryzyka na powstanie wypadków drogowych. Zalecił projektowanie tzw. „**dróg wybaczących**”, które zmniejszają do minimum konsekwencje popełnianych błędów przez kierowców. Ze względu na bezpieczeństwo ruchu droga powinna być zaprojektowana tak, aby: siły oddziałujące na pojazd na krzywiznach poziomych i pionowych nie zakłócały jego ruchu, była zachowana widoczność wymagana dla bezpiecznego wykonywania manewrów wyprzedzania, wymijania, omijania i włączania się do ruchu i aby warunki ruchu na całej trasie były jednorodne, pozwalające na jazdę bez konieczności gwałtownych zmian prędkości, a wzajemne powiązanie poszczególnych

elementów geometrycznych trasy i jej wkomponowanie w teren zapewniło jej optyczną płynność i było dostosowane do psychicznych i fizycznych cech kierowców, zwłaszcza do zdolności percepcji. Zdaniem prelegenta cechami dróg wpływającymi bezpośrednio lub pośrednio na bezpieczeństwo ruchu drogowego to przede wszystkim: struktura sieci drogowej i jej powiązania z innymi elementami przestrzennego zagospodarowania terenu, elementy geometryczne drogi oraz organizacja ruchu (w tym oznakowanie). Zaliczyć do nich trzeba również: cechy powierzchniowe jezdni (czyli stan nawierzchni), wyposażenie drogi, a także objekty i przedmioty w bezpośrednim otoczeniu drogi. W ocenie adiunkta z cechami dróg są ściśle powiązane parametry potoków ruchu (tj. prędkość i gęstość ruchu). Parametry te zależą od: struktury rodzajowej ruchu, natężenia ruchu, a także możliwości, jakie stwarza ukształtowanie geometryczne drogi i organizacja ruchu.

W podsumowaniu swojej wypowiedzi stwierdził m. in. że obarczanie wyłącznie kierowców winą za wypadki drogowe powoduje, że zwraca się mniejszą uwagę na rzeczywisty wpływ geometrii drogi i stanu nawierzchni jako pośredniej przyczyny wielu z tych wypadków. Ponadto zdecydowanie uzasadnił, że oznakowanie pionowe i poziome dróg powinno być jedynie uzupełnieniem, które ma umożliwić właściwą interpretację elementów geometrycznych trasy drogowej, a nie środkiem do poprawy błędów w projektowaniu geometrii dróg.

Dr Hubert Igliński przedstawił prezentację na temat **Efektywność inwestycji drogowych w świetle problematyki kosztów zewnętrznych transportu**. Nawiązał do wcześniejszych wypowiedzi co do mniejszych nakładów ponoszonych na drogi samorządowe znacznie dłuższych od sieci dróg krajowych (5% zasobu dróg publicznych). Warto byłoby zwiększyć kontrolę nad efektywnością wydatkowania tych środków. O czym stanowią koszty zewnętrzne transportu? Otóż koszty zewnętrzne transportu można definiować jako różnicę pomiędzy sumą kosztów transportu ponoszonych przez całe społeczeństwo (koszty społeczne) a kosztami ponoszonymi przez poszczególnych użytkowników transportu (koszty prywatne). Na koszty zewnętrzne transportu składają się: koszty zanieczyszczenia środowiska naturalnego i zmian klimatycznych. W skład ich wchodzi również koszty wypadków w części niepokrytej przez ubezpieczenia (są jednym z ważniejszych kosztów zewnętrznych, stąd tak wiele miejsca poświęca się brd w dokumentach polityki transportowej UE; w ostatniej Białej Księdze jest zapis, że liczba ofiar śmiertelnych do 2050 roku ma spaść „niemal” do zera - to „niemal” jest tutaj kluczowe). Doliczyc trzeba na pewno koszty kongestii (przede wszystkim koszty starty czasu wynikające z zatłoczenia), koszty hałasu, wibracji i zajętości terenu. Również koszty wstępujących i zstępujących efektów strumieniowych. Jakie procesy dynamizują wzrost kosztów zewnętrznych transportu? Przede wszystkim suburbanizacja, czyli przenoszenie się ludności miejskiej na tereny okołomiejskie. I tak, na przykład w latach 2000–2012 liczba ludności Poznania spadła o ponad 30 tys., a powiatu poznańskiego wzrosła o prawie 85 tys. mieszkańców. Także poziom zmotoryzowania – w latach 2000–2011 w Poznaniu wzrósł z 345 do około 540, a w powiecie z 314 do ponad 520 (wskaźnik stanowiący liczbę samochodów osobowych na 1000 mieszkańców).

Prelegent wskazał, że ocena efektywności inwestycji na sieci dróg lokalnych powinna ogniskować się na odpowiedzi na pytanie czy zrealizowane w ramach NPPDL inwestycje przyczyniły się do zmniejszenia poziomu kosztów zewnętrznych transportu generowanych w wyniku realizowanych na tej sieci przemieszczeń. Kluczowe obszary analizy efektywności dotyczą przede wszystkim wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu (zmniejszenie kosztów wypadków), a także zlikwidowania wąskich gardeł i upłynnienia ruchu oraz zwiększenia spójności sieci

drogowej (ograniczenie kosztów kongestii, a także kosztów eksploatacji pojazdów). Istotny obszar tej analizy dotyczy stworzenia lepszych warunków do poruszania się na drogach lokalnych dla pieszych i rowerzystów (doprowadzenie chodników i dróg rowerowych do przystanków transportu zbiorowego i dworców kolejowych, co pozwoli na ograniczenie liczby podróży wykonywanych samochodami oraz zmniejszenie kosztów zanieczyszczenia środowiska naturalnego oraz hałasu i wibracji).

Prelegent omówił następnie problematykę tzw. strefy „Tempo 30”. Głównym celem strefy jest poprawa bezpieczeństwa. W Polsce wciąż ginie w wypadkach niewspółmiernie wielu pieszych. Ekspertki podkreślają, że w przypadku możliwej kolizji z udziałem osoby niechronionej bezpieczna prędkość pojazdu nie powinna przekraczać właśnie 30 km/h. Kierowcy boją się jednak, że wprowadzenie strefy „Tempo 30” radykalnie wydłuży czas przejazdu. Tymczasem może się okazać, że ograniczenie pozytywnie wpłynie na udrożnienie ruchu w zakorkowanych miastach. Paradoksalnie w dużych aglomeracjach średnia prędkość na drogach z ograniczeniem do 30 km/h jest wyższa niż na drogach, gdzie dopuszczalna prędkość wynosi 50 km/h – stwierdził dr Hubert Igliński. I podał przykład – Szwedzi po wprowadzeniu w centrach miast strefy „Tempo 30” zmierzili tam średnią prędkość pojazdów i okazało się, że wynosi ona około 25 km/h. W Poznaniu, gdzie kierowcy mogli jeszcze do niedawna jeździć dwa razy szybciej, średnia prędkość wynosiła niespełna 18 km/h. Projekty uspokojenia ruchu w miastach realizuje kilka aglomeracji. Po Gdańsku, Poznaniu i Sopocie także Warszawa przygotowuje się do wprowadzenia strefy „Tempo 30”. Ograniczenie prędkości ma objąć te obszary, gdzie ruch pojazdów i pieszych jest najbardziej intensywny.

Stanisław Małecki omówił problematykę **Stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Wielkopolsce (działania i perspektywy)**. Rozpoczął od zaprezentowania szczegółowych danych dotyczących stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w 2012 r. w Polsce. Zwrócił uwagę na poprawę – mimo wszystko – stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Bowiern liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Polsce zmalała zdecydowanie na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat. I tak przy radykalnym wzroście zarejestrowanych pojazdów z 9.860.739 w 1991 r. do 24.189.370 w roku 2012 (o 245,3%), liczba ofiar śmiertelnych zmalała odpowiednio z 7.991 do 3.531 (o 44,2%).

Przedstawił następnie podsumowanie wielkości w zakresie brd na drogach wielkopolskich. Przy liczbie ludności – 3.445,5 tys. i zarejestrowanych pojazdów – 2.249,7 tys. oraz łącznej długości dróg publicznych – 27,2 tys. km (w tym samorządowych – 25,5 tys. km), w latach 2011–2012 zmalały liczby: wypadków (z 2.997 do 2.568, o 14,3%), zdarzeń (z 35.341 do 32.283, o 8,7%), kolizji (z 32.344 do 29.717, o 8,1%). Zmalały również w tych latach liczby: zabitych (z 405 do 315, o 22,2%) i rannych (z 3.664 do 3.086, o 15,8%).

Dla zobrazowania stanu brd na drogach poszczególnych kategorii w Wielkopolsce przeprowadził pogłębioną analizę pod względem liczności kolizji i wypadków ze szczególnym uwzględnieniem najcięższych ich konsekwencji zaprezentowanych w poniższym zestawieniu tabelarycznym:

Kolizje i wypadki drogowe z uwzględnieniem ich skutków w Wielkopolsce w latach 2010–2012

kategoria dróg	Rok	liczba			
		wypadków	zabitych	rannych	kolizji
1	2	3	4	5	6
krajowe	2010	631	94	863	6.332
	2011	734	148	967	6.791
	2012	614	111	788	6.735
wojewódzkie	2010	524	87	709	3.474
	2011	532	107	648	3.646
	2012	463	77	579	3.960
powiatowe	2010	534	71	661	3.617
	2011	547	73	690	4.049
	2012	704	87	847	5.157
gminne	2010	68	8	71	476
	2011	142	22	156	960
	2012	380	29	423	4.133

Stwierdził następnie, że dla zachowania istniejącej tendencji spadku liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w dniu 20 czerwca br. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego uchwaliła Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020 (w tym roku wygasa realizowany w minionych latach Program brd – GAMBIT).

Kontynuował pytaniem dlaczego na drogach gminnych znaki drogowe ustawiane są z dużą dowolnością? Ponieważ – jak odpowiedział – projekt organizacji ruchu, zgodnie z obowiązującymi przepisami, może zrobić każdy. Nie trzeba posiadać bowiem żadnych specjalnych uprawnień. Nie ma wymogu opiniowania przez Policję kwestii brd na drogach gminnych. Każda zmiana organizacji ruchu, czy to na drogach krajowych, czy wojewódzkich i powiatowych wymaga uzyskania opinii Policji. Nad tym panujemy, ale na drogach gminnych można zrobić wszystko – niestety bez naszych uzgodnień. I dlatego wprowadzane są zmiany (choćby na terenie miasta Poznania), bez uzyskiwania opinii Policji, ponieważ dotyczą one dróg gminnych.

Co do wpływu drzew, w pasie drogowym na bezpieczeństwo ruchu. Były różne próby wycinania drzew. Na łukach dróg, z uwagi na dużą liczbę zdarzeń, zostało wyciętych wiele drzew. Wszyscy liczyli, że zostanie poprawione bezpieczeństwo – niestety nie nastąpiła ta zmiana. Dalej geometria, zarówno pozioma, jak i pionowa, pozostała na tym samym poziomie. I co się dzieje? Miesiąc, dwa miesiące, po wycięciu drzew mamy następny wypadek śmiertelny. Kierowcy zwiększyli prędkość bo w ich ocenie wzrosło poczucie bezpieczeństwa ruchu. Nie da się przecież wyciąć wszystkich drzew w pasie drogowym. Edukacja, inżynieria ruchu drogowego, represja – to są trzy podstawowe bloki zagadnień Policji ruchu drogowego. Inżynieria interesuje nas w dwóch aspektach, czyli droga i pojazd. Dlaczego inżynieria interesuje Policję? Ponieważ jest to jeden z elementów, który ma niebagatelny wpływ na poprawę bezpieczeństwa na drogach. A za bezpieczeństwo, zgodnie z ustawą o Policji – na drogach, odpowiada Policja. Oczywiście, utrzymujemy bieżącą współpracę z zarządcami dróg. Policjanci uczestniczą w komisjach bezpieczeństwa ruchu

drogowego. Opiniujemy projekty zmian. Komenda Wojewódzka opiniuje wszelkie zmiany wprowadzane na drogach krajowych i wojewódzkich, komendanci miejscy i powiatowi opiniują zmiany wprowadzane na drogach powiatowych. W ciągu roku, tych projektów opiniujemy około 1.300. O różnym stopniu skomplikowania. Niektóre z nich są bardzo obszerne, a dotyczą ustawienia jednego znaku na drodze krajowej np. „uwaga, przecisk”. Znak ten nie ma żadnego wpływu na poprawę bezpieczeństwa, wymusza jedynie dodatkowe oznakowanie, a roboty często odbywają się bez ingerencji w płaszczyznę drogi, ponieważ komory przeciskowe są zlokalizowane poza pasem drogowym. Policja współdziała z zarządcami dróg, uczestniczymy w przeglądach dróg, zabezpieczamy imprezy na drogach. W zakresie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej informujemy poszczególnych zarządców (policjanci mają obowiązek, jeżeli w momencie patrolowania zauważą brak jakiegoś elementu infrastruktury drogowej, przekazywać informacje w tym zakresie). Przeglądy dróg wykonujemy dwa razy w roku, wspólnie z zarządcami dróg. Sprawdzany jest stan nawierzchni drogi, stan oznakowania poziomego i pionowego oraz zasadność stosowania poszczególnych znaków. Przeglądami tymi obejmuje się każdorazowo około 15 tys. km dróg przy stwierdzeniu około 1,5 tys. nieprawidłowości różnego rodzaju. Istotnym problemem jest usuwanie oznakowania po robotach (to jest też kolejny mankament). To się potwierdza na drogach powiatowych i drogach gminnych i w zasadzie nie zdarza się na drogach krajowych.

Jakie to są nieprawidłowości? Błędne, nieczytelne i zniszczone oznakowanie. Problemem są też znaki drogowe zasłonięte przez źle utrzymaną zieleń w pasie drogowym. Inspektor Stanisław Małecki wskazał następnie szereg przykładów złego oznakowania dróg, szczególnie samorządowych.

Właśnie problem na drogach niższej kategorii, czyli na drogach powiatowych i gminnych, jest brak środków finansowych, żeby te wszystkie drogi „przejrzeć” w odpowiednim czasie. Są odpowiednie obowiązki nakładane na organ zarządzający ruchem (np. przeprowadzanie pomiarów natężenia ruchu). Obniżenie kategorii z drogi krajowej GP na drogę do kategorii drogi gminnej to nie tylko problem z oświetleniem. Problem rozpoczyna się w momencie zimowego utrzymania. To są znaczne środki finansowe, które muszą być zabezpieczone. Utrzymanie zimowe drogi kategorii GP to zdecydowanie coś innego niż utrzymanie zimowe drogi gminnej. Uczestnicy panelu wysłuchali spostrzeżeń prelegenta co do drugiego aspektu inżynierii ruchu drogowego - dotyczącego pojazdów (stanu technicznego, przekraczania dopuszczalnych ładunków), a także problematyki represji Policji w odniesieniu do użytkowników dróg. Co do prędkości - według Policji - to główna przyczyna zdarzeń drogowych, w szczególności ofiar śmiertelnych (ktoś kiedyś ciekawie powiedział, że... prędkość nie zabija; zabija jej utrata).

Na zakończenie prelegent wskazał problemy i wyzwania strategiczne Policji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Podstawowym problemem jest prędkość, postrzegana nadal jako najczęstsza przyczyna wypadków drogowych i ich ofiar. Również ważną kwestią jest bezpieczeństwo pieszych, których najwięcej ginie w wypadkach drogowych. Co do motocyklistów to problem nieakceptowalny społecznie i można go traktować jako tzw. „zagrożenie sezonowe”. Kadry Policji ruchu drogowego powinny stanowić 10% wszystkich policjantów. Policjantów ruchu drogowego w garnizonie wielkopolskim jest aktualnie nieco ponad 8% stanu osobowego. Podejmowane są działania, aby zatrudnienie w wydziałach ruchu drogowego wzrosło do końca br. do 10% tego stanu.

Józef Klimczewski zaprezentował prelekcję na temat **Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Poznaniu i powiecie poznańskim – zagrożenia i perspektywy**. Podał na wstępie podstawowe dane dotyczące liczby mieszkańców, długości sieci drogowej oraz stanu ilościowego

zarejestrowanych pojazdów. Na 1 czerwca 2013 r. Poznań zarządza siecią dróg na długości 1.150 km (przy liczbie: mieszkańców 550 tys. i zarejestrowanych pojazdów – 395 tys. oraz 12 tys. motocykli ciężkich o pojemności silników powyżej 250 cm³), której infrastruktura techniczna jest daleka od oczekiwanej.

Na obszarze Powiatu Poznańskiego (największy powiat ziemski w Polsce) znajduje się 724 km dróg publicznych (350 tys. mieszkańców, 297 tys. zarejestrowanych pojazdów i aż 16 tys. motocykli ciężkich).

Policjanci ruchu drogowego km Policji w Poznaniu czuwają nad bezpieczeństwem na sieci prawie 2.000 km przy prawie 700 tys. zarejestrowanych pojazdów (to trudne zadanie). Podkreślił, że analizy zdarzeń drogowych i ich skutków na terenie miasta Poznania w 2012 r, w porównaniu z rokiem 2011 wykazały spadki liczb: wypadków drogowych o 103 (o 21,5%), zabitych o 5 (o 23,8%), rannych o 153 (o 27,4%) i kolizji o 863 (o 10,7%). W analogicznym okresie w powiecie poznańskim odnotowano również spadki: wypadków drogowych o 136 (o 44%), ofiar śmiertelnych wypadków o 15 (o 45,5%), rannych o 184 (o 22,2%) i kolizji o 250 (o 8,4%).

Co obrazują te wskaźniki? Stwierdził, że oczywiście poprawę bezpieczeństwa. Ale to w dalszym ciągu za mało.

Na terenie miasta mamy małą dynamikę spadku liczby wypadków ciężkich (śmiertelnych) i to niestety w kategorii pieszych. Ten obszar wypadków śmiertelnych jest ustawicznie monitorowany. Wiąże się, to bardzo mocno z represją pieszych. Generalnie na początku roku podjęliśmy intensywne działania, aby zmniejszyć tę liczbę nie o pięć osób, ale o więcej i to głównie w kategorii osób pieszych. To oczywiście wiąże się z wieloma miejscami w mieście, gdzie policjanci tych pieszych (niestety) karzą. Na obszarze powiatu poznańskiego wygląda to zupełnie inaczej. Tych zabitych mamy o 15 osób mniej. Do ideału daleko, ale to już jest postęp zdecydowany.

Udział poszczególnych użytkowników dróg jako sprawców zdarzeń obrazuje powyższe zestawienie tabelaryczne:

Udział poszczególnych użytkowników dróg jako sprawców zdarzeń w Poznaniu i powiecie poznańskim

rodzaje sprawców	wypadki		zabici		ranni		kolizje	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9
kierujący	561	418	38	23	714	492	7.701	7.635
pieszy	79	67	14	8	68	61	70	102
inne przyczyny	134	62	5	7	163	74	3.141	2.076
współwina	15	3	2	1	22	3	124	110

Wskazał następnie, że w 2011 r. miało miejsce w powiecie poznańskim, ponad 11 tys. zdarzeń związanych ze stanem infrastruktury drogowej (tzw. najechanie na dziurę). Niepokojącym zjawiskiem jest bardzo dużo niezgłoszonych zdarzeń tego typu.

Prelegent omówił przykłady inwestycji infrastrukturalnych na drogach i ulicach, które zdecydowanie wpłynęły na brd. I tak np. zrealizowanie drogi ekspresowej S-11 (14,8 km na odcinku Poznań–Kórnik) spowodowało obniżenie wskaźników bezpieczeństwa w 2010 r. (w porównaniu z rokiem 2005): wypadków o 20 (o 74%), zabitych o 2 (o 66,7%), rannych o 37 (o 84,1%) i kolizji o 67 (o 61,5%).

W związku z przebudową drogi powiatowej nr 2406P (3,9 km na odcinku Poznań–Biedrusko) w roku 2006 (w porównaniu ze stanem odnotowanym w 2003 r.) spadły liczby: wypadków o 2 (o 66,7%), rannych o 3 (o 75%). Wzrosła natomiast liczba kolizji o 1 (o 16,7%).

Poinformował, że Wydział Ruchu Drogowego km Policji skierował do zarządców dróg w latach 2011-2012, odpowiednio, 165 i 135 różnych wniosków w sprawie stanu technicznego ulic i dróg. Ponadto funkcjonariusze odpowiedzialni za inżynierię ruchu drogowego uczestniczą jeden raz w tygodniu w pracach komisji bezpieczeństwa Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu i jeden raz w miesiącu w spotkaniach z Zarządem Dróg Powiatowych w Poznaniu z udziałem przedstawicieli Starostwa Powiatowego w Poznaniu. W spotkaniach tych chodzi o to, aby na bieżąco rozpatrywać wszystkie uwagi i nieprawidłowości w celu dalszej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Sławomir Bajew przedstawił felieton zatytułowany **Polska – (k)raj dla rowerzystów! Jak marzenia mogą zmienić świat?** (polskie paradoksy, czyli nie jest tak źle jakby mogło być; polskie drogi, czyli nie jest tak dobrze jakby być mogło; Polska baśń, czyli o tym, że może być tak dobrze, jak tylko być może; refleksje spod kasku, czyli Polska samotnie na rowerze).

Wskazał na to, że znowelizowane w 2011 r. Prawo o ruchu drogowym przyniosło rowerzystom szereg ułatwień. Sympatycy dwóch kółek mogą np. wyprzedzać po prawej stronie auta stojące w korku. Nic dziwnego, że coraz więcej osób w miastach przemierza ulice właśnie rowerem. Czy polskie drogi są jednak przystosowane, by korzystali z nich zarówno rowerzyści, jak i kierowcy?

To właśnie na drogach lokalnych ginie w wypadkach najwięcej ludzi. Statystyki są alarmujące. Według danych Polskiego Czerwonego Krzyża w ciągu ostatnich 17 lat doszło w Polsce do prawie miliona wypadków, w których zginęło ponad 110 tys. osób, a ponad milion zostało rannych. Rowerzyści tylko w zeszłym roku byli uczestnikami ponad 4,5 tys. wypadków. Większość kolizji z ich udziałem miała miejsce w obszarze zabudowanym. Użytkownicy jednośladów byli w tych wypadkach najbardziej poszkodowani. W 2012 roku na drogach zginęło 300 rowerzystów.

Redaktor Sławomir Bajew z poznańskiego Radia Merkury – miłośnik i promotor jazdy na dwóch kółkach zaprezentował swoje spostrzeżenia co do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Powiedział, że w mieście rowerzysta nie powinien zbliżać się do krawężnika na mniej niż 75 cm. To właśnie jazda zbyt blisko brzegów drogi powoduje wiele groźnych wypadków. **Innym przydatnym rozwiązaniem są tzw. „śluzy rowerowe” przy skrzyżowaniach, dzięki którym rower może bezpiecznie stanąć na światłach przed samochodami.** Pierwsza taka śluza powstała we Wrocławiu w 2010 roku. Z kolei kierowcy powinni pamiętać, by nie podjeżdżać zbyt blisko rowerzystów. Zdarza się, że wywołuje to agresywne reakcje tych ostatnich. – Trzeba jednak pamiętać, że rowerzyści nie są chronieni przez karoserię i skutki ewentualnego wypadku są dla nich zazwyczaj tragiczne.

Nie ma wątpliwości, że podstawą bezpiecznego współużytkowania jezdni przez rowerzystów i kierowców jest po prostu wzajemne zrozumienie, życzliwość i wyobraźnia. Jeśli rowerzysta będzie jechał bezpiecznie, to wymusi bezpieczną jazdę na innych. Jeśli natomiast pojedzie brawurowo, wypchał się przed samochody, zajeżdżał im drogę, to wtedy rzeczywiście jazda rowerem po ulicy może okazać się sportem ekstremalnym.

Im więcej osób będzie jeździło w sposób rozważny, życzliwy i odpowiedzialny, tym większy będzie ich wpływ na pozostałych uczestników ruchu, a w efekcie na poprawę bezpieczeństwa drogowego.

Dr inż. Andrzej Krych przedstawił swoje spostrzeżenia na temat **Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego ze szczególnym uwzględnieniem dróg lokalnych.** Prelegent dokonał następnie pogłębionej analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach samorządowych, ze szczególnym uwzględnieniem dróg powiatowych i gminnych (omówił osiem problemów szczegółowych).

Zwrócił uwagę na sytuację w powiatach grodzkich i ziemskich otaczających największe aglomeracje. Są to powiaty, w których następuje wzrost liczby mieszkańców i jeszcze większe - mobilności (migracja z aglomeracji). Nie ma tu w zasadzie mowy o zauważalnej dynamice zahamowania wzrostu wypadków lub jest ona najniższa. (1)

Konieczne jest wprowadzenie zarządzania brd w ww. powiatach w tym: respektowanie ustaleń audytu bezpieczeństwa w trzech fazach (przed, w trakcie i po zakończeniu projektu), ustawiczne monitorowanie stanu bezpieczeństwa, opracowywanie programów „krzyżowych” tj. planów połączeń z drogami krajowymi i wojewódzkimi w powiązaniu z programami bezpieczeństwa na poszczególnych drogach samorządowych. (2)

Drogi lokalne w powiatach grodzkich i ościennych mają strukturę przynajmniej trzystopniową, a mianowicie bez nawierzchni ulepszonej, o znaczeniu lokalnym i znaczeniu ponadlokalnym. I właśnie te drogi ponadlokalne powinny być objęte NPPDL. Koniecznym jest dokonanie takiej klasyfikacji na szczeblu samorządu województwa, co uprości tryb decyzyjny, a zarazem stworzy możliwość implementacji programów krzyżowych. Programy dla powiatów powinny się pokrywać zachowując ciągłość (np. przebiegając przez dwa, trzy powiaty). Potrzebna jest zatem akceptacja na poziomie województwa samorządowego. (3)

Jest nie do przyjęcia, żeby płatne drogi ekspresowe i autostrady (także Viatoll) „wypychały” zwłaszcza ciężki ruch na drogi lokalne. Jeśli tak jest to jednostki samorządu terytorialnego powinny otrzymać cesję odpowiednich środków z dróg krajowych na drogi lokalne. (4) Z taką cesją środków winno iść jednak wzmocnienie instytucjonalne jednostek samorządu terytorialnego. (5)

Wskazał następnie, że ewidencja stanu technicznego dróg, pomiary wielkości ruchu oraz diagnoza stanu brd powinny być obligatoryjne, jeżeli jednostki samorządu terytorialnego mają uzyskać dopływ środków zewnętrznych na rozwój dróg. Nie może być tak, że program rządowy NPPDL nie jest spójny z działaniem państwa na rzecz brd – Program Gambit. (6)

Problem przekazywania dróg krajowych jednostkom samorządu terytorialnego – bez żadnych środków. Te drogi wcale nie mają większego ruchu lokalnego jak ruch tranzytowy, dodatkowo zachodzi tzw. „przechodzenie” ruchu ciężkiego na niepłatne drogi lokalne. (7)

Na zakończenie prelegent omówił problem nadzoru inwestycyjnego. Stwierdził, że rynek firm wykonawczych „wysłał” kadry z publicznego systemu nadzoru. Być może stworzenie niezależnego instytucjonalnego systemu nadzoru budownictwa drogowego (tak jak ma to miejsce w budownictwie kubaturowym) byłoby jakimś rozwiązaniem, tym bardziej że budownictwo drogowe jest znacznie trudniejsze w systemie nadzoru, niż kubaturowe. (8)

Piotr Sarnowski przedstawił swoje doświadczenia – jako kierujący dużym podmiotem realizującym roboty drogowe – na temat **Warunki formalne kontraktów, a sprawność realizacji robót drogowych**. Na samym wstępie nawiązał do prezentacji dr inż. Andrzeja Krycha o katastrofalnym stanie nadzoru inwestorskiego i dyktowaniu standardów jakościowych przez przypadkowych podwykonawców zatrudnionych przez wielkie podmioty specjalistyczne oficjalnie realizujące kontrakty. Scharakteryzował warunki realizacji robót drogowych w ostatnich latach, przede wszystkim przed Euro 2012, kiedy to nastąpił skokowy wzrost zakresów rzeczowych robót drogowych, w tym szczególnie specjalistycznych (np. skomplikowanych i nietypowych obiektów inżynierskich). Pojawiły się na rynku budowlanym ogromne środki finansowe. Wystąpiła potrzeba realizacji w bardzo krótkim czasie wielu kilometrów autostrad i dróg ekspresowych.

Duża skala i jednoczesność robót budowlanych, przy braku wystarczających kompetencji na rynku polskim, spowodowały niską jakość dokumentacji projektowych i często przypadkowy nadzór inwestorski. Nie wprowadzono w pełni warunków kontraktowych FIDIC (warunki serii Conditions of contract). Tam gdzie je wprowadzono z modyfikacjami, ograniczona była w szczególności rola inżyniera kontraktu (w tej luce działała GDDKiA). Jego zdaniem, to właśnie brak kompetencji po obu stronach wpłynął na stan i kondycję branży budowlanej obecnie.

Prelegent stwierdził następnie, że pracując 15 lat na stanowiskach kierowniczych w firmach wykonawczych, dla większości wykonawców to jakość, technika, technologia czy organizacja robót są najważniejsze. Zatrudnieni w nich technicy i inżynierowie traktują wyzwania realizacyjne jako pasję. Odniósł się następnie do ustaleń zawartych w raporcie NIK z 2010 r. („Stan realizacji NPPDL w latach 2008–2011”) i zapytał wręcz – dlaczego jest tak źle, skoro jest tak dobrze?

Omówił szerzej problem braku planów rozwoju sieci drogowej (na drogach samorządowych), co też wskazała Najwyższa Izba Kontroli.

Właśnie brak tego elementu przedkłada się na sytuację w branży. Bowiem dla firm wykonawczych najważniejsza jest przewidywalność, stabilizacja i jasne reguły. Wtedy można się rozwijać, zatrudniać technologów, inwestować w sprzęt i gromadzić kapitał.

Prelegent odniósł się jeszcze do realizacji zadań związanych z Euro 2012. Do tej „kumulacji zadań nie był nikt przygotowany”. Kompetencji i wyobraźni zabrakło wszystkim stronom. Może jest to wina wykonawców. Ale z drugiej strony z pewnością brak odpowiedzialności i przewidywalności ze strony państwa właśnie. Przecież branża budowlana nie może zareagować z dnia na dzień.

Na zakończenie powiedział, że stabilizacja branży zależy od dobrych i przemyślanych planów rozwoju sieci drogowej i – co również jest ważne – od wieloletnich planów finansowych.

Szczególnie branża drogowa jest bardzo kapitałochłonna. W budownictwie ogólnym to wystarczy mieć „kielnię i taczkę” i można rozpoczynać budowanie. W drogownictwie – nie!

Postawił jedynie jeden postulat – stabilizacja branży drogowej jest kluczowa. Może być ona panaceum na zdecydowaną większość niedomagań.

Mariusz Poznański omówił **Doświadczenia gmin wiejskich przy realizacji przebudowy dróg lokalnych w latach 2008–2011** Nawiązał jednak na wstępie do realizowania w gminach Programu przedakcesyjnego SAPARD, z którego finansowano siedem działań, w tym Działanie 3 – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich. Najwięcej inwestycji drogowych z tego Programu zrealizowano w gminach wiejskich w latach 2006–2008. Ze środków tych realizowane były również wiejskie instalacje wodociągowe i kanalizacyjne. Można nawet powiedzieć, że wtedy gminy wiejskie były uprzywilejowane. Wójtowie stali wtedy w kolejkach przed właściwymi resortami – decydowała bowiem kolejność zgłoszeń. Efekty tych inwestycji są jednak widoczne.

Stwierdził, że Związek Gmin Wiejskich jest obecnie zaniepokojony dofinansowaniem działalności gmin ze środków budżetu państwa i UE. Z jednej strony spada bowiem wysokość środków przeznaczonych na NPPDL. Z drugiej duży niepokój ZGW budzą niejasne perspektywy wsparcia z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, którymi dysponuje ministerstwo rolnictwa, środki spójności od ministerstwa rozwoju regionalnego i regionalne programy operacyjne, które są w dyspozycji marszałków województw.

Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP stwierdził, że aktualnie gmina wiejska – „aby przyciągnąć inwestorów” – musi mieć utwardzoną drogę, po której ten inwestor będzie mógł transportować to, co mu potrzebne. Oprócz tego muszą być tam oczywiście światłowody, bo aby współczesna firma mogła funkcjonować, musi mieć dobre łącza internetowe.

Związek Gmin Wiejskich, który prelegent reprezentuje, zawsze informował polski rząd i parlament, że aby gminy mogły pozyskiwać inwestorów, musi być do nich dobry dojazd. Na te sprawy trzeba patrzeć strategicznie, nie tylko z perspektywy gminy. Ubolewał na tym, że nie ma dobrego programu, w którym gminy wiejskie mogłyby szybko realizować drogowy układ transportowy. A jest on dzisiaj bardzo istotny. Niemal w każdym domu pojawia się już 2-3 samochody. Ludzie dojeżdżają do pracy, wożą dzieci do szkół i przedszkoli. Jest to zatem studnia bez dna. Ten narastający problem potrzebuje rozwiązań systemowych.

W 2008 r. powstał NPPDL. Trudno powiedzieć jednak, że jest on stabilnym narzędziem rozwiązywania problemu dróg lokalnych. Oczywiście NPPDL zmienił sytuację w wielu gminach wiejskich. Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli w jego ramach w latach 2008–2011 przebudowano ponad 2.500 km dróg i wybudowano ponad 170 km nowych połączeń. Od 2010 r. kolejne 2.000 km dróg objęto przebudowaniami i remontami. W efekcie została zwiększona płynność ruchu. NIK te sprawy kontrolował i pozytywnie ustosunkował się do tego, co i jak wykonano w ramach Programu. Jego zdaniem, szkoda że corocznie rezerwowane w budżecie państwa kwoty na początku Programu wynosiły 1 mld zł, a potem spadły do 500 mln złotych, a w 2014 r. wyniosą prawdopodobnie jedynie 250 mln zł. Podczas obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pytaliśmy premiera, czy wrócimy do takiego stanu, żeby na modernizację dróg lokalnych rezerwować w każdym roku miliard złotych. Niestety, nie uzyskaliśmy jednoznacznej odpowiedzi. Premier powiedział, że zależy to od innych dziedzin życia, które wymagają finansowania. Oceniamy, że jest to program niestabilny. Gdyby było inaczej, pewnie udałby się wiele więcej zrealizować.

Przewodniczący ZGW RP stwierdził w dalszej wypowiedzi, że samorządy (szczególnie wiejskie) rozumieją powszechne zapotrzebowanie na powstanie szeroko rozumianych układów komunikacyjnych. Drogi różnych kategorii muszą stanowić swoistą sieć, powiązań autostrad, dróg krajowych, dróg wojewódzkich i wreszcie powiatowych i gminnych. Jeśli nie ma tej sieci to realizowana jest tzw. „radosna twórczość”. Rozpoczyna się realizacja zadań, które wymuszają społeczności lokalne. Ma się to niekiedy nijak do perspektywicznego układu komunikacyjnego.

W toku realizacji zadań współfinansowanych z NPPDL ujawniły się niedomagania dotyczące słabego planowania rozwoju dróg na poziomie regionu, powiatu, a także gminy. Przy braku planów rozwoju sieci drogowej czy to powiatowej, czy gminnej można było mówić o „spontaniczności realizacji niektórych zadań”. Wojewodowie pytali starostów, które drogi powiatowe dofinansują, a starostowie – burmistrzów i wójtów – co do dofinansowania dróg gminnych.

Przewodniczący ZGW stwierdził że szereg inwestycji drogowych w gminach i powiatach realizowanych było nie według ważności i potrzeb, a według zamożności. Z tego względu gminy, które nie posiadały wymaganego wkładu własnego nie mogły zrealizować niezbędnych inwestycji drogowych.

Prelegent omówił następnie słabe obszary realizacji inwestycji drogowych w ramach NPPDL. Stwierdził, że – według oceny samorządowców – projekty drogowe realizowane są na bardzo słabym poziomie. Dopiero płatny nadzór autorski umożliwiał wprowadzenie poprawek realizacyjnych i dokumentacja projektowa prezentowała już nienajgorszy poziom techniczny. Potwierdził ponadto, że istnieje bardzo małe prawdopodobieństwo uzyskania odszkodowania przed sądem za błędy projektowe (można tu powiedzieć o zмовie korporacyjnej).

Mariusz Poznański omówił następnie spostrzeżenia samorządowców, co do rozstrzygnięć przetargowych na budowę dróg z zastosowaniem jedynie kryterium najniższej ceny. Zwrócił też uwagę, na niską jakość robót wykonywanych przez podwykonawców podmiotu, który wygrał

postępowanie przetargowe. Kierownicy budów i inspektorzy nadzoru reprezentują niski poziom fachowości. Dzienniki budowy nie dokumentują przebiegu inwestycji, wbudowywane materiały nie posiadają odpowiednich atestów, nie wykonuje się też w zasadzie geologicznych badań gruntowych. Dochodzi do zerwania umów realizacyjnych, skomplikowanych rozliczeń i spraw sądowych.

W końcowej wypowiedzi prelegent – jako Wójt Gminy Czerwonak – stwierdził, że w kierowanej przez niego gminie na pewno jest wiele do zrobienia jeśli chodzi o infrastrukturę, w tym i drogi. W tej chwili gmina realizuje projekt związany z puszcą Zielonka. Jest on prowadzony przez pięć gmin i częściowo dofinansowywany z UE. Obecnie trwa wykonywanie 300 km kanalizacji, tak więc rozcina się drogi, które często były utwardzone. Projekt zakończy się w 2014 r. i potrzebne będą olbrzymie nakłady na to, żeby te drogi doprowadzić do porządku.

W posumowaniu wypowiedzi Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP sformułował następujące wnioski. Po pierwsze – NPPDL jest mimo wszystkiego najlepszym prorozwojowym programem cieszącym się powszechną aprobatą w Polsce. Po drugie – dofinansowanie NPPDL z budżetu państwa powinno wynosić przynajmniej 1 mld zł rocznie. Po trzecie – drogi gminne powinny być budowane według ważności sieci drogowej, a nie według zamożności gmin. Po czwarte – umożliwienie współfinansowania w perspektywie 2014–2020 modernizacji i budowy dróg lokalnych ze środków PROW (podobnie jak w latach 2008–2014).

Tomasz Orłowski zaprezentował przygotowaną na panel analizę **Drogi powiatowe i gminne najslabszym ogniwem sieci drogowej w Polsce: przyczyny, konsekwencje i wnioski**. Podziękował przede wszystkim za zaproszenie i wysoko ocenił raporty z kontroli NIK związane z szeroko rozumianą infrastrukturą transportową. PKD opracował własny **raport na temat realizacji programów budowy dróg krajowych od 2007 roku do chwili obecnej** (z wykorzystaniem spostrzeżeń zbieżnych z odczuciami środowisk skupionych wokół PKD zawartych w informacji o wynikach kontroli: Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych, z maja 2013 r.) Raport ten został upowszechniony przez PKD w przeddzień panelu NIK na Europejskim Kongresie Finansowym w Sopocie.

Skupił się na problematyce funkcjonowania dróg powiatowych i bardziej generalnych kwestiach uznając, że po wystąpieniu Przewodniczącego Związku Gmin Wiejskich RP (Wójta Gminy czerwonak), nie ma nic do dodania w zakresie postawionej diagnozy co do stanu dróg gminnych. Postawił tezę, że Minister Transportu z sześciu zakresów działań wymienionych w art. 17 ustawy o drogach publicznych sprawuje tak naprawdę nadzór nad działalnością GDDKiA (art. 17 ust. 1 pkt 6). W zakresie drogownictwa Minister Transportu nie określił kierunków rozwoju (globalnej) sieci drogowej (nie licząc wielu aktualizowanych ciągle programów budowy dróg krajowych) i nie wydał (kompleksowych) przepisów techniczno-budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich (art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2). **W Polsce brakuje tym samym regulatora spraw dotyczących całej sieci drogowej. Brakuje po prostu urzędu, który ustalałby standardy budowy, utrzymania sieci drogowej.**

Niezbędne jest zaprezentowanie w tym miejscu danych statystycznych GUS o długości dróg publicznych w Polsce (według art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a i art. 7 ustawy o drogach publicznych). Na koniec 2011 r. łączna długość dróg wyniosła 412,3 tys. km, w tym 393,5 tys. km dróg zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego (28,5 tys. km dróg wojewódzkich, 127,7 tys. km – powiatowych oraz 237,2 tys. km – dróg gminnych). Spośród dróg powiatowych nawierzchnie utwardzone posiada 91,1% ich stanu. Na drogach gminnych nawierzchnie takie posiada jedynie 49,2% ich długości. Ale czy te wielkości są faktycznie rzetelne?

Tomasz Orłowski przypomniał, że z dniem 1 stycznia 1999 r. z mocy prawa – bez możliwości negocjowania warunków – powiatom przekazano jako drogi powiatowe, połączenia niechciane przez innych zarządców, niezależnie od funkcji jaką faktycznie pełniły w sieci drogowej i bez zapewnienia tym organom samorządowym warunków skutecznego pełnienia funkcji zarządcy. Gdyby w pełni respektowane były definicje ustawowe, to faktyczna sieć dróg powiatowych powinna wynosić 25-30% długości obecnie wykazywanych dróg tej kategorii. Znane są przypadki, że droga biegnąca przez wieś urywa się na skraju lasu i dalej wykazywana jest jako droga powiatowa. Jako przykład wskazana została sytuacja w powiecie poznańskim (na podstawie danych z 2010 r.). Łączna długość sieci dróg w tym powiecie wynosi 723,5 km. Tylko 329,4 km (46%) spełnia wymogi ustawowej definicji tej kategorii drogi. W Gminie Kórnik, na niemal 66 km dróg powiatowych tylko niespełna 17 (nieco ponad 25%) spełnia kryteria ustawowe. I jeszcze jeden przykład dotyczący Powiatu Sempolińskiego. Otóż w powiecie tym jedynie o 550 tys. zł zwiększono pulę wydatków na remonty dróg powiatowych, przy czym wskazano, że żywotność niektórych odcinków dróg dobiega właśnie końca (okres 20-25 lat).

Stwierdzić trzeba jednoznacznie, że – według ocen PKD – poziom dekapitalizacji sieci dróg powiatowych będzie się pogłębiał i zakończy się w niedalekiej przyszłości ich całkowitą degradacją. Co do zarządzania drogami powiatowymi to możemy wyróżnić przynajmniej trzy modele. Powoływanie oddzielnych zarządców dróg przez zarządy powiatów, powierzanie zarządzania – wydziałom w starostwie lub zlecenie zarządzania innym podmiotom zewnętrznym. Wskazano na postępujący proces likwidacji zarządów dróg powiatowych, motywowany w zasadzie oszczędnościami. I tak, np. w 2012 r. zlikwidowany został ZDP w Chełmie, a od 31 marca i 1 sierpnia br. odpowiednio takie zarządy w Oświęcimiu i Gostyniu.

W ocenie Polskiego Kongresu Drogowego istnieje pilna potrzeba ustalenia standardów dla wszystkich kategorii dróg. Należy ujednoczyć na poziomie kraju parametry techniczne tych dróg (powiatowych) – wyższe niż dla dróg gminnych. (**Bolesław Balcerek, „Problematyka rozwoju dróg samorządowych”**). Osiągnięciu poprawy obecnego stanu sprzyjałoby ustalenie podstawowych standardów (jakościowych i finansowych) utrzymania dróg publicznych – przypisanie środków na utrzymanie 1 km drogi każdej kategorii. (**Adam Czerwiński „11 lat dróg powiatowych”**) Jakość dróg nie jest „jednolita”, ponieważ zależy od dokumentacji technicznej. Jakość projektów jest słaba. Brak dobrych i aktualnych wzorców specyfikacji technicznych. Brak też krajowego systemu przepisów technicznych, a istniejące rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r., w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie jest w dużej mierze nieaktualne, albo lakoniczne szczególnie w zakresie technologii nawierzchniowych (**dr inż. Krzysztof Błażejowski**).

Drogowe postulaty powiatów sprecyzowało XV Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich (w kwietniu 2012 r.), które uznało za niezbędne: kontynuowanie NPPDL, z dofinansowaniem nie niższym niż 50%; utrzymanie rezerwy subwencji ogólnej z przeznaczeniem na inwestycje drogowe; opracowanie w nowym okresie budżetowania UE programu operacyjnego dedykowanego poprawie dostępności terytorialnej kraju ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji na drogach lokalnych; umożliwienie samorządom terytorialnym korzystania ze środków z Krajowego Funduszu Drogowego oraz wpływów z akcyzy na paliwa płynne; utworzenie funduszu, na który składałyby się wpływy z podatku VAT od wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego – środki na modernizację infrastruktury dróg lokalnych; opracowanie i wdrożenie przepisów, które skutecznie chronić będą zarządców dróg lokalnych, nadmiernie eksploatowanych i niszczonej w okresie budowy dróg szybkiego ruchu i autostrad.

Polski Kongres Drogowy w zasadzie pozytywnie ocenia wprowadzenie w 2008 r. NPPDL. Program ten przyjęty został entuzjastycznie, ale przede wszystkim ze względu na to, że stanowił po raz pierwszy od dłuższego czasu przyznanie, że państwo ma jednak zobowiązania w stosunku do całej sieci drogowej na swoim terytorium - nie tylko w odniesieniu do dróg krajowych. Według Krajowej Rady ZDP, NPPDL jest wyrazem woli Państwa w zakresie łagodzenia trudności na drogach samorządowych. Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast uznało natomiast pierwszą edycję NPPDL na lata 2008–2011 jako jedną z najlepszych inicjatyw rządu RP. Gremia te pozytywnie oceniły preferowanie dofinansowania zadań z Programu, związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Ale trzeba też powiedzieć czego w tym Programie zabrakło (oprócz większych pieniędzy). Przed przyznaniem dofinansowania ocenie powinien podlegać także poziom przygotowania inżynierskiego projektu remontu czy przebudowy (jakość wykonanych prac rozpoznawczych przed rozpoczęciem zadania); dotacje są niewykorzystaną szansą na wdrożenie nowych metod zarządzania drogami przez samorządy – można warunkować ich przydzielenie spełnieniem określonych wymagań co do poziomu zarządzania drogami w danej jednostce i w ten sposób wymusić wyższą jakość zarządzania (przykładowo, żądać informacji o wynikach obowiązkowych przeglądów stanu technicznego sieci drogowej, pomiarów SDR). Nie udało się oddzielić ocen od polityki. Wystąpiło niezadowolenie drogowców zamiejskich z powodu kryteriów preferujących dofinansowanie ulic (drogi o podwyższonych parametrach, oświetlone, z przyległymi chodnikami). Brak przewidywanych mechanizmów finansowych ogranicza tworzenie realnych, wieloletnich planów inwestycyjnych (szczególnie w drugiej edycji NPPDL).

W dalszej części po. dyrektora Biura PKD omówił problematykę bezpieczeństwa ruchu drogowego na tle aktualnych statystyk w tym zakresie. Stwierdził jednoznacznie, że dane statystyczne nie wskazują na cechy dróg i ich otoczenie jako ważnego czynnika wpływającego na bezpieczeństwo ruchu. W raportach policyjnych przyczyny wypadków drogowych, związane z drogą są ujęte w mało znaczącej kategorii „inne przyczyny wypadków drogowych”.

W podsumowaniu swojej wypowiedzi mówca wskazał m. in., że drogi samorządowe, w tym szczególnie powiatowe i gminne wymagają wsparcia państwa. Państwo powinno czuć się gospodarzem całej sieci dróg, a rola gospodarza (regulatora) to przede wszystkim ustalanie i przestrzeganie standardów jakościowych. NPPDL, jako cenna inicjatywa państwa - powinien być kontynuowany ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia przebudowy systemu zarządzania drogami (wymuszanie wysokich standardów jakościowych).

Bogusław Kowalski przedstawił oceny spostrzeżenia na temat **Drogi samorządowe w systemie transportowym Polski**. Swoje wystąpienie skupił na funkcjonowaniu NPPDL. Przypomniał jednak realizowany w poprzedniej dekadzie przy udziale środków Banku Światowego, Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na drogach samorządowych.

Był to program, który polegał na tym, że Ministerstwo Transportu, właśnie ze środków Banku Światowego, przyznawało według określonej procedury zarządcom dróg samorządowych granty na likwidację miejsc niebezpiecznych w infrastrukturze drogowej. Dotyczyło to przebudowy miejsc szczególnie niebezpiecznych, które generowały wypadki śmiertelne lub liczne kolizje. Po zakończeniu *Programu* przeprowadzono audyty, które obejmowały porównanie stanu uśrednionego z 5 lat przed realizacją inwestycji i 5 lat po jej zakończeniu. Można powiedzieć, że metodologia ta była na tyle zobiektywizowana, że został tutaj wyeliminowany lub przynajmniej znacznie ograniczony tzw. czynnik przypadkowości. Bo przecież może się wydarzyć w jednym roku akurat mniej wypadków i to będzie lepsza statystyka, w drugim roku wydarzy się ich więcej.

Uśrednienie daje pewien w miarę zobiiektywizowany obraz. I co z tego wynikało? We wszystkich kategoriach (od obwodni samoczynnych przez zatoki przystankowe po budowę chodników i ścieżek rowerowych), wskaźnik zmniejszenia wypadkowości wyniósł znacznie powyżej 50%. A więc mamy tutaj taki dowód, że modernizacja infrastruktury ma bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

NPPDL z punktu widzenia polityki państwa, która jest zapisana w takich dokumentach jak: Strategia Rozwoju Kraju, czy ostatnio uchwalona Strategia Rozwoju Transportu jest elementem zapewnienia zrównoważonego rozwoju całej sieci drogowej. Przez zarządców samorządowych został oczywiście przyjęty bardzo dobrze, bo w ogóle pojawiło się jakieś źródło pozyskiwania funduszy na poprawianie sieci dróg samorządowych.

Mimo to drogi gminne i powiatowe są „osierocone”. Podał przykład bogatego województwa mazowieckiego. Jeden z powiatów podwarszawskich (a więc pewnie również bogatszy niż średnia ogólnopolska) ma w sieci około 130 km dróg powiatowych. Około 100km wymaga natychmiastowej interwencji (modernizacji, przebudowy, wymiany nawierzchni). Środki własne powiatu pozwalają na dokonanie takiej modernizacji w wymiarze jednego kilometra rocznie. Jeżeli powiat otrzyma z NPPDL czy z innego programu pomocowego 50% naprawi dwa km tych dróg. **A więc przy 100km, które trzeba zmodernizować natychmiast, zajmie to 50 lat.** To pokazuje skalę problemu.

Nie ma rozwiązania systemowego, które w skali całego państwa pozwoli zmierzyć się z tą kwestią. **NPPDL jest faktycznie odbierany pozytywnie, ale jest jedynie protezą.** I w takich kategoriach trzeba go oceniać. On nie może zamydlać obrazu i odwozić nas od świadomości potrzeby reformy systemowej.

W odniesieniu do Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych to trudno powiedzieć, co ma osiągnąć NPPDL. Jakie jest jego konkretny cel? Bo nie jest tym celem zmiana sytuacji na drogach samorządowych, ponieważ skala tego Programu absolutnie nie odpowiada potrzebom. Nie ma w Programie wbudowanych takich elementów, jak chociażby kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdził, że – zgadzając się z głosami, które tutaj padły – Program zasługuje na kontynuację, ale nie w tej postaci. Jeżeli chcemy, żeby NPPDL w sposób zasadniczy poprawiał sytuację dróg gminnych i powiatowych, to musimy go zupełnie przebudować i odejść od kilku jego elementów, które dzisiaj powodują, że jest to Program doraźny, tymczasowy.

Przed wszystkim kwestia umiejscowienia Programu w budżecie państwa. Co roku parlament uchwała, na wniosek rządu, budżet NPPDL i w zależności od tego, ile pieniędzy ma Minister Finansów, to tyle znajduje się w tym Programie. Powoduje to, że nie wiemy, ile środków będzie, nie ma możliwości zbudowania wieloletniej strategii naprawczej. Druga słabość z tego wynikająca to jest czas realizacji. Te dotacje budżetowe trzeba w bardzo krótkim czasie rozliczyć (w okresie roku). Uniemożliwia to wiązanie tego finansowania, na przykład ze środkami UE, które można rozliczać w dłuższej perspektywie. Słabością jest również jakości projektów. Wybiera się projekty, które można w tym czasie zrealizować. Najczęściej jest to prosta wymiana nawierzchni z jakąś podbudową. Natomiast rzadko się zdarza, aby występowały elementy poważnej modernizacji i przebudowy.

Prelegent stwierdził, że NPPDL wymaga zmian, które powinny pójść, albo w kierunku Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych. Wówczas 200, czy 500 mln zł to są kwoty, które spowodują zauważalną poprawę bezpieczeństwa ruchu. Można też dokonać zmiany systemowej, ale wtedy należy to zrobić na zupełnie innych zasadach.

Przypomniał, że zastępca dyrektora Oddziału GDDKiA w Poznaniu już wcześniej, poinformował że na drogach krajowych przeprowadzany jest audyt wykonywanych robót (obowiązek ustawowy). Zaproponował, żeby – w odniesieniu do dróg lokalnych – roboty finansowane np. z udziałem środków budżetowych z NPPDL, poddawane były audytowi w zakresie chociażby bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zdaniem autora tej prezentacji należy zaapelować do rządu o sprecyzowanie zasad dalszego funkcjonowania NPPDL.

Sam fakt, że Program – który ma rozwijać sieć drogową, za którą jest konstytucyjnie odpowiedzialny Minister Transportu – jest zawiadywany przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, jest czymś nienaturalnym. To sugeruje pewnego rodzaju prymat (nazwijmy to) rozwoju regionalnego daje pewne preferencje i uznaniowość. Jeżeli to ma być element budowania spójnego systemu sieci dróg w skali kraju, to wszystko to powinno być w jednym ręku i w sposób kompatybilny ze sobą zsynchronizowane.

Na koniec odniósł się do najniższej ceny przy zamówieniach publicznych. PZP nie nakłada takiego obowiązku. To jest świadomy wybór organizujących postępowania. Utańczył się zwyczaj, że tak jest najbezpieczniej, dla urzędnika. Należy zaapelować do poszczególnych szczebli samorządu, aby starały się jednak odpowiedzialne do tego podchodzić. Powinien powstać taki dokument, który można nazwać katalogiem dobrych praktyk – organizowania zamówień publicznych w projektach infrastrukturalnych, który byłby sygnowany, na przykład (to jest propozycja) wspólnie przez Ministra Rozwoju Regionalnego, Ministra Transportu i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Stwierdził, że pewna presja opinii publicznej, również ekspertów, analityków, samorządowców, a także Najwyższej Izby Kontroli powinny przekonać inwestorów, że poza ceną również doświadczenie i referencje potencjalnego wykonawcy powinny decydować o wyborze.

W wyniku analizy wypowiedzi uczestników Panelu sformułowane zostały następujące wnioski problemowe związane z tematyką kontroli P/13/169, a mianowicie:

- 1. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu rozwiązanie problemu finansowania i utrzymania odcinków dróg krajowych zastępowanych nowo wybudowanymi odcinkami dróg, które z chwilą oddania ich do użytkowania zostają pozbawione dotychczasowej kategorii i zaliczane są do kategorii dróg gminnych (art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych)*
- 2. Zahamowanie procesu „wypychania” ciężkiego transportu samochodowego z płatnych dróg ekspresowych i autostrad na drogi lokalne, lub zapewnienie stosownej cesji środków finansowych z dróg krajowych na samorządowe (przy wzmocnieniu instytucjonalnym).*
- 3. Wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego sieci dróg lokalnych oraz stałego finansowania w tym zakresie.*
- 4. Zapewnienie stabilizacji branży budowlanej (w szczególności drogowej) m.in. poprzez opracowanie wieloletnich planów rozwoju sieci drogowej (w szczególności dla dróg powiatowych i gminnych) i zagwarantowanie ich finansowania.*
- 5. Uruchomienie mechanizmów mających na celu poprawę poziomu projektowania oraz wykonawstwa i nadzoru inwestorskiego inwestycji na drogach powiatowych i gminnych.*
- 6. Wprowadzenie działań mających na celu zahamowanie dekapitalizacji i degradacji dróg powiatowych.*
- 7. Podjęcie działań w celu uporządkowania stanu dróg powiatowych, co do ich długości zgodnie z definicjami ustawowymi (sieć dróg powiatowych stanowi 25-30% długości obecnie wykazywanych dróg tej kategorii).*
- 8. Zwiększenie kontroli nad efektywnością wydatkowania środków na drogi samorządowe (analiza kosztów zewnętrznych transportu w tym m.in. kosztów: wypadków drogowych w części niepokrytej przez ubezpieczenia, kongestii, hałasu, wibracji i zajętości terenu, a także – wstępujących i zstępujących efektów strumieniowych z uwzględnieniem suburbanizacji).*

9. Dokonywanie oceny efektywności inwestycji realizowanych na sieci dróg lokalnych.
10. Przeprowadzanie audytu wykonanych robót na drogach samorządowych, przynajmniej tych zrealizowanych z udziałem środków NPPDL.
11. Wzmoczenie nadzoru i kontroli nad oznakowaniem dróg gminnych zgodnie z zatwierdzonymi dokumentacjami organizacji ruchu przez odpowiednich starostów.
12. Wprowadzenie zarządzania brd w powiatach grodzkich i ziemskich otaczających duże aglomeracje z wykorzystaniem przynajmniej ustaleń: audytu bezpieczeństwa (przed, w trakcie i po zakończeniu robót), monitorowanie stanu bezpieczeństwa, tzw. programów „krzyżowych” (połączeń z drogami krajowymi i wojewódzkimi).
13. Bezwzględne usuwanie tymczasowego oznakowania robót drogowych po ich zakończeniu lub przerwaniu na drogach powiatowych i gminnych.
14. Umieszczenie finansowania NPPDL w rocznym budżecie państwa w celu zapewnienia realizacji prac na drogach lokalnych na stałym poziomie.
15. Zapewnienie dofinansowania NPPDL z budżetu państwa na poziomie przynajmniej 1 mld rocznie.
16. Kontynuowanie NPPDL oraz rozważenie innych programów finansowania dróg powiatowych wskazanych przez XV Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich w kwietniu 2012 r.
17. Umożliwienie współfinansowania ze środków UE w perspektywie 2014-2020 modernizacji i budowy dróg lokalnych w ramach PROW.
18. Akceptowanie zadań na drogach powiatowych i gminnych dofinansowanych z NPPDL na poziomie województw samorządowych w celu zachowania ciągłości sieci poszczególnych kategorii dróg.

Ponadto sprecyzowano wnioski dotyczące szeroko rozumianej problematyki drogownictwa, transportu i komunikacji:

1. Zobowiązanie Ministra Infrastruktury i Rozwoju do zrealizowania postanowień art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych dotyczących odpowiednio określenia rozwoju (globalnej) sieci drogowej oraz wydania (kompleksowych) przepisów techniczno – budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich (w Polsce brak jest urzędu, który ustalałby standardy budowy i utrzymania sieci drogowej).
2. Rozważenie możliwości utworzenia niezależnego instytucjonalnego systemu nadzoru budownictwa drogowego.
3. Wprowadzanie tzw. strefy „Tempo 30” w aglomeracjach miejskich, gdzie ruch pojazdów i pieszych jest najbardziej intensywny – w celu zdecydowanej poprawy brd.
4. Stałe monitorowanie „usprawnień” dokonywanych w pasie drogowym (np. wycinka drzew na łukach poziomych) dla osiągnięcia zakładanej poprawy brd.
5. Podejmowanie dalszych działań represyjnych wobec pieszych w ruchu drogowym dla osiągnięcia zdecydowanego ograniczenia wypadków ciężkich z ich udziałem.
6. Wprowadzenie tzw. „śluz rowerowych” przy skrzyżowaniach w miastach (rower może bezpiecznie stanąć na światłach, przed samochodami).
7. Podejmowanie działań w celu bezpiecznego współużytkowania ulic i dróg przez rowerzystów i kierowców pojazdów.
8. Ustawiczne poprawienie jakości projektowania zadań inwestycyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentacji projektowych.
9. Zdecydowane egzekwowanie opracowania projektów drogowych na należyтым poziomie technicznym z jednoczesnym zaprzestaniem praktyki wprowadzenia szerokich korekt realizacyjnych w ramach płatnego nadzoru autorskiego.
10. Realizowanie przedsięwzięć inwestycyjnych według pełnych warunków kontraktowych FIDIC (Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów).

- 11.** *Zapewnienie należytego poziomu wykonawstwa robót drogowych poprzez wzmożenie nadzoru inwestorskiego oraz ograniczenie – w postępowaniach przetargowych – stosowania jedynie kryterium najniższej ceny.*

Odnotowano ponadto dwa stwierdzenia dotyczące brd:

- 1.** *Obarczanie wyłącznie kierowców winą za wypadki drogowe powoduje, że zwraca się mniejszą uwagę na rzeczywisty wpływ geometrii drogi i stanu nawierzchni jako pośredniej przyczyny wielu z tych wypadków.*
- 2.** *Oznakowanie pionowe i poziome dróg powinno być jedynie uzupełnieniem, które ma umożliwić właściwą interpretację elementów geometrycznych trasy drogowej, a nie środkiem do poprawy błędów w projektowaniu geometrii dróg.*

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. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Szef Kancelarii Sejmu
15. Szef Kancelarii Senatu
16. Minister Spraw Wewnętrznych
17. Minister Administracji i Cyfryzacji
18. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
19. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
20. Wojewodowie
21. Zarządy Województw
22. Komendanci Wojewódzcy Policji
23. Uczestnicy Panelu ekspertów