LPO.430.007.2015
Nr ewid. 204/2015/P/15/094/LPO

Informacja o wynikach kontroli

PRZECIWDZIAŁANIE NISZCZENIU DRÓG SAMORZĄDOWYCH PRZY BUDOWIE AUTOSTRAD I DRÓG EKSPRESOWYCH

DELEGATURA W POZNANIU

MISJĄ

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

WIZJĄ

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:
Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 4 Lutego 2016 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 6

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 7

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 8
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 8
   2.2. Synteza wyników kontroli 9
      2.2.1. Zasady ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych oraz współdziałanie GDDKiA z zarządcami dróg samorządowych 9
      2.2.2. Monitorowanie przez zarządców dróg samorządowych stanu (niszczenia) dróg lokalnych oraz egzekwowania przez zarządców dróg samorządowych od inwestorów i wykonawców odcinków autostrad i dróg ekspresowych naprawy zniszczeń i uszkodzeń 10
   2.3. Uwagi końcowe i wnioski 12

3. CHARAKTERYSTYKA OBSZARU I WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 16
   3.1. Charakterystyka stanu prawnego 16
   3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne 21
   3.3. Istotne ustalenia kontroli 24
      3.3.1. Centrala GDDKiA 24
      3.3.2. Oddziały GDDKiA 25
      3.3.3. Zarządcy dróg samorządowych 28
         3.3.3.1. Porozumienia/umowy z wykonawcami budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych 28
         3.3.3.2. Realizacja porozumień/umów z wykonawcami budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych 30
         3.3.3.3. Monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków autostrad i dróg ekspresowych oraz kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich 30
         3.3.3.4. Prowadzenie książek drogi i dzienników objazdu dróg 32
         3.3.3.5. Zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych 34
         3.3.3.6. Współdziałanie gminnych, powiatowych i wojewódzkich zarządców dróg z zarządcą dróg krajowych 34
         3.3.3.7. Plany rozwoju sieci drogowej 35
         3.3.3.8. Sprawozdawczość w zakresie stanu sieci drogowej 36

4. INFORMACJE DODATKOWE 37
   4.1. Przygotowanie kontroli 37
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 37

5. ZAŁĄCZNIKI 39

Zdjęcie na okładce:
Droga powiatowa nr 5475P, odcinek Gołaszyn–Zaborowice;
materiały kontrolne NIK

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

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[1]),
droga publiczna	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg[2], z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach (art. 1 ustawy o drogach),
jst	jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo),
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),
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),
utrzymanie drogi	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej (art. 4 pkt 20 ustawy o drogach),
zarząd drogi	jednostka organizacyjna utworzona przez organ stanowiący jst w celu wykonywania obowiązków zarządcy drogi; jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach),
zarządca drogi	organ administracji rządowej lub samorządowej do którego właściwości należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach),
inżynieria ruchu drogowego	dziedzina inżynierii obejmująca badanie procesów ruchu drogowego i praktyczne zastosowanie wiedzy o tym ruchu w planowaniu, projektowaniu, realizacji i eksploatacji urządzeń komunikacyjnych oraz systemów transportu (m.in. organizacja i sterowanie ruchem),
organizacja ruchu	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	dokumentacja sporządzana w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy 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[3]),
urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego	urządzenia służące do ochrony życia oraz w ograniczonym zakresie, także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a niekiedy także użytkowników terenów przyległych,
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, centralny urząd administracji rządowej wykonujący zadania zarządu dróg krajowych,

1 Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach".

2 Krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne.

3 Dz. U Nr 177, poz. 1729.

konsultant podmiot świadczący na podstawie umowy usługi consultingowe, na zarządzanie poszczególnymi projektami, w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót,

generalny wykonawca przy pomocy współpracujących z nim podwykonawców podejmuje się realizacji wszystkich robót budowlanych niezbędnych do ukończenia zaplanowanych obiektów, wchodzących w skład danej inwestycji; spoczywa na nim pełna odpowiedzialność wobec inwestora za kompleksowe wywiązanie się z warunków umowy o roboty budowlane,

kontrakt umowa podpisana przez Zamawiającego i Wykonawcę zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[4], jako rezultat postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; pojęcia Kontrakt i Umowa są tożsame i używane zamiennie,

FIDIC wprowadzony przez Międzynarodową Federację Inżynierów-Konsultantów zbiór procedur i warunków opisujących przebieg inwestycji budowlanych opartych na wzajemnych obowiązkach i relacjach zamawiającego (jako Inwestora) i wykonawcy (jako realizującego budowę) oraz Inżyniera Kontraktu (jako administratora tejże budowy),

inżynier kontraktu pojęcie i funkcja wprowadzone przez FIDIC; wbrew dosłownemu brzmieniu Inżynier Kontraktu może być zespołem specjalistów będącym uczestnikiem procesu budowlanego; do jego głównych zadań należy nadzór techniczny nad robotami budowlanymi i jakością ich wykonywania oraz nadzór nad całością dokumentacji sporządzanej przez wykonawcę; potocznie oznacza osobę wyznaczoną przez Konsultanta do działania jako Inżynier dla celów Kontraktu zgodnie z rolą jaką przypisano Inżynierowi w Warunkach Kontraktu na budowę dla robót budowlanych, inżynieryjnych i projektowanych przez Zamawiającego (FIDIC 1999), wymienionego w umowie z Konsultantem jako Inżynier Kontraktu,

inżynier rezydent jeżeli funkcję Inżyniera Kontraktu sprawuje grupa osób to składa się ona najczęściej z inżyniera-rezydenta, inspektorów nadzoru inwestorskiego oraz innych specjalistów; inżynier-rezydent jest koordynatorem całej inwestycji budowlanej, powinien na stałe przebywać na terenie budowy i uczestniczyć we wszystkich ważnych zdarzeniach,

SWK szczególne warunki kontraktu; uzupełnienie, poprawienie oraz wprowadzenie dodatkowych klauzul specjalnych do Warunków Ogólnych (FIDIC 1999) w celu spełnienia przepisów prawa polskiego,

SST szczegółowa specyfikacja techniczna; 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,

plan dróg transportowych plan zabezpieczenia dowozu materiałów budowlanych po istniejącej sieci dróg oraz ewentualnych drogach technologicznych.

---

4 Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

W ostatnich latach intensywnej budowie sieci dróg krajowych, często towarzyszy zjawisko niszczenia okolicznych dróg lokalnych (samorządowych).
Zarządcy dróg samorządowych podejmują różne rodzaje współpracy z wykonawcami i inwestorami prac (związanych z budową autostrad i dróg ekspresowych) w zakresie zabezpieczenia istniejącego stanu technicznego zarządzanej sieci dróg i obiektów inżynierskich (m. in. mostów i wiaduktów). Zarówno odcinki dróg lokalnych, jak i obiekty inżynierskie w ciągach tych dróg eksploatowane przy budowie ulegają przyspieszonej degradacji, co skutkuje koniecznością ich przebudowy i zasadniczych napraw, przed upływem zakładanego pierwotnie okresu ich użytkowania.
Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, w związku z propozycją do planu pracy NIK na 2015 r. Sejmowej Komisji Infrastruktury.
Podjęcie niniejszej kontroli uzasadniały również liczne doniesienia medialne, a także opinie specjalistycznych organizacji pozarządowych o uszkodzeniach i złym stanie technicznym dróg samorządowych w otoczeniu budowy autostrad i dróg ekspresowych.
Już wcześniejsze kontrole NIK[5] wskazywały na potrzebę podjęcia problematyki niszczenia dróg lokalnych przy budowie dróg krajowych. Ustalono w nich m. in., że zarządcy dróg samorządowych nie wywiązywali się z obowiązku prowadzenia dokumentacji dróg oraz obowiązkowych kontroli ich stanu technicznego. Braki te miały znaczący wpływ na skuteczne dochodzenie napraw niszczonych, w trakcie budowy autostrad i dróg ekspresowych, dróg samorządowych. Społeczną ważność podejmowanego problemu potwierdził panel ekspertów[6]. Jednocześnie wskazano na występujące w dalszym ciągu braki w ewidencji dróg oraz dowolność i uznaniowość działań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.
Problematyka objęta kontrolą jest bardzo istotna, ponieważ w najbliższych latach – zgodnie z założeniami podjętej we wrześniu 2015 r. uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Programu budowy dróg krajowych na lata 2014–2023, przewidziana jest realizacja 3.900 km nowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych oraz 57 obwodnic miejscowości najbardziej obciążonych ruchem. Na powyższe zadania przewidziano łącznie 107 mld złotych, zarówno ze środków budżetu państwa jak i Unii Europejskiej.

---

5 Przykładowo: P/13/169 „Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych*"; P/14/069 Realizacja inwestycji "Przebudowa drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek"; S/14/005 „Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi związane z budową drogi ekspresowej S8, dotyczące przygotowania i realizacji drogi ekspresowej w okolicach miejscowości Sieganów gm. Łask, zaprojektowania i wykonania oświetlenia węzła Studzianki gm. Wolbórz, budowy zjazdu z drogi w Kolonii Zawada gm. Tomaszów Mazowiecki"; KPB-401-002/2013 „Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich".

6 Zorganizowany w dniu 6 marca 2015 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Poznaniu, w związku z tą kontrolą. Zasadniczym celem panelu była wymiana poglądów między przedstawicielami nauki i praktyki, związanymi z szeroko rozumianym drogownictwem, na temat zagadnień będących przedmiotem kontroli NIK. Sprawozdanie z panelu ekspertów stanowi załącznik nr 3 do Informacji.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych P/15/094.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działań administracji rządowej (Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, dalej „GDDKiA" i jej oddziałów) oraz samorządowej (gmin, powiatów, województw) w zakresie prowadzenia skutecznej naprawy dróg lokalnych niszczonych w trakcie realizacji odcinków autostrad i dróg ekspresowych.

Cele szczegółowe kontroli

Główne zagadnienia objęte kontrolą (cele szczegółowe) dotyczyły oceny stanów faktycznych, w latach 2012–2014, z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na przedmiot kontroli, w zakresie:

- opracowania i wdrożenia przez GDDKiA zasad ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych powstałych w trakcie budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych,
- współdziałania GDDKiA z zarządcami dróg samorządowych w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystania tych dróg podczas budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych,
- monitorowania przez zarządców dróg samorządowych stanu (niszczenia) dróg lokalnych,
- egzekwowania przez zarządców dróg samorządowych od inwestorów i wykonawców odcinków autostrad i dróg ekspresowych naprawy zniszczeń i uszkodzeń.

Zakres kontroli

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 16 maja do 25 września 2015 r. Skontrowanych zostało 14 gminnych, 12 powiatowych i sześciu wojewódzkich zarządców dróg (zastosowano dobór celowy zarządców uwzględniający realizację inwestycji na drogach krajowych w latach 2012–2014 r.) oraz Centrala GDDKiA i sześć oddziałów GDDKiA (łącznie 39 jednostek).

Czynności kontrolne u zarządców dróg samorządowych były prowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli[7] (dalej: ustawa o NIK) z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Czynności kontrolne w Centrali GDDKiA oraz oddziałach GDDKiA były prowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1, tj. pod względem legalności, celowości, 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 oddziałach Inspekcji Transportu Drogowego. W kontroli koordynowanej przez Delegaturę NIK w Poznaniu uczestniczyło ponadto pięć delegatur NIK (w Bydgoszczy, Lublinie, Łodzi, Rzeszowie i Wrocławiu).

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

[7] Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Z przeprowadzonej kontroli wynika, że działania podejmowane przez samorządowych zarządców dróg, mające na celu ochronę zarządzanych dróg lokalnych (gminnych, powiatowych, wojewódzkich) były często nieskuteczne, a przy ich realizacji wystąpiły istotne nieprawidłowości. Rządowa administracja drogowa była przygotowana do przeciwdziałania procesowi niszczenia dróg samorządowych przez wykonawców, jednak wprowadzone w tym zakresie uregulowania nie były należycie przestrzegane.

Pozytywnie należy ocenić działania samorządów w zakresie zawierania porozumień z wykonawcami robót, służące ochronie dróg lokalnych, a także egzekwowanie napraw dróg użytkowanych przy budowie odcinków autostrad i dróg ekspresowych.

Większość zarządców dróg samorządowych na bieżąco monitorowała stan techniczny odcinków dróg eksploatowanych przy tych budowach oraz zgłaszała stwierdzone przypadki zniszczeń i uszkodzeń wykonawcom, którzy zazwyczaj na nie reagowali, co ułatwiało zachowanie przejezdności dróg.

Centrala GDDKiA opracowała i wdrożyła zasady ustalania oraz naprawy uszkodzeń dróg samorządowych w trakcie budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych. W kontraktach zawartych pomiędzy oddziałami GDDKiA a wykonawcami robót drogowych w sposób jednoznaczny wskazywano wykonawców jako zobowiązanych do zawarcia porozumień z zarządcami dróg lokalnych, w celu uzyskania zgody na korzystanie z odcinków dróg przy realizacji inwestycji drogowych.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności naruszania obowiązujących uregulowań kontraktowych w zakresie ustalania zniszczeń i naprawy dróg samorządowych przez wykonawców autostrad i dróg ekspresowych.
Kontrola wykazała brak współdziałania niektórych oddziałów GDDKiA z zarządcami dróg lokalnych w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystania tych dróg w procesie realizacji inwestycji drogowych. Zarządcy dróg nie prowadzili lub prowadzili nieprawidłowo dokumentację obrazującą stan własnej sieci drogowej, m.in. aktualnej ewidencji dróg, książek drogi, dzienników objazdu i protokołów z przeglądów stanu technicznego dróg.

Zdjęcie nr 1
Droga nr 5475P, odcinek Gołaszyn–Zaborowice

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Zasady ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych oraz współdziałanie GDDKiA z zarządcami dróg samorządowych

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, w latach 2012–2014, podejmowała działania w celu przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.

GDDKiA opracowała i wdrożyła zasady ustalania i naprawy uszkodzeń dróg samorządowych w trakcie budowy autostrad i dróg ekspresowych. Spośród 81 inwestycji, których roboty budowlane zakończyły się w okresie objętym kontrolą NIK, przy realizacji dwóch kontraktów stwierdzono przypadki wstrzymania płatności wykonawcom w związku z niewywiązywaniem się z obowiązku naprawy uszkodzeń na drogach lokalnych.

GDDKiA nie zawsze sprawdzała czy wykonawcy zawierali porozumienia z zarządcami dróg samorządowych, o których mowa we wskazanych wyżej zasadach, a także prawidłowości ich realizacji. Zagadnienia te nie były także badane w ramach audytu wewnętrznego i kontroli.

W ocenie NIK, stwierdzone w toku kontroli przypadki naruszania obowiązujących uregulowań dotyczących ustalania zniszczeń i naprawy dróg samorządowych przez wykonawców odcinków autostrad i dróg ekspresowych wskazują na potrzebę uwzględnienia tej problematyki w planach wewnętrznych kontroli GDDKiA. [str. 24]

Oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzenia jednostkowych nieprawidłowości przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przez oddziały GDDKiA.

1. Oddziały były przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań objętych kontrolą. W umowach (kontraktach) zobowiązywały wykonawców do przeprowadzenia inwentaryzacji stanu technicznego oraz naprawy uszkodzonych dróg samorządowych wykorzystywanych na potrzeby realizacji budowy, a także zapewnienia środków na te cele. Postanowienia kontraktów w sposób jednoznaczny wskazywały wykonawców jako zobowiązanych do zawarcia porozumień z zarządcami dróg lokalnych, w celu uzyskania zgody na korzystanie z odpowiedniej kategorii odcinków dróg do budowy autostrad i dróg ekspresowych. Kwestie dostępu do placu budowy oraz transportu materiałów (w tym po drogach lokalnych) uregulowane zostały w warunkach kontraktowych, opracowanych na podstawie wzorca międzynarodowych warunków kontraktowych FIDIC i znajdowały się w umowach zawartych pomiędzy inwestorem (Oddziałem GDDKiA) a wykonawcą robót budowlanych[8].

O sposobie i terminie porozumienia się z zarządcami dróg lokalnych decydowali wykonawcy robót budowlanych. Często podpisanie porozumień poprzedzane było, na wniosek zainteresowanych samorządów, zwiększoną częstotliwością policyjnych kontroli drogowych. Oddziały GDDKiA nie sprawdzały czy wykonawcy zawierali porozumienia z zarządcami dróg samorządowych, a także prawidłowości ich realizacji.

[8] Np. Oddział GDDKiA w Zielonej Górze otrzymał w maju 2009 r. z Wydziału Koordynacji Postępowań Przetargowych Departamentu Realizacji Inwestycji GDDKiA wzorcowe dokumenty Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) na roboty budowlane oraz na nadzór w tym m.in. Szczególne Warunki Kontraktu (SWK). Opracowanie stanowiło podstawę do sporządzenia dokumentów w ramach przygotowania postępowań przetargowych. Wzorcowe SWK, jako odrębny dokument, zostały przekazane Oddziałowi GDDKiA przez Departament Realizacji Inwestycji GDDKiA w listopadzie 2013 r.

Zdaniem NIK, w porozumieniach wykonawców robót z zarządcami dróg w sprawie użytkowania ich na potrzeby realizacji robót kontraktowych, oprócz wskazania (jak to robiono) dróg, którymi będą transportowane masy towarowe, powinny być określone, chociażby szacunkowo (czego nie robiono), planowane ilości przewożonych materiałów budowlanych i sprzętu. Posiadając ww. dane, zarządcy dróg mogliby, w celu zmniejszenia uszkodzeń nawierzchni, wpływać na proponowane przez wykonawców plany dróg transportowych. Kwestie te powinny być rozwiązywane na etapie zawierania porozumień pomiędzy wykonawcami, a zarządcami dróg samorządowych. [str. 25]

2. Wykonawcy przed rozpoczęciem robót budowlanych, zobowiązani byli do inwentaryzacji dróg dojazdowych wykorzystywanych do przewozu materiałów budowlanych i sprzętu, dokumentując ich stan techniczny. Z ustaleń kontroli wynika, że sporządzali oni oceny stanu technicznego nawierzchni dróg wg różnych systemów pomiarowych. Z badań wykonywanych już po dokonanych naprawach wynika, że miarodajna wartość ugięć nawierzchni nieznacznie się polepszyła, natomiast degradacji uległa dotychczasowa nawierzchnia dróg poprzez powstanie pęknięć siatkowych oraz zwiększenie liczby wykonanych łat bitumicznych.

Naprawione pobieżnie górne warstwy nawierzchni bitumicznych odcinków dróg lokalnych mogą ulec degradacji w wyniku działania warunków atmosferycznych (cykle zamarzania i rozmarzania). [str. 26]

3. Zastrzeżenia NIK budzi zabezpieczenie budów oraz zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom dróg lokalnych w czasie przerw w robotach budowlanych na autostradach lub drogach ekspresowych spowodowanych odstąpieniem oddziałów GDDKiA od umów z wykonawcami lub wskutek ich upadłości. Niezbędne naprawy uszkodzonych odcinków dróg prowadzili zarządcy dróg samorządowych z własnych środków, mimo uruchomienia procedur prawnych w zakresie zgłaszania wykonawcom roszczeń o przedmiotowe naprawy.

Współpraca pomiędzy oddziałami GDDKiA a zarządcami dróg samorządowych przebiegała niejednolicie w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystania tych dróg podczas budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych. Brakowało szczególnie informowania przez administrację rządową zarządców samorządowych o przysługujących im prawach wynikających z treści zawartych przez oddziały GDDKiA umów kontraktowych. [str. 26]

2.2.2. Monitorowanie przez zarządców dróg samorządowych stanu (niszczenia) dróg lokalnych oraz egzekwowania przez zarządców dróg samorządowych od inwestorów i wykonawców odcinków autostrad i dróg ekspresowych naprawy zniszczeń i uszkodzeń

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, podejmowane przez zarządców dróg samorządowych działania dotyczące utrzymania i zapobiegania niszczeniu ich dróg w latach 2012–2014. Realizacja tych obowiązków była zróżnicowana.

1. W większości przypadków (26 z 32 tj. 81,3%) zarządcy dróg zawarli porozumienia/umowy z wykonawcami budowanych odcinków autostrad i dróg ekspresowych w zakresie sposobu korzystania z dróg lokalnych. Treść umów była negocjowana z wykonawcami. W tych przypadkach wiedzieli oni jakie drogi i w jakim terminie będą wykorzystywane przy budowie dróg szybkiego ruchu, w tym do transportu materiałów budowlanych.

W czterech przypadkach porozumień takich nie zawarto[9]. W ocenie NIK, w tych przypadkach podjęte przez zarządców dróg działania w celu zawarcia z wykonawcami dróg umów regulujących zasady usuwania skutków transportu materiałów masowych po drogach samorządowych, były niewystarczające. Wykonawcy nie byli bowiem zainteresowani zawarciem takich umów, a zarządcy dróg samorządowych nie powiadamiali o tym inwestorów (oddziały GDDKiA). [str. 29]

Z ustaleń kontroli u zarządców dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych wynika, że część z nich (15,6%) zawarło umowy (porozumienia) z generalnymi wykonawcami odcinków autostrad i dróg ekspresowych na korzystanie z dróg samorządowych z naruszeniem prawa w zakresie uzyskania zgody na ruch pojazdów nienormatywnych. Ruch pojazdów nienormatywnych jest dozwolony, ale jedynie pod warunkiem uzyskania zezwoleń na przejazd takich pojazdów wydanych w drodze decyzji administracyjnych[10]. Tak stanowi art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[11]. Wykonawcy tych inwestycji uzyskiwali ww. pozwolenia na mocy porozumień.

2. NIK pozytywnie ocenia sposób dokumentowania stanu dróg samorządowych przed ich eksploatacją podczas budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych przez 24 (spośród 32) zarządców dróg (75%). W ośmiu przypadkach udokumentowanie to było niewystarczające.
Natomiast u 20 zarządców (62,5% objętych kontrolą) stwierdzono nie przeprowadzanie kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich w toku trwających budów, przeprowadzanie ich w niepełnym zakresie lub nie na wszystkich zarządzanych drogach oraz nierzetelne dokumentowanie. Stanowiło to naruszenie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[12]. Zaniechanie prowadzenia kontroli skutkowało m.in. brakiem właściwego udokumentowania zniszczeń dokonanych w związku z budową dróg szybkiego ruchu. Odpowiedzialnymi za brak okresowych kontroli dróg byli zarówno dyrektorzy poszczególnych zarządów dróg (dla dróg wojewódzkich i powiatowych), jak i wójtowie oraz burmistrzowie (dla dróg gminnych). [str. 31]
Dwudziestu zarządców dróg (62,5% skontrolowanych) w ogóle nie prowadziło książek drogi albo zapisy w nich były niekompletne lub nieaktualne. U 19 zarządców (59,4%) brak było dzienników objazdu dróg lub były one niekompletne. Naruszało to odpowiednio § 10 i § 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[13].
W trakcie budowy odcinków dróg szybkiego ruchu zarządcy dróg samorządowych dokonywali weryfikacji istniejącego oznakowania dróg. Nie były one jednak w pełni skuteczne. W dziewięciu (28,1%) spośród 32 skontrolowanych jednostek, wystąpiły przypadki lokalizacji znaków drogowych na poszczególnych odcinkach dróg, niezgodnie z zatwierdzonymi

9 W pozostałych dwóch przypadkach nie było konieczności ich zawierania, ze względu na odstąpienie wykonawców od korzystania z dróg lokalnych.

10 Do dnia 19 października 2012 r. warunki i tryb wydawania zezwoleń określały przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2660), po tej dacie tryb wydawania decyzji w tym zakresie określa ustawa Prawo o ruchu drogowym.

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

12 Dz. U z 2013 r., poz. 1409 ze zm. (dalej: „Prawo budowlane").

13 Dz. U. Nr 67, poz. 582 (dalej „rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych").

organizacjami ruchu, bądź 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 oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach[14]. [str. 34]

3. Oddziały GDDKiA nie zawsze przekazywały zarządcom dróg samorządowych kompletne informacje na temat realizacji inwestycji drogowych na ich terenie. Także w bardzo ograniczonym zakresie brali udział w planowaniu tych przedsięwzięć. [str. 34]

4. Większość zarządców dróg nie opracowała projektów planów rozwoju sieci drogowej. Na 32 skontrolowanych zarządców dróg 20 (62,5%) nie posiadało takich planów, mimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 20 pkt 1 ustawy o drogach. Brak przedmiotowych planów znacznie utrudniał kompleksowe rozwiązywanie problemów sieci drogowej. [str. 35]
Większość skontrolowanych zarządców dróg (26 spośród 32 tj. 81,2%) terminowo i rzetelnie sporządzała i przekazywała (do końca miesiąca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego), do GDDKiA, roczne informacje o sieci dróg publicznych[15]. Niepełne sprawozdania lub zawierające dane niezgodne z ewidencją dróg przekazało sześciu zarządców. [str. 36]

Zdjęcie nr 2
Droga nr 5475P, odcinek Gołaszyn–Zaborowice, widok na przejazd

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad opracowała i wdrożyła zasady ustalania i naprawy uszkodzeń dróg samorządowych w trakcie budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych. Ustalenia kontroli oraz treści skarg i wniosków kierowanych do GDDKiA oraz jej oddziałów wskazują m.in. na: słabą pozycję zarządców dróg samorządowych w kwestii

[14] Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm. (dalej „rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych").

[15] 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).

dochodzenia roszczeń z tytułu uszkodzeń dróg lokalnych, oczekiwanie pomocy dla jst ze strony jednostek GDDKiA w zawieraniu takich porozumień, a niekiedy na lekceważący stosunek inwestorów i wykonawców do zarządców dróg samorządowych i społeczności lokalnych.
Problematyka zniszczeń dróg lokalnych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych nie była dotychczas przedmiotem wewnętrznych kontroli GDDKiA. **Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przedmiotowe ustalenia wskazują na potrzebę ujmowania tych zagadnień w planach kontroli wewnętrznych, zarówno w centrali GDDKiA, jak i w oddziałach.**

2. W wyniku kontroli NIK przeprowadzonych w oddziałach GDDKiA stwierdzono nieprzekazywanie zarządcom przez wykonawców pełnych informacji, dotyczących korzystania i napraw użytkowanych dróg lokalnych.
Dotyczy to w szczególności określenia przez wykonawców autostrad i dróg ekspresowych prognozy natężenia ruchu pojazdów ciężkich oraz szacunkowych wielkości mas towarowych i sprzętu budowlanego do przewiezienia w ramach sporządzanych planów transportowych. **W ocenie NIK zarządcy dróg lokalnych posiadający takie dane, mogliby – dla ograniczenia stopnia degradacji zarządzanej sieci dróg – doprecyzować proponowane przez wykonawców plany dróg transportowych. Temu celowi służyłoby również odpowiednio wczesne informowanie przez oddziały GDDKiA organów samorządu terytorialnego o zamierzeniach, co do przebiegu i terminów realizacji poszczególnych odcinków autostrad i dróg ekspresowych.**

3. Część zarządców (15,6%) zawarło porozumienia z generalnymi wykonawcami z naruszeniem prawa w zakresie uzyskania przez nich zgody na ruch pojazdów nienormatywnych. Przejazd pojazdów nienormatywnych jest dozwolony, ale pod warunkiem uzyskania zezwoleń wydanych w drodze decyzji administracyjnych. Wykonawcy inwestycji uzyskiwali takie pozwolenia na mocy porozumień z zarządcami dróg samorządowych, zamiast odpowiednich decyzji. Zdaniem NIK władze samorządowe nie mogą w drodze umowy wyrażać zgody na przejazdy pojazdów nienormatywnych.
Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że takie postanowienia porozumień dotyczące korzystania z dróg samorządowych naruszają przepisy ustawy o drogach publicznych i ustawy prawo o ruchu drogowym.

4. Nie wszyscy zarządcy dróg samorządowych, z których odcinków korzystali generalni wykonawcy autostrad i dróg ekspresowych, zawierali – mimo takich wskazań zawartych w umowach kontraktowych – stosowne porozumienia (umowy). Porozumienia te winny dotyczyć ustalenia praw i obowiązków w zakresie przewozu dużych ładunków materiałów budowlanych o znaczącej częstotliwości i natężeniu.
Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że brak pisemnych porozumień bądź umów z wykonawcami odcinków autostrad i dróg ekspresowych w zakresie sposobu korzystania z dróg lokalnych skutkować może koniecznością dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za ewentualne szkody wyrządzone na drogach samorządowych wyłącznie na zasadzie odpowiedzialności deliktowej tj. zgodnie z art. 415 i następnymi ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[16].
Przedmiotowe rozwiązanie, w odniesieniu do konstrukcji zasady odpowiedzialności kontraktowej, określonej w art. 471 kc i następnych, możliwej do realizacji jedynie w sytuacji zawarcia stosownego porozumienia jest, w ocenie NIK, mniej korzystne dla samorządów.

[16] Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

Przykładowo chociażby z powodu krótszego terminu przedawnienia przewidzianego dla odpowiedzialności deliktowej to jest trzech lat[17], zamiast dziesięciu – przy odpowiedzialności kontraktowej.

5. Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonych w oddziałach GDDKiA oraz u zarządców dróg samorządowych wskazują, że upadłości generalnych wykonawców kontraktów drogowych nie tylko przedłużały realizację kontraktów, ale i uniemożliwiały realizację porozumień zawartych z zarządcami dróg lokalnych, co do naprawy ich odcinków wykorzystywanych do celów transportowych. Mimo uruchomienia procedur prawnych w zakresie zgłaszania roszczeń do syndyków masy upadłościowej wykonawców, niezbędne naprawy uszkodzonych odcinków dróg prowadzili ich zarządcy z własnych środków.

Zdaniem NIK uregulowania przez GDDKiA wymaga kwestia naprawy uszkodzonych dróg samorządowych w przypadku zmiany wykonawcy lub przedłużających się terminów wznowienia kontraktów.

6. Wyniki kontroli wskazują kolejny raz[18] na zaniedbania zarządców dróg samorządowych (w szczególności gminnych) w zakresie prowadzenia dokumentacji umożliwiającej rzetelną ocenę stanu technicznego powiatowej i gminnej sieci drogowej.

Braki planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg, a także niedokonywanie wymaganych prawem okresowych przeglądów ich stanu technicznego, mogą osłabiać pozycje zarządców w ewentualnych postepowaniach odszkodowawczych.

W ocenie NIK, szczególnie u zarządców dróg gminnych, należałoby rozważyć ewentualną potrzebę uproszczenia wymagań dla dokumentacji dróg niższej kategorii (np. gminnych), poprzez zmianę treści 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.

7. Wykonawcy nowobudowanych dróg mają prawo korzystać z dróg lokalnych. Sądy administracyjne[19] kwestionowały akty zatwierdzenia przez zarządców dróg organizacji ruchu wprowadzających ograniczenia ruchu dla niektórych pojazdów na drogach przez nie zarządzanych w celu ich skutecznej ochrony. W związku z powyższym może dochodzić do sytuacji, że nie ma naruszenia legalności a degradacja drogi następuje, co wskazuje, że prawne instrumenty przeciwdziałania degradacji dróg lokalnych mogą okazać się niedostateczne (np. po drogach poruszają się pojazdy o dozwolonym tonażu, a sam fakt wzmożenia częstotliwości ich przejazdów powoduje przedwczesną degradację drogi).

---

17 Od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę.

18 Podobnie poprzednie kontrole NIK. Przykładowo: P/10/161 Stan realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 – 2011"; P/13/169 „Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych*"; KPB-401-002/2013 „Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich".

19 Np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 1001/12 czy wyrok WSA w Białymstoku z 1 października 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 438/13.
Zastosowania znaku B-18 (zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad…) uwarunkowane jest dwoma okolicznościami tj. warunkiem niewystarczającej nośności drogi oraz wymogiem podania na znaku wartości wynikającej z rzeczywistej nośności drogi. Nie można motywować wprowadzenie zakazu potrzebą ochrony nowo wyremontowanej drogi przed przedwczesną jej degradacją oraz okolicznością wzmożonego poruszania się nią przeciążanych pojazdów ciężarowych.
Drogi publiczne nie są budowane i utrzymywane w interesie ograniczonej liczby użytkowników, ale w interesie wszystkich użytkowników dróg, co potwierdza zasada powszechnej dostępności dróg publicznych wyrażona w art. 1 ustawy o drogach publicznych.

8. Ustalenia kontroli upoważniają Najwyższą Izbę Kontroli do przedstawienia następujących wniosków:

Do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o zwiększenie nadzoru nad realizacją kontraktów w zakresie ochrony dróg samorządowych przy realizacji autostrad i dróg ekspresowych.

Do Głównego Inspektora Transportu Drogowego i Komendanta Głównego Policji o wzmożenie kontroli dróg lokalnych (intensywnie wykorzystywane przez wykonawców autostrad i dróg ekspresowych), w zakresie eliminowania z ruchu drogowego przeciążonych pojazdów transportowych oraz nieposiadających odpowiednich zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych.

Do właścicieli infrastruktury dróg[20] **gminnych, powiatowych i wojewódzkich** o zwiększenie nadzoru nad sporządzaniem planów sieci drogowej, prowadzeniem aktualnej ewidencji dróg oraz przeprowadzaniem i dokumentowaniem przeglądów ich stanu technicznego.

Do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego o zwiększenie częstotliwości kontroli w jednostkach zarządzających samorządowymi drogami publicznymi w zakresie realizacji wynikających z ustawy Prawo budowlane obowiązków dotyczących utrzymania dróg i obiektów inżynierskich w pasie drogowym.

Wnioski te w znaczącym stopniu potwierdzają opinie wyrażane przez uczestników przeprowadzonego Panelu ekspertów (załącznik nr 3 do Informacji).

Zdjęcie nr 3
Ważenie pojazdów przewożących materiały przy budowie drogi S5 odcinek Gniezno–Żnin

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

[20] Odpowiednio: gmina, powiat, województwo.

3 CHARAKTERYSTYKA OBSZARU I WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka stanu prawnego

1. Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności.

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Stosownie do treści jej art. 2 ust. 1, drogi publiczne, ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się (poza drogami krajowymi) na drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne.

Strukturę organizacyjną administracji drogowej określają przepisy rozdziału 2 (art. 17–22). 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). Zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 ww. ustawy, zarządcami dróg (z zastrzeżeniem ust. 3, 5 i 8) są dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zarządca drogi wojewódzkiej, powiatowej i gminnej, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez organ stanowiący jst (art. 21 ust. 1). Zarządca drogi może też upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych (art. 21 ust. 1a).

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)[21] z wyjątkiem części pasa drogowego, o którym mowa w art. 20 f pkt 2 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 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)[22];
- **przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników (art. 20 pkt 12);**
- koordynacja robót w pasie drogowym (art. 20 pkt 7), badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a)[23], wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (art. 20 pkt 8).

---

21 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.

22 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.

23 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 (Dz. U. z 2012 r., poz. 472), zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 31 maja 2012 r.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[24] określa m.in. zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu (art. 1 ust. 1 pkt 1). Co do zasady, ruchem drogowym zarządzają na drogach: krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (art. 10 ust. 3); wojewódzkich – marszałek województwa (art. 10 ust. 4), powiatowych i gminnych – starosta (art. 10 ust. 5).
Nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych sprawuje minister właściwy do spraw transportu (art. 10 ust. 1), a na drogach pozostałych[25] wojewoda (art. 10 ust. 2).
Ogólne uregulowania dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej, zawarte zostały w tytule VI księgi trzeciej (art. 415–449) kc.

2. Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne

Działalność obejmującą m.in. sprawy budowy i utrzymania obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych sprawach, określa ustawa Prawo budowlane. Stosownie do treści art. 3 pkt 1, 3 i 3a tej ustawy, drogi publiczne, mosty, wiadukty, tunele i przepusty – są obiektami budowlanymi.
Pojęcie roboty budowlane – zgodnie z art. 3 pkt 7 – oznacza budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Art. 3 pkt 6 określa budowę, jako wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę oraz przebudowę obiektu budowlanego. W art. 3 pkt 8 zdefiniowano remont, jako wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.
Art. 18 ust. 1 ustawy Prawo budowlane określa obowiązki inwestora – jako uczestnika procesu budowlanego – do których należą m.in. zapewnienie: opracowania projektu budowlanego, wykonania i odbioru robót budowlanych, a w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych. Wszystkie te zadania powinny być realizowane przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.
Art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego 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. Art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego stanowi, że obiekty budowlane powinny być poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, jego oraz otoczenia. Kontrole te, co do zasady, powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4).

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 przywołanej ustawy wydane zostało rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie[26]. Stosownie do treści jego § 2, przepisy

[24] Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

[25] Drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, a także na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.

[26] Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych[27].

W celu określenia wymagań technicznych i użytkowych – na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia – wprowadzono stosowne klasy dróg (np. główne ruchu przyspieszonego oznaczone symbolem „GP", główne, oznaczone symbolem „G", zbiorcze, oznaczone symbolem „Z", lokalne, oznaczone symbolem „L", dojazdowe, oznaczone symbolem „D").

Stosownie do dyspozycji § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym do 25 marca 2015 r., drogi zaliczone do jednej z powyższych kategorii, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, powinny mieć parametry techniczne i użytkowe odpowiadające m.in. klasom dróg: drogi wojewódzkie – klasie G, Z i wyjątkowo GP, drogi powiatowe – klasie G, Z i wyjątkowo klasie L, drogi gminne – klasie L, D i wyjątkowo klasie Z.

Z dniem 25 marca 2015 r., § 4 ww. rozporządzenia został zmieniony przez § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 17 lutego 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie[28]. Zgodnie z treścią aktualnie obowiązującego przepisu § 4 ust. 2, droga zaliczona do jednej z kategorii w rozumieniu ustawy o drogach publicznych powinna spełniać wymagania techniczne i użytkowe określone dla następujących klas: krajowa – klasy A, S lub GP, wojewódzka – klasy GP lub G, powiatowa – klasy GP, G lub Z, gminna – klasy GP, G, Z, L lub D. Przy przebudowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, dopuszcza się przyjęcie klasy o jeden poziom niższej.

Zgodnie z treścią art. 41 ustawy o drogach, po drogach publicznych dopuszcza się ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Stanowią one, że minister właściwy do spraw transportu ustala, w drodze rozporządzenia[29], wykaz (…) dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t. Na drogach wojewódzkich innych niż zamieszczone w wykazie oraz na drogach powiatowych i gminnych mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t.

---

27 Przepis zmieniony przez § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 czerwca 2014 r. zmieniający rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2014 r. poz. 856) z dniem 12 lipca 2014 r. Przed nowelizacją (w okresie objętym kontrolą) jego treść brzmiała: *Przepisy rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, wykonywaniu dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także ich odbudowie, rozbudowie, przebudowie oraz przy remontach objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę.*

28 Dz. U. z 2015 r., poz. 329.

29 Obowiązujące do dnia 27 czerwca 2015 r. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 września 2012 r. w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t – Dz. U. z 2012 r., poz. 1061. Poprzednio (do dnia 18 października 2012 r.) w tym zakresie obowiązywało Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 lipca 2010 r. w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t (Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 933 ze zm.).

3. Bezpieczeństwo ruchu drogowego

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

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).

Szczegółowe 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 oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

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 krajowych, wojewódzkich i 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 uproszczonego 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.

Prawo o ruchu drogowym (art. 64[30]) dopuszcza ruch pojazdu nienormatywnego pod warunkiem m.in. uzyskania zezwolenia na przejazd takiego pojazdu, wydawanego w drodze decyzji administracyjnej, przez właściwy organ. Zasadniczo zezwolenie wydaje zarządca drogi właściwy dla drogi, po której ruch ma być wykonywany. Zezwolenie wydaje się po uiszczeniu opłaty. W zależności od kategorii zezwolenia, wydaje je się na wskazany we wniosku o wydanie zezwolenia okres: jednego miesiąca, sześciu miesięcy lub 12 miesięcy albo na jednokrotny lub wielokrotny przejazd w wyznaczonym czasie i na wyznaczonej trasie. Wydaje się je bez wskazania pojazdów, którymi ma być wykonywany przewóz albo z ich wskazaniem (art. 64a–64g).

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 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.

[30] Przepisy zmienione przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 222, poz.1321) z dniem 19 października 2012 r. M.in. rozszerzono nim katalog organów uprawnionych do wydawania zezwoleń na przejazd pojazdu nienormatywnego jak również wprowadzono nową klasyfikację klas pojazdów nienormatywnych.

4. Odpowiedzialność odszkodowawcza

Przez odszkodowanie należy rozumieć świadczenie za wyrządzenie szkody, jakie należy się poszkodowanemu (w tym wypadku zarządcy dróg) od podmiotu prawa cywilnego (w tym wypadku wykonawcy), który tę szkodę wyrządził lub ponosi za nią odpowiedzialność. Może ono polegać na:

- przywróceniu do stanu istniejącego przed wyrządzeniem szkody (tzw. restytucja naturalna),
- zapłacie sumy pieniężnej (rekompensata pieniężna).

Odszkodowanie pełni funkcję kompensacyjną – stanowi finansową rekompensatę uszczerbku, który powstał wskutek zdarzeń wywołujących szkodę. Wysokość odszkodowania powinna być adekwatna do rozmiarów powstałej szkody.

Dla zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej co do zasady muszą łącznie wystąpić następujące przesłanki:

- powstanie szkody, to jest uszczerbku majątkowego,
- naruszenie zobowiązania umownego lub bezprawność czynu – w tym przypadku jest to łamanie powszechnie obowiązującego prawa, dotyczącego ponadnormatywnego wykorzystywania dróg samorządowych,
- związek przyczynowo-skutkowy wyrażony w art. 361 § 1 kc między danym zachowaniem (ruchem drogowym – transportem), a powstałą w związku z nim szkodą,
- wina.

W kodeksie cywilnym przyjęto dwa reżimy odpowiedzialności za szkodę: deliktowy i kontraktowy. Podział ten w tradycyjnym ujęciu polega na wyodrębnieniu przypadków, gdy szkoda zostaje wyrządzona na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez dłużnika, (odpowiedzialność kontraktowa – *ex contractu* określona w art. 471 i nast. kc) oraz przypadków, gdy szkoda zostaje wyrządzona niezależnie od istniejącego uprzednio między danymi osobami stosunku zobowiązaniowego, jednakże w takich okolicznościach, w których prawo czyni kogoś za szkodę odpowiedzialnym, na skutek czego wyrządzenie szkody staje się źródłem zobowiązania (odpowiedzialność deliktowa – *ex delicto* określona w art. 415 i nast. kc).

Wybór jednego z reżimów odpowiedzialności odszkodowawczej ma dla poszkodowanego doniosłe konsekwencje ze względu na istotne różnice zachodzące pomiędzy reżimem prawnym odpowiedzialności kontraktowej i reżimem prawnym odpowiedzialności deliktowej. Dotyczy to m.in. odmiennych terminów przedawnienia i zasad odpowiedzialności.

Zgodnie z art. 442^1 kc roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, co do zasady, ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę.

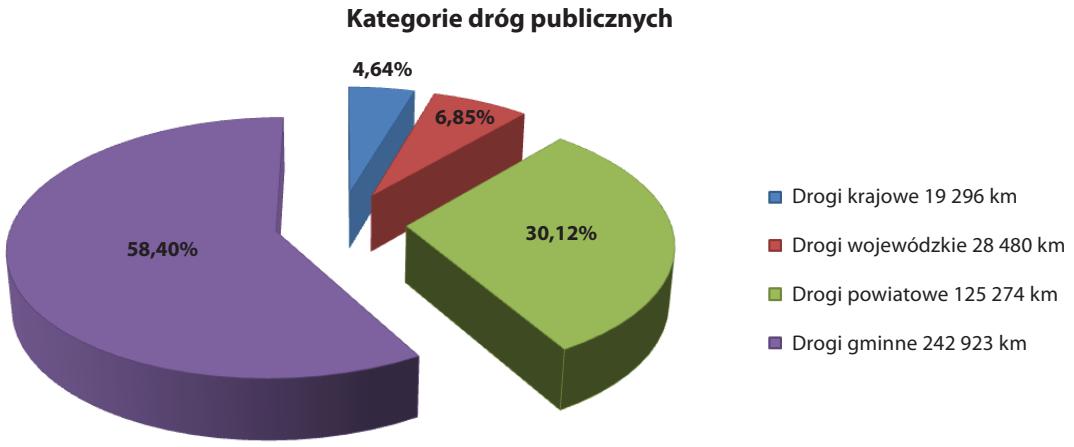
Co do zasady, do roszczeń o odszkodowanie w reżimie kontraktowym stosuje się przepisy ogólne o przedawnieniu (art. 117–125 kc). Roszczenia o naprawienie szkody powstałej na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu, jako roszczenia majątkowe, przedawniają się zatem – zgodnie z ogólną regułą wynikającą z art. 117 § 1 kc. Oznacza to przede wszystkim, że stosownie do treści art. 118 kc termin ich przedawnienia, co do zasady, wynosi dziesięć lat.

3.2 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Drogi publiczne w Polsce są – w zdecydowanej większości (tj. 95,3% łącznej ich długości) – zarządzane i finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego (wojewódzkie, powiatowe i gminne). Na koniec 2013 r., według GUS, łączna długość dróg publicznych w Polsce wynosiła 416,0 tys. km, w tym 396,7 tys. km zarządzanych przez jst (drogi wojewódzkie – 28,5 tys. km, powiatowe – 125,3 tys. km i gminne – 242,9 tys. km).

Od 1990 r. rozpoczęto rozbudowę autostrad i dróg ekspresowych, w tym ze szczególną intensywnością w latach 2010–2013.

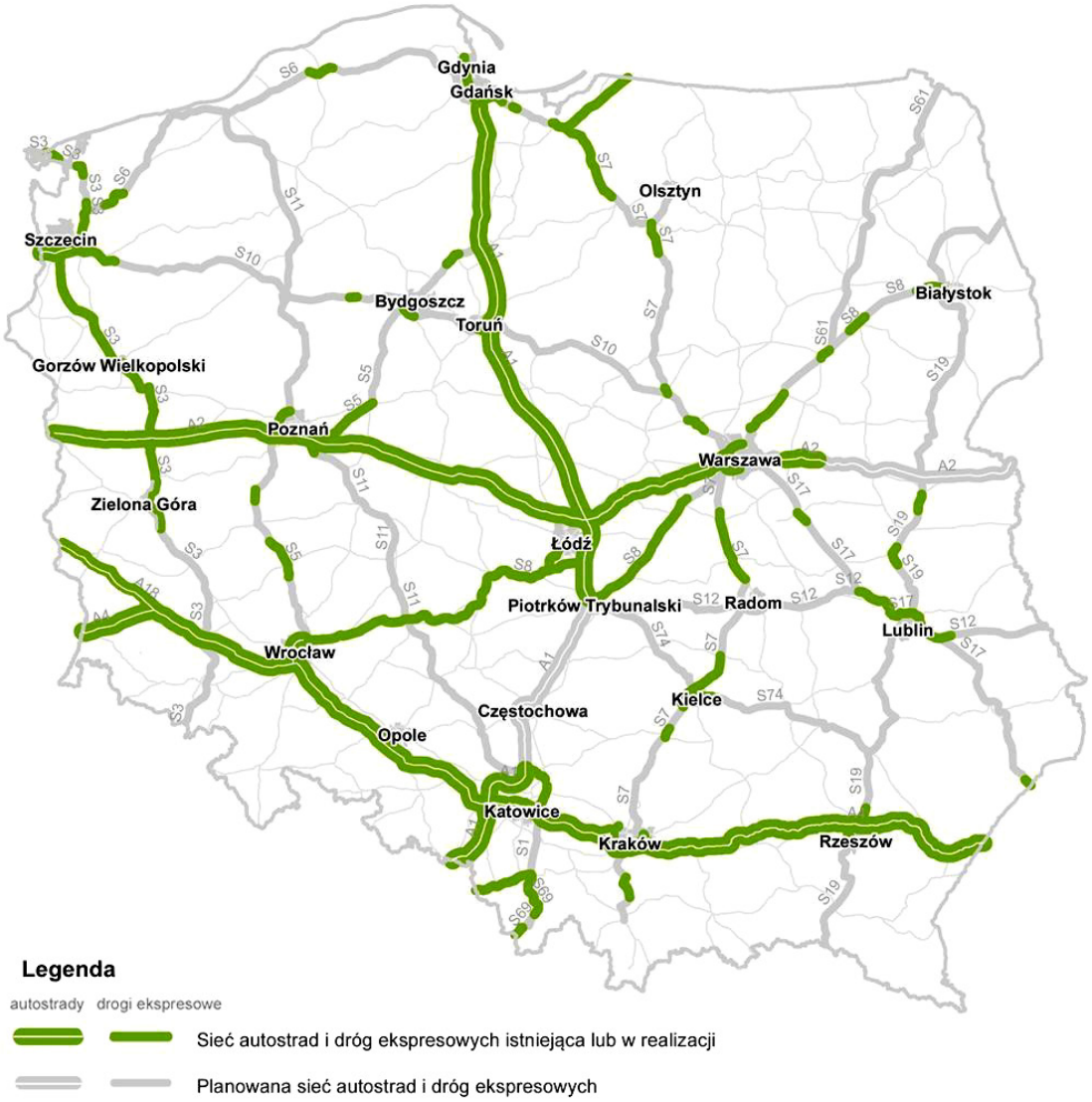
Wykres nr 1
Sieć dróg publicznych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych (stan na 31 grudnia 2013 r.).

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zarządza siecią około 17,5 tys. km dróg, w tym 3.025,9 km dróg szybkiego ruchu, z tego 1.553,2 km autostrad i 1.472,7 km dróg ekspresowych. W latach 2007–2013 powstało ponad 1.800 km dróg szybkiego ruchu. W 2014 roku dla użytkowników dróg zostało udostępnionych 327,8 km dróg szybkiego ruchu (w tym: 61,6 km autostrad, 225,75 km dróg ekspresowych i 40,4 km dróg krajowych). W realizacji jest 599 km dróg. Łącznie od 2013 roku, ogłoszone zostały postępowania przetargowe na 97 odcinków o łącznej długości 1.317,8 km.

Mapa nr 1
Sieć autostrad i dróg ekspresowych zrealizowanych lub w trakcie realizacji według stanu na 31 lipca 2015 r.



Źródło: Z uchwały Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. – Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.).

Wykorzystywane do transportu w trakcie budowy autostrad i dróg ekspresowych odcinki dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, często nie posiadały odpowiednich parametrów technicznych, które pozwoliłyby na przyjęcie takiego ruchu, bez szkody dla ich stanu technicznego (niedostateczna nośność mostów i wiaduktów, nawierzchni i podbudowy dróg, szerokości korpusu drogowego i linii rozgraniczających).

Nośności projektowe dróg lokalnych, projektowanych i realizowanych, najczęściej jeszcze w XX wieku, są zdecydowanie mniejsze od współczesnych, co jest szczególnie ważne w kontekście budowy autostrad i dróg ekspresowych.

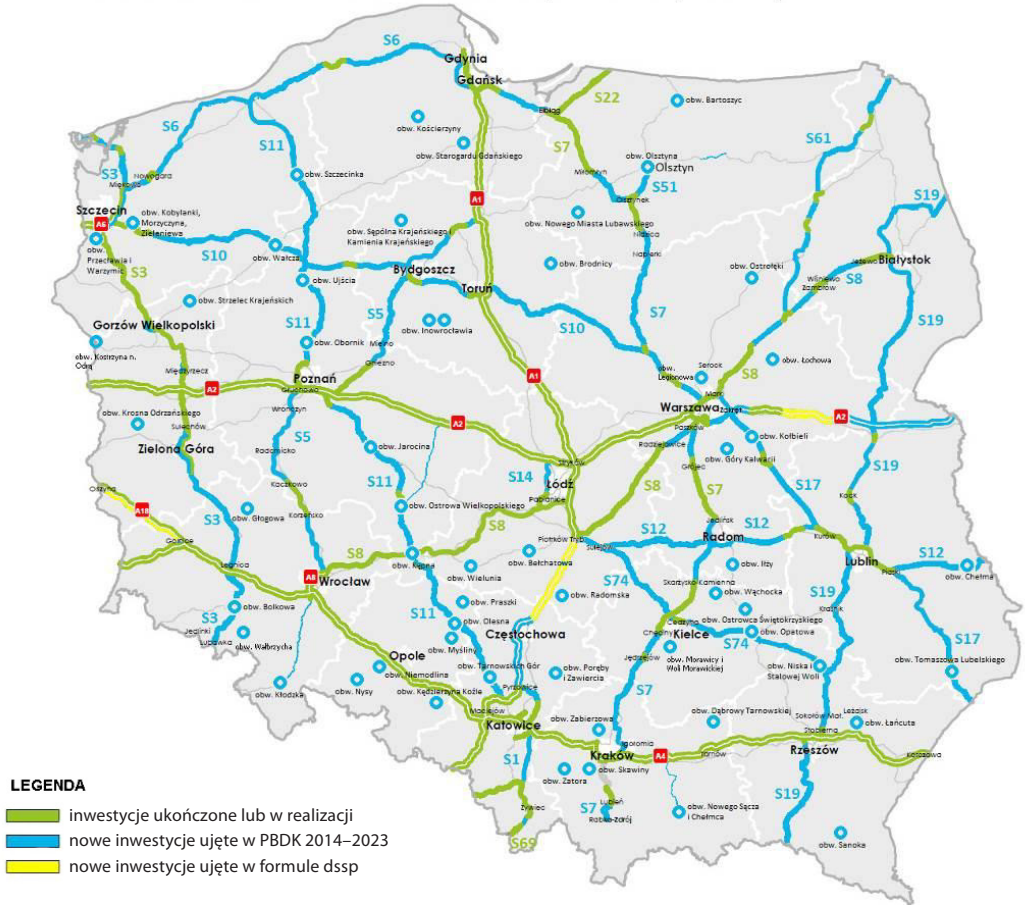
Ponadto, niedostatecznie rozwinięta sieć drogowa, charakteryzująca się niską jakością techniczną, jest jedną z cech wyróżniających Polskę na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Niewystarczająca sieć połączeń drogowych i jej zły stan techniczny utrudniał dostęp do regionalnych i lokalnych 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. Ograniczał on także płynność ruchu, zwiększając czasochłonność lokalnego 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.

We wrześniu 2015 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą **„Program budowy dróg krajowych na lata 2014–2023”** (z perspektywą do 2025 r.). Głównym celem programu jest budowa spójnego systemu dróg krajowych. Aby ten cel zrealizować przewidziano m.in. budowę brakujących odcinków autostrad i dróg ekspresowych oraz obwodnic (ma powstać 3900 km nowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych oraz 57 obwodnic miejscowości najbardziej obciążonych ruchem).

W ramach Programu na realizację nowych inwestycji drogowych przeznaczonych zostanie do końca 2023 r. – **107 mld zł.** Środki te pochodzić będą z Krajowego Funduszu Drogowego (zasilanego m.in. z refundacji środków unijnych).

Mapa nr 2
Program budowy dróg krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)



Źródło: Z uchwały Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. – Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.).

3.3 Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Centrala GDDKiA

1. W ocenie NIK, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad była, w latach 2012–2014, przygotowana do przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.

2. GDDKiA opracowała i wdrożyła zasady ustalania i naprawy uszkodzeń dróg samorządowych w trakcie budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych.
W dniu 12 listopada 2013 r. Oddziałom GDDKiA przekazano Wzorcowe Szczególne Warunki Kontraktu dla inwestycji realizowanych w systemie „Projektuj i Buduj”[31] (dalej: SWK) oraz Wzorcowy Dokument „Dane kontraktowe dla kontraktów realizowanych w tym systemie”. Wcześniej, 28 maja 2009 r., Oddziały GDDKiA otrzymały z Wydziału Koordynacji Postępowań Przetargowych Departamentu Realizacji Inwestycji GDDKiA wzorcowe dokumenty Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia na roboty budowlane oraz na nadzór, w tym m.in. Szczególne Warunki Kontraktu.
Postanowienia SWK mogły być, z uwagi na powtarzalność znacznej części zapisów, podstawą do przygotowywania Szczególnych Warunków Kontraktu dla kontraktów realizowanych w systemie „Buduj”[32].
Opracowania te stanowiły podstawę do sporządzenia dokumentów w ramach przygotowania postępowań przetargowych. SWK uzupełniały, poprawiały, jak również wprowadzały dodatkowe klauzule specjalne do Warunków Ogólnych Kontraktu FIDIC zatytułowanych „Warunki Kontraktu na urządzenia i budowę z projektowaniem dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz dla robót budowlanych i inżynieryjnych projektowanych przez wykonawcę”[33].
Wzorcowe zapisy kontraktowe pomiędzy wykonawcami robót a GDDKiA w sposób jednoznaczny wskazywały wykonawców jako zobowiązanych do zawarcia porozumień z zarządcami dróg lokalnych o możliwości korzystania z tych dróg przy budowie odcinków autostrad i dróg ekspresowych.
Wzorcowe dokumenty kontraktowe GDDKiA, jak Szczególne Warunki Kontraktu oraz Wzorcowe Specyfikacje Techniczne, przewidywały odpowiedzialność wykonawców za szkody spowodowane podczas wykonywania robót, zobowiązywały ich do sporządzania inwentaryzacji stanu technicznego dróg wykorzystywanych na potrzeby realizacji budów oraz do niezwłocznego naprawienia wszelkich powstałych uszkodzeń.

3. Spośród 81 inwestycji, dla których roboty budowlane zakończyły się w okresie objętym kontrolą NIK, przy realizacji dwóch kontraktów stwierdzono przypadki wstrzymania płatności wykonawcom w związku z niewywiązywaniem się z obowiązku naprawy uszkodzeń na drogach lokalnych. Były to:

- realizacja przebudowy drogi ekspresowej S8 (odcinek Wyszków–Białystok), wstrzymanie płatności na kwotę 30,5 tys. zł,
- realizacja budowy autostrady A1 Toruń–Stryków, odcinek II sekcja I Sójki–Kotliska – na kwotę 158,4 tys. zł.

[31] Tj. dla urządzeń i robót projektowanych przez wykonawcę.
[32] Tj. dla robót projektowanych przez zamawiającego.
[33] COSMOPOLI CONSULTANTS, wydanie angielsko-polskie 2000 (tłumaczenie pierwszego wydania FIDIC 1999. Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils – Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów).

4. W ocenie NIK, stwierdzone w toku całej kontroli przypadki naruszania obowiązujących uregulowań dotyczących ustalania zniszczeń i naprawy dróg samorządowych przez wykonawców odcinków autostrad i dróg ekspresowych wskazują na potrzebę uwzględnienia tej problematyki w planach wewnętrznych kontroli GDDKiA.

3.3.2. Oddziały GDDKiA

3.3.2.1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzenia jednostkowych nieprawidłowości działalność Oddziałów GDDKiA w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie odcinków dróg ekspresowych i autostrad.

3.3.2.2. Oddziały organizacyjnie były przygotowane do realizacji zadań objętych kontrolą i sporządzały umowy (kontrakty) według określonych wzorów, zobowiązując wykonawców do przeprowadzenia inwentaryzacji stanu technicznego oraz naprawy uszkodzonych dróg wykorzystywanych na potrzeby realizacji budowy oraz zabezpieczania środków na te cele. W umowach tych prawidłowo zabezpieczono interes publiczny poprzez zapisy o karach umownych lub odszkodowaniach z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

3.3.2.3. Kwestie dostępu do placu budowy oraz transportu materiałów (w tym po drogach lokalnych) uregulowane zostały w warunkach kontraktowych, opracowanych na podstawie wzorca międzynarodowych warunków kontraktowych FIDIC i zostały ujete w umowach zawartych pomiędzy inwestorami (Oddziałem GDDKiA) a wykonawcami robót budowlanych[34].
W warunkach tych znajdowały się przykładowo: subklauzula 4.13 Prawa przejazdu i urządzenia: *„Wykonawca poniesie wszelkie koszty i obciążenia z tytułu specjalnych i /lub czasowych praw przejazdu, których może potrzebować, włączając te dotyczące dostępu do Placu Budowy. Wykonawca przed rozpoczęciem robót budowlanych na własny koszt, dokona inwentaryzacji fotograficznej i opisowej obiektów budowlanych na terenach przyległych oraz dróg, tras dostępu i urządzeń obcych na Placu Budowy, jak i w jego otoczeniu, których stan może ulec pogorszeniu w wyniku prowadzenia robót budowlanych. Inwentaryzacja taka zostanie poświadczona przez Wykonawcę, Inżyniera i gestorów lub zarządców takich dróg lub urządzeń obcych lub obiektów budowlanych. Wykonawca jest zobowiązany na własny koszt utrzymać istniejący stały dostęp do wszystkich nieruchomości położonych na terenach przyległych do Placu Budowy przez cały okres trwania Robót".* Subklauzula 4.15 Trasa dostępu: *„Będzie się uważało, że Wykonawca uznał trasy dostępu do Placu Budowy za wystarczająco przydatne i dostępne. Wykonawca będzie stosował racjonalne środki, aby nie dopuścić do uszkodzenia jakiejkolwiek drogi lub mostu, przez ruch drogowy związany z działalnością Wykonawcy lub przez Personel Wykonawcy. Te wysiłki będą obejmowały także właściwe użycie odpowiednich pojazdów i tras. Wyjąwszy przypadki, gdy jest inaczej podane w niniejszych Warunkach: a) wykonawca będzie odpowiedzialny za wszelką konserwację, która może być wymagana do używania przez niego tras dostępu; b) wykonawca zapewni wszelkie znaki i drogowskazy wzdłuż tras dostępu i uzyska każde ewentualnie wymagane pozwolenie odnośnych władz na użytkowanie takich tras, znaków i drogowskazów; c) Zamawiający nie będzie odpowiedzialny za zaspokojenie żadnych roszczeń, które mogą ewentualnie wyniknąć z używania jakiejkolwiek trasy dostępu lub dotyczyć jej w inny sposób".* Subklauzula 4.16 Transport Dóbr: *„Jeżeli nie jest*

[34] Np. Oddział GDDKiA w Zielonej Górze otrzymał w maju 2009 r. z Wydziału Koordynacji Postępowań Przetargowych Departamentu Realizacji Inwestycji GDDKiA wzorcowe dokumenty Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) na roboty budowlane oraz na nadzór w tym m.in. Szczególne Warunki Kontraktu (SWK). Opracowanie stanowiło podstawę do sporządzenia dokumentów w ramach przygotowania postępowań przetargowych. Wzorcowe SWK, jako odrębny dokument, zostały przekazane Oddziałowi GDDKiA przez Departament Realizacji Inwestycji GDDKiA w listopadzie 2013 r.

inaczej podane w Warunkach Szczególnych to: (…) c) Wykonawca zapłaci Zamawiającemu odszkodowanie i przejmie od niego odpowiedzialność materialną, w związku z wszystkimi odszkodowaniami, stratami i wydatkami (włącznie z opłatami sądowymi i innymi wydatkami prawnymi) wynikłymi z transportu Dóbr oraz będzie negocjował i pokrywał wszystkie roszczenia wynikające z tego transportu.".

Wykonawcy dróg ekspresowych i autostrad najczęściej podpisywali umowy w zakresie sposobu korzystania z dróg lokalnych z ich zarządcami. W umowach tych zawierano wykazy dróg, z których mogli korzystać wykonawcy. Zobowiązywano ich też m.in. do wykonania, przed rozpoczęciem robót, inwentaryzacji dróg objętych porozumieniem oraz do całkowitego utrzymania dróg w czasie realizacji budowy.

O sposobie i terminie porozumienia się z zarządcami dróg lokalnych decydowali wykonawcy robót budowlanych. Często podpisanie porozumień poprzedzane było, na wniosek zainteresowanych samorządów, zwiększoną częstotliwością policyjnych kontroli drogowych.

Zdaniem NIK, w porozumieniach wykonawców robót z zarządcami dróg w zakresie użytkowania ich na potrzeby realizacji robót kontraktowych, oprócz wskazania (jak to robiono) dróg, którymi będą transportowane masy towarowe, powinny być określone chociażby szacunkowo (czego nie robiono) planowane ilości przewożonych materiałów budowlanych i sprzętu. Posiadając ww. dane, zarządcy dróg mogliby, w celu zmniejszenia uszkodzeń nawierzchni, przyczynić się do optymalizacji proponowanych przez wykonawców planów dróg transportowych. Kwestie te powinny być rozwiązywane w trakcie zawieranych porozumień pomiędzy wykonawcami, a zarządcami dróg samorządowych.

3.3.2.4. Wykonawcy przed rozpoczęciem robót budowlanych, zobowiązani byli do sporządzenia inwentaryzacji istniejącej zabudowy zlokalizowanej w bezpośrednim sąsiedztwie pasa drogowego oraz dróg dojazdowych wykorzystywanych do przewozu materiałów budowlanych i sprzętu, dokumentując stan techniczny tych obiektów.

Wykonawcy sporządzali oceny stanu technicznego nawierzchni dróg wg różnych systemów pomiarowych. Z analizy przeprowadzonej przez Wydział Technologii Laboratorium Drogowego Oddziału GDDKiA w Poznaniu wynika, że w wielu przypadkach, po realizacji porozumień, miarodajna wartość ugięć nawierzchni nieznacznie się polepszyła, natomiast dotychczasowa nawierzchnia dróg uległa degradacji (pęknięcia siatkowe oraz zwiększona liczba wykonanych łat bitumicznych, a tym samym powstanie szczelin w nawierzchni). Nie mniej jednak naprawione pobieżnie górne warstwy nawierzchni bitumicznych odcinków dróg lokalnych mogą ulec degradacji w wyniku działania warunków atmosferycznych (cykle zamarzania i rozmarzania).

3.3.2.5. Zastrzeżenia NIK budzi zabezpieczanie budów oraz zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom dróg lokalnych w czasie przerwy w robotach budowlanych na autostradach i drogach ekspresowych spowodowanych odstąpieniem oddziałów GDDKiA od umowy z wykonawcami (np. wskutek jego upadłości).

Postępowanie Oddziałów GDDKiA, w przypadkach zmiany generalnych wykonawców robót kontraktowych, sprawdzono na przykładzie realizacji odcinków autostrad A1, A4 i S5. Przykładowo, z zapisów umów: „Kontynuacja budowy autostrady A1 Toruń–Stryków, odcinek I Czerniewice–Odolion (11,4 km), odcinek II Odolion–Brzezie" (23,066 km) oraz „Kontynuacja budowy autostrady A1 Toruń–Stryków, odcinek III Brzezie–Kowal" (29,502 km) wynika m.in., że wykonawcy realizujący pierwotne kontrakty na budowę autostrady A1, odcinki Czerniewice–Kowal nie wywiązali się z obowiązku naprawy uszkodzeń dróg lokalnych.

Dyrekcja Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy zamieściła w ogłoszeniu o przetargu na kontynuację budowy autostrady A1 zadanie naprawy dróg lokalnych uszkodzonych przez poprzedniego wykonawcę (trwało postępowanie sądowe pomiędzy Oddziałem GDDKiA a wykonawcą pierwotnej umowy na budowę odcinka autostrady A1 w zakresie roszczeń obu stron). W SIWZ, dla odcinków autostrady A1 Czerniewice–Brzezie i Brzezie–Kowal wskazano potrzebę odtworzenia nawierzchni i poboczy dróg dostępu do placu budowy, zniszczonych przez poprzednich wykonawców autostrady A1.

Podejmując kontynuację budowy autostrady A4 Tarnów-Rzeszów (odcinek węzeł Krzyż–węzeł Dębica Pustynia), Oddział GDDKiA w Rzeszowie zawarł postanowienia stanowiące, że „przed przystąpieniem do budowy autostrady A4 wykonawca jest zobowiązany do wykonania remontu publicznych dróg lokalnych, które zostały zniszczone i nie odbudowane przez poprzedniego wykonawcę, a po których prowadzony będzie transport budowy". Na etapie sporządzania oferty wykonawca był zobowiązany uzgodnić zakres prac remontowanych publicznych dróg samorządowych z ich zarządcami.

Przykładem braku właściwej współpracy (pomiędzy inwestorem, wykonawcą i zarządcą samorządowym) był powiat rawicki, który dochodzi odszkodowania w kwocie ponad czterech milionów złotych od upadłej firmy A. Roszczenie dotyczy odszkodowania za prawie dziesięć kilometrów dróg dojazdowych na terenie gminy Bojanowo, zniszczonych w trakcie budowy odcinka drogi ekspresowej S5. A. rozpoczynając budowę zawarła ze Starostwem Powiatowym w Rawiczu i Powiatowym Zarządem Dróg w Rawiczu porozumienie, które dotyczyło użytkowania dróg powiatowych w trakcie prowadzenia prac. W treści umów wykonawca zobowiązał się do bieżących napraw dróg oraz wykonania, po zakończeniu użytkowania, na własny koszt i ryzyko, prac związanych z przywróceniem drogom stanu nie gorszego niż przed ich wykorzystaniem. Prace naprawcze wykonywano na bieżąco i nie było problemów z wyegzekwowaniem postanowień umowy. Pojawiły się one, gdy A. ogłosiło upadłość (19 czerwca 2013 r.). Firma zeszła z placu budowy w momencie, gdy odcinek S5 był zrealizowany w 70% i pozostawiła (jak twierdzi zarządca) zniszczone drogi lokalne.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również brak właściwego współdziałania oddziałów GDDKiA z zarządcami dróg samorządowych. W ocenie NIK, informacje o zobowiązaniach Wykonawców robót przy budowie autostrad i dróg ekspresowych, można wcześniej przesłać do wszystkich jednostek samorządowych, przez które będzie przebiegać budowana droga, nie czekając na rozstrzygnięcie przetargu oraz informacji od wybranego wykonawcy o zadeklarowanej trasie transportu materiałów na plac budowy. Np. Oddział GDDKiA w Łodzi przed rozpoczęciem realizacji kontraktów nie prowadził akcji informacyjnej wśród samorządów (gmin, powiatów, województwa) o zobowiązaniach wykonawców robót przy budowie autostrad i dróg ekspresowych (wynikających z dokumentów kontraktowych), w przypadkach ewentualnych uszkodzeń lub zniszczeń dróg lokalnych, w trakcie prowadzenia robót drogowych. Za co najmniej wątpliwe, należy uznać przyjęte w wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału założenia, że zasady ogólne zawarte w tzw. FIDIC są powszechnie znane.

Brak właściwego współdziałania oddziałów z zarządcami dróg samorządowych obrazuje także postawa Oddziału GDDKiA we Wrocławiu, który zaniechał odpowiedzi na dwa monity Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu związane z degradacją drogi wojewódzkiej 340, po której prowadzony był transport materiałów na budowę odcinka drogi ekspresowej S8 przez jednego z wykonawców. NIK oceniła takie postępowanie jako nierzetelne.

3.3.3. Zarządcy dróg samorządowych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, podejmowane przez zarządców dróg samorządowych działania w zakresie utrzymania i zapobiegania niszczeniu ich dróg w latach 2012–2014. W poszczególnych jst podejście do tej problematyki było bardzo zróżnicowane. I tak jeden zarządca dróg został oceniony jednoznacznie pozytywnie, dwóch zarządców dróg jednoznacznie negatywnie, a pozostali (29) otrzymali oceny opisowe lub pozytywne z nieprawidłowościami.

Realizacją zadań w zakresie zarządzania drogami zajmowały się w przypadku województw i powiatów wydzielone jednostki organizacyjne (wojewódzkie i powiatowe zarządy dróg), a w przypadku gmin – bezpośrednio komórki organizacyjne urzędów gmin i miast. Wyjątek dotyczył powiatu Łódź-Wschód, gdzie w okresie objętym kontrolą obowiązki zarządcy dróg wykonywał bezpośrednio odpowiedni wydział Starostwa Powiatowego Łódź-Wschód.

3.3.3.1. Porozumienia/umowy z wykonawcami budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych

W większości przypadków (26 z 32 tj. 81,3%) zarządcy dróg zawarli porozumienia/umowy z wykonawcami budowanych odcinków autostrad i dróg ekspresowych w zakresie sposobu korzystania z dróg lokalnych. Treść umów była negocjowana z wykonawcami. W tych przypadkach mieli oni wiedzę jakie drogi i w jakim terminie były wykorzystywane przy budowie dróg szybkiego ruchu, w tym do transportu materiałów budowlanych.

Z treści zawartych umów wynikało, że obejmowały one swoim zakresem przygotowanie dróg przed planowanym wzmożeniem ruchu jak i odtworzenie zniszczonej nawierzchni po odbytych przejazdach. Na wykonawców nakładano także obowiązki dotyczące wykonywana prac związanych ze wzmocnieniem, utrzymaniem i naprawą wykorzystywanych dróg, niezbędnych dla zapewnienia ich dotychczasowej eksploatacji. W umowach wskazywano szczegółowo odcinki dróg samorządowych, z których będą mogli korzystać wykonawcy oraz zobowiązano ich m.in. do wykonywania, przed rozpoczęciem robót, inwentaryzacji dróg.

Przykładowo:

- *Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku zawarł z wykonawcami odcinków autostrady A1 dwie umowy (z 31 stycznia 2011 r. i z 1 lutego 2011 r.) w celu ustalenia zasad korzystania z ośmiu odcinków dróg powiatowych*[35] *w rejonie oddziaływania budowy odcinków autostrady A1, zobowiązań i kosztów związanych z utrzymaniem i ich naprawą. Umowy zostały zawarte na czas do zakończenia budowy i ich należyte wykonanie zostało zabezpieczone gwarancją ubezpieczeniową*[36]*. Do obowiązków wykonawcy należało: czyszczenie jezdni i usuwanie nadmiaru ziemi z pobocza, bieżący remont cząstkowy, naprawa uszkodzonych przepustów, studzienek i chodników, uzupełnienie podbudowy masą profilową lub kruszywem, końcowa naprawa jezdni warstwą ścieralną z betonu asfaltowego grubości 5 cm.*
- *Urząd Gminy w Kurowie zawarł porozumienie w dniu 18 lipca 2011 r. (z aneksem*[37] *z dnia 10 lutego 2012 r.). Zobowiązywało ono wykonawców odcinka drogi S17 m.in. do utrzymania pasów drogowych dróg gminnych w stanie zapewniającym możliwość ciągłego wykorzystania przez innych jej użytkowników, w szczególności poprzez zapewnienie ich przejezdności oraz bezpieczeństwa ruchu. W porozumieniu zawarto szczegółowy wykaz odcinków dróg (z podaniem ich długości) gminnych oraz zobowiązanie wykonawców do wykonania ich naprawy w terminie miesiąca od zakończenia korzystania z nich.*

[35] 2625C, 2626C, 2909C, 2910C, 2916C, 2917C, 2925C, 2926C.

[36] Umowa nr A/11/2020/RK/054 z 31.01.2011 r. – 3 490,9 tys. zł; umowa nr A/10/2022/RK/028 z 1.02.2011 r. – 1 038,6 tys. zł; umowa z 31.01.2011 r. – 2 470,3 tys. zł.

[37] Aneks dotyczył włączenia do porozumienia odcinka drogi gminnej o nr 107706L, o dł. 1262 m.b.

W czterech przypadkach (Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach, Urząd Miasta i Gminy w Sycowie, Urząd Gminy Nowosolna) porozumień tych nie zawarto[38]. W ocenie NIK w tych przypadkach podjęte działania w celu zawarcia z wykonawcami dróg umów regulujących zasady usuwania skutków transportu materiałów masowych po drogach samorządowych były niewystarczające, bowiem nie angażowano inwestora. W sytuacji braku zainteresowania zawarciem takiej umowy ze strony wykonawcy, zarządca dróg powinien o tym fakcie powiadomić właściwy Oddział GDDKiA.

I tak np.:

- *W latach 2012–2014 Wójt Gminy Nowosolna jako zarządca drogi nie zawierał pisemnych porozumień ani umów z wykonawcami budowy odcinka autostrady A1 w zakresie sposobu korzystania z dróg gminnych przy transporcie sprzętu i materiałów budowlanych. Przedstawiciele wykonawcy uzgodnili ustnie z Wójtem możliwość sporadycznego korzystania (w miarę potrzeb) z odcinka (około 1,5 km) drogi gminnej 106312E (o nawierzchni tłuczniowej) łączącej drogę powiatową 1150E z miejscem budowy autostrady.*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach nie zawierał porozumień ani umów z wykonawcą odcinka drogi ekspresowej S17 w zakresie zasad korzystania i sposobów napraw dróg powiatowych (1514L, 1518L i 2517L). Zarząd wystosował do generalnego wykonawcy ww. inwestycji dwukrotnie (25 lipca 2011 r. i 5 sierpnia 2011 r.) pisma z zaproszeniem na spotkanie z przedstawicielami Zarządu Powiatu w Puławach i przedstawicielami PZD, w celu omówienia zasad korzystania z dróg powiatowych podczas budowy odcinka tej drogi ekspresowej i sposobów napraw uszkodzonych odcinków tych dróg. Przedstawiciele wykonawcy nie uczestniczyli w tym spotkaniu. Podjęte przez PZD działania w celu zawarcia z wykonawcą odcinka drogi S17 umowy regulującej zasady usuwania skutków transportu materiałów masowych po drogach powiatowych były niewystarczające. W sytuacji tej należało powiadomić inwestora tj. właściwy oddział GDDKiA.*
- *Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu nie przeprowadziła inwentaryzacji stanu DW340, DW448 oraz DW449 przed ich wykorzystaniem jako dróg dojazdowych do budowy drogi ekspresowej S8. DSDiK nie zawarła również porozumień z wykonawcami budowy drogi ekspresowej S8 w celu ustalenia wzajemnych praw i obowiązków związanych z wykorzystaniem dróg wojewódzkich na potrzeby budowy przedmiotowej drogi ekspresowej. W ocenie NIK rezygnacja z zawarcia stosownych porozumień z wykonawcami drogi ekspresowej S8 uniemożliwiła DSDiK realizację roszczeń odszkodowawczych wynikających wprost z odpowiedzialności kontraktowej (umownej), jednakże nie pozbawiła przy tym kontrolowanego możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone na drogach wojewódzkich w związku z budową S8 w reżimie odpowiedzialności deliktowej, z czego jednostka kontrolowana ostatecznie również nie skorzystała w przypadku degradacji DW 340.*

Z ustaleń kontroli u zarządców dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych wynika, że pięciu z nich (15,6%)[39] zawarło umowy (porozumienia) z generalnymi wykonawcami odcinków autostrad i dróg ekspresowych na korzystanie z dróg samorządowych z naruszeniem prawa w zakresie uzyskania ruchu pojazdów nienormatywnych. Ruch takich pojazdów jest dozwolony, jak stanowi art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym, jedynie pod warunkiem uzyskania zezwolenia na przejazd takich pojazdów wydanych w drodze decyzji administracyjnych[40]. Wykonawcy tych inwestycji uzyskiwali pozwolenia w porozumieniach. I tak:

- *Ustalono, że Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu zawarł w dniu 30 lipca 2010 r. umowę z wykonawcą autostrady A4 na odcinku Radymno–Korczowa na korzystanie przez pojazdy i maszyny, o nacisku przekraczającym 8 ton/oś, z czterech odcinków dróg powiatowych, o łącznej długości 17,15 km. Dyrektor PZD wyjaśnił, że zawarcie porozumienia i umowy podyktowane było względami praktycznymi ponieważ dotyczyło paru tysięcy pojazdów, dla których fizycznie nie byłoby możliwe wystawienie zezwolenia na każde z osobna.*

38 W pozostałych dwóch przypadkach nie było konieczności ich zawierania, ze względu na odstąpienie wykonawców od korzystania z dróg lokalnych.

39 Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu, Urząd Miejski w Bojanowie, Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu, Zarząd Dróg Powiatowych w Przemyślu.

40 Do dnia 19 października 2012 r. warunki i tryb wydawania zezwoleń określały przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2660), po tej dacie tryb wydawania decyzji w tym zakresie określa ustawa Prawo o ruchu drogowym.

- *Umową z dnia 28 lutego 2011 r. starosta przemyski zezwolił wykonawcy odcinka autostrady A4 na czasowe korzystanie z dróg powiatowych przez samochody i maszyny o nacisku przekraczającym 8 ton na oś. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że opłaty za ruch pojazdów nienormatywnych uzyskane w drodze decyzji administracyjnej nie pozwoliłyby na zabezpieczenie interesów powiatu w takim zakresie jakim wykonawca zobowiązał się w podpisanej umowie. Jedynym czynnikiem, który skłonił powiat do zawarcia przedmiotowej umowy, był czynnik ekonomiczny. Natomiast wicestarosta przemyski stwierdził m.in., że powiat podpisując ww. umowę przede wszystkim kierował się szeroko rozumianym interesem publicznym jakim była budowa autostrady, termin jej zakończenia oraz właściwa organizacja robót, w tym dowóz materiałów. Decyzja zezwalająca na przejazd pojazdów o nacisku osi przekraczającym 8 t, choć była sprzeczna z zapisami ustawy o drogach publicznych, mogąca doprowadzić do uszkodzeń wskazanych dróg, to umowa ta w pełni zabezpieczała interes powiatu. Zdaniem NIK władze samorządowe nie mogą podważać woli ustawodawcy, aby przejazdy pojazdów nienormatywnych regulowane były decyzjami administracyjnymi.*

3.3.3.2. Realizacja porozumień/umów z wykonawcami budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych

NIK pozytywnie ocenia sposób udokumentowania stanu dróg samorządowych przez 24 (spośród 32) zarządców dróg (75%), przed ich eksploatacją w związku z budową odcinków autostrad i dróg ekspresowych.

W przypadku dróg użytkowanych przy tych budowach zarządcy dróg samorządowych podejmowali działania w celu przywrócenia ich do stanu przed podjęciem eksploatacji lub zagwarantowania przejezdności. W okresie korzystania przez wykonawców z dróg lokalnych, wielokrotnie zwracano się do nich o naprawy nawierzchni użytkowanych dróg. Stan uszkodzeń dokumentowany był zarówno za pomocą dołączanych fotografii, jak i notatek służbowych. W większości przypadków monitorowano czy naprawy te zostały wykonane.

Jednak w ośmiu przypadkach działania te były niewystarczające. I tak np.:

- *W podpisanej umowie z 14 kwietnia 2011 r. przedstawiciele Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy oświadczyli, że przeprowadzili inwentaryzację stanu DW 252, 268, 265 i 269 z dokumentacją fotograficzną i opisem istniejącego stanu i stwierdzonych uszkodzeń. Umowa nie zawierała jednak załącznika potwierdzającego przeprowadzenie ww. inwentaryzacji;*
- *W Urzędzie Gminy w Sokolnikach zarządca drogi przed realizowaną budową wiaduktu w m. Walichnowy nie wykonał inwentaryzacji stanu technicznego drogi 118204E, którą odbywał się transport materiałów budowlanych. Nie okazano protokołu odbioru robót remontowych nawierzchni na tej drodze potwierdzającego wykonanie w lipcu 2013 r. przez Budimex SA naprawy, o której stanowiło porozumienie z 19 lipca 2013 r.;*
- *W Powiatowym Zarządzie Dróg w Jarosławiu nie w pełni zrealizowano warunki porozumienia z 17 września 2010 r. w zakresie wykonania ustalonych prac na obiekcie mostowym JNI 30001243, zlokalizowanym w ciągu drogi 1770R Kidałowice–Rokietnica, w związku z zakończeniem eksploatacji dróg przez wykonawcę. Nie sporządzono także wbrew postanowieniom zawartego porozumienia – protokołów odbioru wykonanych prac przez wykonawcę oraz dokumentów potwierdzających przekazanie powiatowi dróg wraz z poboczami i przepustami w stanie nie gorszym niż przed rozpoczęciem robót. Od wykonawcy nie wyegzekwowano inwentaryzacji stanu technicznego dwóch odcinków dróg lokalnych eksploatowanych przy budowie autostrady (1617R Kańczuga–Jarosław i 1787 Chłopice–Łowce–Radymno).*

3.3.3.3. Monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków autostrad i dróg ekspresowych oraz kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich

Zarządcy dróg prowadzili dodatkowy monitoring stanu technicznego dróg samorządowych zlokalizowanych w pobliżu budowanych dróg m.in., poprzez wykonywanie dodatkowych objazdów odcinków dróg. Zróżnicowany był sposób dokumentowania prowadzonych działań (od ich braku, poprzez notatki i zdjęcia, do protokołów technicznych).

W przypadku stwierdzenia złego stanu technicznego drogi konieczność przywrócenia nawierzchni do stanu właściwego była zgłaszana bezpośrednio wykonawcom robót.

Drogi wskazane w umowach czy porozumieniach wykorzystywane były przez wykonawców w różnym zakresie oraz z różną intensywnością. Zarządcy prowadzili w większości przypadków obszerną korespondencję, również za pośrednictwem oddziałów GDDKiA, mającą na celu wykonanie wszystkich zapisów zawartych zarówno w treści umów jak i porozumieniach (w trakcie prowadzonych prac budowlanych i po ich zakończeniu).

Także w przypadku stwierdzenia, że wykonawcy robót drogowych korzystali z dróg nie wskazywanych w porozumieniach, zwracano się do nich o naprawę i zaprzestanie korzystania z tych dróg. Działania te nie zawsze były skuteczne. I tak np.:

- *W związku z budową autostrady A4 stwierdzono, że na terenie gminy Chłopice eksploatowane były cztery drogi gminne poza zawartym porozumieniem. Podejmowane działania mające na celu wyegzekwowanie od wykonawcy naprawę tych dróg nie przyniosły rezultatu. Zakres wykonanych prac naprawczych na tych drogach sfinansowany został z budżetu gminy w łącznej kwocie 131,7 tys. zł. W wyjaśnieniu wójt gminy podał, że wielokrotnie zwracał się pisemnie i telefonicznie do firmy B. o zaprzestanie korzystania z tych dróg. Ponadto systematycznie były ustawiane znaki drogowe ograniczające masę całkowitą pojazdów, a zakazy te były notorycznie łamane;*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu nie wyegzekwował od wykonawców autostrady A4 naprawy zniszczeń na 7 drogach powiatowych (o łącznej długości 24,6 km) eksploatowanych w związku z budową autostrady, nie objętych porozumieniem lub umową. Dotyczyło to szczególnie drogi Nr 1771 R Mokra–Jankowice–Chłopice na odcinku Jankowice–Mokra o długości ok. 3 km, na której powstałe zniszczenia zagrażały bezpieczeństwu użytkowników, o czym informowali m. in. mieszkańcy wsi Jankowice.*

U 20[41] zarządców (62,5% 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 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 nosi znamiona wykroczenia określonego w art. 93 pkt 8 tej ustawy[42]. Zarządcy dróg wyjaśniali, że przyczyną nieprowadzenia tych kontroli było w większości przypadków nieznajomości przepisów obowiązujących w tym zakresie przez osoby odpowiedzialne oraz pracowników posiadających stosowne uprawnienia budowlane, a także brak 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.

Zaniechanie prowadzenia kontroli skutkowało m.in. brakiem właściwego udokumentowania zniszczeń odcinków dróg lokalnych dokonanych w związku z budową dróg krajowych oraz zwiększeniem zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Odpowiedzialnymi za brak okresowych kontroli dróg byli zarówno dyrektorzy poszczególnych zarządów dróg (dla dróg wojewódzkich i powiatowych), jak i wójtowie oraz burmistrzowie (dla dróg gminnych).

41 Zarząd Dróg Powiatowych w Aleksandrowie Kujawskim z siedzibą w Odolionie, Urząd Gminy Waganiec, Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku z siedzibą w Jarantowicach, Urząd Gminy Lubanie, Urząd Gminy Jastków, Urząd Gminy Kurów, Starostwo Powiatowe w Łodzi, Urząd Gminy Nowosolna, Powiatowy Zarząd Dróg w Wieruszowie, Urząd Gminy w Sokolnikach, Urząd Miejski w Bojanowie, Urząd Miasta i Gminy w Pobiedziskach, Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu, Urząd Gminy Pawłosiów, Zarząd Dróg Powiatowych w Przemyślu, Urząd Gminy w Stubnie, Urząd Gminy Chłopice, Urząd Gminy w Radymnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Trzebnicy, Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy.

42 Stosowne zawiadomienia do powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego są opracowywane przez NIK.

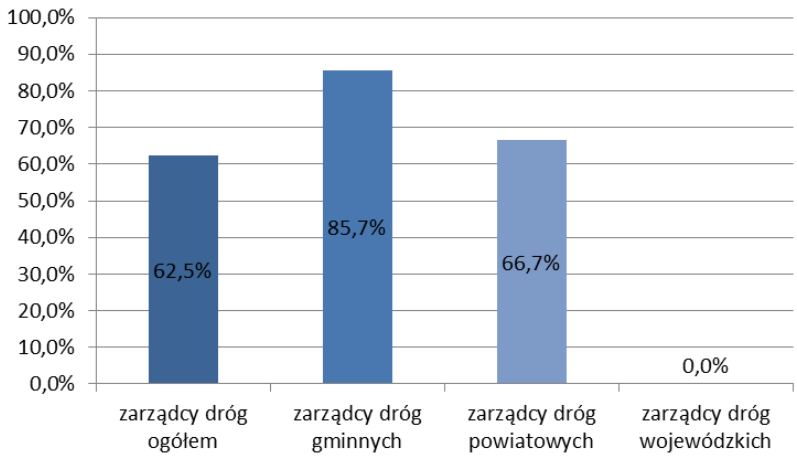
Przykładowo:

- *Zarządca dróg Gminy Żmigród w badanym okresie nie zrealizował obowiązku przeprowadzenia kontroli okresowych jednorocznych i pięcioletnich stanu technicznego wszystkich dróg gminnych oraz obiektów mostowych. W latach 2012–2014 (i do zakończenia niniejszej kontroli NIK) kontrolami okresowymi rocznymi i pięcioletnimi nie objęto żadnej drogi gminnej z zarządzanego zasobu Gminy Żmigród. W okresie tym okresowej kontroli poddano jedynie dwa z 34 zarządzanych przez Urząd obiektów mostowych. Były to kontrole okresowe roczne i zostały przeprowadzone w 2014 r. Kierownik Referatu wyjaśnił, że kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych nie prowadzono dotychczas regularnie. Kontrole prowadził pracownik, który nie posiadał odpowiednich uprawnień budowlanych. Pracownik ten wstępnie kwalifikował stan techniczny tych obiektów i na tej podstawie zlecano ewentualne ekspertyzy i podejmowano decyzje o remoncie. Taka praktyka nie wyczerpuje obowiązku wynikającego z wyżej wskazanych przepisów ustawy o drogach publicznych i ustawy Prawo budowalne;*
- *drogi gminne na obszarze Gminy Pawłosiów nie były poddawane okresowym kontrolom.* ***Wójt Gminy wyjaśnił, iż kontrole okresowe roczne i pięcioletnie nie były przeprowadzane przez niedopatrzenie pracownika.***

U pozostałych 12 zarządców (37,5% objętych kontrolą) przeglądy te przeprowadzano, a ich wyniki były wykorzystywane zarówno w zakresie utrzymania, jak i zapobiegania ich niszczeniu.

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, zarządców dróg powiatowych i zarządców dróg wojewódzkich przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 2
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 NIK na podstawie wyników kontroli.

3.3.3.4. Prowadzenie książek drogi i dzienników objazdu dróg

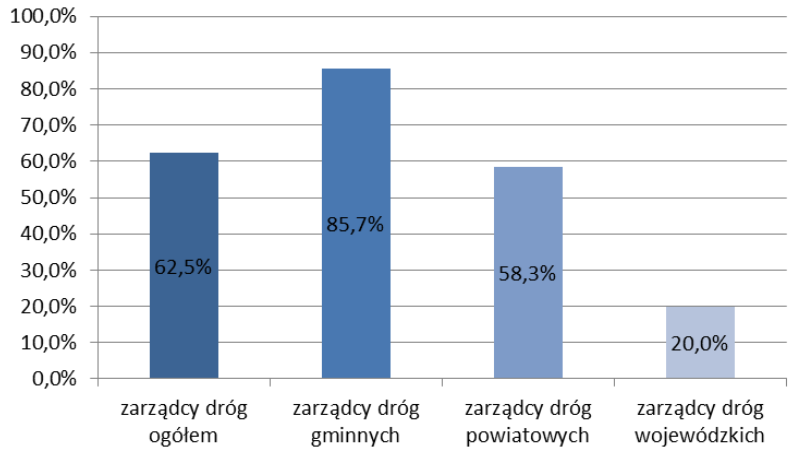
W książkach drogi i dziennikach objazdu dróg dokonuje się wpisów o przeprowadzanych badaniach i kontrolach stanu technicznego, remontach i przebudowach, w całym okresie użytkowania dróg. Brak pełnej wiedzy o stanie technicznym dróg ogranicza zarządcom możliwość należytego wykonywania czynności związanych z bieżącym utrzymaniem (w tym także ochroną ich stanu technicznego), remontami, przebudową, a także budową nowych dróg.

20[43] zarządców dróg (62,5% skontrolowanych) w ogóle nie prowadziło książek drogi albo zapisy w nich były niekompletne lub nieaktualne. U 19[44] zarządców (59,4% skontrolowanych) 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 Lubanie, nie prowadził książek dróg gminnych oraz dziennika objazdu tych dróg. Była z-ca Wójta podała, że taki stan zastała, a przez okres zajmowania stanowiska tych czynności nie udało się zrealizować.*
- *W Urzędzie Gminy Jastków dla zarządzanych gminnych dróg publicznych (poza drogą 106021L) nie prowadzono książek drogi. Dla dwóch mostów, będących w zarządzie gminy, nie prowadzono książek obiektu mostowego. Wójt gminy wyjaśniła, że jeszcze w bieżącym roku urząd podejmie działania w celu założenia wszystkich wymaganych książek. W urzędzie nie prowadzono także dziennika objazdu dróg. Wójt gminy wyjaśniła, że przyczyną nieprowadzenia dziennika objazdów dróg było to, że dotychczas w urzędzie sprawami drogowymi zajmowała się jedna osoba.*
- *W Zarządzie Dróg Powiatowych w Lublinie prowadzono elektronicznie książki 10 objętych kontrolą dróg powiatowych[45]. Nie dokonano w nich stosownych wpisów o przeprowadzonych, w latach 2013 r. i 2014 r. kontrolach okresowych stanu technicznego dróg.* ***Dyrektor ZDP nie potrafił podać przyczyn niedokonywania ww. wpisów.***

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

Wykres nr 3
Procentowy udział skontrolowanych zarządców dróg nieprowadzących książek drogi lub prowadzących je niekompletnie (do ogółu skontrolowanych zarządców danej kategorii)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[43] Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, Zarząd Dróg Powiatowych w Aleksandrowie Kujawskim z siedzibą w Odolionie, Urząd Gminy Waganiec, Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku z siedzibą w Jarantowicach, Urząd Gminy Lubanie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Urząd Gminy Jastków, Urząd Gminy Kurów, Starostwo Powiatowe w Łodzi, Urząd Gminy w Sokolnikach, Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu , Urząd Miejski w Bojanowie, Urząd Miasta i Gminy w Pobiedziskach, Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu, Urząd Gminy Pawłosiów, Zarząd Dróg Powiatowych w Przemyślu, Urząd Gminy w Stubnie, Urząd Gminy Chłopice, Urząd Gminy w Radymnie, Urząd Miejski w Żmigrodzie.

[44] Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, Zarząd Dróg Powiatowych w Aleksandrowie Kujawskim z siedzibą w Odolionie, Urząd Gminy Waganiec, Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku z siedzibą w Jarantowicach, Urząd Gminy Lubanie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Urząd Gminy Jastków, Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach, Urząd Gminy Kurów, Starostwo Powiatowe w Łodzi, Urząd Gminy Nowosolna, Urząd Gminy w Sokolnikach, Urząd Miejski w Bojanowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu, Urząd Gminy Pawłosiów, Urząd Gminy w Stubnie, Urząd Gminy Chłopice, Urząd Gminy w Radymnie, Urząd Miejski w Żmigrodzie.

[45] Nr 1524L, Nr 1548L, Nr 2201L, Nr 2209L, Nr 2210L, Nr 2211L, Nr 2213L, Nr 2216L, Nr 2263L, Nr 2264L.

Kontrola wykazała, że u zarządców dróg gminnych sprawami z zakresu ich utrzymania zajmował się w większości przypadków jeden lub dwóch pracowników, którzy wykonywali również inne zadania merytoryczne np. z zakresu gospodarki komunalnej.

3.3.3.5. Zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych

W trakcie budowy odcinków dróg szybkiego ruchu zarządcy dróg samorządowych przeprowadzali weryfikację istniejącego na własnej sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji, jak również jego stanu technicznego. Spośród 32 skontrolowanych zarządców dróg samorządowych u dziewięciu[46] (28,1%) stwierdzone w toku oględzin przypadki lokalizacji znaków drogowych niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu, bądź niezgodnie z wymogami wynikającymi z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. Nieprawidłowości te polegały w szczególności na:

- niezgodności oznakowania z zatwierdzonymi stałymi organizacjami ruchu,
- umieszczaniu 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.

Przykładowo:

- *W wyniku oględzin w dniu 25 czerwca 2015 r. na DW 268 od km 0+000 do km 10+883 stwierdzono ustawienie znaku ograniczenie prędkości B-33 (do 60 km/h) w km 3+620 po stronie prawej. Znak ten ustawiono 6 kwietnia 2011 r. i do dnia oględzin nie występował on w zatwierdzonej organizacji ruchu. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Zastępca Dyrektora ds. Technicznych Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy wyjaśnił, że zgodnie z art. 20 pkt 12 i 14 ustawy drogach publicznych ZDW ma obowiązek przeciwdziałać niszczeniu dróg przez ich użytkowników wprowadzając ograniczenia. Do takiego niszczenia dochodziło podczas prowadzenia transportów przy budowie autostrady. O podjętym działaniu poinformowano Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Po zakończeniu budowy autostrady dla bezpieczeństwa użytkowników drogi z uwagi na liczne ubytki i zniszczone krawędzie jezdni oraz lokalnie zaniżone pobocza ww. znak pozostawiono przy drodze.*

3.3.3.6. Współdziałanie gminnych, powiatowych i wojewódzkich zarządców dróg z zarządcą dróg krajowych

Zarządcy dróg samorządowych nie mieli pełnej wiedzy na temat przedsięwzięć GDDKiA realizowanych na ich terenie. W bardzo ograniczonym zakresie brali udział w planowaniu tych inwestycji. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że oddziały GDDKiA w zróżnicowany sposób współdziałały z zarządcami dróg lokalnych w tym zakresie. Współpraca ta zróżnicowana była zarówna ze względu na właściwość miejscową oddziałów GDDKiA, jak i poszczególne inwestycje.

Przykładowo:

- *Starosta Kutnowski negatywnie ocenił współpracę z Oddziałem GDDKiA w Łodzi, stwierdzając że Oddział ten podchodził w sposób lekceważący do kierowanych do niego pism oraz telefonicznych interwencji pracowników Starostwa Powiatowego w Kutnie w sprawach dotyczących zniszczeń dróg powiatowych przy transporcie materiałów na budowę odcinka autostrady A1 na odcinku Kowal–Piątek. W ocenie NIK, informacje o zobowiązaniach wykonawców robót przy budowie autostrad i dróg ekspresowych, można by wcześniej przesłać do wszystkich jednostek samorządowych (gmin, powiatów, województwa), przez które będzie przebiegać budowana droga, nie czekając na rozstrzygnięcie przetargu oraz informacji od wybranego wykonawcy o zadeklarowanej trasie*

[46] Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach, Starostwo Powiatowe w Łodzi, Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, Urząd Miejski w Bojanowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy.

transportu materiałów na plac budowy. Za co najmniej wątpliwe, należy uznać założenie, że zasady ogólne zawarte w FIDIC są powszechnie znane. Oddział GDDKiA w Łodzi przed rozpoczęciem realizacji kontraktów nie prowadził akcji informacyjnej wśród samorządów (gmin, powiatów, województwa), o zobowiązaniach wykonawców robót przy budowie autostrad i dróg ekspresowych (wynikających z dokumentów kontraktowych), w przypadkach ewentualnych uszkodzeń, lub zniszczeń dróg lokalnych, w trakcie prowadzenia robót drogowych. Dyrektor Oddziału wyjaśniła, m.in. że zasady ogólne zawarte w FIDIC są powszechnie znane.

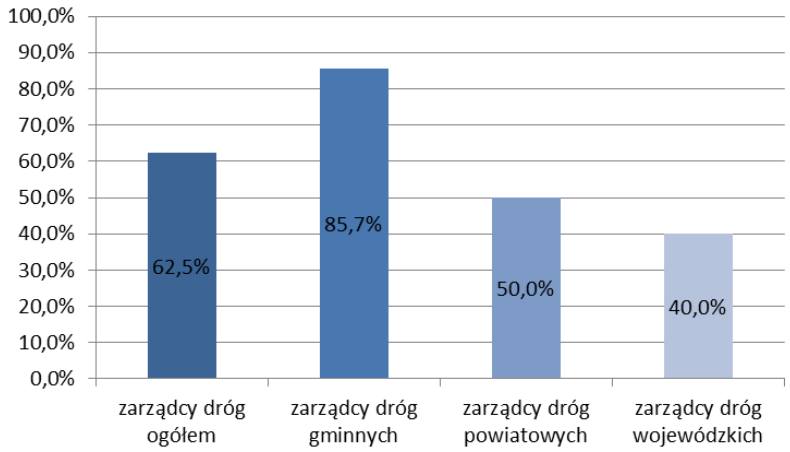
3.3.3.7. Plany rozwoju sieci drogowej

Większość zarządców dróg nie opracowała projektów planów rozwoju sieci drogowej. Na 32 skontrolowanych zarządców dróg 20[47] (62,5%) 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 szczególnie na obszarach gmin i powiatów.
Stosownymi przykładami są:

- *Gmina Pobiedziska – do działań w zakresie opracowania projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych Burmistrz przystąpił dopiero w I kwartale 2015 r. Zastępca Burmistrza wskazał, że do marca 2015 r. gmina opierała rozwój sieci dróg na dokumentach strategicznych takich jak: strategia rozwoju miasta, wieloletnie programy inwestycyjne oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wyjaśnił, że brak planu rozwoju sieci drogowej był spowodowany nieokreśleniem w ustawie o drogach publicznych formy i kształtu ww. dokumentu. W konsekwencji uznano że ww. dokumenty strategiczne w sposób wystarczający obejmują projekt rozwoju sieci dróg gminnych.*
- *Gmina Stubno – według wyjaśnień Wójta Gminy, przyczyną tego stanu rzeczy był brak środków finansowych w budżecie gminy.*

Liczbę skontrolowanych zarządców dróg nieposiadających planu rozwoju sieci drogowej (w ujęciu procentowym), w podziale na zarządców dróg gminnych, zarządców dróg powiatowych i zarządców dróg wojewódzkich, przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 4
Procentowy udział skontrolowanych zarządców dróg nieposiadających planu rozwoju sieci drogowej (do ogółu skontrolowanych zarządców danej kategorii)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[47] Urząd Gminy Waganiec, Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku z siedzibą w Jarantowicach, Urząd Gminy Lubanie, Urząd Gminy Jastków, Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach, Urząd Gminy Kurów, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi, Starostwo Powiatowe w Łodzi, Urząd Gminy Nowosolna, Urząd Gminy w Sokolnikach, Urząd Miejski w Bojanowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Poznaniu, Urząd Miasta i Gminy w Pobiedziskach, Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu, Urząd Gminy w Stubnie, Urząd Gminy w Radymnie, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, Urząd Miejski w Żmigrodzie, Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy, Urząd Miasta i Gminy w Sycowie.

3.3.3.8. Sprawozdawczość w zakresie stanu sieci drogowej.

26 (spośród 32) skontrolowanych zarządców dróg (81,2%) terminowo i rzetelnie sporządzała i przekazywała (do końca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego), do GDDKiA, roczne informacje o sieci dróg publicznych. Pozostałych sześciu zarządców sprawozdań tych nie przekazało w ogóle lub przekazane sprawozdania zawierały dane nie zgodne z ewidencją dróg[48]. Głównymi przyczynami tych nieprawidłowości były przede wszystkim braki w ewidencji i zaniedbania pracowników.

[48] Urząd Gminy Waganiec, Urząd Gminy Jastków, Urząd Gminy Kurów, Urząd Gminy w Sokolnikach, Urząd Miasta i Gminy w Pobiedziskach, Urząd Miasta i Gminy w Sycowie.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

W trakcie przygotowania kontroli P/15/094 „Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych" zostały wykorzystane ustalenia kontroli P/13/169 „Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych*"[49]; kontroli rozpoznawczej R/14/012 „Działania administracji rządowej i samorządowej w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych" przeprowadzonej w I kwartale 2015 r. oraz Panelu ekspertów[50], który potwierdził społeczną ważność podejmowanego problemu.

Dla przygotowania kontroli wykorzystane zostały również liczne doniesienia prasowe oraz skargi, kierowane do organów administracji państwowej i samorządowej (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, w oparciu o dane o realizowanych inwestycjach drogowych oraz zmianach wykonawców robót w zakresie budowy autostrad i dróg ekspresowych.

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 wnioski dotyczące kontrolowanego obszaru.

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

- przeprowadzania akcji informacyjnej wśród samorządów, o zobowiązaniach wykonawców robót przy budowie autostrad i dróg ekspresowych, w przypadkach uszkodzeń, lub zniszczeń dróg lokalnych;
- rozważenia możliwości wystąpienia do Policji i Inspekcji Transportu Drogowego, o wzmożenie kontroli dróg lokalnych, które są intensywnie wykorzystywane przez wykonawców autostrad i dróg ekspresowych;
- dokonywania zmiany zakresu rzeczowego umów w formie przewidzianej tymi umowami (tj. z zachowaniem formy pisemnej);
- prowadzenia książek drogi i dziennika objazdu dróg, a także przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg;
- podejmowania inicjatywy w sprawie opracowywania projektów planu rozwoju sieci drogowej;
- terminowego przekazywania do GDDKiA rocznych sprawozdań o stanie dróg.

Do wystąpień pokontrolnych wniesiono trzy zastrzeżenia[51]. Kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o realizacji wniosków pokontrolnych. Z nadesłanych odpowiedzi wynika, m.in., że: założono brakujące książki drogi oraz książki objazdu dróg, przystąpiono do realizacji kontroli okresowych stanu technicznego dróg.

---

49 Numer ewidencyjny 177/2013/P/13/169/LPO.

50 Zorganizowanego w dniu 6 marca 2015 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Poznaniu, w związku z tą kontrolą. Zasadniczym celem panelu była wymiana poglądów między przedstawicielami nauki i praktyki, związanymi z szeroko rozumianym drogownictwem, na temat zagadnień będących przedmiotem kontroli NIK (sprawozdanie z Panelu ekspertów stanowi załącznik nr 3 do Informacji).

51 Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego wniósł po. Generalnego Dyrektora GDDKiA, Dyrektor Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu oraz Kierownik Powiatowego Zarządu Dróg w Rawiczu. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone.

Spośród sformułowanych 119 wniosków pokontrolnych, zrealizowano 57. W trakcie realizacji były 43 wnioski, a 19 wniosków pozostało do zrealizowania[52].
Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 426.034,89 zł. Na tę kwotę składały się głownie finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości.

Zdjęcie nr 4
Budowa drogi S5 odcinek Gniezno–Żnin

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

[52] Stan na 7 grudnia 2015 r.

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.	Delegatura	Nazwa jednostki kontrolowanej	Kierownik jednostki na dzień zakończenia kontroli	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK[53]
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	**1.** Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy ul. Fordońska 6, 85-085 Bydgoszcz	Mirosław Jagodziński, Dyrektor Oddziału	pozytywna
		2. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy ul. Fordońska 6, 85-085 Bydgoszcz	Mirosław Kielnik, Dyrektor Zarządu	opisowa
		3. Zarząd Dróg Powiatowych w Aleksandrowie Kujawskim z siedzibą w Odolionie ul. Szosa Ciechocińska 22, 87-700 Aleksandrów Kujawski	Jacek Kowalewski, Dyrektor Zarządu	opisowa
		4. Urząd Gminy Waganiec ul. Dworcowa 11, 87-731 Waganiec	Piotr Kosik, Wójt	opisowa
		5. Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku z siedzibą w Jarantowicach Jarantowice 5, 87-850 Choceń	Tadeusz Wiśniewski, Dyrektor Zarządu	opisowa
		6. Urząd Gminy Lubanie Lubanie 28A, 87-732 Lubanie	Larysa Krzyżańska, Wójt	opisowa (wskazano osobno elementy ocenione pozytywnie i negatywnie)
2.	Delegatura NIK w Lublinie	**1.** Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie ul. Ogrodowa 21, 20-075 Lublin	Anna Wysocka, Dyrektor Oddziału	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		2. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie ul. Turystyczna 7a, 20-207 Lublin	Andrzej Gwozda, Dyrektor Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		3. Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach ul. Żeromskiego 3, 24-200 Bełżyce	Janusz Watras, Dyrektor Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		4. Urząd Gminy Jastków Panieńszczyzna ul. Chmielowa 3, 21-002 Jastków	Teresa Kot, Wójt	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		5. Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach ul. Składowa 1a, 24-100 Puławy	Anna Nizioł, Dyrektor Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		6. Urząd Gminy Kurów ul. Lubelska 35, 24-170 Kurów	Stanisław Wójcicki, Wójt	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

[53] Opisową formę oceny ogólnej kontrolowanej działalności stosowano wtedy, gdy działania lub stwierdzone nieprawidłowości w poszczególnych obszarach objętych kontrolą nie dawały podstaw do ogólnej oceny pozytywnej, jak również nie uzasadniały wydania ogólnej oceny negatywnej.

Lp.	Delegatura	Nazwa jednostki kontrolowanej	Kierownik jednostki na dzień zakończenia kontroli	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK[53]
3.	Delegatura NIK w Łodzi	**1.** Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi ul. Irysowa 2, 91-857 Łódź	Iwona Zatorska-Sytyk, Dyrektor Oddziału	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		2. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi ul. Sienkiewicza 3, 90-113 Łódź	Mirosław Szychowski, Dyrektor Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		3. Starostwo Powiatowe w Łodzi ul. Sienkiewicza 3, 90-954 Łódź	Andrzej Opala, Starosta	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		4. Urząd Gminy Nowosolna ul. Rynek Nowosolna 1, 92-703 Łódź	Piotr Szcześniak, Wójt	opisowa
		5. Powiatowy Zarząd Dróg w Wieruszowie ul. Ludwika Waryńskiego 14, 98-400 Wieruszów	Andrzej Drzazga, Dyrektor Zarządu	pozytywna
		6. Urząd Gminy w Sokolnikach ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 1, 98-420 Sokolniki	Sylwester Skrzypek, Wójt	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	**1.** Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa	Tomasz Rudnicki, po. Generalnego Dyrektora	opisowa
		2. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu ul. Siemiradzkiego 5a, 60-763 Poznań	Ryszard Sikora, Dyrektor Oddziału	opisowa
		3. Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu ul. Wilczak 51, 61-623 Poznań	Paweł Katarzyński, po. Dyrektora Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		4. Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu ul. Podmiejska 10, 63-900 Rawicz	Henryk Lipowczyk, Kierownik Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		5. Urząd Miejski w Bojanowie ul. Rynek 12, 63-940 Bojanowo	Maciej Dubiel, Burmistrz	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		6. Zarząd Dróg Powiatowych w Poznaniu ul. Zielona 8, 61-851 Poznań	Marek Borowczak, Dyrektor Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonej nieprawidłowości
		7. Urząd Miasta i Gminy w Pobiedziskach ul. Kościuszki 4, 62-010 Pobiedziska	Dorota Nowacka, Burmistrz	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Lp.	Delegatura	Nazwa jednostki kontrolowanej	Kierownik jednostki na dzień zakończenia kontroli	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK[53]
5.	Delegatura NIK w Rzeszowie	**1.** Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie ul. Legionów 20, 35-959 Rzeszów	Wiesław Kaczor, Dyrektor Oddziału	pozytywna
		2. Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie ul. Boya Żeleńskiego 19 a, 35-105 Rzeszów	Piotr Miąso, po. Dyrektora Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		3. Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu ul. Jana Pawła II 17, 37-500 Jarosław	Janusz Obłoza, Dyrektor Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		4. Urząd Gminy Pawłosiów Pawłosiów 88, 37-500 Jarosław	Mariusz Reń, Wójt	opisowa
		5. Zarząd Dróg Powiatowych w Przemyślu Plac Dominikański 3, 37-700 Przemyśl	Janusz Hołyszko, Dyrektor Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		6. Urząd Gminy w Stubnie Stubno 69A, 37-723 Stubno	Janusz Słabicki, Wójt	opisowa
		7. Urząd Gminy Chłopice Chłopice 149a, 37-561 Chłopice	Andrzej Czyż, Wójt	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		8. Urząd Gminy w Radymnie ul. Lwowska 38, 37-550 Radymno	Bogdan Szylar	negatywna
6.	Delegatura NIK we Wrocławiu	**1.** Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu ul. Lotnicza 24, 54-155 Wrocław	Robert Radoń, Dyrektor Oddziału	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		2. Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu ul. Krakowska 28, 50-425 Wrocław	Leszek Loch, Dyrektor	negatywna
		3. Zarząd Dróg Powiatowych w Trzebnicy ul. Wrocławska 9, 55-100 Trzebnica	Paweł Kaźmierczak, p.o. Dyrektora Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		4. Urząd Miejski w Żmigrodzie Plac Wojska Polskiego 2–3, 55-140 Żmigród	Robert Lewandowski, Burmistrz	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		5. Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy ul. Wojska Polskiego 52c, 56-400 Oleśnica	Marzena Graczyk, Dyrektor Zarządu	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		6. Urząd Miasta i Gminy w Sycowie ul. Mickiewicza 1, 56-500 Syców	Sławomir Kapica, Burmistrz	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Zestawienie ocen:

- pozytywna – 3 jednostki,
- pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości – 24,
- negatywna – 2 jednostki,
- opisowa – 10 jednostek.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 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 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
6. 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 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.).
11. 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.).
12. 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).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
14. 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.).
15. 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).
16. 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.).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

Skrócone sprawozdanie z Panelu ekspertów[54]

zorganizowanego w dniu 6 marca 2015 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Poznaniu, w związku z prowadzeniem kontroli „Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych"

Zasadniczym celem panelu była wymiana poglądów między przedstawicielami nauki i praktyki, związanymi z szeroko rozumianym drogownictwem. W panelu udział wzięli:

- dr hab. Agnieszka Ziomek z Katedry Polityki Gospodarczej i Samorządowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu;
- Michał Perliński, Naczelnik Wydziału Programowania i Współpracy Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju;
- Marcin Nowacki, Zastępca Dyrektora Departamentu Realizacji Inwestycji Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) w Warszawie;
- Ryszard Sikora, Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu i Alina Cieślak, Rzecznik Prasowy Oddziału;
- prof. dr hab. inż. Arkadiusz Madaj, Dyrektor Instytutu Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej;
- prof. dr hab. inż. Leszek Rafalski, Dyrektor Instytutu Badawczego Dróg i Mostów (IBDiM) w Warszawie;
- dr hab. Rafał Szczepaniak, Katedra Prawa Cywilnego, Handlowego i Ubezpieczeniowego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- Tomasz Orłowski, Dyrektor Biura Polskiego Kongresu Drogowego (PKD);
- Andrzej Płonka, Starosta Bielski, Wiceprezes i Członek Zarządu Związku Powiatów Polskich;
- podinsp. Artur Zawadzki, Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji;
- mł. insp. Stanisław Małecki, Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu (wraz z podkom. Tomaszem Michalskim);
- Sławomir Nastał, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Poznaniu;

Wybrane, najważniejsze z punktu widzenia celów kontroli, wypowiedzi uczestników dotyczyły:

Dr hab. Agnieszka Ziomek omówiła **znaczenie infrastruktury drogowej dla rozwoju lokalnego.** W wypowiedzi zaznaczyła iż procesy osiedleńcze przebiegają głównie wzdłuż dróg krajowych i lokalnych w całej Unii Europejskiej. Tej tendencji nie da się zmienić i jest ona obecna od co najmniej 300 lat w Europie. Zachowanie dobrostanu sieci dróg towarzyszących głównym szlakom komunikacyjnym jest więc celem priorytetowym dla utrzymania poziomu przedsiębiorczości i stanu zasiedlenia jednostek lokalnych, a szczególnie tych położonych poza obszarem oddziaływania aglomeracji miejskich. Jakość i przepustowość dróg, to także czynnik rozprzestrzeniania się rozwoju na tereny peryferyjne, według tendencji polaryzacji i dyfuzji rozwoju gospodarczego w Polsce. Ponadto, samorząd to główny dysponent przestrzeni jednostki lokalnej w zakresie zagospodarowania przestrzennego i kontroli prac pod względem ich zgodności z planem. Konkuruje on z „rynkiem" o zarządzanie nią, dlatego planowanie strategiczne w celu zapobieżenia negatywnym efektom towarzyszącym budowie dróg, należałoby wesprzeć poprzez analityczną weryfikację przyszłych zdarzeń i zagrożeń (metodą konstrukcji scenariuszy foresight), z uwzględnieniem cech komplementarności i zrównoważenia procesów, zgodnie z wytycznymi strategii „Europa 2020".

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

Michał Perliński w prezentacji pt. **„Działania mające na celu przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych"** wskazał, że w kontraktach z firmami wykonawczymi na budowę dróg, GDDKIA zawiera zobowiązania wykonawców do podpisania odpowiednich umów lub porozumień z władzami samorządowymi w sytuacji, gdy wykonawca zamierza korzystać z dróg lokalnych. Podkreślił, że realizacja umów i porozumień należy do tych dwóch stron. Nawiązując do roku 2011, kiedy to ówczesny resort infrastruktury wystąpił z propozycją do Ministra Finansów(na rok 2012), aby w związku z intensywnie realizowanym Programem Budowy Dróg Krajowych, zadania związane z naprawą i przebudową dróg lokalnych uszkodzonych w związku z budową lub przebudową dróg krajowych dofinansować z rezerwy subwencji ogólnej. Zwrócił uwagę, że propozycja ta nie została zaakceptowana przez resort finansów z uwagi na zapis w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, stanowiący że to zarządca drogi zobowiązany jest do przeciwdziałania niszczeniu dróg przez ich użytkowników. Wskazał ponadto na dotychczasowe efekty realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych" i działania mające na celu kontynuację tego Programu.

Marcin Nowacki omówił **działania administracji rządowej i samorządowej w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych, w aspekcie regulacji prawnych i podziału ryzyka w kontraktach zawieranych przez GDDKiA.** Stwierdził, że kwestie dostępu do placu budowy oraz transportu materiałów zostały uregulowane w warunkach kontraktowych, opracowanych na podstawie wzorca międzynarodowych warunków kontraktowych FIDIC, a warunki kontraktowe zakładają podział ryzyka pomiędzy wykonawcę i inwestora (tzw. „matryca ryzyk"). Została ona opracowana w drodze dialogu z branżą budowlaną i odzwierciedla realną pozycję oraz rolę wykonawcy drogi i jej inwestora. Podział ten jest w szczególności adekwatny do obowiązków przypisanych każdej ze stron, zgodnie z duchem FIDIC. Warunki kontraktowe dla zadań inwestycyjnych ujętych w „nowej perspektywie finansowania" zakładają przejęcie przez inwestora części istotnych ryzyk. Autor stwierdził, że takie elementy jak: wprowadzenie waloryzacji płatności za materiały na placu budowy, poprawa płynności poprzez zaliczki i uelastycznienie techniczne kontraktu (inżynieria wartości), tworzą warunki do odpowiedniego rozłożenia ryzyka pomiędzy stronami. Wykonawca powinien dysponować swoistym „handicapem", pozwalającym na rzetelną realizację jego zobowiązań kontraktowych, w tym na intensyfikację działań w zakresie dbałości o trasy dostępu do budowy. Aby dotrzeć na plac budowy, wykonawca porusza się po drogach publicznych, z wykorzystaniem pojazdów normatywnych i przy poszanowaniu przepisów ruchu drogowego i do niego należy taka organizacja transportu aby wywołać możliwie mały negatywny wpływ na użytkowane drogi publiczne, a także na infrastrukturę je okalającą oraz sąsiadującą z tymi drogami własność prywatną. Przedstawicielem zamawiającego, który czuwa nad wypełnianiem zobowiązań kontraktowych jakie wziął na siebie wykonawca, jest inżynier kontraktu. Ponadto autor wskazał, że w celu zminimalizowania ryzyka finansowego w przedmiotowym zakresie, wykonawca korzysta z pomocy instytucji ubezpieczeniowych. Odnosząc się do warunków brzegowych gwarantujących sukces stron inwestycji, **Marcin Nowacki** stwierdził, że specyfika problemów związanych z dostępem do placu budowy i transportem materiałów dla zagwarantowania „sukcesu" w tej materii wymaga jednak spełnienia kilku warunków brzegowych. Najważniejsze z nich to: współpraca pomiędzy wykonawcą, samorządem lokalnym, inżynierem kontraktu, zamawiającym i Policją. Wskazał też na właściwe dokumentowanie procesu – jasne i sformalizowane umowy pomiędzy stronami

oraz rzetelną inwentaryzację wstępną i bieżący monitoring. Omawiając podział ról w zakresie zapewnienia odpowiedniej dbałości o drogi publiczne wskazał, że rolą inwestora jest bycie moderatorem współpracy pomiędzy stronami.

Prof. dr hab. inż. Arkadiusz Madaj w prezentacji pt. **„Nośność i trwałość istniejących mostów w świetle zwiększonego obciążenia"**, przybliżył na przykładzie budowy odcinka autostrady A2 Poznań–Nowy Tomyśl (budowanego pod jego naukowym nadzorem) zagadnienia z zakresu przestrzegania przez wykonawców warunków budowy, określonych w umowach, o których mówił Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu. Wskazał, że poza odcinkami dróg ekspresowych i autostrad budowanych w ciągu ostatnich 15–20 lat, istnieje sieć istniejących dróg lokalnych, powiatowych i gminnych (w tym inżynierskich obiektów drogowych w ich ciągach), która powstawały w latach 1945–1985 r., kiedy to obowiązywało kilka sukcesywnie zmienianych norm dla projektowania mostów a dziś obowiązują następne zmiany. Nośności projektowe tamtych mostów były zdecydowanie mniejsze od współczesnych, co jest szczególnie ważne w kontekście zwiększającego się ruchu na drogach i tego, co się dzieje przy budowie autostrad i dróg ekspresowych. Autor prezentacji wskazał, że przy budowie ww. odcinka autostrady A2, drogi lokalne były intensywnie niszczone a niewielkie mosty i przepusty – narażone na niedopuszczalne obciążenia. Normatyw nośności z początków wspomnianego okresu dla mostów to maksimum 20–30 t (w zależności od okresu, których mosty były budowane) i to na drogach pierwszej klasy, na dodatek drogi powiatowe były zazwyczaj drugiej lub trzeciej klasy (normatyw nośności 10–15 t). Trzeba uwzględniać fakt, że tego typu obiekty są dziś eksploatowane przy budowie autostrad i dróg ekspresowych, co musi prowadzić do przyspieszonego zniszczenia tych obiektów, a w konsekwencji – do konieczności rychłej ich przebudowy. Zdaniem **prof. Madaja** mylne jest przy tym przekonanie, że skoro przejazd pojazdu ponadnormatywnego przez most nie zostawia na nim widocznych skutków i nie wydarzyła się katastrofa, to wszystko jest w porządku a most ma wystarczającą nośność. Trzeba mieć świadomość, że istnieje pojęcie nośności doraźnej i nośności trwałej. Eksploatując mosty w perspektywie kilkudziesięcioletniej musimy mieć świadomość, że za kilkanaście lat dany obiekt będzie musiał być rozebrany wskutek nadmiernej eksploatacji, a to zrodzi koszty, aktualnie nieuwzględniane przy budowie autostrad i dróg ekspresowych. Ponadto, poza nadmiernym obciążeniem bardzo istotna jest częstotliwość przejazdu przez most takich pojazdów i ma ona również zasadnicze znaczenie dla jego trwałości, rozumianej jako czas eksploatacji w sposób bezpieczny przy spełnianiu wymagań co do nośności, przepustowości itp. Istotnym pojęciem jest więc nośność eksploatacyjna (użytkowa) mostu, która określa masę rzeczywistych pojazdów, które mogą być dopuszczone do ruchu po mostach. Istnieje możliwość nadmiernej eksploatacji inżynierskich obiektów drogowych, ale zawsze wiąże się ona z większym lub mniejszym skróceniem okresu ich trwałości, co należałoby uwzględniać już na etapie projektowania autostrady lub drogi ekspresowej. Kolejną istotną sprawą jest stosowanie przy projektowaniu i wykonawstwie dróg odpowiednich parametrów geometrycznych. One również były zupełnie inne, w omawianym okresie, gdy po drogach jeździły pojazdy o mniejszych wymiarach i ładownościach, a więc i mniejszych naciskach w przeliczeniu na oś pojazdu. Stwierdzano liczne przypadki dróg o odpowiedniej nośności, ale o nieodpowiedniej geometrii, co skutkowało ich zniszczeniem. W podsumowaniu **prof. Madaj** stwierdził, że przed podjęciem prac budowlanych, obowiązkiem projektanta, zarządcy i wykonawcy drogi, powinno być bezwzględne ustalenie nośności eksploatacyjnej i nośności trwałej obiektów inżynierskich, które będą eksploatowane. Kolejnym problemem jest sprawowanie odpowiedniego nadzoru nad eksploatacją tych obiektów, w kontekście ich zabezpieczania przez zniszczeniem.

Nie wystarczą wyłącznie zapisy umowne, bowiem pokusa zaoszczędzenia kilku kilometrów przez transport wykonawcy jest bardzo duża. Wymagane są więc czynniki zabezpieczające, które skutecznie wymuszą przestrzeganie przez wykonawcę tych wymogów. Istotną sprawą jest wreszcie – w opinii **prof. Madaja** – wymuszenie na etapie projektowania autostrad i dróg ekspresowych maksymalnego wykorzystania przebudowywanej drogi i pasa dla ruchu technologicznego w celu ograniczenia ciężkiego ruchu na drogach krajowych lub lokalnych.

Prof. dr hab. inż. Leszek Rafalski, rozważając **niszczenie dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych**, wskazał na bardzo istotny problem ważenia pojazdów używanych do transportu materiałów przy budowie dróg. W nawiązaniu do powyższego, autor wskazał na opracowaną przez IBDiM metodę dynamicznego pomiaru masy pojazdów i nacisków na oś, charakteryzującą się dużą dokładnością pomiarów. Stwierdził, że ochrona dróg samorządowych w otoczeniu budowy dróg szybkiego ruchu wymaga właściwie prowadzonej diagnostyki nawierzchni tych dróg. Według niego ocena stanu technicznego dróg ma na celu: uzyskanie informacji umożliwiających zarządcy dróg na wskazanie odcinków, po których wykonawcy robót będą mogli prowadzić jedynie ruch technologiczny (1); określenie limitów obciążeń na wskazanych drogach (2); ustalenie wielkości i zakresu ewentualnych uszkodzeń nawierzchni spowodowanych ruchem technologicznym (3) oraz uzyskanie argumentów technicznych do ewentualnych roszczeń odszkodowawczych za niewłaściwe użytkowanie dróg przez wykonawcę robót (4). Autor wskazał, że do oceny stanu technicznego dróg wykorzystuje się w szczególności: a) pomiary równości nawierzchni (równości podłużnej i głębokości kolein), b) identyfikację uszkodzeń powierzchniowych nawierzchni (ze zdjęć całej powierzchni jezdni); c) pomiary ugięć nawierzchni, d) analizę nośności (trwałości) drogi na podstawie pomiarów ugięć nawierzchni. Badania te powinny być wykonane zarówno przed dopuszczeniem ruchu technologicznego, jak i po zakończeniu robót. W przypadku braku danych o konstrukcji ocenianych dróg należy przeprowadzić dodatkowo odpowiednie badania, najlepiej metodą radarową. W podsumowaniu **prof. Rafalski** stwierdził, że część pojazdów poruszających się po polskich drogach jest przeciążona. Procentowy udział pojazdów przeciążonych jest znaczący, a ich wpływ na trwałość nawierzchni może być istotny. W celu ochrony dróg samorządowych podczas budowy autostrad i dróg ekspresowych można stosować system monitorowania obciążenia nawierzchni a diagnostyka dróg samorządowych w otoczeniu budowanych dróg szybkiego ruchu może być narzędziem do wskazania dróg technologicznych i określenia, czy budowa spowodowała pogorszenie ich stanu.

Dr hab. Rafał Szczepaniak, omówił problematykę zatytułowaną **„Cywilnoprawne i publicznoprawne instrumenty przeciwdziałające niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych”**. Wskazał na wstępie, że z wypowiedzi jego przedmówców wynika, że niezbędna jest pewnego rodzaju harmonizacja instrumentów publicznoprawnych i cywilnoprawnych aby system ochrony dróg lokalnych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych skutecznie zadziałał. Stwierdził, że z jednej strony drogi, budowane ze środków pochodzących z różnych źródeł publicznych, są potem przekazywane i zarządzane przez inny podmiot – jednostkę samorządu terytorialnego, co rodzi szereg nierozwiązywanych problemów natury prawnej. Z drugiej strony mamy konkretne zapisy kontraktów i umów między inwestorem (GDDKiA) a wykonawcą drogi. Zdaniem autora, obydwa te instrumenty prawne powinny ze sobą współgrać, przy zupełnie innej naturze każdego z nich. Własność prywatna jest na wyłączność, a własność publiczna – dla kogoś. Można powiedzieć, że gmina czy powiat jest tylko gestorem, im jedynie powierzono wykonywanie pewnych uprawnień właścicielskich. Trudność polega na tym,

że drogi są dla wszystkich, wszyscy mogą z nich korzystać. Więc wykonawca nowobudowanej drogi również ma prawo z niej korzystać. Problem pojawia się dopiero wtedy, gdy przekracza on pewne normatywy tego użytkowania, takie jak nacisk jednostkowy i/lub natężenie ruchu pojazdów przy tej budowie (okazuje się, że już samo natężenie eksploatacji drogi, przy pomocy pojazdów o prawidłowym nacisku jednostkowym może powodować jej degradację, ale w świetle prawa nie ma naruszenia legalności). Wskazał on, że szereg orzeczeń sądów administracyjnych, dotyczących zatwierdzenia przez zarządców dróg organizacji ruchu wprowadzających ograniczenia ruchu niektórych pojazdów na drogach przez nie zarządzanych, zostało przez te sądy zakwestionowanych. Należy więc brać pod uwagę takie wartości konstytucyjne jak: równość przedsiębiorców, swoboda działalności gospodarczej, której nie można nadmiernie ograniczać, zasadę proporcjonalności, czy zasadę demokratycznego państwa prawnego. Może dojść do paradoksalnej sytuacji, że nie ma naruszenia legalności, a degradacja drogi istnieje czy następuje. Już z tego powodu może się okazać, że cywilnoprawne instrumenty przeciwdziałania degradacji dróg lokalnych są niewystarczające. Drugim aspektem wartym omówienia jest to, czy wymagania nakładane na wykonawcę mają charakter gwarancyjny i czy jest to odpowiedzialność gwarancyjna, czy jedynie ogólna (odszkodowawcza). Bo w konsekwencji rozstrzygnięcia tej kwestii pojawiają się określone problemy dowodowe. Wykonawca może bowiem zażądać udowodnienia mu naruszenia prawa przy korzystaniu z ogólnodostępnej drogi publicznej, a także okazania normatywów np. w zakresie natężeń ruchu drogowego, a to może być niezwykle trudne do udowodnienia i skutkować wieloletnim sporem sądowym, z całkowicie nieprzewidywalnym efektem, a naprawa drogi pozostaje niesfinansowana. W podsumowaniu **dr Szczepaniak** wskazał na konieczność odpowiedniego zbilansowania przez strony wszystkich instrumentów cywilnoprawnych i publicznoprawnych w zawieranych kontraktach. Kolejną sprawą są zobowiązania cywilnoprawne i publicznoprawne, np. w formie utworzenia funduszu, do którego dokładałyby się wszystkie trzy podmioty (Skarb Państwa – inwestor, odpowiednio gmina lub powiat jako zarządca oraz wykonawca jako domniemany sprawca zniszczeń dróg lokalnych). Do rozważenia byłaby kwestia proporcji poszczególnych udziałów, w formie wniosku *de lege ferenda*. Rozwiązania cywilnoprawne są dalece niewystarczające, zważywszy chociażby długotrwałość ujawniania się skutków degradacji obiektów inżynierskich, przy trudnym do udowodnienia związku przyczynowo-skutkowym.

Tomasz Orłowski w prezentacji: **„Niszczenie dróg lokalnych podczas budowy autostrad i dróg ekspresowych"** wskazał na wstępie przepis art. 39. 1. ustawy o drogach publicznych, w myśl którego zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. Nawiązując do ww. przepisu stwierdził, że specyfikacje GDDKiA określają obowiązki wykonawcy, który we własnym zakresie opracowuje: (...) plan zabezpieczenia dowozu materiałów budowlanych po istniejącej sieci dróg oraz ewentualnych drogach technologicznych, projekty organizacji ruchu na czas budowy z uwzględnieniem dróg poprzecznych, objazdów i dróg wewnętrznych i projekty objazdów tymczasowych. Przed przystąpieniem do robót wykonawca przedstawi inżynierowi zatwierdzony przez właściwy organ zarządzający ruchem oraz zaopiniowany przez odpowiedni zarząd dróg i Policję projekt organizacji ruchu i zabezpieczenia robót w okresie trwania budowy. W zależności od potrzeb i postępu robót, projekt organizacji ruchu musi być na bieżąco aktualizowany przez wykonawcę. Wykonawca winien uzyskać od władz wszelkie niezbędnie pozwolenia. Każda zmiana, w stosunku do zatwierdzonego projektu organizacji ruchu, wymaga każdorazowo ponownego zatwierdzenia projektu

przez organ zarządzający ruchem drogowym i przedstawiona do wiadomości inżyniera. Omówił następnie ustalenia i znaczenie subklazuli 1.5.8. „Ochrona własności publicznej i prywatnej". W nawiązaniu do wymagań ogólnych SWK (pkt 1.5.9), przywołanego przez **Ryszarda Sikorę**. **Tomasz Orłowski** postawił pytanie o przyczyny złego stanu dróg eksploatowanych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych pomimo takich szczegółowych regulacji, omawiając kilka szczegółowych przykładów. Następnie omówił on stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 4 lipca 2012 r. dotyczące podjęcia wspólnej inicjatywy przez jednostki samorządu terytorialnego i ówczesnego ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie działań na rzecz odbudowy dróg samorządowych, zniszczonych w związku z budową autostrad i dróg ekspresowych. Marszałkowie napisali m. in.:„oczekujemy podjęcia radykalnych działań",„wyrażamy sprzeciw wobec sytuacji, w której realizacja wieloletniego programu pn. Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015, zagraża istnieniu samorządowej infrastruktury drogowej, nieprzystosowanej do pełnienia funkcji dróg dojazdowych do terenów budowy, oraz przejęcia ruchu ciężkiego z autostrad i dróg ekspresowych.", „samorządy pozostają same w walce o prawo do rekompensaty za poniesione straty",„zwracamy się z żądaniem stworzenia programu mającego na celu odbudowę zniszczonych dróg samorządowych". Omówił następnie inne postulaty drogowe marszałków województw, a mianowicie:„podjęcie działań mających na celu rozwiązanie kwestii związanych ze zmianą układu komunikacyjnego dróg samorządowych w związku z włączaniem do istniejącej sieci dróg nowo wybudowanych autostrad i dróg ekspresowych",„podjęcie działań mających na celu skomunikowanie węzłów autostradowych z samorządową infrastrukturą drogową". Marszałkowie stwierdzili także: „oczekujemy zmian w Narodowym Programie Przebudowy Dróg Lokalnych, w szczególności w zakresie zmiany wysokości dotacji celowej przyznanej z budżetu państwa". Autor stwierdził, że Konwent Marszałków RP nie otrzymał żadnych odpowiedzi ze strony instytucji rządowych.

Autor przedstawił opinię Polskiego Kongresu Drogowego do projektu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023, w której stwierdzono m. in. „Pragniemy zwrócić uwagę na jeden aspekt realizacji programu, który jest pomijany w kolejnych jego edycjach. Środowiska samorządowe domagają się wydzielenia środków na naprawę dróg lokalnych, zdegradowanych w trakcie budowy autostrad i dróg ekspresowych, a także wskazują na systemową potrzebę planowania i finansowania modernizacji dróg służących do rozprowadzania ruchu z węzłów dróg szybkiego ruchu. Rozumiejąc ograniczenia finansowania zadań ujętych w Programie do autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic miast, wnosimy o podjęcie działań dla rozwiązania wskazanych problemów". Wskazał ponadto, że w lutym 2014 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła nowe dyrektywy w zakresie zamówień publicznych. Nowe przepisy m.in. mają promować pozaekonomiczne cele zamówień publicznych takie jak ochrona środowiska, integracja społeczna czy wspieranie innowacyjności i pozwalać na wybór oferty w oparciu o kryterium cyklu życia produktu czy ocenę sposobu wykonania robót budowlanych, dostaw czy usług. Zamówienia publiczne to nie tylko proces zmierzający do wyboru oferty najkorzystniejszej, ale również sposób realizacji zadań publicznych. Dlatego przepisy regulujące zamówienia publiczne nie mogą pomijać aspektów społecznych i środowiskowych, które muszą być uwzględniane przy wydatkowaniu środków publicznych. Powinny one wprowadzać fakultatywne rozwiązania umożliwiające zamawiającemu realizację pozaekonomicznych celów zamówień publicznych w konkretnych zamówieniach W szczególnie uzasadnionych przypadkach, nawet kosztem wyboru oferty cenowo najkorzystniejszej. Przepisy te weszły w życie 17 kwietnia 2014 r., a państwa członkowskie mają dwa lata na implementację nowych rozwiązań do krajowych porządków prawnych, co oznacza, że ma to nastąpić najpóźniej 18 kwietnia 2016 r.

Andrzej Płonka m.in. stwierdził, że **transport samochodowy w Polsce bazuje na samorządowych drogach publicznych, które stanowią ok. 96 proc. ogólnej długości sieci wszystkich dróg w Polsce.** Zdaniem starostów, najważniejszym wyzwaniem dla samorządów terytorialnych jest gruntowny remont i rozbudowa sieci dróg lokalnych. Od realizacji ww. przedsięwzięć zależy m.in. dalszy rozwój społeczny i gospodarczy Polski. Jednym z problemów jest niszczenie dróg lokalnych, przez samochody ciężarowe dowożące materiały na budowę autostrad i dróg ekspresowych. W ostatnim czasie wielokrotnie można było usłyszeć o przypadkach dewastowania dróg lokalnych w związku z budową dróg szybkiego ruchu. Przy ochronie dróg lokalnych przed dewastacją, w związku z budową dróg szybkiego ruchu należy wyróżnić dwie grupy działań. Pierwsza dotyczy odpowiedniego przygotowania inwestycji oraz uprzedniego zabezpieczenia dróg lokalnych i obejmuje takie działania jak: a) wprowadzenie organizacji ruchu mającej na celu ochronę dróg lokalnych oraz poprawę bezpieczeństwa ruchu dla ich użytkowników w trakcie budowy autostrad i dróg ekspresowych; b) wyznaczenie dróg o dużej pracy przewozowej w powiązaniu z istniejącą siecią dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych z wykorzystaniem powiatów ościennych (drogi te po dokonaniu ich przebudowy mogłyby pełnić rolę dróg tranzytowych biegnących przez poszczególne gminy i powiaty); c) wprowadzenie ograniczeń dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów w określonych ciągach dróg, przy wyłączeniu niektórych pojazdów (np. w przypadku komunikacji zbiorowej czy dojazdu do posesji); d) niezależnie od odpowiedzialności mandatowej, określenie odpowiedzialności cywilnoprawnej wykonawców budowanych autostrad i dróg ekspresowych z tytułu naruszenia przepisów w zakresie transportu materiałów i maszyn do miejsca budowy oraz określenie stosownych form zabezpieczeń, pozwalających na szybką egzekucję ewentualnych roszczeń. Druga grupa działań jest związana z bieżącą kontrolą przestrzegania przez wykonawców inwestycji ustalonych zasad korzystania z dróg. Częste są przypadki, w których nawet w sytuacji odpowiedniego przygotowania i oznakowania dróg, niektórzy kierowcy. pojazdów używanych do transportu materiałów przy budowie drogi, wybierają najkrótszą drogę dojazdu, w tym po drogach do tego nieprzystosowanych. Działania należące do tej grupy to: a) wprowadzenie wzmożonych kontroli właściwych organów (Policji, Inspekcji Transportu Drogowego) w stosunku do przewoźników obsługujących budowę autostrad i dróg ekspresowych; b) kontrola społeczna – zachęcanie mieszkańców do zgłaszania przypadków łamania przez przewoźników obsługujących budowę dróg krajowych wprowadzonych ograniczeń w zakresie ruchu; c) wprowadzenie, w celach prewencyjnych, monitoringu z użyciem urządzeń video na wybranych odcinkach dróg lokalnych. Każdorazowo niezbędna jest stała współpraca zarządców dróg samorządowych z GDDKiA, w wyżej wskazanym zakresie. Nadmierna eksploatacja dróg samorządowych podczas prowadzenia prac związanych z budową nowych dróg ekspresowych i autostrad, naraża samorządy na konieczność wykonywania niezaplanowanych remontów zarządzanych dróg. Najczęściej koszty naprawy i modernizacji tych dróg przekraczają możliwości finansowe samorządowych budżetów. Obecnie brak jest programu pełniącego funkcję wsparcia samorządów przy tego typu inwestycjach. Starostowie stwierdzają brak odpowiedzialnego zaangażowania ze strony GDDKiA – inwestora budowy dróg krajowych. Brak jest też pomocy ze strony budżetu państwa. Zdaniem **Andrzeja Płonki**, dobrym rozwiązaniem byłoby: stworzenie odpowiedniego funduszu, którego środki byłyby przeznaczane na modernizację dróg lokalnych, a także opracowanie i wdrożenie przepisów, które skutecznie chronić będą zarządców dróg lokalnych, nadmiernie eksploatowanych i niszczonych w okresie budowy autostrad i dróg ekspresowych. Drogi powiatowe i gminne nie są przystosowanie do ruchu ciężkich samochodów, a każdy przejazd o ciężarze większym niż dopuszczalny, powoduje

jej stopniową degradację. Samorządy starają się temu zaradzić, min. ustawiając znaki ograniczające dopuszczalny tonaż pojazdów. Zdaniem **Starosty Bielskiego** wprowadzanie tych ograniczeń w niektórych przypadkach spowodowało, czy też wymusiło na wykonawcach budowy autostrad i dróg ekspresowych zawarcie z powiatami (zarządcami dróg) umów i porozumień zobowiązujących do wyremontowania zniszczonych odcinków dróg. Porozumienia te nie są oparte na konkretnych podstawach prawnych. W szczególności, możliwości ich zawierania nie przewidują akty prawne dotyczące realizacji inwestycji drogowych, takie jak ustawa o drogach publicznych, ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, czy ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu drogowego. Porozumienia, uwzględniające specyfikę inwestycji w zakresie budowy, przebudowy bądź remontów samorządowych dróg publicznych są więc zawierane w oparciu o ogólne przepisy Kodeksu cywilnego. Takie rozwiązania nie zawsze okazują się skuteczne, ponieważ wykonawcy prowadzący budowę lub modernizację autostrad i dróg ekspresowych nie zawsze wywiązują się z zobowiązania wykonania remontu zniszczonej drogi lokalnej. Wówczas samorządowcom pozostaje wejście na drogę sądową, a postępowanie takie trwa zazwyczaj bardzo długo i nie zawsze jest skuteczne, np. w przypadku wielokrotnie stwierdzanych przypadków upadłości firm – wykonawców, jeszcze w trakcie realizacji inwestycji. Samorządy powiatowe wielokrotnie zgłaszały postulaty do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju co do potrzeby finansowania odbudowy dróg lokalnych zniszczonych przy budowie dróg ekspresowych i autostrad. Zasady przeznaczania środków w budżecie państwa na infrastrukturę drogową są określone w ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego. Zgodnie z art. 5 tej ustawy wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego – finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu, ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. W świetle powyższego, uprawniony jest pogląd, że przepis ten zawiera zamknięty katalog tytułów, na które mogą być przeznaczone środki budżetowe pochodzące z tak określonego podatku akcyzowego. Stanowisko samorządów powiatowych w tym zakresie jest takie, aby zwiększyć wysokość środków i rozszerzyć katalog zadań, na które mogą być przeznaczone, z uwzględnieniem możliwości finansowania remontów dróg lokalnych. W ostatnich latach samorządy wielokrotnie podnosiły konieczność podjęcia działań na rzecz rozwiązania problemów dotyczących niszczenia dróg samorządowych na terenach, gdzie obecnie trwają prace związane z budową sieci autostrad i dróg ekspresowych. Samorządowcy reprezentujący interesy obywateli, oczekują podjęcia radykalnych działań na rzecz ochrony dróg samorządowych zniszczonych w związku z budową autostrad i dróg ekspresowych. Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że samorządy borykające się z problemem zniszczonych dróg – zdegradowanych w wyniku wykorzystania ich jako drogi dojazdowe do placów budowy autostrad i dróg ekspresowych. W związku z powyższym samorządy te wskazują na konieczność utworzenia programu mającego na celu odbudowę zniszczonych dróg samorządowych i powołanie do tego celu odpowiednich narzędzi formalno-prawnych, zabezpieczających interesy jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskują one o podjęcie dialogu z jst jako partnerami, w celu wypracowania właściwego narzędzia – Wieloletniego Programu dotyczącego rewitalizacji dróg samorządowych (wojewódzkich, powiatowych i gminnych) zniszczonych w związku z budową, przebudową lub modernizacją autostrad i dróg ekspresowych. Wnioskują również o podjęcie działań mających na celu rozwiązanie kwestii związanych ze zmianą układu komunikacyjnego dróg samorządowych

w związku z włączaniem do istniejącej sieci dróg nowo wybudowanych autostrad i dróg ekspresowych. Oczekują podjęcia działań mających na celu skomunikowanie węzłów autostradowych z samorządową infrastrukturą drogową (rozwiązanie sprawy węzłów autostradowych do których nie prowadzą żadne drogi dojazdowe). Konieczne są więc zmiany rozwiązań prawno-finansowych, a w szczególności zwiększenie wysokości środków finansowych z budżetu państwa na realizacje tych zadań. Postulowane zmiany oznaczałyby systemową zmianę wielu ustaw, w tym przede wszystkim ustawy o drogach publicznych, ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym i jednocześnie wymagałyby zmiany modelu finansowania samorządowych dróg publicznych. Mając na uwadze powyższe, samorządy wnioskowały do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju o zainicjowanie działań polegających na wsparciu samorządów w kwestiach rozwiązania przedstawionych problemów.

W wyniku analizy wypowiedzi uczestników panelu sformułowane zostały następujące wnioski problemowe związane z kontrolą P/15/094, a mianowicie:

1. Podjęcie przez resort infrastruktury i rozwoju działań w zakresie skuteczniejszej ochrony publicznych dróg samorządowych w procesie realizacji Programu Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.).

2. Wzmożenie roli inwestora (GDDKiA) budowy autostrad i dróg ekspresowych w zakresie moderowania współdziałania pomiędzy stronami kontraktów z wyrazistym uwzględnieniem tzw. „matrycy ryzyk".

3. Wymuszanie na etapie projektowania autostrad i dróg ekspresowych maksymalnego wykorzystania pasa drogowego budowanej trasy komunikacyjnej dla ruchu technologicznego w celu ograniczenia ciężkiego transportu na sieci publicznych dróg samorządowych i obiektach inżynierskich w ich ciągach.

4. Wprowadzenie obowiązkowego ważenia pojazdów ciężkich do transportu materiałów budowlanych po drogach lokalnych.

5. Podjęcie działań mających na celu harmonizowanie instrumentów publicznoprawnych i cywilnoprawnych dla właściwego funkcjonowania systemu ochrony dróg samorządowych w procesie realizacji autostrad i dróg ekspresowych.

6. Wzmożenie nadzoru nad realizacją szczególnych warunków kontraktu (GDDKiA) określających obowiązki wykonawców autostrad i dróg ekspresowych w zakresie opracowywania planów zabezpieczenia dowozu materiałów budowlanych po istniejącej sieci dróg lokalnych, ewentualnych drogach technologicznych z uwzględnieniem dróg poprzecznych, objazdów i dróg wewnętrznych.

7. Skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniu zniszczenia samorządowej infrastruktury drogowej, nie przystosowanej do pełnienia funkcji dróg dojazdowych do terenów budowy dróg krajowych oraz przejęcia ruchu ciężkiego z autostrad i dróg ekspresowych.

8. Zapewnienie odpowiedniego przygotowania inwestycji na drogach krajowych wraz z zabezpieczeniem dróg samorządowych do realizacji masowej pracy przewozowej materiałów budowlanych, a także profesjonalnej kontroli ustalonych zasad korzystania z tych dróg.

9. Wypracowanie nowych zasad finansowania i rozbudowy sieci dróg samorządowych.

10. Wzmożenie kontroli publicznych dróg samorządowych w zakresie eliminowania z ruchu drogowego przeciążonych pojazdów transportowych oraz nieposiadających odpowiednich zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych.

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. Minister Infrastruktury i Budownictwa
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Szef Kancelarii Prezydenta RP
14. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
15. Szef Kancelarii Sejmu
16. Szef Kancelarii Senatu
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
19. Główny Inspektor Transportu Drogowego
20. Wojewodowie
21. Marszałkowie Województw
22. Związek Województw RP
23. Związek Powiatów RP
24. Związek Miast Polskich
25. Związek Gmin Wiejskich RP
26. Uczestnicy Panelu ekspertów