



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.028.04.2017

P/17/075



00384118

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/075 – Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Andrzej Juchnicki – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/174/2017 z 1 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku („PZDW”), 15-620 Białystok, ul. Elewatorska 6
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Władysław Sulima, Dyrektor PZDW ¹

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

PZDW właściwie utrzymywał odcinki starodroży drogi krajowej nr 8 („DK 8”) Augustów-Suwałki i w m. Mężenin oraz przekazał Powiatom Augustowskiemu i Grajewskiemu otrzymaną dokumentację dotyczącą starodroży drogi krajowej 61 („DK 61”) w m. Szczuczyn i Bargłów Kościelny. Na przejętych starodrożach DK 8 Augustów-Suwałki (obecnie droga 662) i w m. Mężenin zapewnił prawidłową organizację ruchu i uczestniczył w kontrolach bezpieczeństwa na tych drogach. Był przygotowany pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań związanych z zarządzaniem starodrożami, ujął w drogowej dokumentacji ewidencyjnej przejęte starodroża, kontrolował ich stan techniczny i wartość starodroży wpisał do ksiąg rachunkowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- przedstawienia niepełnych danych w protokołach z kontroli stanu technicznego dróg,
- nieujęcia w księgach rachunkowych PZDW wartości gruntów pod odcinkami starodroży DK 8 i DK 61,
- niezgodności oznakowania na starodrożu DK 8 (droga 662) z zatwierdzoną organizacją ruchu,
- niewystępowania do Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku o dane dotyczące wypadkowości na przejętych starodrożach i przekazywania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad nierzetelnych danych w zakresie wypadków drogowych i ich skutków na starodrożach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg

1.1. W latach 2015-2017 PZDW przejął w zarząd siedem odcinków starodroży o łącznej długości 39,191 km, z których trzy o długości 12,115 km (starodroża drogi krajowej nr 61 / „DK 61” w Szczuczynie i Bargłowie Kościelnym) przekazał innym zarządom dróg. W dniu 31 grudnia 2017 r. PZDW był zarządcą czterech odcinków starodroży DK 8, w tym trzech (łącznie 22,371 km) otrzymanych od gmin Augustów, Nowinka i Suwałki oraz odcinka (3,049 km) w miejscowości Mężenin otrzymanego od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych

¹ Od 1 listopada 2009 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

i Autostrad Oddziału w Białymstoku („GDDKiA O/Białystok”). Dnia 21 czerwca 2016 r. innym zarządcom dróg przekazano:

- przejęty w zarząd (z dniem 17 listopada 2015 r.) odcinek starodroża DK 61 od km 198+225 do km 203+910 o długości 5,685 km (Szczuczyn), oddany do użytkowania 13 listopada 2015 r. (przed zakończeniem wszystkich robót). Starodroże zostało przejęte protokołem zdawczo-odbiorczym z 8 grudnia 2015 r. i na wniosek PZDW, uchwałą z 21 marca 2016 r., Sejmik Województwa Podlaskiego³ pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej ww. odcinek starodroża (uchwała weszła w życie 9 kwietnia 2016 r.). Starodroże zostało przekazane Zarządowi Powiatu Grajewskiego wraz z dokumentacją otrzymaną z GDDKiA O/Białystok,
- przejęte w zarząd (z dniem 17 listopada 2015 r.) dwa odcinki starodroży DK 61, tj. od km 237+644 do km 240+305 o długości 2,661 km i od km 241+455 do km 246+439 o długości 4,984 km (Bargłów Kościelny), oddane do użytkowania 17 listopada 2015 r. (przed zakończeniem wszystkich robót). Omawiane starodroża przejęto protokołem zdawczo-odbiorczym z 30 listopada 2015 r. i na wniosek PZDW, ww. uchwałą z 21 marca 2016 r., Sejmik Województwa Podlaskiego pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej ww. odcinki starodroży (przekazane Zarządowi Powiatu w Augustowie wraz z dokumentacją otrzymaną z GDDKiA O/Białystok). (dowód: akta kontroli str. 3-34)

W dniu 31 grudnia 2017 r. PZDW był zarządcą:

- trzech odcinków starodroży DK 8 (droga nr 662) na odcinku Augustów – Suwałki o łącznej długości 22,371 km:
 - przejętego w zarząd z dniem 17 września 2015 r. od Gminy Suwałki⁴ (protokołem zdawczo – odbiorczym z 23 listopada 2015 r.) odcinka drogi od km 753+499 do km 756+677 o długości 3,178 km,
 - przejętego w zarząd z dniem 19 września 2015 r. od Miasta Augustów⁵ (protokołem zdawczo – odbiorczym z 4 grudnia 2015 r.) odcinka drogi od km 734+306 do km 736+694 o długości 2,388 km,
 - przejętego w zarząd z dniem 30 września 2015 r. od Gminy Nowinka⁶ (protokołem zdawczo – odbiorczym z 5 listopada 2015 r.) odcinka drogi od km 736+694 do km 753+499 o długości 16,805 km,
- odcinka starodroża DK 8 w m. Mężenin od km 597+265 do km 600+314 o długości 3,049 km, przejętego w zarząd (protokołem zdawczo-odbiorczym z 21 lutego 2017 r.) do użytkowania 4 stycznia 2017 r. od GDDKiA O/Białystok (przed zakończeniem wszystkich robót). (dowód: akta kontroli str. 3, 35-65)

Dla przejętych przez PZDW trzech odcinków starodroży DK 8 (na odcinku Augustów - Suwałki) Generalny Dyrektor Dróg Publicznych nadał zarządzeniem nr 12 z 22 lipca 2016 r. nową numerację (tj. droga nr 662 Augustów–Suwałki). PZDW dla nowej drogi wojewódzkiej sporządził Projekt stałej organizacji ruchu od km 0+112 do km 22+483. Projekt ten 15 grudnia 2017 r. uzyskał uzgodnienia przedstawicieli gmin Augustów, Nowinka i Suwałki oraz 16 grudnia 2017 r. został pozytywnie zaopiniowany przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku, pod warunkiem zastosowania znaków D-6 obustronnie na tle fluorescencyjnym w ciągu ul. Wyszyńskiego w Augustowie na istniejących przejściach dla pieszych, wyłączając przejścia na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną. Dyrektor PZDW wyjaśnił, że *zalecenie Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku zostało zrealizowane w terminie przewidzianym na wprowadzenie tego projektu organizacji ruchu.*

(dowód: akta kontroli str. 66-69, 70-74, 154-157).

³ Uchwała nr XXIII/207/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinków starodroży drogi krajowej Nr 61 na terenie powiatu grajewskiego i powiatu augustowskiego.

⁴ Uchwała nr IX/71/15 Rady Gminy Suwałki z 25.08.2015 r. (weszła w życie 17.09.2015 r.) o pozbawieniu odcinka kategorii drogi gminnej.

⁵ Uchwała nr XIII/105/15 Rady Miejskiej w Augustowie z 2.09.2015 r. (weszła w życie 19.09.2015 r.) o pozbawieniu odcinka kategorii drogi gminnej.

⁶ Uchwała nr VII/45/15 Rady Gminy Nowinka z 8.09.2015 r. (weszła w życie 30.09.2015 r.) o pozbawieniu odcinka kategorii drogi gminnej.

W przypadku przejętego 4 stycznia 2017 r. starodroża DK 8 w m. Mężenin, do końca 2017 roku PZDW nie występował do GDDKiA O/Białystok o projekt organizacji ruchu dla tegoż odcinka drogi (projekt taki uzyskano w toku kontroli NIK). Dyrektor PZDW wyjaśnił, że GDDKiA O/Białystok nie przekazała takich danych, chociaż jako strona przekazująca była zobligowana do dostarczenia wszelkiej posiadanej dokumentacji związanej z przedmiotowym odcinkiem drogi (...). Mimo braku projektu stałej organizacji ruchu, odcinek starodroża DK 8 w m. Mężenin, w roku 2017 był dwukrotnie ujmowany do kontroli z zakresu prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa dokonywanej cyklicznie (przeglądy wiosenne i jesienne) przez organ zarządzający ruchem (Marszałka Województwa Podlaskiego) z udziałem przedstawicieli Komendy Wojewódzkiej Policji i pracownika zarządu dróg. Komisja w tym składzie nie stwierdziła nieprawidłowości w funkcjonującej na przedmiotowym odcinku organizacji ruchu. (dowód: akta kontroli str. 70-74, 75-97)

Pismem z 30 października 2017 r. PZDW wystąpił do Zarządu Województwa Podlaskiego o poinformowanie Zarządu Powiatu Zambrowskiego o zamiarze pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka starodroża DK 8 przebiegającego przez m. Mężenin o długości ok. 1,9 km. Do 9 lutego 2018 r. PZDW nie otrzymał z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku („UMWP”) informacji w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 101-103)

1.2. Dnia 28 kwietnia 2016 r. PZDW przedłożył w Sądzie Rejonowym w Augustowie dokumenty niezbędne do dokonania wpisu do księgi wieczystej (nr SU1A/00022888/4) 21 działek o łącznej powierzchni 60,7123 ha tworzących drogę nr 662 (Augustów-Suwałki). Dokonanie wpisu (16 maja 2016 r.) zostało poprzedzone podziałem jednej z działek (nr 62/1 o powierzchni 7,0867 ha) przez Burmistrza Augustowa⁷ i przejęciem przez PZDW działki nr 62/4 o powierzchni 6,6910 ha. Stosownie do art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁸, dokonane zmiany zostały zgłoszone Staroście Augustowskiemu w terminie 30 dni, liczonych od dnia powstania zmian.

(dowód: akta kontroli str. 110-123)

Do końca 2017 roku PZDW nie złożył wniosku o dokonanie wpisu do księgi wieczystej starodroża DK 8 o długości 3,049 km (przez Mężenin) przejętego protokołem zdawczo-odbiorczym z 21 lutego 2017 r. (do tegoż dnia Sejmik Województwa Podlaskiego nie podjął uchwały w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka starodroża DK 8 przebiegającego przez m. Mężenin o długości ok. 1,9 km). Wcześniej, pismem z 31 marca 2017 r., PZDW wystąpił do Wojewódzkiego Biura Geodezji w Białymstoku o wykonanie podziału działki nr 166/3 i 13 listopada 2017 r. otrzymał wnioskowane materiały. Wniosek o wydanie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości PZDW złożył 15 listopada 2017 r. i 5 grudnia 2017 r. uzyskał decyzję Wójta Gminy Rutka w sprawie podziału tej działki, w tym na działkę 166/4 o pow. 2,9212 ha o długości ok. 1,1 km od drogi wojewódzkiej 679 do wjazdu na nową DK 8 (odcinek planowany do przejęcia). Decyzja ta została przekazana Staroście Zambrowskiemu, stosownie do art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. (dowód: akta kontroli str. 98-109)

1.3. W latach 2014-2017 zadania zarządcy dróg były w PZDW realizowane przez Wydział Utrzymania Dróg i Mostów („WUDiM”) oraz Rejony Dróg Wojewódzkich („RDW”) w Białymstoku, Łomży, Siemiatyczach, Sokółce i Suwałkach. Sprawy związane z zarządzaniem przejętymi odcinkami starodroży DK 8 i DK 61 były realizowane przez dziewięciu pracowników WUDiM i od 32 do 33 pracowników RDW. W odniesieniu do ogólnej liczby zarządzanych dróg (od 34 w 2014 roku do 39 w 2017 roku) i ich długości (od 1.188 km w 2014 roku do 1.278 km w 2017 roku), liczba pracowników zajmujących się zarządzaniem drogami wynosiła od 41 do 42. Analiza wykazała, że wszyscy pracownicy WUDiM i RDW zajmujący się zarządzaniem drogami posiadali wykształcenie wyższe lub średnie i odbyli szkolenia w zakresie m.in. standardów oznakowania poziomego dróg, administrowania pasem drogowym, zajęcia pasa drogowego,

⁷ Decyzja nr GN.6831.18.2015 z 24.07.2015 r.

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem geodezyjnym i kartograficznym”.

zmian wynikających z nowelizacji ustawy o drogach publicznych, zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. (dowód: akta kontroli str. 124-147)

1.4.1. PZDW przeprowadzał okresowe kontrole stanu technicznego analizowanych starodroży DK 8 (droga 662 Augustów – Suwałki i w m. Mężenin) określone w art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁹ i obowiązkowe kontrole przewidziane w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁰.

- okresowe kontrole stanu drogi nr 662 (starodroże DK 8) przeprowadzano w 2016 i 2017 roku średnio dwa razy w tygodniu (zadania realizowane przez pracowników zarządów dróg). Kontrole obowiązkowe wykonano 21 września 2016 i 2017 r. (w obu przypadkach w części V książki drogi pt. Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, wykazane jako kontrole pięcioletnie), stwierdzając na odcinkach jezdni m.in.: uszkodzenia w postaci pęknięć siatkowych, łaty i wyboje oraz koleiny i deformacje (stan oceniony na „C” – zadowalający). W trakcie obu kontroli dokonano oceny 18 odcinków chodników, wskazując na braki elementów (cztery odcinki), głębokie złuszczenia (11 odcinków), zapadnięcia (11 odcinków), sfalowania (dziewięć odcinków) i lokalne nierówności (jeden odcinek). Stan sześciu został oceniony na bardzo dobry (A), trzech – dobry (B), pięciu – zły (D), a czterech – bardzo zły (E). Trzy ciągi pieszo-rowerowe zostały ocenione na bardzo dobry (A), cztery odcinki pobocza na zadowalający (C), a pięć odcinków rowu także na zadowalający (C);
- okresowe kontrole stanu starodroża DK 8 w m. Mężenin wykonywano w 2017 roku średnio dwa razy w tygodniu. Kontrolę obowiązkową przeprowadzono 27 maja 2017 r., stwierdzając na odcinku jezdni m.in.: uszkodzenia w postaci pęknięć pojedynczych i siatkowych, łaty i wyboje, ubytki ziaren i lepiszcza oraz koleiny i deformacje (stan oceniony na „D” – zły). W trakcie kontroli dokonano oceny czterech odcinków chodników, wskazując na wyboje (dwa odcinki), zapadnięcia (dwa odcinki) i lokalne nierówności (cztery odcinki). Stan dwóch odcinków chodników został oceniony na dobry (B), a dwóch – zły (D). Sześć odcinków pobocza oceniono na zadowalający (C), a sześć odcinków rowu na dobry (B). Ustaleń niniejszej kontroli nie wpisywano do książki drogi ze względu na niepodjęcie dotychczas przez Sejmik Województwa Podlaskiego uchwały w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka starodroża DK 8 w Mężeninie o długości ok. 1,9 km. (dowód: akta kontroli str. 149, 158-174)

Omówione wyżej kontrole obowiązkowe na drodze 662 i starodrożu DK 8 w m. Mężenin zostały przeprowadzane przez pracownika PZDW (inspektora nadzoru inwestorskiego) posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane (nr ewid. BL/42/01).

(dowód: akta kontroli str. 175)

W protokołach z kontroli stanu technicznego ww. starodroży nie wypełniono niektórych kolumn, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. (dowód: akta kontroli str. 158-174)

W części V książki drogi pt. Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, PZDW wykazał przeprowadzenie w 2016 i 2017 roku na drodze 662 kontroli pięcioletniej, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. W trakcie tych kontroli nie dokonano jednak sprawdzenia estetyki obiektu i jego otoczenia. Szerzej to zagadnienie omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. (dowód: akta kontroli str. 176-188, 523-543)

W 2016 i 2017 roku dla drogi nr 662 prowadzono dzienniki objazdu dróg, w których odnotowywano m.in. daty objazdów, nazwisko kontrolującego, numer ewidencyjny odcinka drogi (do 7 lipca 2016 r. numeru nie wpisywano), trasę objazdu, zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizację, zalecenia pokontrolne i datę wykonania zaleceń. W dzienniku objazdu dróg z 2016 roku nie wpisywano terminu realizacji zaleceń, co omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 189-197, 523-543)

⁹ Dz.U. z 2017 r. poz.1440, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz.1332, ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem budowlanym”.

W przypadku starodroży odcinków DK 61 (Szczuczyn i Bargłów Kościelny) będących w zarządzie PZDW od 17 listopada 2015 r. do 8 kwietnia 2016 r. nie prowadzono okresowych kontroli stanu technicznego dróg. (dowód: akta kontroli str. 520)

1.4.2. PZDW posiadał dokumenty ewidencyjne dla odcinka drogi 662, w tym książkę drogi i cztery książki obiektów mostowych. Dla tego odcinka drogi został (na wniosek PZDW) nadany numer drogi i numer ewidencyjny (W000662200000). Książkę drogi prowadzono, w formie elektronicznej, zgodnie ze wzorem ustalonym w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹¹. Analiza wykazała, że:

- wpisy do książki drogi 662 były dokonywane przez pracownika PZDW wpisanego do książki drogi,
- w tabeli nr 4 (Wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi) odnotowano numery dzienników objazdu dróg (1/2016/662 i 2/2017/662) i wypełniono dane wymagane w pozostałych kolumnach,
- w tabeli nr 5 (Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi) wpisano daty przeprowadzonych kontroli (21 września 2016 i 2017 r.) i podano pozostałe wymagane dane,
- w tabelach nr 6 (Wykaz protokołów odbioru robót odcinka drogi) i 7 (Wykaz protokołów katastrof odcinka drogi) nie dokonywano wpisów, ze względu na nieprzeprowadzenie na tym odcinku do końca 2017 roku remontu, przebudowy lub budowy oraz niewystąpienie na nim katastrof,
- w tabeli nr 10 (Wyposażenie techniczne odcinka drogi) wpisano wymagane dane dotyczące daty wpisu, lokalizacji i informacji o odcinku w granicach administracyjnych miasta, a także nieobligatoryjne dane w zakresie klasy technicznej drogi i oznakowania pionowego. (dowód: akta kontroli str. 176-188)

W przypadku czterech obiektów mostowych występujących na omawianym odcinku drogi 662 w tabeli Wykaz obiektów mostowych podano wymagane dane (m.in. nr drogi, km drogi, jednostkowe numery identyfikacyjne, długość i szerokość całkowitą obiektów, liczbę dźwigarów w przekroju poprzecznym, rok budowy, szerokość i liczbę pasów, liczbę i rozpiętość przęseł, aktualną nośność użytkową i oceny średnie stanu technicznego wg przeglądów przeprowadzonych w 2016 i 2017 roku) i wypełniono Książki obiektów mostowych. (dowód: akta kontroli str. 198-205)

Jak pisano wcześniej, do 9 lutego 2018 r. Sejmik Województwa Podlaskiego nie podjął uchwały dotyczącej przedłużenia drogi wojewódzkiej nr 679 o część starodroża DK 8 w m. Mężenin (dla tego odcinka nie było książki drogi). (dowód: akta kontroli str. 520)

1.4.3. PZDW dysponował „Regionalnym Planem Transportowym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020”¹² pełniącym rolę planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Corocznie sporządzał także, zgodnie z art. 20 pkt 2 tej ustawy, projekty planów finansowych obejmujących:

- wykazy wydatków na zadania inwestycyjne przebudowy lub opracowania dokumentacji przebudowy dróg, mostów i przepustów finansowanych ze środków własnych województwa – w latach 2015-2017 na realizację zadań inwestycyjnych na starodrożach DK 8 finansowanych z tych środków nie planowano wydatków,
- wykazy wydatków na zadania inwestycyjne przebudowy lub opracowania dokumentacji przebudowy dróg, mostów i przepustów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej – w latach 2015-2017 na realizację zadań inwestycyjnych na starodrożach DK 8 dofinansowanych środkami UE nie planowano wydatków.

Dnia 2 czerwca 2017 r. PZDW podpisał umowę na opracowanie (za wynagrodzeniem brutto 1.476 tys. zł) dokumentacji projektowej na budowę i rozbudowę drogi wojewódzkiej Nr 679 wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi i niezbędną infrastrukturą techniczną na odcinku

¹¹ Dz.U. Nr 67, poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg”.

¹² Uchwała nr 161/2082/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z 20.09.2016 r.

Łomża – Mężenin (do DK 8 / S8). Tym samym w ramach ww. opracowania przygotowana zostanie dokumentacja (termin jej odbioru ustalono na 29 czerwca 2018 r.) na budowę i rozbudowę ok. 1 km odcinka starodroża DK 8 prowadzącego do obecnej drogi S8 (odcinek planowany do przejęcia). (dowód: akta kontroli str. 222-235, 407-436)

W latach 2015-2017 na budowę i przebudowę oraz na remonty odcinków starodroży DK 8 PZDW nie wydatkował środków finansowych. Na bieżące utrzymanie (naprawy nawierzchni bitumicznych) starodroża DK 8 (droga nr 662 Augustów – Suwałki) w ramach umów zawartych z wykonawcami wydatkowano w latach 2016-2017 ok. 80 tys. zł i 70 tys. zł. Ponadto siłami własnymi wykonywano naprawy tego starodroża masą bitumiczną, na co w latach 2015-2017 przeznaczono łącznie 6,3 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 151-152)

1.4.4. Po przejęciu starodroży DK 8 (droga 662) PZDW wydał pięć decyzji zezwalających na zajecie pasa drogowego z powodu wykonywania robót budowlanych i 19 decyzji zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi (dwie decyzje z 2015 roku, 20 z 2016 roku i dwie z 2017 roku). W wydanych decyzjach ustalono odpłatność z tego tytułu za lata 2015-2017 w wysokości 206 zł, 5.634 zł i 18.628 zł. Wszystkich wpłat dokonano terminowo, z wyjątkiem dwóch, gdyż podmiot będący w restrukturyzacji nie wpłacił należności za 2016 i 2017 rok w kwotach odpowiednio 565 zł i 1.981 zł. W toku prowadzonego postępowania upadłościowego wobec ww. firmy PZDW zgłosił wierzytelności celem ich odzyskania. (dowód: akta kontroli str. 236)

1.5. Na przyjętych starodrożach DK 8 PZDW nie prowadził okresowych pomiarów ruchu drogowego, gdyż pomiary takie – przeprowadzane co pięć lat – rozpoczęto na początku 2015 roku, tj. przed przejęciem starodroży. (dowód: akta kontroli str. 520)

1.6. PZDW przekazywał GDDKiA informacje o sieci dróg publicznych za lata 2014-2017, do końca I kwartału roku następnego, stosownie do § 2 ust. 1 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 promach¹³. Informacje te były przekazywane na formularzach stanowiących załączniki do ww. rozporządzenia. W informacjach za 2015 i 2016 rok, w części D, podano wymagane dane dotyczące długości przejętych starodroży DK 8 (Augustów-Suwałki) oraz przejętych i przekazanych starodroży DK 61 (Szczuczyn i Bargłów Kościelny). (dowód: akta kontroli str. 258-282)

Do 20 kwietnia roku następnego, PZDW przekazał GDDKiA mapy techniczno-eksploatacyjne zarządzanych dróg za lata 2014 i 2016, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg publicznych. Mapę za 2015 rok przekazano 26 kwietnia 2016 r. Szerzej omawiane zagadnienie omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. (dowód: akta kontroli str. 283-284, 523-543)

1.7. W księgach rachunkowych PZDW (w grupie 2 Obiekty inżynierii lądowej i wodnej, podgrupie 22 Infrastruktura transportu, rodzaju 220 Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe) ujęto starodroża DK 8 i DK 61 wraz z wartością początkową dróg i dokonanym umorzeniem. Na 31 grudnia 2015 r. wartość starodroży:

- DK 8 na odcinku Augustów-Suwałki wynosiła 95.105,7 tys. zł (wartość początkowa 115.497,6 tys. zł i umorzenie 20.391,9 tys. zł). W 2016 i 2017 roku wartość starodroży ulegała dalszemu umorzeniu o 4,5% i na 31 grudnia 2017 r. wynosiła 30.786,7 tys. zł,
- DK 61 w m. Szczuczyn wynosiła 21.469,5 tys. zł (wartość początkowa 26.182,3 tys. zł i umorzenie 4.712,8 tys. zł). W 2016 roku PZDW dokonał umorzenia wartości tego starodroża za sześć miesięcy (589,1 tys. zł) i protokołem zdawczo-odbiorczym z 21 czerwca 2016 r. przekazał go Zarządowi Powiatu w Grajewie (dokumenty PT i protokół zdawczo-odbiorczy przekazano 29 czerwca 2016 r.). Z-ca Dyrektora ds. ekonomiczno-finansowych (Główny księgowy) wyjaśniła, że *środek trwały zaewidencjonowany został w księgach PZDW w dniu 21 czerwca 2016 r. na podstawie otrzymanego w tym dniu protokołu przekazania PT/5/2016 i stosownie do upływu czasu doliczono „brakujące” umorzenie za okres od listopada 2015 r. do maja 2016 r. Na dzień przyjęcia środka trwałego do użytkowania, tj. dzień, w którym Powiat Grajewski*

¹³ Dz. U. Nr 67, poz. 583. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie informacji o sieci dróg publicznych”.

po zakończeniu wszystkich czynności faktycznych i prawnych warunkujących użytkowanie środka trwałego, przyjął go do użytkowania zapewniono w ten sposób ujęcie środka trwałego w prawidłowych kwotach,

- DK 61 w m. Bargłów Kościelny 41.572,1 tys. zł (wartość początkowa 50.930,6 tys. zł i umorzenie 9.358,5 tys. zł). W 2016 roku PZDW umorzył wartość starodroża za pięć miesięcy (954,9 tys. zł) i protokołem zdawczo-odbiorczym z 21 czerwca 2016 r. przekazał go Zarządowi Powiatu w Augustowie (dokumenty PT i protokół zdawczo-odbiorczy przekazano 29 czerwca 2016 r.). Z-ca Dyrektora ds. ekonomiczno-finansowych (Główny księgowy) wyjaśniła, że *środek trwały zaewidencjonowany został w księgach PZDW pod datą 31 grudnia 2015 r. na podstawie otrzymanego w tym dniu protokołu przekazania PT/5/2016 z 18 stycznia 2016 r. i stosownie do upływu czasu doliczono „brakujące” umorzenie od grudnia 2015 r. do maja 2016 r. Na dzień przyjęcia środka trwałego do użytkowania, tj. dzień, w którym Powiat Augustowski po zakończeniu wszystkich czynności faktycznych i prawnych warunkujących użytkowanie środka trwałego, przyjął go do użytkowania zapewniono w ten sposób ujęcie środka trwałego w prawidłowych kwotach.* (dowód: akta kontroli str. 285-287, 332-334, 638-640)

W księgach rachunkowych PZDW nie ujęto wartości gruntów przejętych starodroży DK 8 i DK 61, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Z informacji UMWP wynika, że:

- wartość gruntów starodroży DK 8 (Augustów - Suwalki i w m. Mężenin) została uwzględniona w księgach rachunkowych Samorządu Województwa Podlaskiego, na podstawie pism PZDW z 22 kwietnia 2016 r. (DK 8 Augustów-Suwalki) i z 29 marca 2017 r. (DK 8 w m. Mężenin),
- wartość gruntów starodroży DK 61 (w m. Szczuczyn i Bargłów Kościelny) nie została ujęta w księgach rachunkowych Samorządu Województwa Podlaskiego. Marszałek Województwa wyjaśnił m.in., że: *drogi te nie spełniały warunków ustawowej definicji drogi wojewódzkiej i zarząd dróg, dysponując informacjami o planach GDDKiA O/Białystok dotyczących oddania do użytkowania nowo wybudowanych obwodnic, jeszcze przed przejęciem tych dróg zabiegał, by majątek ten w trybie tzw. kaskadowego jego przekazywania, trafił do właściwego zarządcy. Pierwszym krokiem tej procedury było przekazanie tych odcinków dróg, w trybie art. 10 ust.5a ustawy o drogach publicznych, zarządcy dróg powiatowych. Cel ten szybko osiągnięto, gdyż uchwałą (...) drogi te zostały zaliczone do kategorii dróg powiatowych. Wejście w życie powyższej uchwały nastąpiło 9 kwietnia 2016 r. otwierając drogę do protokolarnego przekazania dróg odpowiednim zarządcom dróg powiatowych, co nastąpiło 21 czerwca 2016 r. Wobec powyższego wartości w/w gruntów nie zostały ujęte w księgach rachunkowych Samorządu Województwa Podlaskiego, gdyż w sytuacji uruchomionego mechanizmu kaskadowego przekazywania majątku, w krótkim czasie nastąpiła zmiana właściciela.*

(dowód: akta kontroli str. 290-294, 641-642)

Wyjaśniając tę sprawę ustalono, że 13 kwietnia 2016 r. PZDW otrzymał pismo GDDKiA O/Białystok, w którym wystąpiono o podpisanie i zwrot protokołów przekazania środków trwałych (PT) dotyczących działek położonych w m. Szczuczyn (przesłanych 9 lutego 2016 r.) i Bargłów Kościelny (4 marca 2016 r.). W odpowiedzi (z 19 kwietnia), „w związku z utratą przedmiotowości spraw” PZDW zwrócił GDDKiA O/Białystok otrzymane dokumenty dotyczące starodroży DK 61 w m. Szczuczyn i Bargłów Kościelny (do pisma dołączono uchwałę Nr XXIII/207/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 21 marca 2016 r.). Podobnie, 17 maja i 10 sierpnia 2016 r. PZDW odesłał GDDKiA O/Białystok (i do wiadomości UMWP) ponownie otrzymane dokumenty PT (wnioskując o ich przesłanie do powiatów grajewskiego i augustowskiego), a GDDKiA O/Białystok po raz kolejny przesłała je PZDW.

W międzyczasie, otrzymane dokumenty PT zostały podpisane przez Dyrektora PZDW (jako strona przejmująca) z datą 11 lutego 2016 r. (Szczuczyn) i 3 czerwca 2016 r. (Bargłów Kościelny). W trakcie kontroli NIK, 29 stycznia 2018 r., PZDW przesłał je Starostwom Powiatowym w Augustowie i Grajewie. Do zakończenia kontroli NIK, PZDW nie sporządził jednak dokumentów PT dla przejętych gruntów starodroży DK 61 w m. Szczuczyn i Bargłów Kościelny.

(dowód: akta kontroli str. 297-306, 643-808)

Dyrektor PZDW wyjaśnił, że *podczas korespondowania z GDDKiA O/Białystok w sprawie protokołów PT dotyczących starodroża DK 61 (Szczuczyn i Bargłów Kościelny) wysyłaliśmy kopie tych pism do wiadomości Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego (pisma z 17 maja i 10 sierpnia 2016 r.). Pisma z 29 stycznia 2018 r. skierowane do Starostw Powiatowych w Augustowie i Grajewie w sprawie protokołów PT zostały przesłane do wiadomości UMWP.* (dowód: akta kontroli str. 295-296)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przesłane Starostwom Powiatowym w Augustowie i Grajewie dokumenty PT otrzymane z GDDKiA O/Białystok (podpisane przez Dyrektora PZDW) nie stanowią podstawy do ujęcia przez te powiaty wartości gruntów w księgach rachunkowych, gdyż stronami postępowania w tych sprawach są GDDKiA (przekazujący grunty) i PZDW (przejmujący grunty). Celem ostatecznego załatwienia tej sprawy należy sporządzić nowe dowody PT, które upoważnieni przedstawiciele PZDW powinni podpisać jako strona przekazująca i przesłać je władzom powiatów augustowskiego i grajewskiego (strona przejmująca).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelnie sporządzano protokoły z kontroli stanu technicznego starodroży, bowiem nie uzupełniano niektórych kolumn, wymaganych zarządzeniem Dyrektora PZDW nr 26/2016 z 1 kwietnia 2016 r.¹⁴ i nr 30/2017 z 3 kwietnia 2017 r. w sprawie przeprowadzania kontroli okresowej stanu technicznego dróg wojewódzkich wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi:

- na str. 1 (dotyczącej ocenianego odcinka jezdni) kolumn 10-13 (Sposób naprawy nawierzchni, Termin wykonania oraz Uwagi kontrolującego i Kierownika RDW),
- na str. 2 (dotyczącej ocenianego odcinka chodnika) kolumn 14-16 (Termin wykonania oraz Uwagi kontrolującego i Kierownika RDW),
- na str. 4 (dotyczącej ocenianego odcinka pobocza) kolumn 4-6 (Uszkodzenia: zaniżenie, zawyżenie i inne) oraz kolumn 8-9 (Sposób naprawy i Termin wykonania),
- na str. 5 (dotyczącej ocenianego odcinka rowu) kolumn 4-7 (Uszkodzenia: zamulenie, zakrzaczenie, niedrożność przepustów pod zjazdami i inne) oraz kolumn 9 i 10 (Sposób naprawy i Termin wykonania). (dowód: akta kontroli str. 158-174, 307-329)

Inspektor nadzoru inwestorskiego sporządzający protokoły z kontroli stanu technicznego ww. starodroży wyjaśnił, że *w protokołach kontroli przyjęto zasadę określania sposobu naprawy w przypadku, gdy jest możliwe określenie metody naprawy w sposób wizualny nie wymagający specjalistycznej diagnostyki i badań. Brak zapisów w kolumnie uwagi oznacza, że kontrolujący nie mieli uwag w trakcie przeprowadzanej kontroli.*

(dowód: akta kontroli str. 330-331)

2. W księgach rachunkowych PZDW nie ujęto wartości gruntów pod przejętymi starodrożami w wysokości 10.315,9 tys. zł (droga nr 662 – 7.345,4 tys. zł, starodroże drogi nr 8 w m. Mężenin – 353,5 tys. zł, starodroże drogi nr 61 w Szczuczynie – 1.795,4 tys. zł i starodroże drogi nr 61 w Bargłowie Kościelnym – 821,6 tys. zł), co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵. Według art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a ww. ustawy środkami trwałymi są rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości, w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki. Art. 4 ust. 1 tej ustawy stanowi, że jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów

¹⁴ Zarządzenie nr 26/2016 zmienione zarządzeniem nr 32/2016 Dyrektora PZDW z dnia 20.04.2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie przeprowadzania kontroli okresowej stanu technicznego dróg wojewódzkich wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.

amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości m.in. wynika obowiązek rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, tj. w taki sposób, aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty.

(dowód: akta kontroli str. 285, 643-808)

Dyrektor PZDW i Z-ca Dyrektora ds. ekonomiczno-finansowych (Główny księgowy PZDW) wyjaśnili, że w ewidencji środków trwałych nie ujęto wartości gruntów przejętych starodroży DK 8, gdyż szczegółowa ewidencja nieruchomości zajętych pod drogi i gospodarka nimi prowadzona jest na poziomie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Zarząd dróg ewidencjonuje jedynie środki trwałe w postaci przekazywanych protokołami PT, wartości konstrukcji dróg i obiekty inżynierskie, które ujmowane są w ewidencji finansowo-księgowej 011 „środki trwałe”.

(dowód: akta kontroli str. 70-74, 288-289)

W świetle postanowienia Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2011 r.¹⁶ „z chwilą utworzenia przez zarządcę drogi jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi jednostka ta uzyskuje trwały zarząd gruntami w pasie drogowym. Skutek ten, podobnie jak przewidziany w art. 17 ust.3 u.g.n.¹⁷, powstaje z mocy prawa”.

3. Okresu objętego niniejszą kontrolą dotyczą również nieprawidłowości stwierdzone w toku poprzedniej kontroli NIK w zakresie „Wykonywania zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg” (P/17/112), a mianowicie:

- a) Przeprowadzenie w 2016 i 2017 roku w niepełnym zakresie kontroli pięcioletnich na drodze 662 (starodroże DK 8 Augustów-Suwałki), o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (w trakcie których nie sprawdzono estetyki obiektu i jego otoczenia). Wyjaśniając tę sprawę Dyrektor PZDW podał, że *był przekonany, iż przeglądy okresowe są prowadzone prawidłowo oraz że od 2018 r. druk protokołu kontroli zostanie uzupełniony o ocenę estetyki obiektu i jego otoczenia.*

(dowód: akta kontroli str. 176-188, 523-543)

- b) Nierzetelne prowadzenie dzienników objazdu dróg z 2016 roku, bowiem nie wpisywano terminu realizacji zaleceń. Wyjaśniając tę sprawę, Kierownik RDW podał, że *stwierdzone nieprawidłowości były wynikiem niedopatrzeń ze strony majstrów lub dotychczasowej praktyki stosowanej w PZDW.*

(dowód: akta kontroli str. 189-197, 523-543)

- c) Mapę techniczno-eksploatacyjną zarządzanych dróg w 2015 roku PZDW przesłał GDDKiA z opóźnieniem, 26 kwietnia 2016 r. (naruszenie § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg publicznych, zgodnie z którym informacja taka miała być przekazana do 20 kwietnia). Dyrektor PZDW wyjaśnił, że *opóźnienie w przekazaniu wynikało z ilości danych, które należało zaktualizować na trzech egzemplarzach kompletów map, jednocześnie eliminując różnice między jej poszczególnymi egzemplarzami.*

(dowód: akta kontroli str. 283-284, 523-543)

Ocena cząstkowa

PZDW podejmował prawidłowe działania w zakresie właściwego utrzymania starodroży DK 8 (Augustów – Suwałki i w m. Mężenin) i przekazał nowym zarządcom starodroża DK 61 (Szczuczyn i Bargłów Kościelny). Zadbano o nadanie nowej numeracji przejętym odcinkom od Augustowa do Suwałk, zapewniono organizację ruchu, w drogowej dokumentacji ewidencyjnej ujęto przejęte starodroża i kontrolowano ich stan techniczny. W ewidencji księgowej PZDW nie wykazano wartości gruntów przejętych starodroży, natomiast prawidłowo wykazano i umarzano wartość przejętych starodroży.

¹⁶ Wyrok nr IV CSK 509/10.

¹⁷ Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Opis stanu
faktycznego

2. Zapewnienie bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na przejętych odcinkach dróg

2.1. Spośród czterech odcinków przejętych starodroży DK 8 (trzech na trasie Augustów – Suwałki i w m. Mężenin) PZDW posiadał projekt stałej organizacji ruchu dla drogi nr 662 (Augustów–Suwałki). Opracowanie tego projektu zlecono umową z 10 października 2016 r. za wynagrodzeniem w kwocie 23,4 tys. zł i odebrano w ustalonym terminie (20 grudnia 2016 r.). Dyrektor PZDW wyjaśnił, że *zlecenie opracowania tych map nastąpiło 29 czerwca 2016 r., a umowę zawarto po otrzymaniu (3 października 2016 r.) wtórników mapy zasadniczych dla przedmiotowej drogi, warunkujących dokonanie omawianego zlecenia, niezbędnych do sporządzenia projektu stałej organizacji ruchu.*

(dowód: akta kontroli str. 70-74, 335-343)

Do końca 2017 roku PZDW nie zlecił opracowania projektu organizacji ruchu dla przejętego 4 stycznia 2017 r. odcinka starodroża DK 8 w m. Mężenin. (dowód: akta kontroli str. 520)

W trakcie kontroli NIK przeprowadzono oględziny (20-21 grudnia 2017 r.) 6,3 km starodroży DK 8 (cztery odcinki o długości 5,235 km na drodze 662 i odcinek długości 1,065 km w m. Mężenin), stanowiących 24,8% starodroży zarządzanych przez PZDW (25,42 km), które wykazały, m.in. że:

- obowiązująca na sprawdzanych odcinkach dróg organizacja ruchu, oznakowanie pionowe i poziome było zgodne z projektem stałej organizacji ruchu, z wyjątkiem przypadków opisanych w dalszej części wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*,
- stan techniczny pięciu odcinków nie zagrażał bezpieczeństwu ruchu drogowego, odcinki dróg były odśnieżone, nie zalegał na nich śnieg i błoto pośniegowe. Na wszystkich odcinkach jedni występowały jednak liczne pęknięcia siatkowe, podłużne i poprzeczne, łaty i wyboje oraz koleiny i deformacje nawierzchni,
- pobocza na odcinku drogi 662 były asfaltowe, a na starodroży DK 8 w m. Mężenin nie posiadały nawierzchni bitumicznej. Na trzech (z czterech) odcinkach drogi 662 (jedno z poboczy było słabo widoczne ze względu na zalegający śnieg) na poboczach stwierdzono większą liczbę nierówności i spękania, niż w obrębie jezdni, co powodowało że pobocza były w stanie technicznym gorszym niż jezdnie,
- stosownie do ustaleń stałej organizacji ruchu, na żadnym odcinku w pasie drogowym nie było urządzeń świetlnych, reklam, miejsc postojowych czy zagęszczenia znaków drogowych powodującego brak możliwości prawidłowego ich odczytania przez kierowców.

(dowód: akta kontroli str. 344-351)

2.2. PZDW, zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg publicznych, przekazywał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad informacje o drogach publicznych w ramach programu badań statystycznych statystyki publicznych za 2015, 2016 i 2017 rok. Przekazywane dane na temat wypadków drogowych i ich skutków na zarządzanej sieci dróg pochodziły z Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku („KWP”). PZDW występował do KWP o podanie informacji dotyczących stwierdzonych na drogach wojewódzkich: liczby wypadków drogowych, liczby ofiar śmiertelnych, liczby osób rannych i liczby kolizji drogowych, lecz w przesyłanych pismach nie wskazywał przejętych starodroży, co skutkowało otrzymywaniem niepełnych danych w tym zakresie (szerzej zagadnienie opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*). W konsekwencji PZDW przekazał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad dane dotyczące sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast i sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast:

- w informacji za 2015 rok podano, że na sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast było 40 wypadków, w tym z ofiarami śmiertelnymi 5, liczba ofiar śmiertelnych wyniosła 5, a liczba rannych 42. W przypadku dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast podane dane wynosiły odpowiednio 34, 6, 6 i 51. Dane te wynikały z informacji otrzymanej z KWP i obejmowały starodroża DK 8 na terenie Miasta Augustów i starodroża DK 61 na terenie gm. Szczuczyn, natomiast nie obejmowały starodroża DK 8 w gm. Nowinka i Suwałki oraz starodroża DK 61 w gm. Bargłów Kościelny,

- w informacji za 2016 rok podano dane dotyczące sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast (30, 1, 1 i 34) i sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast (33, 7, 9 i 47), które były zgodne z danymi otrzymanymi z KWP,
- termin przesłania informacji za 2017 rok upływał z końcem I kwartału 2018 roku.
(dowód: akta kontroli str. 237-282, 634-636)

2.3. Analiza trzech (z ogółem pięciu) spraw z 2016 roku dotyczących wydawania decyzji na zajęcie pasa drogowego z powodu wykonywania robót budowlanych wykazała, że:

- wszyscy wykonawcy przedłożyli tymczasowe organizacje ruchu zatwierdzone przez KWP, Marszałka Województwa Podlaskiego i Dyrektora PZDW,
- w protokołach przekazania i odbioru terenu odnotowano dane dotyczące m.in.: daty przekazania i odbioru terenu, ustalonego terminu zajęcia pasa drogowego, daty zwrotu terenu zarządcy drogi, doprowadzenia terenu do stanu pierwotnego, stanu urządzeń drogowych nie związanych z ruchem pojazdów lub pieszych, przedłożenia przez wykonawcę inwentaryzacji powykonawczej,
- we wszystkich przypadkach wykonawcy przystąpili do realizacji robót po zatwierdzeniu tymczasowych organizacji ruchu.
(dowód: akta kontroli str. 544-581)

Po przejściu starodroży DK 61 (w m. Szczuczyn i Bargłów Kościelny) i DK 8 (w m. Mężenin) PZDW nie wydawał decyzji na zajęcie pasa drogowego na tych odcinkach lub umieszczenia w pasie urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi. (dowód: akta kontroli str. 236)

2.4. Na starodrożach DK 8 (droga 662 i w m. Mężenin) były dwa razy w roku przeprowadzane kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach wojewódzkich (kontrola w 2015 roku została przeprowadzona od 21 września do 6 listopada)¹⁰. W toku tych kontroli zalecono:

- kontrola od 1 do 21 kwietnia 2016 r.: droga 662 w km 19+300 – ustawić na drodze dojazdowej znak B-20 (Stop), w km 14+900 w m. Olszanka – wyjazd z k. Jurysdyka – na poprzedzającym znaku A-7 (Ustęp pierwszeństwa przejazdu) ustawić T-1 „STOP 150 m”, oznakować przejście dla pieszych z każdego kierunku jazdy – znakami (obustronnie) D-6 (Przejście dla pieszych) umieszczonymi na tablicach fluorescencyjnych, wyjazd z k. Sokolne – zamienić oznakowanie A-7 na B-20, w km 3+520 (strona lewa) – na wjeździe na drogę wojewódzką zamienić oznakowanie A-7 na B-20, w m. Augustów na ul. Wyszyńskiego – oznakować wszystkie przejścia dla pieszych z każdego kierunku jazdy znakami D-6 umieszczonymi na tablicach fluorescencyjnych, w m. Nowinka – przy posesji nr 11a wymienić znaki A-16 (Przejście dla pieszych) na A-17, w km 14+700 (strona prawa) – wymienić znaki A-16. W piśmie z 20 września 2016 r. Rejon Dróg w Suwałkach poinformował PZDW o zrealizowaniu zaleceń do 15 września 2016 r.,
- kontrola od 1 października do 1 grudnia 2016 r.: droga 662 – bez uwag,
- kontrola od 5 kwietnia do 16 maja 2017 r.: droga 662 – bez uwag, odcinek starodroża DK 8 (Mężenin) – zobowiązano zarząd dróg do pilnego opracowania projektów stałej organizacji ruchu (jak pisano wcześniej w pkt 1.1 wystąpienia, działania w tym zakresie zostaną podjęte po dokonaniu podziału starodroża DK 8 w m. Mężenin przez Sejmik Województwa Podlaskiego),
- kontrola od 11 października do 24 listopada 2017 r.: droga 662 – bez uwag, odcinek starodroża DK 8 (Mężenin) – ponownie zobowiązano zarząd dróg do pilnego opracowania projektów stałej organizacji ruchu.
(dowód: akta kontroli str. 352-406)

2.5. W latach 2016-2017 PZDW otrzymał sześć pism dotyczących poprawy lub zmiany stanu oznakowania starodroży DK 8 (droga 662 i w m. Mężenin) oraz organizacji ruchu. Wszystkie wnioski w tej sprawie dotyczące m.in. wymiany oznakowania i odnowienia malowania na przejściach dla pieszych zostały zrealizowane, o czym poinformowano zgłaszających w terminie miesiąca od dnia wpływu wniosku.
(dowód: akta kontroli str. 437-469)

¹⁰ UMWP przesyłał do PZDW zatwierdzone protokoły przeprowadzonych kontroli, podpisywane następnie przez przedstawicieli PZDW i Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności PZDW w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W toku oględzin NIK, na drodze 662 stwierdzono osiem miejsc (po obu stronach jezdni na km 10+860, km 13+950, km 14+160 i km 16+850), na których były umieszczone znaki drogowe (A-30 „Inne niebezpieczeństwo”) lub tabliczki (m.in. T-13 „Kolejny”, T-1 „Koniec” lub np. T-2 „Na odcinku 2,5 km”) nieprzewidziane w stałej organizacji ruchu, zatwierdzonej na podstawie § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 344-351)

Dyrektor PZDW wyjaśnił, że w związku z możliwością nastąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego wprowadzono dodatkowo czasowe oznakowanie celem uprzedzenia kierowców o występującym na danym odcinku drogi niebezpieczeństwie niezwiązany ze stałą organizacją ruchu. Przedmiotowe czasowe oznakowanie ustawione zostało w związku z pogarszaniem się stanu technicznego nawierzchni jezdni. Zostanie ono usunięte niezwłocznie po zlikwidowaniu zaistniałego zjawiska.

(dowód: akta kontroli str. 521-522)

NIK zauważyła, że ww. rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem nie przewiduje możliwości wprowadzenia czasowego oznakowania na drogach. W myśl § 10 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia, tymczasowe ograniczenia lub zakazy ruchu mogą wprowadzać zarządcy drogi lub właściwe służby, wyłącznie w nagłym przypadku awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu, w wyniku której nastąpiło zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub możliwości wystąpienia szkód materialnych.

2. PZDW przesłał GDDKiA nierzetelnie dane dotyczące wypadków drogowych i ich skutków na zarządzanej w 2015 roku sieci dróg. Wynikało to z niewystąpienia do KWP i w konsekwencji uzyskania niepełnych informacji o liczbie wypadków drogowych, w tym z ofiarami śmiertelnymi, liczbie ofiar śmiertelnych, liczbie osób rannych i liczbie kolizji drogowych na przejętych odcinkach starodroża DK 8 w gm. Nowinka (16,805 km) i gm. Suwałki (3,178 km) za 2015 rok.

(dowód: akta kontroli str. 237-244, 265-273)

Z-ca Dyrektora ds. utrzymania wyjaśnił, że w piśmie przesłanym 11 stycznia 2016 r. do KWP w Białymstoku nie uwzględniono starodroży DK 8 (obecna droga 662), co zostało skorygowane telefonicznie z osobą prowadzącą statystyki wypadków w KWP w Białymstoku. W odpowiedzi uzyskano kompletne zestawienie uwzględniające starodroże DK 8 z podziałem na drogi miejskie i pozamiejskie. Natomiast w piśmie przesłanym 15 stycznia 2018 r. do KWP przez nieuwagę w tabelach dotyczących stanu bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich nie uwzględniono starodroża DK 8 w m. Mężenin, wobec czego dnia 20 lutego 2018 r. wystąpiono o przesłanie danych dotyczących wypadkowości za 2017 rok.

(dowód: akta kontroli str. 470-471)

NIK zauważyła, że uzyskane 26 stycznia 2016 r. z KWP zestawienie za 2015 rok nie było kompletne, gdyż zawierało dane o zdarzeniach na odcinku starodroża DK 8 na terenie Miasta Augustów (od km 734+306 do 736+694), a nie zawierało natomiast danych o wypadkach i kolizjach na tej drodze na terenie gmin Nowinka (od km 736+694 do 753+499) i Suwałki (od km 753+499 do 756+677).

(dowód: akta kontroli str. 237-244)

Ocena częściowa

PZDW podejmował działania na rzecz bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na starodrożach DK 8. Stan przejętych dróg był dobry lub dostateczny, a oznakowanie – z nielicznymi wyjątkami – właściwe. Do PZDW nie wpływały sygnały o nieprawidłowościach dotyczących organizacji ruchu na starodrożach, a z danych KWP o występujących na nich zdarzeniach wynika, że były one bezpieczne.

¹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 784.

3. Nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2014-2017 w PZDW odbyły się 24 kontrole (1, 11, 10 i 2) przeprowadzone przez pracowników UMWP. Kontrole te dotyczyły głównie sprawdzenia poprawności i trwałości realizowanych projektów ze środków budżetowych i unijnych, wywiązywania się z obowiązku udostępniania informacji publicznej, realizacji zadań w powiązaniu z uchwałami budżetowymi za 2014 i 2015 rok, wykonywania obowiązków pracodawcy przez sekcję kadr oraz poprawności ewidencji dróg i mostów. W trakcie tej ostatniej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str. 472-498)

W PZDW wdrożono pisemne procedury związane z zarządzaniem ryzykiem²⁰. Zgodnie z ustalonymi zasadami, w lutym 2016, 2017 i 2018 roku zostały przedstawione Dyrektorowi PZDW *Informacje dotyczące ryzyk, które zaistniały w związku z realizacją celów i zadań* oraz *Zestawienia dotyczące ryzyk poważnych*, które zaistniały w związku z realizacją celów i zadań (informacje te były składane przez poszczególne stanowiska jednoosobowe, sekcje, wydziały i rejony). Na podstawie uzyskanych danych sporządzone zostały *Raporty z dokonanej samooceny kontroli zarządczej za 2015, 2016 i 2017 rok*. W ww. informacjach, zestawieniach i raportach nie zwracano uwagi na nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli NIK. (dowód: akta kontroli str. 582-633)

3.2. W latach 2014-2017 (do 4 grudnia) audytor wewnętrzny PZDW przeprowadził 16 zadań audytowych i był w trakcie realizacji kolejnego zadania²¹. Osiem z analizowanych zadań zostało przewidzianych w planach kontroli, a pozostałe dziewięć było kontrolami nieplanowanymi:

- w 2014 roku audytem objęto rozliczenia finansowo-zadaniowe robót budowlanych na podstawie trzech inwestycji, administrowanie budynkami, proces wydawania decyzji administracyjnych, a także odbiór inwestycji i dokonywanie przeglądów w okresie rękojmi i gwarancji oraz bezpieczeństwo informacyjne,
- w 2015 roku sprawdzono uzyskiwanie pozwoleń na budowę i decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, Krajowe Ramy Interoperacyjności (ocena systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji), inwentaryzację składników majątkowych,
- w 2016 roku audytem objęto system zarządzania bezpieczeństwem informacji w zakresie utrzymania aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania, przejazdu pojazdów nienormatywnych, nabywanie nieruchomości na cele drogownictwa, system zakupów,
- w 2017 roku sprawdzono zadania realizowane przez archiwistę, zimowe utrzymanie dróg w Rejonie Dróg Wojewódzkich w Łomży, przeprowadzanie okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji, przystanki komunikacji publicznej. (dowód: akta kontroli str. 499-500)

Przeprowadzona w 2017 roku przez audytora kontrola zimowego utrzymania dróg w Rejonie Dróg Wojewódzkich w Łomży dotyczyła sprawdzenia skuteczności nadzoru nad wykonywaniem zadań w tym zakresie. W wyniku tego audytu stwierdzono, że funkcjonujący system kontroli zarządczej działał prawidłowo pod względem adekwatności, skuteczności i efektywności z pewnymi zastrzeżeniami. Zastrzeżenia audytora dotyczyły: 1] braku w SIWZ lub w umowie określonych narzędzi (sposobu) realizacji zasad kontroli sprzętu i materiałów wykonawców, w związku z tym że miały one charakter fakultatywny, 2] nieskutecznego systemu zastępstw sprzętu pracującego na drodze, względnie wydłużenie realizacji zadania w czasie, w przypadku awarii sprzętu danego wykonawcy. Celem poprawy systemu zimowego utrzymania dróg zalecono: 1] dokonanie analizy SIWZ i SST pod kątem wymagań stawianych wykonawcom w stosunku do sprzętu, materiałów, w tym ich kontroli, 2] wprowadzenie zmian w protokole kontroli sprzętu wykonawców (zakresu kontroli) pod względem dostosowania go do potrzeb jednostki oraz wiedzy i możliwości kontrolujących, 3] zapewnienie skutecznego systemu zastępstw sprzętu, który uległ awarii, 4] wzmocnienie nadzoru Kierownika RDW oraz przeprowadzanie przez dyżurnych kontroli sprzętu,

²⁰ Zarządzenie nr 50/2013 Dyrektora PZDW z dnia 31.07.2013 r. w sprawie zarządzania ryzykiem.

²¹ Sprawdzenie zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych – wybrane zagadnienia.

5] dokumentowanie dyżurów celem zapewnienia możliwości przedstawienia jasnych i konkretnych wyjaśnień na temat sytuacji w danym dniu, mimo upływającego czasu.

W odpowiedzi na przedstawione zalecenia Naczelnik Wydziału utrzymania dróg i mostów poinformował, że zalecenia zostaną wdrożone w 2018 roku.

(dowód: akta kontroli str. 501-519)

3.3. W latach 2015-2017 do PZDW nie wpływały wnioski, interpelacje i zapytania ze strony radnych lub komisji organu stanowiącego w zakresie dotyczącym tematyki kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 520)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że mimo podejmowania wielu działań dla zapewnienia realizacji celów i zadań PZDW, w tym wykonania szeregu zadań audytowych, nie zidentyfikowano ryzyk związanych z powstaniem nieprawidłowości z zakresu zarządzania przejętymi drogami, które zostały stwierdzone w trakcie kontroli NIK.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PZDW w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W PZDW prowadzono aktywny nadzór nad wykonywaniem zadań przez poszczególne komórki organizacyjne. Zaistniałe nieprawidłowości w zarządzaniu przejętymi starodrogami wskazują jednak na potrzebę zwiększenia efektywności i skuteczności kontroli zarządczej w tym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

1. Wypełnianie wszystkich kolumn ustalonych w protokołach z kontroli stanu technicznego dróg.
2. Ujmowanie w księgach rachunkowych PZDW wartości gruntów pod drogami, zgodnie z art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.
3. Doprowadzenie do zgodności oznakowania na drodze nr 662 z zatwierdzoną organizacją ruchu tej drogi.
4. Występowanie do KWP w Białymstoku o dane dotyczące wypadkowości na przejętych starodrogach i przekazywanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad rzetelnych danych w zakresie wypadków drogowych i ich skutków na starodrogach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

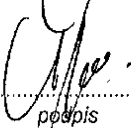
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²² Dz. U. z 2017 r. poz.524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

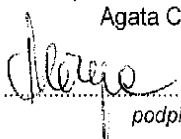
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego

Białystok, dnia 8 marca 2018 r.

Kontroler
Andrzej Juchnicki
doradca ekonomiczny


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis