



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.036.01.2017

P/17/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@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 Katowicach
Kontrolerzy	1. Katarzyna Kozieł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/326/2017 z dnia 14 grudnia 2017 r. oraz LKA/58/2018 z 23 lutego 2018 r. 2. Janina Balas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/327/2017 z dnia 14 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4b)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, ul. Lechicka 24, 40-609 Katowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Tabor, Dyrektor ² (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

ZDW prawidłowo wykonywał zadania zarządcy drogi dotyczące organizacji ruchu i utrzymania odcinka „starej” drogi krajowej nr 69⁴. Dla starodroża⁵ zostały założone książki drogi, a dokumenty ewidencyjne drogi prowadzone były rzetelnie. Pracownicy ZDW przeprowadzali kontrole stanu tej drogi zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶ oraz kontrole okresowe, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷. W 2017 r. ZDW ogłosił przetarg na opracowanie 44 projektów stałej organizacji ruchu sieci dróg wojewódzkich, w tym dla objętego kontrolą starodroża. Nawierzchnia poddanej oględzinom drogi była w dobrym stanie. Oznakowanie pionowe, poziome oraz sygnalizacja świetlna starodroża były w większości czytelne, sprawne i zgodne z wymogami 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 warunkach ich umieszczania na drogach⁸.

¹ Zwany dalej „ZDW” lub „Zarządem”.

² Pełniący funkcję od dnia 1 czerwca 1999 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Zwaną dalej „starodrożem” lub „dawną DK 69”.

⁵ Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto następującą definicję starodroża: droga, która w związku z wybudowaniem nowego odcinka drogi po innym śladzie utraciła dotychczasową kategorię.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach”.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

⁸ Dz. U. Nr 220 poz. 2181 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i urządzeń brd”

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku części oznakowania lub nie w pełni czytelnego oznakowania na dawnej DK 69,
- niezawiadomienia wnioskodawcy o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku, stosownie do art. 245 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹, w przypadku niez załatwienia wniosku w obowiązującym terminie jednego miesiąca,
- niepodjęcia działań w celu ujawnienia w księgach wieczystych właściciela gruntów zajętych pod starodroże - Województwa Śląskiego i trwałego zarządu przysługującego ZDW do tych gruntów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg

1.1. Proces przejęcia zarządu nad drogami

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w związku z wybudowaniem drogi ekspresowej S-69 w granicach Bielsko-Biała - Zwardoń¹⁰, ZDW uzyskał zarząd dawną DK 69 o długości 14,3 km¹¹. Zgodnie z protokołem zdawczo-odbiorczym spisany w dniu 29 października 2015 r. pomiędzy Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach¹² i ZDW, na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach oraz w związku z oddaniem do użytkowania drogi ekspresowej S-69 na całym odcinku od Bielska-Białej do Żywca¹³ przebieg drogi krajowej nr 69 został zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej i od dnia 24 lipca 2015 r. znajdował się w administracji Zarządu¹⁴. ZDW otrzymał od GDDKiA dokumentację dotyczącą przekazanej drogi obejmującą m.in.: łącznicę, sprawy uzgodnieniowe, ewidencję obiektów, zajęcia pasa drogowego, wykaz zjazdów, dokumentację drogi, dzienniki objazdów.

(dowód: akta kontroli str. 53-65, 74, 127-129, 143, 323, 627-695)

W sprawie podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego przekazującego odcinek dawnej DK 69 dopiero w dniu 29 października 2015 r., kiedy ww. odcinek został zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej od dnia 24 lipca 2015 r., tj. trzy miesiące wcześniej Dyrektor wyjaśnił, że *Protokół zdawczo-odbiorczy podpisany w dniu 29.10.2015 r., to protokół przekazania dokumentacji dawnej DK 69. Zgodnie z art. 10 pkt. 5 ustawy o drogach publicznych, odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo*

⁹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., zwany dalej „Kpa”.

¹⁰ Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z 19 maja 2016 r. (Dz. U. poz. 784) zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych, od dnia 4 czerwca 2016 r. droga ekspresowa nr S-69 na odcinku Bielsko-Biała (Komorowice) – Zwardoń (granica państwa z Republiką Słowacką) otrzymała numer S1.

¹¹ Przebieg drogi przez gminy: Wilkowice, Buczkowice, Łodygowice, m. Żywiec (12,82 km) wraz z łącznikiem od ronda w Żywcu do węzła „Żywiec-Sola” o długości 1,457 km. „Od 1 stycznia 2018 r. droga o numerze 945. Zwana dalej „dawna DK69”.

¹² Zwaną dalej „GDDKiA”.

¹³ Decyzja nr 116/14 z 5 listopada 2014 r. Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego udzielająca pozwolenia GDDKiA na użytkowanie drogi ekspresowej S-69 na odcinku od km 9+100 do km 15+300 w Bielsku-Białej oraz decyzja nr 107/15 z 23 lipca 2015 r. Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego udzielająca pozwolenia GDDKiA na użytkowanie drogi ekspresowej S-69 na odcinku od km 15+300 w Rybarzowicach, Łodygowicach, Pietrzykowicach, Sienna, Żywcu.

¹⁴ Dotychczasowy zarządca (GDDKiA) przestał pełnić funkcję zarządcy a nowy zarządca (ZDW) zaczął pełnić tę rolę od dnia 24 lipca 2015 r. Pierwsza sprawa dotycząca przejętej drogi wpłynęła do ZDW w dniu 31 lipca 2015 r. natomiast pierwszy objazd przejętej przez ZDW drogi odbył się w dniu 20 sierpnia 2015 r.

wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania, zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.

(dowód: akta kontroli str. 976)

Dyrektor GDDKiA wyjaśnił, że *Protokół został podpisany 3 miesiące po fizycznym oddaniu do ruchu ostatniego odcinka S-69 ze względu na trwającą przez ten czas wymianę korespondencji w przedmiotowym temacie (...).*

(dowód: akta kontroli str. 978)

1.2. Aktualizacja wpisów dotyczących prawa własności gruntów, po których przebiegają przejęte odcinki dróg

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 22 i ust. 3 Statutu, ZDW sprawował nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym dróg wojewódzkich, dla których zarządcą był Zarząd Województwa Śląskiego, a do jego zadań należało prowadzenie spraw związanych z regulacją stanów prawnych gruntów zajętych pod ww. drogi wojewódzkie.

Z informacji uzyskanych od GDDKiA wynika, że na dzień 28 lutego 2018 r. na 139 działek zajętych pod starodroże, w księgach wieczystych uregulowano stan prawny 67¹⁵ działek a w przypadku 72 nadal prowadzone były postępowania regulujące ich stan własnościowy. W przypadku ww. 67 działek w księgach ujawniono właściciela (Skarb Państwa) i trwały zarząd: GDDKiA/Dyrekcję Okręgową Dróg Publicznych. Zarówno wpisy w księgach dotyczące uregulowanych jak i nieuregulowanych działek nie zostały zaktualizowane przez ZDW, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 7, 22, 315, 1040-1043)

Wicemarszałek Województwa Śląskiego wyjaśniając powody, dla których województwo dla przedmiotowego starodroża nie zaktualizowało informacji w ewidencji gruntów i budynków podał, iż przyczyną był brak przekazania wykazu działek wraz z danymi ewidencyjnymi oraz dokumentami mogącymi stanowić załącznik do wniosku o aktualizację zapisów w księgach wieczystych i ewidencji gruntów. Ponadto na pytanie czy województwo podjęło działania w celu aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków oraz księdze wieczystej, wyjaśnił, iż biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, nie było możliwości podjęcia działań w celu aktualizacji informacji w ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 366-368)

Dyrektor GDDKiA wyjaśnił, że *Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach z uwagi na proces ujawniania gruntów jako środków trwałych, realizowany jako pierwszy główny etap w całej jednostce w 2012 roku wprowadziła na stan ilościowo-wartościowy nieruchomości nowego przebiegu pasa drogowego drogi ekspresowej S69 (obecnie S1) na odcinku Bielsko-Biała - Żywiec ze względu na ich formalno-prawne przejęcie na rzecz Skarbu Państwa z dniem 20 maja 2010 roku. Grunty starego odcinka drogi krajowej DK 69, objęte przepisem art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych nie podlegały wówczas ujawnieniu, jako środki trwałe, aby nie tworzyć dualizmu rejestracji księgowej dwóch*

¹⁵ Działki nr 3146/2, 3147/4, 3147/6, 3145/4, 3141/5, 2455/12, 5515/1, 5515/3, 5735, 5970, 6570, 5733/2, 6283/3, 6283/5, 6560/2, 2473, 2480, 877, 2481, 2509/1, 2613, 4674, 4668/3, 4680/1, 4673/5, 4673/7, 109/6, 118/2, 112/1, 113/1, 116/1, 117/1, 119/1, 1000/5, 12471/2, 95/19, 95/14, 4569/12, 4625/6, 4550/3, 4630/6, 4651/5, 4570/4, 4589/4, 4590/2, 4582/1, 4629/1, 4616/2, 4578/4, 4614/2, 4594/2, 4632/4, 4631/2, 4579/2, 4595/2, 4613/5, 4615/5, 4650/8, 4649/2, 4564/2, 4567/5, 4566/4, 4551/7, 4550/11, 4549/4, 4516/5, 4648/5.

równoległych odcinków drogi krajowej i stąd nie mogą zostać przekazane Zarządowi Województwa Śląskiego w formie dokumentacji PT. Powyższe grunty, wg naszej oceny powinny podlegać ujawnieniu przez samorząd Województwa Śląskiego w postaci otwarcia środka trwałego (dokument OT).

Niezależnie od powyższego, w drodze również wspólnych działań pod kątem wymagań Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach realizowane są od 2013 roku, kosztem i staraniem GDDKiA niezbędne podziały geodezyjne, wznowienia granic nieruchomości i regulacje stanu prawnego części nieruchomości pasa drogowego, celem, których jest sporządzenie pełnego i ostatecznego wykazu nieruchomości do ich przekazania. Finalizacja procesu przewidywana jest do końca 2018 roku za wyjątkiem sytuacji dot. konieczności uzyskania decyzji potwierdzających przejęcie własności Skarbu Państwa dla działek osób fizycznych, na których przebiegał pas drogowy w dniu 31 grudnia 1998 roku, który to termin zależy od daty uzyskania prawomocnych decyzji właściwego organu, tj. Wojewody Śląskiego lub też założenia księgi wieczystej albo uzyskania praw z tytułu zasiedzenia nieruchomości.

Reasumując, GDDKiA Oddział w Katowicach uprzejmie informuje, że istnieje możliwość przekazania wykazu i danych o nieruchomościach o uregulowanym stanie geodezyjno-prawnym z cyklicznym jego uzupełnianiem w zakresie pozyskiwanych dokumentów, wynikających z toku realizacji działań regulacyjnych, jednakże nie odnotowano do tej pory jednoznacznych wniosków o jego przekazanie.

(dowód: akta kontroli str. 979)

1.3. Organizacja jednostki, stan liczbowy i kwalifikacje pracowników wykonujących zadania zarządcy drogi

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze Statutem¹⁶ oraz Regulaminem organizacyjnym¹⁷ przedmiotem działania ZDW było pełnienie funkcji zarządcy drogi dla dróg wojewódzkich, dla których zarządcą jest Zarząd Województwa Śląskiego. Do zadań Zarządu w szczególności należało m.in.: pełnienie funkcji inwestora, realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych, prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

Realizacja zadań z zakresu zarządzania drogami należała głównie do obowiązków Wydziału Dróg, ponadto do Wydziału Mostów oraz Wydziału Inżynierii Ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 69, 77-78)

W 2017 r. drogami wojewódzkimi o długości 1256,7 km zajmowało się 46 pracowników ZDW¹⁸ (23 Wydziału Dróg, pięciu Wydziału Mostów, dziewięciu Referatu Geodezji i dziewięciu Wydziału Inżynierii Ruchu). 22 z 23¹⁹ pracowników Wydziału Dróg, którym powierzono wykonywanie zadań zarządcy posiadało wykształcenie wyższe (m.in. mgr inż. budownictwa – budowa dróg i autostrad, konstrukcje budowlane i inżynierskie, drogi, ulice, lotniska; inż. budownictwa – inżynieria miejska, drogi, ulice, autostrady; mgr zarządzania – w administracji samorządowej, zarządzanie usługami publicznymi, przedsiębiorstwem; mgr inż. transportu – eksploatacja i utrzymanie pojazdów; mgr inż. wojska inżynieryjne – budowa dróg i mostów kołowych). W okresie objętym kontrolą pracownicy Wydziału

¹⁶ Uchwała nr IV/25/12/2012 Sejmiku Województwa Śląskiego z 24 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany Statutu Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach.

¹⁷ Załącznik do Uchwały Nr 2855/195/IV/2012 Zarządu Województwa Śląskiego z 11 października 2012 r.

¹⁸ Z 92 pracowników ZDW, tj. 50%.

¹⁹ Jeden pracownik posiadał wykształcenie średnie – technik budowlany.

Dróg uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach dotyczących zarządzania pasem drogowym. Szkolenia te dotyczyły m.in. robót budowlanych, opłat reklamowych, wydawania decyzji na zajęcie pasa drogowego, umieszczania reklam w pasie drogowym, lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, wymiaru i poboru opłaty reklamowej, zamówień publicznych.

Trzech z pięciu pracowników Wydziału Mostów posiadało wykształcenie wyższe (konstrukcje budowlane i inżynierskie oraz technologia i zarządzanie w budownictwie), natomiast wszyscy pracownicy Wydziału Inżynierii Ruchu (dziewięciu) posiadało wykształcenie wyższe (mgr inż. transportu – inżynieria ruchu, logistyka transportu, sterowanie ruchem w transporcie). Pracownicy tych wydziałów, w okresie objętym kontrolą, uczestniczyli w szkoleniach z zakresu m.in. robót budowlanych, projektowania mostów, wzmacniania podłoża i fundamentów, geotechnicznego rozpoznania podłoża pod posadowienia konstrukcji dróg i mostów, systemowego zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz w zakresie organizacji ruchu i wpływu na komfort i bezpieczeństwo użytkowników dróg.

(dowód: akta kontroli str. 69, 77-78, 359-365)

1.4. Realizowanie obowiązków dotyczących bieżącego utrzymania drogi

1. Kontrole stanu technicznego

Opis stanu
faktycznego

Analiza książek drogi²⁰, książek obiektów mostowych znajdujących się w ciągu badanej drogi²¹ w zakresie przeglądów okresowych oraz protokołów z tych przeglądów wykazała, że ZDW w latach 2016-2017 przeprowadził kontrole okresowe wymagane art. 62 ust. 1 pkt 2 (co najmniej raz na pięć lat)²² oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 (raz w roku)²³ ustawy Prawo budowlane. W 2016 r. przeprowadzono kontrolę pięcioletnią drogi i jednego obiektu mostowego²⁴ oraz kontrole roczne sześciu obiektów mostowych²⁵. W 2017 r. przeprowadzono kontrolę roczną ww. drogi i sześciu obiektów mostowych²⁶ oraz kontrolę pięcioletnią jednego obiektu mostowego²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 542-605, 615-618)

W latach 2016-2017 ww. kontrole okresowe (roczne, pięcioletnie) wykonywane były przez firmy zewnętrzne. Wykonawców wyłoniono na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸ - dwa w trybie przetargu nieograniczonego oraz jedno na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. W oparciu o ich wyniki ZDW zawarł siedem umów na wykonanie przeglądów dróg i obiektów mostowych²⁹, w ramach których dokonano m.in. przeglądów drogi będącej

²⁰ Nr ewidencyjny odcinka drogi: W945B69 2400000 ciągu drogi Bielsko-Biała-Żywiec przebieg: Bielsko-Biała –Wilkowice-Buczkowice-Łodygowice-Żywiec KmP: 1+822 KmK: 14+642 oraz nr ewidencyjny W946L69 2400000ciąg grogi: Łącznik s-69 przebieg: węzeł Żywiec Soła S-1do ronda z DW 946 w Żywcu lokalizacja KmP 0+000 KmK: 1+457.

²¹ JN1 042110016 i JN1 04210017 w ciągu DW 421 w m. Nędza; JN1 04240092 w ciągu DW 790 w Gieble; JN1 04090050 w ciągu DW 792 w Hucisku; JN1 04090069 w ciągu DW 793 w Myszkowie; JN1 04240100 w ciągu DW 796 w Chruszczobrodzie; JN1 07030110 w ciągu DW 946 w m. Słemień.

²² Zwane dalej również „przeglądami rozszerzonymi”.

²³ Zwane dalej również „przeglądami podstawowymi”.

²⁴ JN1 35002727.

²⁵ JN1 07030037, JN1 07030038, JN1 07030039, JN1 07030041, JN1 07030042, JN1 07030043.

²⁶ JN1 35002727, JN1 07030037, JN1 07030038, JN1 07030039, JN1 07030041, JN1 07030042.

²⁷ JN1 070300043.

²⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm. zwana dalej „ustawą Pzp”

²⁹ Trzy umowy zawarte z jedną firmą: nr WD/P/160411/1/1 z dnia 6.06.2016 r. na „Wykonanie okresowych przeglądów rocznych, przeglądów pięcioletnich oraz przeprowadzenia patrolowania dróg wojewódzkich administrowanych przez ZDW z podziałem na 3 strefy: Strefa I: powiat kłobucki, powiat myszkowski, powiat częstochowski, powiat zawierciański”, Umowa nr WD/P/160411/1/2 z dnia 6.06.2016 r. na „Wykonanie okresowych przeglądów rocznych, przeglądów pięcioletnich oraz przeprowadzenia patrolowania dróg wojewódzkich administrowanych przez ZDW z podziałem na 3 strefy: Strefa II: powiat lubliniecki, powiat tarnogórski, powiat będziński, powiat wodzisławski, powiat raciborski, powiat rybnicki”, WD/P/160411/1/3 z dnia 6.06.2016 r. na „Wykonanie okresowych przeglądów rocznych, przeglądów pięcioletnich oraz przeprowadzenia

przedmiotem kontroli, jak również siedmiu obiektów mostowych i trzech przepustów³⁰ znajdujących się w jej ciągu.

ZDW pismem z dnia 19 września 2017 r. odstąpiło od trzech umów zawartych z jednym przedsiębiorcą na wykonanie okresowych przeglądów rocznych, pięcioletnich i patrolowania dróg³¹. W uzasadnieniu odstąpienia od ww. umów podano m.in.: niedotrzymanie terminu wykonania przeglądów pięcioletnich (nieprzedłożenie protokołów) dla m.in. dawnej DK 69, nierzetelne wykonywanie patrolu dróg oraz miesięcznych raportów z przeprowadzonych przeglądów – podając, że do dnia sporządzenia pisma nie przedłożono raportów za miesiące: marzec, kwiecień, maj i 2017 roku, jak również nie przedłożono filmów z przeprowadzonych objazdów dróg za okres od czerwca 2016 r. do marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 696-770, 922-923)

Firmy wykonujące dla ZDW w latach 2016-2017 przeglądy roczne i pięcioletnie dróg i obiektów mostowych, na etapie postępowania przetargowego, wykazały dysponowanie pracownikami, posiadającymi wymagane przez ZDW kwalifikacje zawodowe (uprawnienia, staż pracy i przynależność do właściwej izby samorządu zawodowego).

W 2017 r. po odstąpieniu od umowy na „Wykonanie okresowych przeglądów rocznych, przeglądów pięcioletnich oraz przeprowadzenia patrolowania dróg wojewódzkich administrowanych przez ZDW z podziałem na 3 strefy”, przeglądu okresowego (rocznego) kontrolowanego starodroża dokonał Inspektor Nadzoru Inwestorskiego ZDW w Katowicach, który legitymował się uprawnieniami stwierdzającymi przygotowanie do pełnienia samodzielnych funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i nawierzchni lotniskowych³².

(dowód: akta kontroli str. 118-122, 615, 621-622, 729-730, 771-784)

Protokoły przeglądów obiektów mostowych zawierały następujące oceny³³ stanu elementów obiektu i całego obiektu³⁴:

- w 2016 r. w przypadku: jednego obiektu „4”, sześciu obiektów „3”. W żadnym z protokołów nie stwierdzono, że kwalifikują się one do kapitalnego remontu lub przebudowy;
- w 2017 r. w przypadku: jednego obiektu powyżej „4”, jednego obiektu powyżej „3”, pięciu obiektów „3”. W żadnym z protokołów nie podano, że kwalifikują się one do kapitalnego remontu lub przebudowy.

patrolowania dróg wojewódzkich administrowanych przez ZDW z podziałem na 3 strefy: Strefa III: powiat bielsko-biała, powiat bieruńsko-lęczyński, powiat cieszyński, powiat gliwicki, powiat mikołowski, powiat pszczyński, powiat żywiecki” zwanych dalej umowami „na wykonanie okresowych przeglądu rocznych, pięcioletnich i patrolowania dróg wojewódzkich”. Ponadto: umowa WM/B/1603309/1/1 z 20.04.2016 r. na „Wykonanie przeglądów podstawowych 285 obiektów mostowych, przeglądów rozszerzonych 28 obiektów mostowych i oceny nośności 5 obiektów mostowych w ciągu dróg wojewódzkich województwa śląskiego – 2016 r.”; umowa WM/P/170904/1/1 z dnia 17.10.2017 r. na „Wykonanie przeglądów oraz oceny aktualnej nośności obiektów inżynierskich na sieci dróg województwa śląskiego z podziałem na trzy części: część 1 – podstawowych 231 obiektów mostowych i rozszerzonych 84 obiektów mostowych”; umowa WM/P/170904/1/2 z dnia 17.10.2017 r. na „Wykonanie przeglądów oraz oceny aktualnej nośności obiektów inżynierskich na sieci dróg województwa śląskiego z podziałem na trzy części: część 2 – rozszerzonych 220 przepustów”, Umowa WM/P/170904/1/3 z dnia 17.10.2017 r. na „Wykonanie przeglądów oraz oceny aktualnej nośności obiektów inżynierskich na sieci dróg województwa śląskiego z podziałem na trzy części: część 3 – ocena aktualnej nośności 17 obiektów mostowych”.

³⁰ tj., których światło otworu jest równe lub większe niż 150 cm.

³¹ tj. umowy nr: WD/P/160411/1/1 z dnia 6.06.2016 r., WD/P/160411/1/2 z dnia 6.06.2016 r. i WD/P/160411/1/3 z dnia 6.06.2016 r.

³² Posiadający zaświadczenie o przynależności do Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa ważne do dnia 31 grudnia 2018 r.

³³ „0” – stan awaryjny, „1” – stan przedawaryjny, „2” – stan niedostateczny, „3” – stan niepokojący, „4” – stan zadawalający i „5” stan odpowiedni.

³⁴ Przez „ocenę całego obiektu mostowego” należy rozumieć najniższą ocenę z: średniej arytmetycznej obiektu, z oceny konstrukcji pomostu, z oceny konstrukcji dźwigarów głównych i ze średniej arytmetycznej oceny przyczółków i filarów, tzn. połowa sumy najniższej oceny przyczółków i najniższej oceny filarów (w przypadku obiektu jednoprzęsłowego będzie to najniższa ocena przyczółków).

W wyniku wykonanych w 2016 i 2017 przeglądów oceny stanu technicznego byłej drogi DK 69 dla całego odcinka, jak i jej poszczególnych elementów³⁵ wynosiły „2”³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 606-614, 616-618)

Dla ww. obiektów mostowych w wyniku przeprowadzonych przeglądów zalecono wykonanie w ramach bieżącego utrzymania szeregu prac remontowych i naprawczych, m.in.: naprawę balustrad, oczyszczenie nawierzchni i uzupełnienie ubytków nawierzchni jezdni i chodników, wymianę izolacji pomostu, oczyszczenie powłok antykorozyjnych, zabezpieczenie antykorozyjne konstrukcji dźwigarów głównych. Na wszystkich obiektach zarówno w 2016 r. jak i w 2017 r. zalecano wykonanie prac porządkowych. Dla kontrolowanej drogi w przeglądzie z 2016 r. nie wnioskowano żadnych zaleceń, natomiast w 2017 r. zalecono w ramach bieżącego utrzymania wykonanie prac porządkowych (czyszczenie wpustów ulicznych, korytek, nawierzchni chodników i jezdni przy krawężnikach) oraz wykonanie remontu elementów drogi (odcinek Wilkowice – Pietrzykowice).

(dowód: akta kontroli str. 619-620)

Szczegółowe badanie zapisów zawartych w dziennikach objazdu badanej drogi³⁷, prowadzonych od 20 sierpnia 2015 r. do 11 maja 2016 r. oraz od 19 października 2017 r. do 21 grudnia 2017 r. przez zatrudnionego w ZDW inspektora nadzoru inwestorskiego, a od 18 czerwca 2016 r. do 22 września 2017 r. przez firmę zewnętrzną wykazało, że dla okresu od dnia 20 sierpnia 2015 r. do dnia 21 grudnia 2017 r. dokonujący objazdu drogi zgłosili łącznie 14 usterek i uwag, z czego: w czterech przypadkach zgłoszone uwagi dotyczyły przekrzywienia, przewrócenia oznakowania pionowego; w dwóch przypadkach zapisy dotyczyły odnowienia oznakowania P-10 (przejście dla pieszych); w ośmiu przypadkach zgłoszone usterki związane były z koniecznością poprawy mocowania bariery chodnikowej, wymiany uszkodzonego pylonu, naprawy uszkodzonych poręczy i barier energochłonnych, wykoszenia traw na poboczu drogi, oczyszczenia odcinka zanieczyszczonego rowu oraz stwierdzono ubytki w jezdni.

Zakres danych ewidencjonowanych w dziennikach objazdu, prowadzonych w formie papierowej, obejmował m.in. datę objazdu, imię i nazwisko kontrolującego, numer drogi, zauważone usterki, uszkodzenia i braki oraz podjęte decyzje (zalecenia) o ich zabezpieczeniu i likwidacji. W żadnym z ww. przypadków w Książce objazdu drogi nie odnotowano daty wykonania zalecenia.

(dowód: akta kontroli str. 142-157b)

Z Dziennika Objazdu Drogi 1/BDK69/1/JKAC/2016 wynikało, że podczas objazdu drogi w dniu 6 kwietnia 2017 r. stwierdzono ubytki w jezdni w m. Wilkowice oraz w m. Rajcza (skrzyżowanie z ul. Rastoka), a w dniu 11 maja 2017 r. stwierdzono uszkodzoną barierę energochłonną. Zapisy o ubytkach w jezdni w m. Rajcza powtarzano podczas kolejnych objazdów, tj. w dniu 11 maja 2017 r. i 8 czerwca 2017 r., a o uszkodzonej barierze, podczas objazdu w dniu 8 czerwca 2017 r. zapisów zamieszczonych w Dzienniku nie wynikało, że ww. usterki zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 147-157b)

³⁵ Rowy, kanalizacja deszczowa, chodniki, pobocza, skarpy, przepusty pod droga do Ø 800, oznakowanie poziome, oznakowanie pionowe, urządzenia obce, zielen, elementy bezpieczeństwa, sygnalizacja świetlna, oświetlenie uliczne, estetyka obiektu budowlanego oraz jego otoczenie, ogólna przydatność obiektu do użytkowania

³⁶ „1” – stan dobry (bez uszkodzeń i zanieczyszczeń możliwych do stwierdzenia podczas przeglądu), „2” – stan zadawalający (wykazuje zanieczyszczenia lub pierwsze objawy uszkodzeń pogarszających wygląd estetyczny), „3” – stan wymagany (wykazuje uszkodzenia, których nie naprawienie spowoduje skrócenie czasu bezpiecznej eksploatacji), „4” – stan zły (wskazuje uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale do naprawy), „5” stan bardzo zły (wykazuje nieodwracalne uszkodzenia dyskwalifikując przydatność użytkową).

³⁷ Nr 1/BDK69/1/JKAC/2015 (Odcinek I – od gr. M.N.P.P. Bielsko-Biała do węzła S-69 w m. Żywiec, Odcinek II- na terenie gminy Milówka (od skrzyżowania z S-69 w m. Milówka do granicy gminy Rajcza w Zwardoniu) oraz Nr 1/BDK69/1/JKAC/2016

Z-ca Dyrektora ds. zarządzania drogami i mostami wyjaśnił, że ww. zalecenia zostały wykonane, a za termin ich wykonania przyjęto termin kolejnego objazdu drogi, w którym nie powtarzały się stwierdzone wcześniej usterki. Dodał, że w rubryce „data wykonania zalecenia” nie odnotowywano wykonania zaleceń, ponieważ przyjmowano, że zalecenie zostało wykonane w przypadku, gdy nie zostało ponownie odnotowane, jako usterka. Dodał, że ww. objazdy były przeprowadzane przez firmę zewnętrzną, wyłonioną w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego w trybie przetargu nieograniczonego³⁸. Ze względu na niewywiązywanie się wykonawcy z obowiązków określonych w umowie, ZDW wypowiedział umowę z naliczeniem kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 140-141)

W związku z odstąpieniem od ww. umów ZDW wystawił Wykonawcy w dniu 8 listopada 2017 r. trzy noty księgowe naliczając łącznie 154 284,75 zł kary umownej z tytułu nienależytego wykonania warunków umowy. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli Wykonawca nie uiścił naliczonej kary.

(dowód: akta kontroli str. 702-717)

2. Prawidłowość prowadzenia dokumentów ewidencyjnych starodroża

Zgodnie z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach ZDW prowadziło ewidencję dróg, obiektów mostowych i przepustów³⁹. Prowadzona ewidencja dróg wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. obejmowała 62 drogi, w tym BDK69/945 (obecną drogę DW 945)⁴⁰ i BDK69/946 (obecnie DW 946)⁴¹.

Ewidencja zawierała dokumenty zgodne z § 9 ust. 1 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 tunelom⁴², tj. książki dróg (prowadzone w formie elektronicznej odrębnie dla obu odcinków drogi), dziennik objazdu drogi (prowadzony w formie pisemnej) oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg województwa śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 142-157b, 320-321, 524-536, 537-605)

ZDW dla obu przejętych odcinków dróg założył i prowadził Książki drogi. Wpisy do książki drogi były dokonywane przez osoby upoważnione, wymienione w tabeli nr 1 wypełnionej zgodnie ze wzorem określonym w ww. rozporządzeniu. W tabelach nr 5-6 odnotowano wszystkie wymagane informacje w tym dot. protokołów kontroli okresowych. W tabeli nr 10 dotyczącej wyposażenia technicznego odcinka drogi zawarto informacje o elementach inżynierii ruchu oraz o ich dokładnej lokalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 542-605)

GDDKiA protokołem zdawczo-odbiorczym z dnia 29 października 2015 r. przekazała ZDW m.in.: książki siedmiu obiektów mostów⁴³ położonych w ciągu starodroża oraz karty obiektów mostowych dla dwóch z siedmiu ww. obiektów⁴⁴.

W książkach obiektów mostowych określono m.in.: parametry identyfikacyjne i techniczne obiektu; odnotowywano oceny stanu technicznego elementów konstrukcyjnych i całego obiektu; daty kontroli okresowych. W rubryce dot. zakresu

³⁸ Umowa nr WD/P/160411/1/3 z dnia 6 czerwca 2016 r.

³⁹ Ewidencję prowadzono w formie elektronicznej.

⁴⁰ Gr. M. Bielsko-Biała – Żywiec (rondo – DW 946) w km 1+822 do km 14+674 (dl. odcinka 12,852 km).

⁴¹ Łącznik: węzeł „Żywiec Soła S-1 – Żywiec (b.DK69/DW946) w km 0+000 do km 1+457 (dl. odcinka 1,457 km).

⁴² Dz. U. Nr 67 poz. 582, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg”.

⁴³ JN1 07030037, JN1 07030038, JN1 07030039, JN1 35002727, JN1 07030041, JN1 07030042, JN1 07030043.

⁴⁴ JN1 35002727, JN1 7030042 – tj. dla tych, których rozpiętość przynajmniej jednego z przęseł była większa niż 20 m lub całkowita długość obiektu jest równa 50 m lub większa.

robót remontowych określonych w protokole okresowej kontroli każdorazowo podawano cyt. „Zgodnie z Kartą przeglądu nr”.

Karty obiektów mostowych były zgodne z wzorem ujętym w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i zawierały m.in. dane dot.: konstrukcji obiektów, klasy obciążeń, nośności użytkowej.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 623-626, 903-921)

Zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, prowadzone w ZDW wykazy mostów, wiaduktów, estakad i kładek dla pieszych, sporządzane były kategoriami dróg zgodnie z ich rosnącą numeracją i kilometrażem oraz zawierały oceny stanu technicznego obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 524-528)

ZDW aktualizował mapy techniczno-eksploatacyjne sieci dróg, wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Prezentowane w nich dane miały formę i symbole określone w ww. rozporządzeniu. Naniesione na mapach parametry obiektów mostowych (m.in. nośność użytkowa, długość i szerokość), były zgodne z ujętymi w innych dokumentach ewidencyjnych. Mapy techniczno-eksploatacyjne dróg udostępniono GDDKiA w terminie określonym w § 3 ust. 1 pkt 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 promach⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 537-541)

3. Zabezpieczenie środków na prawidłowe utrzymanie starodroża.

Na lata 2015-2017 ZDW nie zaplanował wydatków na budowę, przebudowę i remont odcinka dawnej DK 69. W okresie sprawowania zarządu dawną DK 69 na bieżące utrzymanie tego odcinka w roku 2015 wydatkowano 253 tys. zł, w 2016 r. – 526 tys. zł i do 30 listopada 2017 r. – 1.175 tys. zł.

W kontrolowanym okresie ZDW nie występował i nie otrzymał środków finansowanych ze źródeł zewnętrznych na przejęte drogi.

(dowód: akta kontroli str. 69, 74, 205)

Dyrektor wyjaśnił, że zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2) ustawy o drogach publicznych, zarządcą dróg wojewódzkich jest Zarząd Województwa. Sejmik Województwa Śląskiego w statucie ZDW W Katowicach nie przekazał wszystkich obowiązków zarządcy drogi określonych w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - nie przekazano obowiązków zapisanych m.in. w art. 20 pkt 1. Tym samym opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań zarządcy dróg wojewódzkich – Zarządu Województwa Śląskiego. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach opracowuje plany finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Na kontrolowanym odcinku nie zaplanowano wydatków z paragrafów: 6050 (budowa i przebudowa) i 4270 (remont). W ramach umowy nr WD/P/151104/1/1 z dnia 29.12.2015 r. zaplanowano z paragrafu 4300 „Bieżące utrzymanie (letnie i zimowe) dróg wojewódzkich nr 781, 945, 946, 948 i dawnej DK69 na terenie powiatu żywieckiego w okresie 15.01.2016 – 31.10.2018 r. na łączną kwotę 8 866 422,10 zł brutto.

⁴⁵ Dz. U. Nr 67 poz. 583, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie sporządzania informacji o sieci dróg”.

W roku 2016 została przeprowadzona ocena stanu technicznego nawierzchni na sieci dróg wojewódzkich województwa śląskiego. (...) Remonty na kontrolowanym odcinku są prowadzone w ramach bieżącego utrzymania ww. drogi.

(dowód: akta kontroli str. 205)

Kierunki rozwoju sieci drogowej w województwie śląskim wskazane zostały w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego ŚLĄSKIE 2020+⁴⁶ oraz Strategii Rozwoju Systemu Transportu Województwa Śląskiego⁴⁷. Dokumenty te udostępniono na stronie internetowej Województwa Śląskiego: www.slaskie.pl w zakładce: Plan rozwoju.⁴⁸

(dowód: akta kontroli str.985-1008)

4. Urządzenia niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego umieszczone w pasie drogowym przejętej drogi oraz wysokość opłat pobieranych z tego tytułu

W okresie od 2005 r. do 23 lipca 2015 r. poprzedni zarządca dawnej DK 69 (GDDKiA) wydał decyzje w sprawie zajęcia pasa drogowego, naliczając z tego tytułu opłaty, 31 podmiotom⁴⁹. Po przejęciu starodroża przez ZDW, GDDKiA stwierdziła wygaśnięcie powyższych decyzji z dniem 24 lipca 2015 r., dokonując jednocześnie ww. podmiotom, zwrotu nadpłaconych pieniędzy wynikających z nałożonych decyzji zezwalających na umieszczenie, w pasie drogowym przejętej drogi, urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogą lub potrzebami ruchu drogowego. W związku ze zmianą zarządcy starodroża, nastąpiła zmiana podmiotu uprawnionego do pobierania opłat za umieszczenie w pasie drogowym starodroża niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami. ZDW wydał powyższym podmiotom nowe decyzje, naliczając i pobierając opłatę zgodną ze stawką wynikającą z załącznika do uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego Nr II/20/13/2014 z dnia 24 maja 2004 r.

W latach 2015-2017 wydano łącznie 81 decyzji zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym dawnej DK 69 urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, z czego w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 23 lipca 2015 r. 17 decyzji zostało wydanych przez GDDKiA, natomiast ZDW od dnia 24 lipca 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. dla ww. drogi wydał 64 decyzje (15 w 2015 r., 45 w 2016 r. i 4 w 2017 r.) zezwalające na umieszczenie w pasie drogowym przejętej drogi urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 200-205, 651-655, 812-818, 1009-1038)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, iż w zakresie reklam w przekazanej dokumentacji byłego zarządcy starodroża (GDDKiA) nie było wydanych zezwoleń na umieszczenie w ich pasie drogowym reklam. W związku z powyższym nie było konieczności zmiany podmiotu uprawnionego do pobierania ww. opłat.

(dowód: akta kontroli str. 200-205)

Łączna kwota opłat pobranych przez ZDW w Katowicach z tytułu umieszczenia w pasie drogowym starodroża, urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania

⁴⁶ Przyjęta uchwała nr IV/38/2/2013 Sejmiku Województwa Śląskiego z 1 lipca 2013 r.

⁴⁷ Przyjęta uchwała nr IV/49/7/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego z 7 kwietnia 2014 r.

⁴⁸ Ponadto w: planie rzeczowo-finansowym inwestycji i remontów na drogach wojewódzkich zatwierdzanym corocznie uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego i aktualizowanym w ciągu danego roku wraz z Wieloletnią Prognozą Finansową Województwa Śląskiego zatwierdzaną corocznie przez Sejmik Województwa Śląskiego i aktualizowaną w ciągu roku obejmującą przedsięwzięcia wieloletnie, również drogowe.

⁴⁹ Według załącznika nr 11 do protokołu zdawczo-odbiorczego starodroża z dnia 29 października 2015 r.

drogami lub potrzebami ruchu drogowego za okres od 24 lipca 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. wyniosła 33 939,49 zł.

(dowód: akta kontroli str. 200-205)

W okresie objętym kontrolą na odcinku przejętego starodroża ZDW stwierdził dwa przypadki zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. W obu przypadkach wszczął postępowanie administracyjne, w wyniku których zostały wydane dwie decyzje⁵⁰, w których na podmioty, które zajęły bez zezwolenia pas drogowy dawnej DK 69 nałożono kary pieniężne. Łączna kwota nałożonych kar z ww. tytułu wyniosła 350,00 zł. Kary zostały wpłacone na rachunek bankowy ZDW. ZDW w latach 2015-2017 nie zawarł umów, o których mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c ustawy o drogach.

(dowód: akta kontroli str. 200-205, 819-852)

ZDW w latach 2015-2017 nie stwierdził przypadków zajęcia pasa drogowego starodroża z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi. Nie stwierdzono również przypadków zajęcia pasa drogowego o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 200-205)

5. Okresowe pomiary ruchu drogowego na przejętym odcinku

Zadania związane z pomiarem natężenia ruchu na drogach wojewódzkich były realizowane, co pięć lat, przez Wydział Komunikacji i Transportu Urzędu Marszałkowskiego.

(dowód: akta kontroli str.74, 130-139)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że ostatni *Generalny Pomiar Ruchu* miał miejsce w 2015 r. i nie obejmował przejętych dróg. ZDW w Katowicach nie zlecał zewnętrznych pomiarów ruchu na dawnej drodze krajowej nr 69. W ramach realizacji rutynowych działań związanych z rozpatrywaniem wniosków o zmianę organizacji ruchu pracownicy ZDW w Katowicach we własnym zakresie przeprowadzili w dniu 6.09.2016 r. skrócone pomiary natężenia ruchu w celu dokonania oceny warunków ruchu na skrzyżowaniach przedmiotowej drogi z ul. Pod Grapą oraz ul. Kasztanową w m. Łodygowice. Przeprowadzona analiza warunków ruchu miała na celu dokonanie uproszczonej analizy zasadności budowy wzbudzanych sygnalizacji świetlnych. Uznano, że warunki ruchu (natężenie ruchu pieszych w poprzek drogi nieprzekraczające 10 osób na godzinę, czasy oczekiwania na wlotach podporządkowanych) nie uzasadniają budowy sygnalizacji świetlnych.

(dowód: akta kontroli str. 75)

6. Informacje statystyczne o sieci dróg publicznych przekazywane GDDKiA

Stosownie do zapisów § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji o sieci dróg ZDW sporządził i przekazał do GDDKiA formularze danych o sieci dróg publicznych według stanu na dzień 31 grudnia poszczególnych lat objętych kontrolą, w terminie do końca pierwszego kwartału roku 2015, 2016 i 2017. Formularze za rok 2015 zawierały informacje na temat przejętej w 2015 r. dawnej DK 69. Formularze za poszczególne lata objęte kontrolą nie zawierały informacji dotyczących średniej wielkości ruchu na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 30-52)

⁵⁰ WD-U.6014.SB-L-159.2016.MGAJ.51.1715.17 z dnia 1 lutego 2017 r., WD-U.6014.SB-64.2017.AWID.726.19874.17 z dnia 1 grudnia 2017 r.

Dyrektor wyjaśnił, że *Badania natężenia ruchu wykonane w trakcie Generalnego Pomiaru Ruchu w 2015 r. nie uwzględniają podziału na drogi miejskie i zamiejskie, stąd w formularzach danych o sieci dróg publicznych kierowanych do GDDKiA w latach 2015 -2017 nie wskazano w kolumnie 24 i 25 średniej wielkości ruchu. Powyższe formularze rozróżniają drogi na terenie miejskim i zamiejskim. Do GDDKiA są przekazywane dwa odrębne formularze. W związku z powyższym nie ma możliwości uzupełnienia ww. kolumn. Brak powyższych zapisów w wysyłanych formularzach nie był nigdy kwestionowany przez GDDKiA.*

(dowód: akta kontroli str. 319)

7. Prawdliwość wykazywania majątku jednostki dotyczącego przejętego starodroża

Zgodnie z § 2 pkt 3 Statutu, ZDW sprawował nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym dróg wojewódzkich, dla których zarządcą był Zarząd Województwa Śląskiego.

Cały odcinek starodroża wraz z obiektami inżynierskimi został zaewidencjonowany w środkach trwałych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, wg klasyfikacji środków trwałych w grupie „2” – jako obiekt budowlany. Grunty pod starodrożem nie zostały zaewidencjonowane w środkach trwałych w grupie „0”.

(dowód: akta kontroli str. 12, 187-189, 285-307, 315)

Pismem z dnia 18 maja 2016 r. GDDKiA przekazała ZDW⁵¹ dokumenty PT⁵² (przyjęcia nowego środka trwałego) dotyczące kontrolowanego odcinka drogi dawnej DK69 wraz z obiektami inżynierskimi. W związku z wątpliwościami w powyższym zakresie ZDW wystąpił w dniu 30 maja 2016 r. do Urzędu Marszałkowskiego - Wydziału Komunikacji i Transportu z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie przyjęcia bezpośrednio przez ZDW ww. drogi na majątek jednostki. Mając na uwadze, że właścicielem drogi wojewódzkiej jest Województwo Śląskie a nieruchomość może być oddana w trwały zarząd, rodzi się wątpliwość czy stroną przejmującą majątek może być jednostka bez stosownej uchwały Zarządu Województwa. Otrzymane od GDDKiA dokumenty PT, ZDW przesłał do ww. Urzędu.

W dniu 23 czerwca 2016 r. ZDW otrzymał do wiadomości pismo skierowane do GDDKiA, w którym Urząd Marszałkowski zwrócił się z prośbą o zmianę adresata dokumentów PT w rubryce „przekazuje się do” z ZDW na Województwo Śląskie.

(dowód: akta kontroli str. 12, 311-313)

Główna Księgowa ZDW wyjaśniła, że *Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach jest jednostką budżetową nieposiadającą osobowości prawnej, w związku z powyższym nie może być stroną w sprawie. Właścicielem zarówno nieruchomości (gruntów) jak i obiektu budowlanego w postaci drogi wojewódzkiej jest Województwo Śląskie. Podstawą do przyjęcia w księgi rachunkowe ZDW w Katowicach zarówno gruntów jak i obiektu budowlanego w postaci drogi wojewódzkiej, jest tylko i wyłącznie otrzymanie z Województwa Śląskiego - Zarząd Województwa:*

- dokumentu PT - dotyczącego działek wraz z wykazaną wartością księgową oraz
- dokumentu PT - dotyczącego obiektu budowlanego w postaci drogi wojewódzkiej również z wykazaną wartością.

W powyższym przypadku ZDW w Katowicach na dzień dzisiejszy nie ma podstaw prawnych do dokonania wyceny poszczególnych składników majątku trwałego

⁵¹ Tj. po siedmiu miesiącach od dnia protokolarnego przekazania starodroża.

⁵² 11 dokumentów PT, symbol klasyfikacji środków trwałych – 220 (od numeru 1/2016 do 11/2016).

i przyjęcia go na stan mienia - istnieje zagrożenie „zdublowania” majątku w księgach kilku jednostek tj. GDDKiA, Województwo Śląskie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach.

(dowód: akta kontroli str. 309)

Wicemarszałek Województwa Śląskiego wyjaśnił, że w związku z pismem Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach dotyczącym stanowiska w kwestii możliwości przejęcia ww. drogi bezpośrednio przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach została uzyskana opinia Radcy Prawnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, z której wynikało, że dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach może dokonać powyższej czynności, jeśli posiada stosowne umocowanie Zarządu Województwa Śląskiego, ponieważ stroną tej czynności (przejmującym drogę) będzie Województwo Śląskie. Ze względu na brak ww. umocowanie dowody PT dotyczące ww. drogi zostały podpisane przez dwóch członków Zarządu Województwa Śląskiego (...).

(dowód: akta kontroli str. 367-368)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na fakt, że w sytuacji przejęcia i faktycznego sprawowania zarządu nad starodrożem, środki trwałe w postaci drogi wojewódzkiej nie zostały ujęte w ewidencji majątku ZDW.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo obowiązku wynikającego ze statutu, ZDW nie podjął działań w celu ujawnienia w księgach wieczystych właściciela gruntów zajętych pod starodroże (Województwa Śląskiego) i trwałego zarządu przysługującego ZDW do tych gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 7,22, 315, 1041-1043)

Kierownik Referatu Geodezji w ZDW wyjaśniła, że Zarząd Województwa Śląskiego nie wydał decyzji ustanawiającej na przedmiotowych nieruchomościach trwałego zarządu na rzecz ZDW w Katowicach. W związku z powyższym ZDW nie miał możliwości ujawnienia własności Województwa Śląskiego i trwałego zarządu – Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach w księgach wieczystych oraz w ewidencji gruntów i budynków. Dodała, że z ww. powodów jak również z powodu nieprzekazania dla przedmiotowego odcinka drogi wykazu działek wraz z danymi ewidencyjnymi oraz dokumentów mogących stanowić załącznik do wniosku o aktualizację zapisów w księgach wieczystych i ewidencji gruntów ZDW nie miało możliwości podjęcia działań zmierzających do uaktualnienia ww. danych.

(dowód: akta kontroli str. 286-307, 311-315)

Zdaniem NIK powyższe okoliczności nie mogą usprawiedliwić braku działań w tym zakresie, ponieważ zgodnie z art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach, zarządcą drogi wojewódzkiej jest zarząd województwa, do którego należy wykonywanie zadań szczegółowo określonych w art. 20 i następnych w ww. ustawie. Zarząd województwa - stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy o drogach - może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez sejmik województwa. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o drogach zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym. Jakkolwiek przepis ten nie wskazuje jednoznacznie, że zarząd drogi uzyskuje

z mocy prawa trwały zarząd gruntami w pasie drogowym, to z jego treści odczytywanej łącznie z postanowieniami art. 21 ust. 1 ustawy o drogach wynika, że powstanie tego zarządu nie jest uwarunkowane wydaniem przez zarządcę drogi decyzji przewidzianej w art. 45 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵³.

Ocena częściowa

Dokumenty ewidencyjne (książki drogi) były rzetelnie prowadzone przez ZDW, który również rzetelnie wywiązywał się z obowiązków dotyczących przeprowadzania kontroli stanu drogi i obiektów mostowych znajdujących się w jej ciągu a także okresowych kontroli, co najmniej raz w roku, o jakich mowa w przepisach ustawy o drogach i ustawy Prawo budowlane. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niepodjęcia działań w celu ujawnienia w księgach wieczystych własności gruntów zajętych pod starodroże (Województwa Śląskiego) i trwałego zarządu przysługującego ZDW do tych gruntów.

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

2.1. Organizacja ruchu na przejętych drogach

Opis stanu faktycznego

ZDW od dnia przejęcia w administrowanie dawnej drogi DK 69, nie dokonał na niej kompleksowej zmiany organizacji ruchu. GDDKiA przekazała ZDW siedem projektów stałej organizacji ruchu.

Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu w ZDW wyjaśnił, że w ww. okresie Marszałek Województwa Śląskiego zatwierdził pięć projektów zmiany stałej organizacji ruchu na ww. drodze, z czego jeden na wniosek ZDW, a cztery na wniosek innych podmiotów. Dodał, że ZDW nie zostało powiadomione o zamiarze wprowadzenia czterech zatwierdzonych na wniosek innych podmiotów projektów zmiany stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 316-317, 853, 975)

Ww. projekty dotyczyły drobnych korekt w stałej organizacji ruchu np. korekta oznakowania poziomego w rejonie zjazdu do posesji, oznakowanie drogowskazowe do terenów przemysłowych gminy Wilkowice oraz Urzędu Gminy. Na wniosek ZDW z dnia 17 lutego 2017 r., Marszałek Województwa Śląskiego zatwierdził projekt zmiany stałej organizacji ruchu. Zmiana organizacji ruchu polegała na wprowadzeniu oznakowania informacyjnego w rejonie szpitala w m. Wilkowice. Zatwierdzony na wniosek ZDW projekt zmiany organizacji ruchu został zrealizowany w terenie w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 316-317, 854-865)

W latach 2015-2017 do ZDW wpłynęło 12 wniosków dot. wprowadzenia zmian w organizacji ruchu na dawnej DK 69. W marcu 2017 r. ZDW rozpoczął procedurę udzielenia zamówienia publicznego, w wyniku którego 13 czerwca 2017 r. zawarto umowę⁵⁴ na opracowanie 44 projektów stałej organizacji ruchu na drogach wojewódzkich, w tym m.in. na dawnej DK 69 na odcinku od granicy m. Bielsko-Biała do skrzyżowania z DW 946 (z wyłączeniem części programowo-ruchowej istniejących sygnalizacji świetlnych). W dniu 26 października 2017 r. wykonawca

⁵³ Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.

⁵⁴ Nr WIR/P/170313/1/2

przekazał ZDW dokumentację projektową dot. opracowanych projektów organizacji ruchu, w tym dla przedmiotowej drogi.

(dowód: akta kontroli str. 90-117, 482-523)

Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu wyjaśnił, że obecnie przedmiotowy projekt organizacji ruchu poddawany będzie korektom związanym z nadaniem ww. drodze numeru „945” (konieczne są zmiany w treści oznakowania drogowiskazowego). Dodał, że szacuje się, iż procedurę uzyskania zatwierdzenia projektu rozpocznie się w lutym 2018 r. W przypadku zaakceptowania przewidzianych w projekcie rozwiązań przez organ zarządzający ruchem, projekt powinien zostać zatwierdzony na przełomie I i II kwartału br., a zgodnie z zawartą umową po uzyskaniu przez ZDW zatwierdzenia projektu Wykonawca zadania przygotowuje część przedmiarowo-kosztorysową dokumentacji. Szacuje się, że podjęcie działań związanych z wprowadzeniem nowej organizacji ruchu na ww. drodze możliwe będzie w II połowie 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 316-317)

W toku niniejszej kontroli poddano oględzinom trzy odcinki drogi o przebiegu Bielsko-Biała-Wilkowice-Buczkowice-Łodygowice-Żywiec⁵⁵, każdy o długości 2 km, klasie technicznej „G” i nawierzchni bitumicznej.

Na ww. odcinkach drogi występowało 10 przejść dla pieszych oznakowanych znakami poziomymi (P-10). Przejścia były wyznaczone prostopadłe do osi jezdni, wszystkie były widoczne i czytelne.

Oględzinom poddano łącznie 104 znaki pionowe z grupy A, B, C, D i T umieszczone w pasie drogowym. Wszystkie znaki były stabilnie zamocowane. Ze 104 znaków 98 było czytelnych, odblaskowych oraz zgodnych z wzorami, określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i urządzeń brd. Nie stwierdzono ograniczenia widoczności znaków i sygnalizacji, łuków jezdni, skrzyżowań i przejść dla pieszych, spowodowanych przez ustawione w pasie drogowym reklamy oraz przez zieleń przydrożną. Odcinki przedmiotowej drogi były czyste, w dobrym stanie technicznym, choć oględziny ujawniły występowanie kolein i drobnych spękań w nawierzchni drogi. Na poddanych oględzinom odcinkach drogi nie umieszczono znaków ostrzegawczych i ograniczeń szybkości związanych ze złym stanem technicznym drogi. W trakcie oględzin nie prowadzono prac drogowych ani robót budowlanych na ww. odcinkach drogi.

W trakcie oględzin ujawniono, że w pasie drogowym ww. odcinków drogi brakowało trzech znaków drogowych pionowych⁵⁶ w porównaniu do zapisów zawartych w Księżce drogi, ustawiono natomiast pięć znaków drogowych⁵⁷, które nie zostały w niej ujęte, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 786-811)

Na odcinkach drogi poddanych oględzinom, umieszczone były cztery sygnalizacje świetlne w tym: jedna na skrzyżowaniu, jedna wzbudzana na przejściu dla pieszych i dwie ostrzegawcze. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że funkcjonowały one zgodnie z założeniami, prowadzony był osobny dla każdej sygnalizacji dziennik eksploatacji, w którym odnotowywano dane ewidencyjne i techniczne oraz informacje dotyczące pracy i awarii sygnalizacji, zapewniono

⁵⁵ tj. odcinek I od km 1+822 do km 3+842, odcinek II od km 6+782 do km 8+770, odcinek III od km 12+289 do km 14+608.

⁵⁶ B-20 (2 szt.) i A-7 (1 szt.).

⁵⁷ U-3a (3 szt.), U-4 (1 szt.) i C-9 (1 szt.).

utrzymanie sygnalizacji w należyłym stanie technicznym i ciągłej sprawności technicznej, a także bieżącą kontrolę i wykonywanie pomiarów i sprawdzeń przez firmę wyłonioną w drodze przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 786-811, 866-902, 926-941)

Naczelnik Wydziału Inżynierii wyjaśnił, że sygnalizacje świetlne w ciągu dawnej drogi krajowej nr 69 nie były budowane lub modernizowane przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach. Sygnalizacje te są objęte bieżącym utrzymaniem sygnalizacji świetlnych na sieci dróg wojewódzkich i w ramach tych działań dokonywana jest wymiana zużytych lub uszkodzonych elementów osprzętu sygnalizacji – między innymi odtworzony został niesprawny system detekcji na skrzyżowaniu w m. Wilkowice. W ubiegłym roku na wzbudzanej sygnalizacji świetlnej w m. Łodygowice dokonano wymiany sygnalizatorów akustycznych na sygnalizatory spełniające aktualne wymagania określone w załączniku nr 3 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. Obie ww. prace nie wymagały opracowania dokumentacji technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 200-203, 926-973)

Ponadto w toku oględzin stwierdzono zapadniętą studzienkę kanalizacyjną, wygięte barierki chodnikowe (U-12a) wokół przejść dla pieszych na skrzyżowaniu z ul. Wyzwolenia, zanieczyszczony, wegetującą roślinnością oraz śmieciami, rów odwadniający na odcinku ok. 200 m oraz niezinwentaryzowaną rurę odpływową umieszczoną w rowie odwadniającym⁵⁸. Powyższe usterki zostały usunięte w toku kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 786-811, 975, 980-983)

2.2. Bezpieczeństwo na przejętych odcinkach dróg

Opis stanu
faktycznego

ZDW posiadał informacje dotyczące liczby wypadków, ofiar śmiertelnych, rannych i liczby kolizji na przejętych odcinkach DK69. W roku 2016, w porównaniu do 2015 liczba zdarzeń spadła z 18 do dwóch, liczba rannych z 19 do dwóch, ofiar śmiertelnych z trzech do 0 a kolizji z 77 do 28.

(dowód: akta kontroli str.75, 197-199)

Dyrektor wyjaśnił, że *Posiadane przez nas informacje nie określają precyzyjnie lokalizacji zdarzeń drogowych, więc nie były bezpośrednio wykorzystane do dokonania analizy przyczyn ww. zdarzeń pod kątem koniecznych zmian w stałej organizacji ruchu. Należy zauważyć, że liczba zdarzeń drogowych znacząco spadła w roku 2016 po przejściu przedmiotowego odcinka w administrowanie przez ZDW w Katowicach i przeniesieniu większości ruchu tranzytowego na drogę ekspresową. Nie mniej jednak na podstawie prowadzonych w ramach rozpatrywanych wniosków analiz wpływu organizacji ruchu na bezpieczeństwo podjęto decyzje o opracowaniu nowej organizacji ruchu na przedmiotowej drodze. W drugiej połowie 2017 r. na zlecenie ZDW w Katowicach opracowany został projekt stałej organizacji ruchu dla całego odcinka byłej drogi krajowej nr 69, który zostanie wdrożony po uzyskaniu zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem*.

(dowód: akta kontroli str. 75)

⁵⁸ Odcinek w km 7+318 do km 7+755.

2.3. Przestrzeganie przepisów dotyczących oznakowania w trakcie robót budowlanych prowadzonych na przejętych drogach i egzekwowanie tego od wykonawców robót

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem nr D/0131/8Z/09 Dyrektora ZDW z 1 kwietnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji dotyczącej przebiegu postępowań administracyjnych w sprawach lokalizacji inwestycji i zajęcia pasa drogowego na drogach wojewódzkich Województwa Śląskiego w zarządzie Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach⁵⁹ uregulowano m.in. kwestie wydawania decyzji administracyjnych dla inwestycji lokalizowanych w pasie drogowym oraz zezwoleń na zajęcia pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 271-283)

Analiza trzech wydanych w okresie objętym kontrolą zezwoleń na zajęcie pasa drogowego wykazała, że ZDW prawidłowo wykonywał zadania dotyczące koordynacji robót w pasie drogowym. Zarządca wymagał od wykonawców zatwierdzenia organizacji ruchu na czas wykonywania robót, ustawienia oznakowania oraz jego likwidacji po zakończeniu robót. Wykonawcy przystępowali do wykonywania robót po zatwierdzeniu projektu organizacji ruchu. Nadzór sprawowany był przez pracowników ZDW podczas objazdów, w trakcie których weryfikowane były m.in. uzyskane zezwolenia na prowadzenie robót. W każdym przypadku zezwolenie na zajęcie pasa określało warunki przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności, które weryfikowane były podczas objazdów drogi.

(dowód: akta kontroli str. 464-481)

2.4. Okresowe kontrole istniejącej organizacji ruchu na drogach (odcinkach dróg) objętych kontrolą przeprowadzane przez organ zarządzający ruchem

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2017 dwa razy w roku organ zarządzający ruchem, tj. Marszałek Województwa Śląskiego przeprowadzał kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego obejmujących drogi wojewódzkie. Kontroli tej poddano m.in. odcinki byłej DK 69, na których nie stwierdzono nieprawidłowości. Kserokopie protokołów z przeprowadzonych kontroli przekazywane były do ZDW.

(dowód: akta kontroli, str. 71, 76, 158-186)

2.5. Skargi i wnioski w zakresie dotyczącym tematyki kontroli

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do ZDW skargi związane z zarządzaniem dawną DK 69 oraz wnioski Komendy Powiatowej Policji w Żywcu⁶⁰ dotyczące poprawy lub zmiany oznakowania drogi i organizacji ruchu na starodrożu. Wpłynęło natomiast łącznie 12 wniosków mieszkańców, przedstawicieli władz gmin oraz Komendy Miejskiej Policji w Bielsku-Białej dotyczących poprawy organizacji ruchu oraz bezpieczeństwa mieszkańców na kontrolowanym odcinku drogi. W 2015 r. do ZDW wpłynęły trzy wnioski dotyczące zmiany oznakowania drogi i ograniczenia prędkości, w 2016 r. – siedem (dotyczyły: utworzenia przystanku autobusowego, ograniczenia dostępności do drogi, zmian oznakowania drogi i wyjazdów, wykonania sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych) i dwa w 2017 r., które dotyczyły

⁵⁹ Oraz aneksami nr D/0131/8Z/1A/14 z 4 marca 2014 r. i D/0131/8Z/09/1A/14/2A/15 z 29 maja 2015 r.

⁶⁰ KPP w Żywcu w okresie objętym kontrolą zgłosiła trzy wnioski o poprawę i/lub zmiany stanu i oznakowania dawnej DK 69 do GDDKiA Rejon w Pszczynie.

zmiany organizacji ruchu (widoczności, oznakowania drogi) w celu poprawy bezpieczeństwa.

ZDW w każdym powyższym przypadku podejmował stosowne działania i w 11 przypadkach udzielił odpowiedzi w terminie wymaganym przepisami art. 244 § 1 i 237 § 1 Kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

W jednym przypadku wniosek został załatwiony w terminie dwóch miesięcy, bez zawiadomienia wnioskodawcy, stosownie do art. 245 Kpa, o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia w sekcji *ustalone nieprawidłowości*.

Wniosek dotyczył ograniczenia prędkości na odcinku dawnej DK 69 do 50 km/h. ZDW poinformował wnioskodawcę, że po kilkukrotnych wizjach w terenie pozytywnie zaopiniował jego wniosek, oraz że podjęcie działania związane z opracowaniem projektu zmiany docelowej ruchu polegającego na oznakowaniu przedmiotowego odcinka, jako obszaru zabudowanego.

(dowód: akta kontroli str. 118-126, 199, 482-523)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W toku oględzin stwierdzono brak części oznakowania lub nie w pełni czytelne oznakowanie przejętego starodroża, tj.:

- brak trzech znaków drogowych pionowych, które zostały ujęte w tabeli nr 10 Książki drogi⁶¹,
- ustawienie pięciu znaków drogowych⁶², które nie zostały wykazane w tabeli nr 10 Książki drogi,
- skorodowane, wygięte, wyblakłe i pozbawione elementów odblaskowych znaki pionowe⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 566- 586, 786-811)

Dyrektor ZDW w sprawie stwierdzonych w trakcie oględzin starodroża braków oznakowania pionowego jak również występowania oznakowania pionowego nieujętego w tabeli nr 10 Książki drogi, wyjaśnił, że ZDW Książkę drogi dla dawnej DK 69 otrzymało od GDDKiA. Dane te zostały przepisane do Książki Drogi założonej przez ZDW w Katowicach. Dodał, że niezgodności stwierdzone w trakcie kontroli zostaną niezwłocznie skorygowane w zapisach Książki Drogi, po ich weryfikacji w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 925)

2. Na wniosek mieszkańca powiatu, skierowany do ZDW w dniu 27 lipca 2015 r., udzielono odpowiedzi⁶⁴ w dniu 28 września 2015 r., tj. po upływie określonego w art. 237 § 1 i art. 244 § 1 Kpa jednego miesiąca, nie zawiadamiając wnioskodawcy o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku, co było niezgodne z art. 245 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 482-484)

Dyrektor wyjaśnił, że *Długi czas rozpatrywania wniosku wynikał z konieczności przeprowadzenia kilku wizji w terenie. Wnioskodawca nie został jednak*

⁶¹ B-20 (2 szt.) i A-7 (1 szt.).

⁶² U-3a (3 szt.), U-4 (1 szt.) i C-9 (1 szt.).

⁶³ C-2, B-21, F-3 (2 szt.), D-6 (2 szt.).

⁶⁴ Pismo nr WIR.6026.662.2015.MBIE.13940.15.

poinformowany o przewidywanym terminie rozpatrzenia wniosku z powodu niedopatrzenia ze strony pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 925)

Ocena częściowa

Po przejęciu przez Zarząd dawnej DK 69 nie została ustalona nowa (od czasu przejęcia drogi w zarząd przez ZDW) stała organizacja ruchu na starodrożu. Funkcjonująca na starodrożu organizacja ruchu w okresie objętym kontrolą opierała się na siedmiu stałych organizacjach ruchu przekazanych ZDW przez GDDKiA wraz z pozostałą dokumentacją drogi. W 2017 r. ZDW ogłosił przetarg na opracowanie 44 projektów stałej organizacji ruchu sieci dróg wojewódzkich, w tym dla objętego kontrolą starodroża. Nawierzchnia drogi była w dobrym stanie. Oznakowanie pionowe, poziome oraz sygnalizacja świetlna starodroża były czytelne, sprawne i zgodne z wymogami rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i urządzeń brd. W toku oględzin stwierdzono: brak trzech znaków drogowych pionowych i ustawienie pięciu znaków drogowych niezgodnie z zapisami tabeli nr 10 Książki drogi oraz sześć znaków nieodpowiadających wymogom rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i urządzeń brd.

3. Nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

3.1. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, które zarządzają przejętymi drogami oraz nadzór nad działalnością komórek organizacyjnych wykonujących zadania dotyczące zarządzania drogami

Opis stanu faktycznego

Nadzór nad działalnością ZDW sprawował, zgodnie ze Statutem, Zarząd Województwa Śląskiego, przy pomocy właściwych komórek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 13)

Dyrektor ZDW kierował działalnością jednostki i reprezentował ją na zewnątrz. Nadzór nad realizacją zadań dotyczących utrzymania i organizacji ruchu, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym ZDW, należał do obowiązków Zastępcy Dyrektora do spraw zarządzania drogami i mostami.

(dowód: akta kontroli, str. 15-16)

W ZDW nie zostały opracowane pisemne procedury dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzaniem przejętymi drogami. Stosowano procedury wdrożone dla dróg wojewódzkich administrowanych przez ZDW.

(dowód: akta kontroli, str. 75)

Zgodnie ze Statutem, Dyrektor ZDW zobowiązany był do wykonywania w jednostce kontroli zarządczej w ramach posiadanych uprawnień i odpowiedzialności oraz do zarządzania ryzykiem. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Naczelnicy wydziałów oraz Kierownicy komórek organizacyjnych byli odpowiedzialni za stosowanie ustalonych procedur kontroli zarządczej oraz monitorowanie ich skuteczności.

(dowód: akta kontroli, str. 14,18)

W okresie objętym kontrolą realizacja obowiązków nałożonych na komórki i pracowników, dotyczących wykonywania zadań zarządcy drogi, podlegała kontroli

zarządczej. W ZDW opracowano instrukcje obejmujące standardy kontroli zarządczej wykazane w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁵. W celu zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w ZDW, zarządzeniami nr D/0131/25Z/14 z 25 listopada 2014 r. oraz D/1321/25Z/17 z 13 września 2017 r. Dyrektor wprowadził do stosowania *Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Zarządzie Dróg Wojewódzkich*⁶⁶. Instrukcje obejmowały wykonywanie obowiązków zarządcy m.in. w zakresie przeglądów gwarancyjnych robót drogowych i mostowych, dokonywania odbiorów robót drogowych i mostowych, objazdu dróg wojewódzkich, postępowań prowadzonych w sprawach lokalizacji inwestycji i zajęcia pasa drogowego, ewidencjonowania dokumentacji odbiorowych i dzienników objazdu, sprawozdawczości związanej z ewidencją dróg, ustalenia standardów technicznych na drogach wojewódzkich. Naczelnicy wydziałów wyznaczali cele operacyjne na każdy rok oraz sporządzali informacje o poziomie realizacji celów i monitoringu ryzyk. W powyższych obszarach planowano cele do realizacji, identyfikowano ryzyka, m.in. związane z zarządzaniem drogami a raporty z monitoringu celów operacyjnych przekazywano do Urzędu Marszałkowskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 76, 78-89, 208-222, 223-232, 239-270, 373-399, 400- 463)

Zgodnie z zasadami funkcjonowania kontroli zarządczej Dyrektor odpowiadał za zapewnienie funkcjonowania tej kontroli, natomiast audytor wewnętrzny m.in. koordynował przeprowadzenie samooceny systemu kontroli zarządczej. Samoocena dokonywana była przez pracowników i kadre kierowniczą raz w roku. Na podstawie danych uzyskanych w wyniku samooceny, audytor sporządzał informacje o wynikach samooceny, którą przedkładał Dyrektorowi. W wyniku samooceny w okresie objętym kontrolą nie zidentyfikowano ryzyk związanych z zarządzaniem drogami, w tym przejętym starodrożem.

(dowód: akta kontroli, str. 369-371)

3.2. Audyt wewnętrzny

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem nr D/1321/7Z/16 Dyrektora z 19 kwietnia 2016 r.⁶⁷ wprowadzono w ZDW Karty Audytu Wewnętrznego, Księgę Procedur Audytu Wewnętrznego oraz Kodeks Etyki Audytora Wewnętrznego. Sprawy zarządzania drogami wojewódzkimi (m.in. zarządzanie pasem drogowym, kontrola stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich, inżynieria ruchu i bezpieczeństwo ruchu drogowego, utrzymanie dróg) ujmowano w planach audytu wewnętrznego na poszczególne lata objęte kontrolą, a także obejmowano audytem. Kwestie związane z organizacją ruchu i utrzymaniem przedmiotowego starodroża nie były objęte audytem wewnętrznym.

(dowód: akta kontroli, str. 76, 373-399)

3.3. Kontrole zewnętrzne w zakresie dotyczącym tematyki kontroli

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z zarządzaniem przejętymi drogami nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych.

⁶⁵ Dz. Urz. MF z 2009r., Nr 15, poz.84.

⁶⁶ Ponadto Zarządzeniem nr D/1321/24Z/17 Dyrektora z 13 września 2017 r. wprowadzono Instrukcję zarządzania ryzykiem wewnętrznym w ZDW. Celem Instrukcji było zapewnienie narzędzia do jednolitego sposobu zarządzania ryzykiem a także zarządzeniem nr D/0131/5Z/14 Dyrektora z 1 kwietnia 2014 r. oraz nr D/1321/32Z/17 z 20 października 2017 r. zatwierdzono Księgę Jakości, opracowaną w oparciu o normę ISO 9001:2015 oraz standardy kontroli zarządczej.

⁶⁷ Orz. aneks nr D/1321/7Z/16/1A/17 z 13 września 2017 r.

Dyrektor wyjaśnił, że ZDW nie posiada jakichkolwiek informacji, aby organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem oceniał organizację ruchu na dawnej drodze krajowej nr 69.

(dowód: akta kontroli, str. 71, 76)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą w ZDW nie zidentyfikowano ryzyka dotyczącego zagadnień związanych z zarządzaniem przejętym starodrożem. Pomimo, że obszar zarządzania starodrożem nie był poddany audytowi wewnętrznemu, realizacja obowiązków nałożonych na komórki i pracowników, dotyczących wykonywania zadań zarządcy dróg, podlegała skutecznej kontroli zarządczej.

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 Kontroli⁶⁸ wnosi o podjęcie działań w celu:

1. **dostosowania oznakowania pionowego do książek drogi oraz zapisów w książkach do rzeczywistego stanu w ciągu kontrolowanego starodroża,**
2. **ujawnienia w księgach właściciela własności gruntów zajętych pod kontrolowane starodroże, tj. Województwa Śląskiego i trwałego zarządu przysługującego ZDW.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 Katowicach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

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.

Katowice, dnia 5 marca 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Katarzyna Koziół
Gł. specjalista kontroli państwowej**

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, zwana dalej „ustawą o NIK”.