



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.036.02.2017
P/17/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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. Marian Dłucik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/7/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Magdalena Śleziak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA 6/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. i nr LKA/45/2018 z dnia 5 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-6)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kotajny, Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 7-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji ruchu i utrzymania dwóch odcinków „starej” drogi krajowych nr 69 o długości 1,4 km zlokalizowanego na terenie Gminy Rajcza oraz o długości 11 km zlokalizowanego na terenie Gminy Milówka, przekazanych w zarząd Gminie, w związku z oddaniem do użytkowania drogi ekspresowej S69 (obecnie S1) relacji Żywiec-Zwardoń.

Podstawą sformułowania powyższej oceny była negatywna ocena działań PZD, dotyczących utrzymania obu przejętych starodroży oraz zapewnienia właściwej organizacji ruchu na tych drogach w okresach: od 13 kwietnia 2016 r. do 8 grudnia 2016 r. w przypadku starodroża na terenie Gminy Milówka i w okresie od 13 czerwca 2017 r. do czasu zakończenia kontroli NIK w przypadku starodroża na terenie Gminy Rajcza.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprzeprowadzeniu na terenie obu odcinków dróg kontroli okresowych, tj. rocznych i pięcioletnich wynikających z przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2

¹ Zwany dalej: Zarządem Dróg, Zarządem lub PZD, nowym zarządcą.

² 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

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ oraz art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵,

- niewprowadzeniu do ewidencji środków trwałych odcinków dróg dawnej DK 69 na terenie Gmin Rajcza i Milówka,
- niepodjęciu działań w celu ustalenia rodzaju i liczby znajdujących się w pasie drogowym obu starodroży urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,
- nieopracowaniu planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich dla starodroża na terenie Gminy Rajcza,
- nieprowadzeniu dokumentów ewidencyjnych odcinków drogi dawnej DK 69 na terenie Gmin Rajcza i Milówka,
- niezapewnieniu przez Dyrektora PZD funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania starodrożami.

Negatywną ocenę ogólną kontrolowanej działalności uzasadnia rodzaj i waga stwierdzonych nieprawidłowości mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie utrzymania przejętych dróg oraz przygotowanie jednostki do realizacji zadań

1.1. Proces przejęcia zarządu nad drogami

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (w latach 2014-2017) PZD, na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach, pełnił funkcję zarządcy dróg powiatowych w granicach powiatu żywieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 10-14)

PZD w kontrolowanym okresie administrował siecią dróg powiatowych o łącznej długości ok. 340,405 km⁶. Kontroli poddano dwa odcinki starej drogi krajowej nr 69, które zostały pozbawione kategorii drogi wojewódzkiej i zaliczone do kategorii dróg powiatowych:

- 1) o długości 11 km na terenie Gminy Milówka,
- 2) o długości 1,4 km na terenie Gminy Rajcza.

Ad. 1)

W okresie od 13 kwietnia 2016 r. do 8 grudnia 2016 r. PZD wykonywał zadania zarządcy starodrożem, czyli odcinkiem drogi stanowiącej uprzednio część drogi krajowej nr 69 na odcinku 11 km, położonym na terenie Gminy Milówka.

Uchwałą Rady Gminy Milówka z dnia 9 września 2015 r.⁷ odcinek ww. drogi został pozbawiony kategorii drogi gminnej. Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 2

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

⁶ 339,89 km (stan na 31 grudnia 2014 r.), 339,92 km (stan na 31 grudnia 2015 r.) oraz 345,56 km (stan na 31 grudnia 2016 r. i 340,405 km (stan na 31 grudnia 2017 r.).

⁷ Uchwała nr XII/52/2015 Rady Gminy Milówka z dnia 9 września 2015 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej.

ust. 1 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych⁸. Odcinek ten, zgodnie z art. 2 ust. 2 ww. ustawy, zaliczony został do kategorii dróg wojewódzkich.

Uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 21 marca 2016 r.⁹ ww. odcinek drogi krajowej nr 69 na odcinku 11 km, po oddaniu do użytkowania odcinka drogi ekspresowej S1, na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych (w brzmieniu obowiązującym do 8 lipca 2015 r.) został pozbawiony dotychczasowej kategorii drogi wojewódzkiej i zaliczony został do kategorii dróg powiatowych. Od tego momentu zarząd nad starodrożem został przejęty przez PZD.

(dowód: akta kontroli, str. 15-52)

W okresie sprawowania zarządu nad powyższym starodrożem Rada Powiatu w Żywcu, uchwałą nr XXI/201/2016 z dnia 24 października 2016 r. pozbawiła kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o długości 11 km położony na terenie Gminy Milówka. Z uwagi na fakt, że powołana wyżej uchwała – zdaniem Wójta Gminy Milówka – podjęta została z rażącym naruszeniem prawa, Gmina Milówka wezwała w dniu 9 listopada 2016 r. Radę Powiatu w Żywcu do usunięcia naruszenia prawa. Postanowieniem z dnia 14 listopada 2016 r. Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, z upoważnienia Wojewody Śląskiego, wstrzymał wykonanie uchwały Rady Powiatu w Żywcu w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka drogi na terenie Gminy Milówka¹⁰ a decyzją z dnia 9 grudnia 2016 r. umorzył postępowanie nadzorcze w tej sprawie wszczęte w dniu 14 listopada 2016 r.¹¹

(dowód: akta kontroli, str. 53-58)

W dniu 16 grudnia 2016 r. Wojewoda Śląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach¹² skargę dotyczącą stwierdzenia nieważności w całości uchwały Rady Powiatu w Żywcu w sprawie pozbawienia kategorii powiatowej odcinka drogi na terenie Gminy Milówka z 24 października 2016 r. – jako niezgodnej z art. 6a ust. 1 oraz art. 10 ust. 1, 2, 3 i 5c ustawy o drogach publicznych. W uzasadnieniu wniosku Wojewoda Śląski stwierdził m.in., że: (...) *W ocenie organu nadzoru, pozbawienie kategorii drogi powiatowej drogi, stanowiącej połączenie miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą stanowi rażące naruszenie prawa (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 59-64)

W dniu 21 grudnia 2016 r. Gmina Milówka wystąpiła do WSA ze skargą na ww. uchwałę Rady Powiatu w Żywcu z 24 października 2016 r. wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania tej uchwały.

(dowód: akta kontroli, str. 65-71)

W dniu 20 stycznia 2017 r., w odpowiedzi skierowanej do WSA na obydwie powyższe skargi, Starostwo Powiatowe w Żywcu uznało m.in., że: (...) *W ocenie Organu stanowisko Wojewody jak i Wójta Gminy Milówka jest błędne, a przedmiotowa uchwała Rady Powiatu w Żywcu nie została wydana z naruszeniem prawa. Dany odcinek drogi nie spełnia definicji drogi powiatowej w związku z czym w ocenie Rady Powiatu zaskarżona uchwała została wydana zgodnie z prawem (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 72-78)

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 870, zwana dalej „ustawą o zmianie ustawy o drogach publicznych”.

⁹ Nr V/20/12/2016 r.

¹⁰ Postanowienie nr NPII.4331.1.565.2016 z dnia 14 listopada 2016 r.

¹¹ Decyzja NPII.4131.1.565.2016 z dnia 9 grudnia 2016 r.

¹² Zwanego dalej „WSA”.

Po rozpoznaniu w dniu 20 marca 2017 r. na posiedzeniu niejawnym skargi Gminy Milówka i Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Powiatu w Żywcu, w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej i wniosku o wstrzymanie wykonania uchwały z 24 października 2016 r., WSA postanowił oddalić wniosek. Według WSA: (...) zgodnie z zapisem § 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹³, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Oznacza to, iż przedmiotowa uchwała weszła w życie w dniu 15 listopada 2016 r. i sąd administracyjny, wobec jednoznacznego brzmienia przepisu art.61 § 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴, nie jest władny wstrzymać jej wykonania.

(dowód: akta kontroli, str. 79-85)

W wyroku z dnia 7 czerwca 2017 r. WSA, po rozpoznaniu sprawy ze skarg Gminy Milówka i Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Powiatu w Żywcu w przedmiocie pozbawienia drogi kategorii powiatowej, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały z 24 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 86-95)

W dniu 27 lipca 2017 r. Rada Powiatu Żywieckiego skierowała do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie¹⁵ skargę kasacyjną od wyroku WSA z dnia 7 czerwca 2017 r., wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku WSA w całości. W dniu 9 października 2017 r. Gmina Milówka w odpowiedzi na skargę kasacyjną złożyła do WSA wniosek o oddalenie skargi w całości.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NSA nie wydał wyroku w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli, str. 96-110)

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, w dniu 25 kwietnia 2016 r. przekazał PZD komplet dokumentacji odcinka drogi wojewódzkiej dawnej DK 69 na terenie gminy Milówka¹⁶, w tym m.in. karty przeglądów mostów, książki obiektów mostowych o numerach 01023094 i 01023095, książki drogi w ciągu drogi: Bielsko-Biała –Żywiec - Zwardoń; Szare - Laliki oraz Laliki - Zwardoń oraz projekty organizacji ruchu na czas zamknięcia mostów. Protokołem przekazania dokumentacji w dniu 10 stycznia 2017 r. PZD przekazał powyższą dokumentację do Urzędu Gminy Milówka¹⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 159-163)

Ad. 2)

Od 13 czerwca 2017 r. PZD wykonywał zadania zarządcy starodrożem, czyli odcinkiem drogi stanowiącej uprzednio część drogi krajowej nr 69 na odcinku 1,4 km, położonym na terenie Gminy Rajcza od granicy Gminy Milówka w miejscowości Laliki do granicy państwa w miejscowości Zwardoń.

Uchwałą Rady Gminy Rajcza z dnia 2 października 2015 r., wydaną na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, pozbawiono ww. odcinek drogi kategorii drogi gminnej i zaliczono go do kategorii drogi wojewódzkiej¹⁸. Uchwałą z dnia 22 maja 2017 r. Sejmik Województwa Śląskiego pozbawił ww. odcinek kategorii drogi wojewódzkiej zaliczając go do dróg

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 296.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.

¹⁵ Zwanego dalej „NSA”.

¹⁶ Pismo WD.6012.2016.JJAS.6168.16 z dnia 25 kwietnia 2016 r.

¹⁷ Pismo PZD.19.411.005/16 z dnia 10 stycznia 2017 r.

¹⁸ Uchwała nr XIII/76/2015 Rady Gminy Rajcza z dnia 2 października 2015 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej na odcinku od granicy państwa do granicy administracyjnej z Gminą Milówka w Lalikach.

powiatowych.¹⁹ Od tego momentu zarząd nad starodrożem został przejęty przez PZD.

(dowód: akta kontroli, str. 111-115)

Mając na uwadze, że przedmiotowy odcinek drogi został w związku z wejściem w życie uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego zaliczony do kategorii dróg powiatowych, w dniu 20 czerwca 2017 r. Zarząd Województwa Śląskiego zwrócił się do Zarządu Powiatu Żywieckiego o objęcie obowiązków zarządcy tej drogi²⁰.

Dowód: akta kontroli, str. 117)

W dniu 12 lipca 2017 r. Zarząd Powiatu w Żywcu wezwał Sejmik Województwa Śląskiego do usunięcia naruszenia prawa i uchylecia uchwały Sejmiku z 22 maja 2017 r.²¹. W ocenie Zarządu nie zaszły przesłanki do skategoryzowania ww. odcinka drogi wojewódzkiej jako powiatowej.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Zarząd Województwa poinformował Starostę Powiatu Żywieckiego, że ww. uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego została podjęta w zgodzie z obowiązującymi regulacjami prawnymi w tym zakresie²².

(dowód: akta kontroli, str. 118-121)

Rada Powiatu w Żywcu, w uchwale nr XXX/259/2017 z dnia 30 sierpnia 2017 r. pozbawiła kategorii drogi powiatowej odcinek drogi o długości 1,4 km na terenie Gminy Rajcza.

(dowód: akta kontroli, str. 116)

W dniu 25 września 2017 r. Powiat Żywiecki wystąpił do WSA ze skargą na uchwałę Sejmiku Wojewódzkiego z 22 maja 2017 r. wraz z wnioskiem o stwierdzenie jej nieważności.

(dowód: akta kontroli, str. 122-126)

W dniu 9 października 2017 r. Gmina Rajcza wniosła do WSA skargę na ww. uchwałę Rady Powiatu Żywieckiego z 30 sierpnia 2017 r. wraz z wnioskiem o stwierdzenie jej nieważności.

(dowód: akta kontroli, str. 127-133)

W Rozstrzygnięciu Nadzorczym²³ z dnia 11 października 2017 r. Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały Rady Powiatu Żywieckiego z 30 sierpnia 2017 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka tej drogi na terenie Gminy Rajcza.

(dowód: akta kontroli, str. 134-138)

W odpowiedzi na skargę Powiatu Żywieckiego, Sejmik Województwa Śląskiego wniósł do WSA o oddalenie skargi z 25 września 2017 r., stwierdzając m.in., że w toku postępowania w żaden sposób nie zostało wskazane, iż będąca przedmiotem postępowania uchwała Sejmiku, naruszyła konkretny interes prawny lub uprawnienie Skarżącego, wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

(dowód: akta kontroli, str. 139-148)

¹⁹ Na mocy uchwały nr V/38//14/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej na terenie Gminy Rajcza o długości 1,4 km, który został zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Woj. Śl. poz. 3262).

²⁰ Pismo KT-RD.8011.1.2017.MAC z 20 czerwca 2017 r.

²¹ Pismo PZD.19.411.005/17 z 12 lipca 2017 r.

²² Pismo KT-RD.KW-01119/17 z dnia 24 sierpnia 2017 r.

²³ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NPII.4131.1.574.2017 z dnia 11 października 2017 r.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli WSA nie wydał wyroku w tej sprawie.

W sprawie braku pozwoleń na użytkowanie starodroża Dyrektor wyjaśnił, że (...) *Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu nie dysponuje kopiami decyzji wojewody dotyczącymi pozwoleń na użytkowanie odcinka drogi ekspresowej S1 relacji Żywiec – Zwardoń (...).* Ponadto, że poprzedni zarządca (...) *nie dokonał protokolarnego przekazania dokumentacji drogi (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 153)

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

Opis stanu
faktycznego

W Regulaminie organizacyjnym oraz w Statucie nie przypisano PZD zadań związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, str. 10-14, 323-334, 513-516)

Z informacji uzyskanych od GDDKiA wynika, że według jej wiedzy pod starodrożem na terenie Gminy Milówka, w obrębach ewidencyjnych Szare i Laliki znajduje się 247 działek, z których w trzech przypadkach właścicielem jest Gmina Milówka²⁴, natomiast w: ośmiu – osoby fizyczne, 228 – Skarb Państwa, natomiast w przypadku ośmiu współwłaścicielami był Skarb Państwa i inne podmioty²⁵.

Na dwie działki zajęte pod starodroże znajdujące się na terenie Gminy Rajcza (14652/1 i (8916), w księgach wieczystych uregulowano stan prawny jednej (14652/1). Właścicielem został Skarb Państwa w drodze zasiedzenia. W przypadku drugiej działki (8916) w toku kontroli powiat prowadził postępowanie o założenie księgi wieczystej na rzecz Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 223-224, 510-519)

Wpisy w księgach wieczystych nie zostały zaktualizowane przez PZD, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia w sekcji *Uwagi do badanej działalności*.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że: (...) *Zarząd Dróg nie podejmował żadnych działań w zakresie uaktualnienia danych w zakresie prawa własności gruntów. Działania te zostaną podjęte po ostatecznym rozstrzygnięciu postępowań sądowych w sprawie nadania kategorii drogi dla odcinków objętych kontrolą (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 180)

W sprawie działań podjętych przez Starostwo Powiatowe w Żywcu w zakresie zaktualizowania danych w ewidencji gruntów i budynków dla działek, po których przebiegają przejęte odcinki dróg na terenie Gmin Milówka i Rajcza, Sekretarz Powiatu Żywieckiego poinformował, że: (...) *Działki nr 8916 i 14652/1 w Zwardoniu z chwilą wybudowania nowego odcinka drogi nie posiadały uregulowanego stanu prawnego i w związku z powyższym z wniosku Skarbu Państwa – Starosty Żywieckiego prowadzone było przez Sąd Rejonowy w Żywcu postępowanie o zasiedzenie tych nieruchomości i obecnie postępowanie to zostało zakończone. Skarb Państwa stał się właścicielem przedmiotowych nieruchomości w drodze zasiedzenia i dla działki nr 14652/1 została założona księga wieczysta, a dla działki nr 8916 obecnie są przygotowywane dokumenty do złożenia stosownego wniosku o założenie księgi wieczystej na rzecz Skarbu Państwa. Działki nr 1266/9, 1266/10, 1266/11 położone w Gminie Milówka stanowią własność Skarbu Państwa w trwałym*

²⁴ W informacji nie podano numeru księgi wieczystej.

²⁵ Na 244 działki, których właścicielem nie była Gmina, w 23 przypadkach nie podano numeru ksiąg wieczystych.

zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Zarządca nie zgłosił Staroście Żywieckiemu zbędności tych działek, zatem nadal są one w zarządzie GDDKiA. Pozostałe działki położone w Szarem i Lalikach posiadają uregulowaną własność na rzecz Skarbu Państwa. Odnoszą się do zmian w operacie ewidencji gruntów – Sekretarz Powiatu informował, że – aktualizacji informacji zawartych w operacie ewidencji gruntów i budynków dokonuje się na podstawie dokumentów, o których mowa w przepisie art. 24 ust. 2b, punkt 1, lit. a.b.c.d.e ustawy Prawo Geodezyjne i Kartograficzne (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 2101; zm.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1566, MP z 2017, poz. 984). Dokumenty, na podstawie których tut. Wydział mógłby dokonać zmian właściciela i administratora ww. odcinków dróg nie zostały złożone, zatem nie podjęto postępowania w tym zakresie (...).

(dowód: akta kontroli, str. 223-224)

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie ze Statutem²⁶ i Regulaminem Organizacyjnym²⁷, PZD realizował zadania samorządu powiatu w zakresie pełnienia obowiązków zarządcy dróg powiatowych, polegających w szczególności na planowaniu, budowie, modernizacji, utrzymaniu i ochronie dróg.

Realizacja zadań z zakresu zarządzania drogami należała głównie do obowiązków Dyrektora, Z-cy Dyrektora PZD, Sekcji Drogowej, Sekcji Mostowej, kierownika Bazy Sprzętu i Transportu oraz Sekcji Uzgodnień.

(dowód: akta kontroli, str. 10-14, 225-252)

W 2017 r. drogami powiatowymi o długości 340,405 km zajmowało się 11 pracowników PZD (Dyrektor i dwóch Sekcji Drogowej, dwóch Sekcji Mostowej, dwóch Bazy Sprzętu i Transportu oraz Z-ca Dyrektora i trzech pracowników Sekcji Uzgodnień). Dyrektor i wszyscy pracownicy Sekcji Drogowej posiadali wykształcenie wyższe (mgr inż. budownictwa o specjalności: drogi, ulice i autostrady). W okresie objętym kontrolą pracownicy Sekcji Drogowej oraz Dyrektor PZD uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach dotyczących: zamówień publicznych na roboty budowlane, utrzymania dróg, prowadzenia ewidencji dróg oraz projektów organizacji ruchu, wody w pasie drogowym oraz zarządzania siecią dróg z wykorzystaniem aplikacji mobilnych.

Pracownicy zatrudnieni w Sekcji Mostowej posiadali wykształcenie wyższe (mgr inż. budownictwa o specjalności konstrukcje budowlane i inżynierskie oraz mgr inż. budownictwa o specjalności inżynieria mostowo-drogowa), natomiast wszyscy pracownicy zatrudnieni w Sekcji Uzgodnień, Z-ca Dyrektora PZD oraz kierownik i inspektor Bazy Sprzętu i Transportu posiadali wykształcenie wyższe (mgr inż. inżynieria lądowa, budownictwo w zakresie konstrukcje budowlane i inżynierskie, mgr w zakresie biologii środowiskowej, mgr inż. budownictwa, specjalność technologia i organizacja budownictwa oraz inżynieria procesów budowlanych, mgr ekonomiki transportu, spedycji lądowej oraz inż. zastosowania informatyki w zarządzaniu). Pracownicy ci w okresie objętym kontrolą uczestniczyli w szkoleniach z zakresu m.in. zajęcia pasa drogowego i budowy kanałów technologicznych, prowadzenia ewidencji dróg, projektów organizacji ruchu, nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o drogach

²⁶ Statut przyjęty uchwałą Nr XLIII/429/06 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 29 maja 2006 r.,

²⁷ Uchwała nr 679/12/IV Zarządu Powiatu w Żywcu z dnia 12.12.2012 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Zarządu Dróg w Żywcu, zmieniona Uchwałą nr 416/16/V Zarządu Powiatu w Żywcu.

publicznych w kontekście uprawnień i obowiązków zarządców dróg publicznych, zarządzania siecią dróg z wykorzystaniem aplikacji mobilnych, opłat i kar za zajęcie pasa drogowego, opłat parkingowych w świetle praktyki i orzecznictwa sądowego.

(dowód: akta kontroli, str. 10-14, 225-252)

1.4. Realizowanie obowiązków zarządcy drogi dotyczących bieżącego utrzymania

1. Kontrole stanu technicznego

Opis stanu
faktycznego

PZD nie dysponował protokołami z kontroli²⁸, wykazem dzienników objazdu dróg, wykazem protokołów z kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi przeprowadzonych przez innych zarządców dróg.

W okresach, kiedy PZD był zarządcą obu poddanych kontroli odcinków dróg, tj. od 13 kwietnia 2016 r. do 8 grudnia 2016 r. na terenie Gminy Milówka i od 13 czerwca 2017 r. do nadal na terenie Gminy Rajcza, Zarząd nie realizował obowiązku przeprowadzania kontroli tych dróg wynikający z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz przewidzianych w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli, str. 255)

W ww. okresach PZD realizował następujące zadania zarządcy dróg objętych kontrolą:

- przeprowadził w dniu 28 kwietnia 2016 r. objazd odcinka starej drogi krajowej nr 69 na terenie Gminy Milówka. W wyniku kontroli stwierdzono, na początkowym odcinku drogi, spękaną miejscami jezdnię oraz ubytki;
- przeprowadził w dniu 29 września 2016 r. wizję w terenie obiektu mostowego w ciągu *starej drogi krajowej nr 69 na Zwardoń* w km 0+235 w miejscowości Milówka (Kamesznica). Inspektor Sekcji Mostowej PZD stwierdził, że obiekt był w stanie awaryjnym a nielegalny ruch pieszych na moście stanowił zagrożenie dla życia lub zdrowia. W dniu 30 września 2016 r. PZD powiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żywcu o uszkodzeniach na obiekcie mostowym, mogących spowodować zagrożenie wystąpienia katastrofy budowlanej i przekazał kopię protokołu z przeglądu obiektu mostowego wraz z dokumentacją fotograficzną;
- zlecił w trybie awaryjnym usługi związane z zimowym utrzymaniem drogi powiatowej na terenie Gminy Milówka w okresie od 1 listopada 2016 r. do 15 kwietnia 2017 r.²⁹ Notą z dnia 31 grudnia 2016 r.³⁰ PZD obciążył Gminę Milówka kwotą 7,7 tys. zł za zimowe utrzymanie w okresie od 9 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., czyli za okres, kiedy nie był już zarządcą starodroża. Od 1 stycznia 2017 r. PZD nie poniósł kosztów na powyższe zadania;
- dokonał przeglądów w dniu 30 czerwca 2017 r. i 19 lipca 2017 r. oznakowania pionowego i poziomego w ciągu starej drogi krajowej nr 69

²⁸Na podstawie protokołu przekazania starodroża przez ZDW do PZD z 25 kwietnia 2016 r. stwierdzono, że w okresie sprawowania zarządu starodrożem na terenie Gminy Milówki. PZD dysponował jednym protokołem kontroli okresowej pięcioletniej.

²⁹ Umowa z 31 października 2016 r. zawarta przez PZD z firmą zewnętrzną na okres od 1 listopada do 15 listopada 2016 r. w celu kompleksowego zimowego utrzymania na terenie Gminy Milówka, aneks do umowy z 15 listopada 2016 r. przedłużył okres do 31 grudnia 2016 r., aneks do umowy z 1 grudnia 2016 r. przedłużył okres do 15 kwietnia 2017 r. Aneks nr 3 z 30 grudnia 2016 r. zmieniono okres trwania umowy na od listopada 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

³⁰ Nota księgowa nr 46/2016 z 31 grudnia 2016 r.

na terenie Gminy Rajcza w miejscowości Zwardoń, stwierdzając, że oznakowanie drogi było w stanie zadawalającym, a nawierzchnia jezdni była miejscami spękana, ale z uwagi na brak ubytków nie wymagała remontu częściowego;

- przeprowadził objazd w dniu 11 stycznia 2018 r. stanu technicznego odcinka starej drogi krajowej nr 69 w miejscowości Zwardoń na terenie Gminy Rajcza. W trakcie kontroli stwierdzono, że jezdnia asfaltowa miejscami posiadała ubytki warstwy ścieralnej. W połowie odcinka stwierdzono wyrwy i ubytki oraz zalewisko wodne. Ponadto, zniszczone na odcinku ok. 30 mb bariery stalowe po stronie lewej jezdni oraz pochyloną ściankę betonową na wlocie przepustu.

(dowód: akta kontroli, str.179-220, 510-512)

PZD nie posiadał żadnej dokumentacji dotyczącej starodroża na terenie Gminy Rajcza.

PZD nie podejmował działań w związku z nieprzekazaniem przez dotychczasowego zarządcę drogi, dokumentacji związanej z przejętym w zarząd odcinkiem drogi na terenie Gminy Rajcza. Dyrektor PZD wyjaśnił, że: (...) *obowiązek przekazania dokumentacji drogi pozostaje po stronie dotychczasowego zarządcy (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 257)

Odnosnie braku dokumentacji dotyczącej starodroża na terenie Gminy Rajcza Dyrektor GDDKiA poinformował, że Oddział *nie jest w posiadaniu dokumentacji odcinka byłej drogi krajowej 69 (dawna droga krajowa nr 944) na terenie Gminy Rajcza*. Pismem z dnia 2 maja 2007 r. Oddział przekazał dokumentację tego odcinka drogi do Gminy Rajcza i nie otrzymał zwrotnie podpisanego przez Gminę protokołu zdawczo-odbiorczego.

(dowód: akta kontroli, str. 271)

Natomiast Dyrektor ZDW w Katowicach poinformował, że ZDW nie otrzymał żadnej dokumentacji odcinka drogi położonego na terenie Gminy Rajcza od poprzedniego Zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli, str. 273)

W PZD nie ustalono i nie wdrożono procedury zapewniającej bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości (związane np. z uszkodzeniem znaków, niedostateczną ich widocznością, itp.). Nie określono również częstotliwości przeglądów oznakowania, terminów usuwania nieprawidłowości oraz nie wskazano osób, które za to odpowiadają.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że (...) *Jest to podyktowane tym, że informacje spływają na bieżąco (codziennie) w związku z codziennymi przejazdami po drogach powiatowych inspektorów drogowych oraz brygad liniowych PZD. Jeżeli występują jakiegokolwiek uszkodzenia lub sytuacje wymagające reakcji we wspomnianym wyżej zakresie, działania podejmowane są w tym samym dniu lub w dniu następnym. Każdy dzień roboczy rozpoczyna się naradą z pracownikami jednostki, prowadzoną przez Dyrektora PZD i omawiane są na bieżąco roboty drogowe do wykonania natychmiastowego oraz w innym przedziale czasowym. Przeglądy infrastruktury drogowej w tym oznakowania pionowego i poziomego, okresowo z urzędu przeprowadza Wydział Komunikacji Starostwa Powiatowego w Żywcu, który przesyła do tutejszego Zarządu uwagi oraz informacje o ewentualnych nieprawidłowościach. W strukturze organizacyjnej PZD znajduje się Sekcja Inżynierii Ruchu, która jest odpowiedzialna za lokalizację, stan techniczny, usuwanie*

zaistniałych uszkodzeń i ich likwidację, oczywiście w zakresie posiadanych środków finansowych przeznaczonych na ten cel (...).

(dowód: akta kontroli, str. 274-277)

2. Prawdliwość prowadzenia dokumentów ewidencyjnych starodroży

W PZD nie prowadzono dokumentów ewidencyjnych dotyczących obu odcinków starej drogi krajowej nr 69, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli, str. 253-257)

3. Zabezpieczenie środków na prawidłowe utrzymanie starodroży

W okresie od dnia 1 listopada 2016 r. do 8 grudnia 2016 r. PZD wydatkował 10,0 tys. zł na zimowe utrzymanie starodroża na terenie Gminy Milówka oraz w 2017 r. 8 tys. zł na bieżące utrzymanie starodroża na terenie Gminy Rajcza.

Odcinki starodroży objęte kontrolą nie zostały ujęte w planie rozwoju sieci dróg wraz z prognozą finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że: (...) *Odcinek starej DK-69 na terenie Gminy Milówka nie został objęty planem, gdyż został przekazany w trakcie obowiązującego wcześniej planu na lata 2016-2017 a przed obecnie przygotowywaną aktualizacją. W okresie objętym kontrolą w PZD nie planowano środków finansowych na remont i utrzymanie starodroży a także nie występowało i nie uzyskano środków ze źródeł zewnętrznych na ten cel. Dyrektor PZD wyjaśnił, że: (...) niezwłocznie podjęto działania w celu pozbawienia tych odcinków dróg kategorii drogi powiatowej z jednoczesnym zaliczeniem ich do kategorii dróg gminnych. W związku z powyższym nie występowało o środki finansowe ze źródeł zewnętrznych (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 253-257, 510)

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

PZD nie posiadał wiedzy o istniejących w pasie drogowym obu starodroży urządzeniach infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego i nie podejmowała działań w tym zakresie, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

W trakcie oględzin³¹ stwierdzono, że w obrębie pasa drogowego starodroża na terenie Gminy Rajcza nie umieszczono reklam. W okresie sprawowania zarządu przez PZD nad tym odcinkiem drogi nie wpłynęły do PZD wnioski o wydanie zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami

Dyrektor PZD wyjaśnił, że: (...). *W przypadku odcinka DK-69 na terenie Gminy Milówka, PZD przekazało całość dokumentacji do Gminy Milówka wraz z decyzją poprzedniego zarządcy drogi dotyczącą zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń, o których mowa wyżej. PZD nie pobierał opłat z tytułu umieszczenia urządzeń nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w szczególności reklam.*

(dowód: akta kontroli, str. 256-257, 278-290)

³¹ Przeprowadzonych w dniu 17 stycznia 2018 r.

5. Okresowe pomiary ruchu drogowego na przejętych odcinkach

PZD nie realizował w badanym okresie zadań związanych z prowadzeniem pomiarów natężenia ruchu na odcinkach starodroży.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że: (...) *Po przekazaniu odcinka byłej drogi krajowej DK-69 zarówno na terenie Gminy Milówka jak i na terenie Gminy Rajcza, PZD niezwłocznie podjęło działania w celu pozbawienia ww. odcinków dróg kategorii drogi powiatowej z jednoczesnym zaliczeniem ich do kategorii dróg gminnych. W związku z powyższym nie prowadzono pomiarów natężenia ruchu, wobec czego nie prowadzono analiz zagrożenia bezpieczeństwa ruch drogowego (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 257)

6. Informacje statystyczne o sieci dróg publicznych przekazywane GDDKiA

Stosownie do zapisów § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji o sieci dróg, PZD 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 za lata 2014, 2015 i 2016 r. W informacji za rok 2016 r. nie uwzględniono starodroża na terenie Gminy Milówka.

(dowód: akt kontroli, str. 15-40)

7. Prawidłowość wykazywania majątku jednostki dotyczącego przejętych starodroży

PZD nie wprowadził do ewidencji środków trwałych obu odcinków dróg objętych kontrolą, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli, str. 257)

Uwagi do
badanej
działalności

Zapisy wskazujące właściciela nieruchomości zajętych pod oba starodroża nie zostały zaktualizowane w księgach wieczystych. Zgodnie z § 35 pkt 15 Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Żywcu³² regulacja stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa należała do obowiązków Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo, że PZD nie dysponował dokumentami potwierdzającymi przeprowadzanie kontroli okresowych na starodrożach przez innych zarządców, Zarząd nie przeprowadził przeglądów okresowych obu odcinków starej drogi DK 69, na terenie Gminy Rajcza i Milówka, tj. kontroli rocznych oraz pięcioletnich, pomimo wymogów zawartych w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane oraz kontroli stanu technicznego dróg zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach.

(dowód: akta kontroli, str. 255)

Dyrektor PZD wyjaśnił, że: (...) *W przypadku odcinka byłej drogi krajowej DK-69 na terenie Gminy Milówka PZD wykonywał zadania zarządcy drogi w okresie od 13.04.2016 r. do 8.12.2016 r. W tym okresie wykonywane były kontrole doraźne przez inspektorów PZD w Żywcu, które nie stanowiły obowiązkowych kontroli*

³² Uchwała nr 736/17/V Zarządu Powiatu w Żywcu z 31 maja 2017 r.

okresowych w myśl przepisów art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane kontrola polegająca na sprawdzeniu stanu technicznego powinna być przeprowadzona co najmniej raz w roku natomiast kontrola polegająca na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia raz na pięć lat, przy czym PZD nie sprawował zarządu nad przedmiotowym odcinkiem drogi przez okres obejmujący minimum 1 rok. Natomiast w przypadku odcinka byłej drogi krajowej DK-69 na terenie Gminy Rajcza przyjętego w zarząd z datą 13.06.2017 r. obligatoryjny termin wykonania kontroli okresowej upływa w czerwcu 2018 r.

(dowód: akta kontroli, str. 255)

W sprawie dokumentowania przeprowadzonych kontroli obu odcinków dróg Wójt Gminy Milówka poinformował m.in., że z dokumentów przekazanych w 2009 r. przez GDDKiA wynika, że ostatnie wpisy do ksiąg drogi objętej kontrolą i kart przeglądów szczegółowych były dokonane w 2009 r. Natomiast Wójt Gminy Rajcza poinformował, że Gmina nie posiada żadnych dokumentów odcinka drogi o długości 1,4 km położonego na terenie tej Gminy, będącego w czasie niniejszej kontroli NIK w zarządzie PZD.

(dowód: akta kontroli, str. 260, 262)

Dostrzegając złożoność tej problematyki oraz fakt, że ustalenie zarządcy powyższych starodroży jest przedmiotem postępowań toczących się przed sądami, a także przyjmując wyjaśnienia, że działania te zostaną podjęte po ostatecznym rozstrzygnięciu postępowań sądowych w sprawie określenia kategorii dróg ww. odcinków i ustalenia zarządcy tych odcinków NIK zwraca uwagę, iż przedstawione okoliczności nie mogą być uznane za wystarczające usprawiedliwienie zaniechania działań w powyższym zakresie.

2. W sytuacji przejęcia i faktycznego sprawowania zarządu nad starodrożami na terenie Gminy Rajcza i Gminy Milówka, PZD nie ujął w ewidencji majątku środków trwałych w postaci dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli, str. 253-257)

Dyrektor PZD wyjaśnił, że: (...) *W spisie dokumentacji przekazanej przez ZDW w Katowicach dot. odcinka byłej DK-69 na terenie Gminy Milówka brak jest książki ewidencji środków trwałych lub innego dokumentu potwierdzającego prowadzenie ewidencji środków trwałych dla przedmiotowego odcinka. W przypadku odcinka byłej drogi krajowej DK-69 na terenie Gminy Rajcza poprzedni zarządca drogi nie dokonał protokolarnego przekazania dokumentacji drogi, w tym dokumentów związanych z ewidencją środków trwałych. W związku z powyższym PZD nie posiadał żadnej dokumentacji, która mogłaby być podstawą do wprowadzenia do ewidencji środków trwałych jednostki (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 257)

W ocenie NIK, powyższe okoliczności nie mogą usprawiedliwiać w pełni zaniechania działań mających na celu wprowadzenie starodroży do ewidencji środków trwałych.

3. PZD nie podjął działań w celu ustalenia rodzaju i liczby znajdujących się w pasie drogowym obu starodroży urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu przystąpi do ewidencjonowania obiektów i urządzeń znajdujących się w pasie drogowym dróg objętych kontrolą, po wyczerpaniu się możliwości odwoławczych i wydaniu prawomocnego wyroku wskazującego tut. Zarząd Dróg jako prawnego zarządcę powyższych odcinków starodroży.

(dowód: akta kontroli str.335-339, 510)

Zdaniem NIK, powyższe okoliczności nie mogą być uznane za wystarczające usprawiedliwienie zaniechania działań w powyższym zakresie.

4. PZD nie opracował planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich dla starodroża na terenie Gminy Rajcza, pomimo wymogu zawartego w art. 20 pkt. 1 i 2 ustawy o drogach

Dyrektor wyjaśnił, że Odcinek byłej drogi DK-69 na terenie Gminy Rajcza zostanie ujęty w nowo opracowywanych planach (...).

(dowód: akta kontroli, str. 253-257)

5. Pomimo przejęcia i faktycznego sprawowania zarządu nad starodrożem na terenie Gminy Rajcza oraz Gminy Milówka, PZD nie prowadził dokumentów ewidencyjnych starodroży do czego zobowiązywały zarządcę drogi przepisy 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 tunelom³³.

(dowód: akta kontroli, str.253-257)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor PZD stwierdził, że (...) W dokumentach przekazanych protokolarnie przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach znajdowała się książka drogi byłej DK-69 na terenie Gminy Milówka w trzech odrębnych lokalizacjach oraz trzy książki obiektów mostowych. Zarówno Gmina Milówka jak i Zarząd Dróg Wojewódzkich nie wprowadziły zmian w zakresie numeru i nazwy drogi. Po przekazaniu odcinka byłej drogi krajowej DK-69 zarówno na terenie Gminy Milówka jak i na terenie Gminy Rajcza, PZD niezwłocznie podjęło działania w celu pozbawienia ww. odcinków dróg kategorii drogi powiatowej z jednoczesnym zaliczeniem ich do kategorii dróg gminnych. W związku z powyższym nie nadano właściwego dla kategorii dróg powiatowych numeru ewidencyjnego drogi. Ww. książkę drogi oraz książki obiektów mostowych przekazano protokolarnie do Gminy Milówka. W przypadku odcinka drogi krajowej DK-69 na terenie Gminy Rajcza, poprzedni zarządca drogi nie dokonał protokolarnego przekazania dokumentacji drogi, w tym dokumentów związanych z ewidencją dróg (...).

(dowód: akta kontroli, str. 253-257)

Zdaniem NIK, powyższe okoliczności nie mogą być uznane za wystarczające usprawiedliwienie zaniechania działań w zakresie prowadzenia dokumentów ewidencyjnych starodroży.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

³³ Dz. U. z 2005 r. Nr 67 poz. 582, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg”.

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

2.1. Organizacja ruchu na przejętych drogach

Opis stanu
faktycznego

Dla odcinków dróg objętych kontrolą nie ustalono stałej organizacji ruchu. Dyrektor PZD wyjaśnił, że (...) *W przypadku odcinka byłej drogi krajowej DK-69 na terenie Gminy Rajcza poprzedni zarządca drogi nie dokonał protokolarnego przekazania dokumentacji drogi, natomiast w przypadku odcinka byłej DK-69 na terenie Gminy Milówka w przekazanych dokumentach nie znajdował się projekt stałej organizacji ruchu. W związku z powyższym PZD nie jest w posiadaniu ww. dokumentacji (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 257)

W toku niniejszej kontroli poddano oględzinom odcinek dawnej DK nr 69 na terenie Gminy Rajcza: od granicy Gminy Milówka z Gminą Rajcza do Granicy Państwa w miejscowości Zwardoń. Na ww. odcinku drogi nie występowały przejścia dla pieszych oraz nie umieszczono sygnalizacji świetlnej.

Oględzinom poddano łącznie 25 znaków pionowych z grupy A, B, D, E i F umieszczonych w pasie drogowym. Z 25 znaków trzy były wykrzywione³⁴, a dwa częściowo zdrapane i wyblakłe³⁵. Jeden znak był niewidoczny, zasłonięty zielenią przydrożną³⁶. Pozostałe znaki były zgodne ze wzorami, określonymi w rozporządzeniu 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 drogach³⁷. Poddany oględzinom odcinek drogi był czysty, w stanie technicznym zadowalającym. Oględziny ujawniły występowanie ubytków i drobnych spękań w nawierzchni drogi.

Ponadto w toku oględzin na jednym z odcinków stwierdzono zalewisko wodne, powstałe w wyniku nieoczyszczonej kratki ściekowej lub złego odwodnienia oraz odkształcone barierki betonowe typu zakopiańskiego.

(dowód: akta kontroli str. 278-290)

W toku kontroli wykonano remont nawierzchni w zakresie głębokich wyrw. Główny specjalista w Sekcji Drogowej wyjaśnił, że *Po dniu 17 stycznia 2018 r. Dyrektor PZD w Żywcu wydał polecenie służbom liniowym PZD w Żywcu usunięcia na przedmiotowym odcinku drogi wszystkich gałęzi zasłaniających tarcze znaków drogowych i polecenie to zostało wykonane. Przekrzywione ww. znaki drogowe zostaną poprawione do 16 lutego 2018 r.(...) występujące obecnie ubytki w nawierzchni jezdni zostaną wyremontowane na wiosnę przy użyciu mieszanki mineralno-bitumicznej na gorąco (...). Kałuża (...) zostanie usunięta na wiosnę. W sprawie naprawy barierki betonowej typu zakopiańskiego, Główny specjalista stwierdził, że (...) nie jestem w stanie podać wiążących informacji, co do terminu i formy naprawy (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 291-292)

³⁴ B 25, B 36, A 4.

³⁵ B 25, A 4.

³⁶ A 22.

³⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 220 poz. 2181, ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i urządzeń brd”.

2.2. Bezpieczeństwo na przejętych odcinkach dróg

Opis stanu
faktycznego

PZD nie dysponował informacjami dotyczącymi liczby wypadków i kolizji na odcinkach dróg objętych kontrolą.

(dowód: akta kontroli, str. 154)

W toku kontroli niemożliwym było również uzyskanie danych związanych z wypadkami i kolizjami na dawnym odcinku DK-69, przebiegającej przez Milówkę i Rajcę. Komendant Powiatowy Policji w Żywcu w przekazanej NIK informacji stwierdził, że: (...) *Po oddaniu do ruchu odcinka drogi S-69 (Kamesznica-Zwardoń) status i pikietaż³⁸ dawnej K-69 został zmieniony na potrzeby funkcjonującej wtedy drogi ekspresowej. Do dnia dzisiejszego zdarzenia drogowe zaistniałe we wskazanym przebiegu k-69, wprowadzane są do policyjnych systemów danych jako zdarzenia na drodze gminnej. Możliwości statystyczne policyjnych systemów nie pozwalają jednoznacznie określić ile zdarzeń miało miejsce na interesujących NIK odcinkach drogi (dróg gminnych w miejscowości Zwardoń jest wiele, więc system wyliczy zdarzenia, jakie odnotowano w miejscowości Zwardoń na wszystkich drogach gminnych). Wprowadzanie zdarzeń drogowych z uwzględnieniem numeru drogi oraz jej pikietaża wymaga dodania jej do „słowników” systemowych przez Komendę Wojewódzką Policji w Katowicach. Takie działania podejmowane są po otrzymaniu informacji od zarządców dróg związanych ze zmianą przebiegu konkretnej drogi jej numeru lub pikietaża. W związku z brakiem informacji związanych z uregulowaniami prawnymi, obecnie wskazany odcinek drogi traktowany jest jako droga gminna (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 293-294)

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą na odcinkach starej drogi krajowej nr 69 na terenie gmin Milówka i Rajca PZD nie wydawał zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 256-257)

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 Starosta Żywiecki, jako organ zarządzający ruchem, przeprowadzał kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego obejmujących drogi powiatowe. W kontrolach tych nie uwzględniano starodroży.

Starosta Żywiecki wyjaśnił, że (...) *Wydział Komunikacji Starostwa Powiatowego wykonując zadania organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych Powiatu, prowadzi kontrolę oznakowania zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³⁹, na podstawie wykazów dróg publicznych*

³⁸ Kilometraż – określenie miejsca na drodze poprzez podanie odległości od jej początku.

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 784

(powiatowych i gminnych) uzyskanych od zarządców dróg Powiatu Żywieckiego. W przypadku zastrzeżeń i uwag co do oznakowania dróg publicznych, na których ruchem zarządza Starosta Żywiecki, każdorazowo wyniki z tych objazdów kierowane były do odpowiedniego zarządcy drogi. Ostatnią aktualizację wykazu dróg publicznych uzyskano po zapytaniu skierowanym do gmin dokonany po kontroli Wojewody w 2013 r. Kontrole oznakowania przeprowadzane były na podstawie uzyskanych odpowiedzi. Gminy Milówka i Rajcza nie przedstawiły wykazów dróg publicznych, posiadających zatwierdzoną organizację ruchu. W związku z powyższym przedmiotowe odcinki dróg nie były kontrolowane. Z uwagi na obszerny charakter wyników objazdów dróg powiatowych przesyłane one były (i są) do zarządcy drogi drogą mailową. Wszystkie przesłane wyniki objazdów dróg powiatowych powinny być dostępne u zarządcy drogi (...).

(dowód: akta kontroli, str. 295-318)

2.5. Skargi i wnioski dotyczące tematyki kontroli

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą do PZD nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące poprawy lub zmiany stanu oznakowania drogi i organizacji ruchu, niewłaściwego stanu drogi, nieprawidłowej lokalizacji reklam w pasie drogowym, nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym. Komenda Powiatowa Policji w Żywcu, w latach 2016-2017 nie zgłaszała do PZD takich wniosków.

(dowód: akta kontroli, str. 293-294, 319-322)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 PZD, zgodnie z Statutem, sprawował Zarząd Powiatu Żywieckiego.

Zgodnie z § 1 Statutu, PZD wchodził w skład administracji zespolonej, realizując zadania samorządu powiatu w zakresie zarządzania drogami powiatowymi. Stosownie do zapisów zawartych w § 6 Statutu oraz § 2 i 3 Regulaminu organizacyjnego, PZD realizował zadania samorządu powiatu w zakresie pełnienia obowiązków zarządcy dróg powiatowych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych, tj. zarządzał drogami powiatowymi na terenie Powiatu Żywieckiego oraz innymi przejętymi na podstawie porozumień zawartych przez Powiat Żywiecki z innymi jst.

(dowód: akta kontroli, str. 10-14, 323-334)

Nadzór nad realizacją zadań dotyczących utrzymania i organizacji ruchu na drodze należał do obowiązków Kierownika Bazy, Sprzętu i Transportu.

(dowód: akta kontroli, str. 323-331)

W PZD nie zostały opracowane pisemne procedury dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzaniem przejętymi drogami.

(dowód: akta kontroli, str. 154)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor PZD zobowiązany był do wykonywania w jednostce kontroli zarządczej w ramach posiadanych uprawnień i odpowiedzialności oraz do zarządzania ryzykiem na podstawie § 4 Zarządzenia nr 38/10 Starosty Żywieckiego z dnia 10 grudnia 2010 w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Powiatu Żywieckiego.

Zarządzeniem nr 50/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r. Dyrektor ustalił zasady oraz cele kontroli zarządczej, a także zakres zarządzania ryzykiem w PZD. Zgodnie z § 10 ww. zarządzenia, nadzór nad wykonaniem niniejszego zarządzenia powierzony został Zastępcy Dyrektora oraz Głównemu Księgowemu. Do zarządzenia załączono Procedury zarządzania ryzykiem w Powiatowym Zarządzie Dróg w Żywcu, w którym określono zadania kierowników komórek organizacyjnych oraz zadania Zespołu ds. zarządzania ryzykiem. Procedury Zarządzania ryzykiem w PZD załączone do ww. Zarządzenia nr 50/2010 nie były stosowane w praktyce przez pracowników. Z-ca Dyrektora PZD wyjaśnił, że *Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu wykonywał obowiązki wynikające z treści par. 1 i 2 Zarządzenia Nr 37/10 Starosty Żywieckiego z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia polityki zarządzania ryzykiem będącym zarządzeniem nadrzędnym wobec zarządzenia nr 50/2010 z dn. 29.12.2010 r. Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Żywcu w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej, które realizowane było przez PZD w Żywcu w zakresie kontroli finansowej dokumentów księgowych.*

(dowód: akta kontroli, str. 276, 335-351, 496-503)

W PZD stosowano procedury kontroli zarządczej, określone Zarządzeniem nr 37/10 Starosty Żywieckiego z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia polityki zarządzania ryzykiem. W Polityce tej, w § 5 określono termin zobowiązujący kierownika jednostki organizacyjnej do przedłożenia Zarządowi Powiatu sprawozdania z wykonania planu za rok poprzedni w zakresie działalności kierowanej jednostki do końca marca każdego roku. W okresie objętym kontrolą, każdorazowo przed upływem terminu, PZD przekazał do Starostwa Powiatowego w Żywcu ww. sprawozdania za lata: 2014 r., 2015 r., 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 335-351)

Z-ca Dyrektora PZD wyjaśnił, że *Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu wykonywał obowiązki wynikające z treści par. 1 i 2 Zarządzenia Nr 37/10 Starosty Żywieckiego z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia polityki zarządzania ryzykiem będącym zarządzeniem nadrzędnym wobec zarządzenia nr 50/2010 z dn. 29.12.2010 r. Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Żywcu w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej, które realizowane było przez PZD w Żywcu w zakresie kontroli finansowej dokumentów księgowych.* Ponadto w kwestii aktualizacji ww. Zarządzenia wewnętrznego nr 50/2010 Dyrektor PZD wyjaśnił, że *zgodnie z § 10 załącznika do Zarządzenia nr 25/2017 Starosty Żywieckiego z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie funkcjonowania, monitorowania i oceny kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Żywcu i jednostkach organizacyjnych Powiatu Żywieckiego w PZD w Żywcu są opracowywane założenia do nowego zarządzenia wewnętrznego Dyrektora PZD w Żywcu dotyczącego kontroli zarządczej.*

(dowód: akta kontroli, str. 274-277)

Zgodnie z zasadami funkcjonowania kontroli zarządczej Dyrektor PZD był zobowiązany do przeprowadzenia samooceny systemu kontroli zarządczej, w razie

potrzeby do aktualizowania stosownych procedur kontroli i uzupełnienia systemu kontroli o brakujące procedury w terminie do dnia 31 grudnia danego roku, ponadto do składania Staroście Żywieckiemu w terminie do 31 stycznia każdego roku oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni. Dyrektor PZD w okresie objętym kontrolą NIK, przekazał Staroście Powiatu Żywieckiego w obowiązującym terminie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata: 2014, 2015, 2016.

(dowód: akta kontroli str. 352-495)

W ramach realizacji zadań związanych z zarządzaniem ryzykiem, w okresie objętym kontrolą w PZD nie zidentyfikowano ryzyka związanego przejętymi starodrożami (np. z utrzymaniem i prowadzeniem ewidencji) W ramach niniejszej kontroli, w obszarze dotyczącym zarządzania i utrzymania starodroży stwierdzono nieprawidłowości wymienione w sekcjach *Ustalone nieprawidłowości*, które miały znaczenie dla oceny wykonywania kontroli zarządczej w badanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 149-158, 352-495)

3.2. Audyt wewnętrzny

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą kwestie związane z organizacją ruchu i utrzymaniem starodroża nie były objęte audytem wewnętrznym przez audytora Wewnętrznego Starostwa Powiatowego w Żywcu.

(dowód: akta kontroli str. 154)

3.3. Kontrole zewnętrzne w zakresie tematyki kontroli

Opis stanu
faktycznego

W PZD nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych związanych z przekazanymi odcinkami dróg starej drogi krajowej nr 69.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że *Raz na pół roku Wydział Komunikacji Starostwa Powiatowego w Żywcu w ramach swoich kompetencji dokonuje objazdu sieci dróg powiatowych w zakresie zgodności istniejącego oznakowania pionowego i poziomego z obowiązującymi przepisami. W wyniku dokonanej kontroli zostają sporządzone zalecenia pokontrolne do realizacji przez zarządcę dróg. W zakresie projektowanej organizacji ruchu Wydział Komunikacji zatwierdza projekty organizacji ruchu na drogach powiatowych, a w przypadku stwierdzenia niezgodności w projekcie wydaje uwagi do naniesienia poprawek. Ponadto planowane zmiany w organizacji ruchu są w uzasadnionych przypadkach konsultowane z Wydziałem Komunikacji na etapie projektowania.*

(dowód: akta kontroli str. 155)

W kontrolowanym okresie sprawy organizacji ruchu na starodrożach nie były przedmiotem ocen organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach lub rozstrzygnięć tego organu w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 504-506)

W okresie objętym kontrolą do PZD nie wpłynęły wnioski, interpelacje bądź zapytania radnych powiatu żywieckiego dotyczące starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 507-509)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu przez Dyrektora PZD funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania starodrożem.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁰, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób m.in. zgodny z prawem i efektywny. Celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. NIK nie kwestionuje faktu wykonywania kontroli zarządczej w PZD. Zwraca jednak uwagę, że kontrola ta nie była w pełni skuteczna i efektywna o czym świadczą stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁴¹ zwraca uwagę, że jakkolwiek ustalenie zarządcy starodroży jest przedmiotem postępowań toczących się przed NSA i WSA, to pomimo faktycznego sprawowania zarządu, PZD nie prowadził dokumentów ewidencyjnych obu odcinków dróg oraz nie wprowadził do ewidencji środków trwałych tych odcinków dróg.

Ponadto NIK wnosi o podjęcie działań w celu:

1. Przeprowadzenia kontroli okresowych starodroży na terenie Gminy Rajcza;
2. Ustalenia rodzaju i liczby urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego istniejących w pasie drogowym starodroża będącego w zarządzie PZD.
3. Opracowania planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich dla starodroża na terenie Gminy Rajcza;
4. Zapewnienia przez Dyrektora PZD funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania starodrożami.

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.

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, zwana dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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 9 marca 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Marian Dłucik
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....