



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.028.04.2017

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 Łodzi
Kontrolerzy	Zbigniew Łabęcki, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/13/2018 z dnia 9 stycznia 2018 r. Izabela Sawicka, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/14/2018 z dnia 9 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 637-638)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi ¹ , ul. Sienkiewicza 3, 90-113 Łódź (REGON: 470850645)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Niżnikowski, p.o. Dyrektora ZDW ² od dnia 29 stycznia 2018 r. ³ (dowód: akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi zapewnił utrzymanie wszystkich dróg wojewódzkich przejętych w zarząd w latach 2015-2017, o łącznej długości wynoszącej ponad 181 km. Dla przedmiotowych dróg prowadzono książki dróg oraz książki związanych z nimi obiektów mostowych. Zarząd wywiązywał się z obowiązku poddawania ww. dróg i obiektów mostowych kontrolom okresowym, w tym kontrolom rocznym i pięcioletnim, o których mowa w przepisach ustawy o drogach publicznych i ustawy Prawo budowlane⁵. Przejęcia dokumentacji nowych dróg wojewódzkich oraz prowadzenia regularnych objazdów tych dróg dokonano jednak z dużym opóźnieniem w stosunku do dat uzyskania przez te drogi kategorii drogi wojewódzkiej. ZDW nie podjął wystarczających działań mających na celu ujawnienie w księgach wieczystych oraz rejestrach ewidencji gruntów i budynków m.in. przysługującego Województwu Łódzkiemu prawa własności do gruntów zajętych pod drogi przejmowane w okresie od 2015 r. Ewidencja księgową środków trwałych nie odzwierciedlała stanu rzeczywistego nieruchomości związanych z drogami przejmowanymi w zarząd ZDW w latach 2015-2017. Ponadto Zarząd nie podejmował działań w zakresie zmiany przejętych wraz z drogami decyzji administracyjnych w sprawie zajęcia pasa drogowego, wydanych przez Generalną Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad⁶, pomimo różnych stawek za zajęcie ww. pasa stosowanych przez ZDW i GDDKiA.

Organizacja ruchu na przejmowanych od 2015 r. drogach opierała się na przekazanych wraz z pozostałą dokumentacją drogi projektach organizacji ruchu

¹ Zw. dalej „ZDW” lub „Zarządem”.

² Zw. dalej „Dyrektorem ZDW”.

³ W okresie od 19 grudnia 2008 r. do 28 stycznia 2018 r. pełniącym obowiązki Dyrektora, a następnie Dyrektorem ZDW był Mirosław Szychowski.

⁴ 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

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.), zw. dalej „ustawą Prawo budowlane”.

⁶ Zw. dalej „GDDKiA”.

opracowanych przez GDDKiA, które w wielu przypadkach nie były zgodne ze stanem faktycznym w terenie. Zarząd podjął działania w celu kompleksowego opracowania nowych projektów stałej organizacji ruchu. Z uwagi na rozmiar i koszt takiego przedsięwzięcia, zwrócono się o jego dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych.

Występowały uszkodzenia oznakowania pionowego i poziomego na objętych oględzinami odcinkach DW482 i 482. Nawierzchnia przejętych dróg była w stanie zadawalającym, za wyjątkiem odcinka DW480 (ul. P.O.W. w Sieradzu) i DW477 (ul. Kościelna/Wieluńska w Złoczewie). Ponadto w pasie drogowym odcinka DW482 zalegały znaczne ilości wiatrołomów.

W ZDW powołany został zespół, który zidentyfikował ryzyka odnoszące się do obszarów związanych z zarządzaniem wszystkimi drogami wojewódzkimi. Co prawda tematy zrealizowanych zadań audytowych i kontroli wewnętrznej nie odnosiły się bezpośrednio do zagadnień związanych z zarządzaniem drogami przejętymi w zarząd w latach 2015-2017, jednak ich ogólny charakter mógł mieć wpływ na poprawę zarządzania drogami również w aspekcie nowych dróg wojewódzkich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg

Opis stanu faktycznego

1.1. ZDW zarządzał drogami wojewódzkimi o łącznej długości 1.152,444 km według stanu na koniec 2014 r., 1.321,561 km na koniec 2015 r. 1.286,260 km na koniec 2016 r. i 1.330,744 km na koniec 2017 r. Zbilansowana długość dróg wojewódzkich w ww., okresie wzrosła zatem o 178,300 km (o 15,5%), przy czym wg stanu na koniec 2017 r. długość dróg, które pierwotnie stanowiły drogi krajowe i uzyskały kategorię dróg wojewódzkich⁷ wyniosła 181,457 km. Powyższe zmiany w długości DW wynikały z oddania do użytkowania drogi ekspresowej S8, obwodnic Opoczna, Wielunia i Bełchatów oraz późniejszych nw. zdarzeń.

W związku z oddaniem do użytkowania drogi S8, oraz obwodnicy Opoczna (DK12) odcinki dawnych dróg krajowych DK8, DK12 i DK14 i DK45⁸ uzyskały kategorię dróg gminnych.

W 2015 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych⁹ 19 rad gmin/miast województwa łódzkiego podjęło uchwały¹⁰ w sprawie pozbawienia ww. dróg kategorii drogi gminnej. Odcinki te (o łącznej długości 169,117 km) z mocy art. 2 ust. 2 ww. ustawy zostały zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich.

W 2016 r. Sejmik Województwa Łódzkiego¹¹ podjął 4 uchwały¹² – na podstawie art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych - w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej byłych: DK14 Ksawerów-Dobroń (uchwała XXVII/333/16), DK12 Sieradz, ul. P.O.W. i DW710 Warta-Błaszki (uchwała XXVII/334/16), przejście przez Opoczno z wyłączeniem ul. 17 stycznia, stanowiącej uciążlenie DW726 (uchwała XXVII/332/16) oraz DW450 Wieruszów-granica woj. śląskiego (uchwała

⁷ Dalej zw. odpowiednio: „DW” i „DK”.

⁸ DK14 Ksawerów-Dobroń-Walichnowy, DK8 Wieruszów-Walichnowy, DK12 Łask-Piotrków Tryb. oraz ul. P.O.W. w Sieradzu, DK12/14 Sieradz-Łask i DK 45 Złoczew, ul. Kościelna i Wieluńska.

⁹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm.), zw. dalej „ustawa o drogach publicznych” lub „udo”.

¹⁰ Uchwały wchodziły w życie w okresie od 14 sierpnia do 12 grudnia 2015 r.

¹¹ Zw. dalej „Sejmikiem” lub „SWL”.

¹² Uchwały podjęte w dniu 30.08.2016 r., wejście w życie 4.10.2016 r.

XXVII335/16). Powyższe drogi o łącznej długości 39,475 km uzyskały kategorię dróg powiatowych.

W 2016 r. Sejmik podjął także uchwałę¹³ w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej byłej¹⁴ DK12 (ul. Sienkiewicza w Sieradzu, 6,218 km), która ponownie uzyskała kategorię drogi krajowej (DK83).

Ponadto w 2016 r. – na podstawie art. 10 ust. 5 o drogach publicznych – kategorię DW uzyskał odcinek 10,392 km DK74j - przejście przez Bełchatów, po wybudowaniu przez GDDKiA obwodnicy tego miasta.

W 2017 r. na ww. podstawie kategorię DW uzyskał odcinek 14,783 km DK74j (przejście przez Wieluń, po wybudowaniu przez GDDKiA obwodnicy miasta).

W wyniku skarg złożonych do WSA w Łodzi przez Wojewodę Łódzkiego, Powiat Pabianicki i Powiat Sieradzki, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi¹⁵ wyrokami z dnia 29 i 30 marca 2017 r. orzekł o nieważności dwóch ze wskazanych wcześniej uchwał SWŁ: nr XXVII/333/16 (dot. b. DK14 Ksawerów-Dobroń) i XXVII/334/16 (dot. b. DK12 - Sieradz, ul. P.O.W. oraz DW710 Warta-Błaszki). Łączna długość dróg będących przedmiotem ww. uchwał wyniosła 29,701 km.

W wyroku z 29 marca 2017 r. przytoczono, że w ocenie Sejmiku, po oddaniu do użytkowania dróg S8 i S14 odcinek b. DK14 Ksawerów-Dobroń stracił swoje znaczenie i nie spełniał kryteriów drogi wojewódzkiej określonych w art. 6 udp. Sporny odcinek drogi łączy siedziby Powiatu Miejskiego Łódzkiego, Powiatu Pabianickiego i Gminy Dobroń i tym samym spełnia przesłanki drogi powiatowej. Podobnie w przypadku ul. P.O.W. w Sieradzu i DW710 Warta-Błaszki drogi te – wg SWŁ - nie spełniały kryteriów DW określonych w art. 6 udp. Drogi te nie stanowiły połączenia między miastami mającymi znaczenie dla województwa.

W uzasadnieniu wyroków Sąd wskazał m.in., że w przedmiotowych uchwałach SWŁ nie zawarto uzasadnienia ich podjęcia, co wykluczało możliwość dokonania oceny prawidłowości stanowiska Sejmiku pod kątem zgodności z przepisami prawa materialnego, a tym samym merytorycznej oceny legalności zaskarżonych uchwał. Wprawdzie Sejmik przedstawił uzasadnienie uchwał w odpowiedziach na skargi do WSA, to jednak w ocenie Sądu nie mogło to zastąpić uzasadnienia uchwały podjętej przez uprawniony do tego organ kolegialny. WSA wskazał ponadto, że w przypadku dróg przekazanych Powiatowi Sieradzkiemu, Sejmik nie spełnił ustawowej przesłanki proporcjonalności przekazywanych odcinków drogi, o której mowa w art. 10 ust. 5a udp.

Odcinek DK74j, po wybudowaniu obwodnicy Opoczna

Zgodnie z uchwałą Rady Powiatu Opoczyńskiego z dnia 29 grudnia 2016 r., odcinek 6,617 km dawnej DK12 w Opocznie pozbawiony został kategorii drogi powiatowej i ponownie zaliczony do kategorii drogi gminnej¹⁶.

Gmina Opoczno zaskarżyła ww. uchwałę Rady Powiatu Opoczyńskiego do WSA w Łodzi, który wyrokiem z dnia 2 sierpnia 2017 r. stwierdził jej nieważność.

W tej sytuacji Zarząd Powiatu Opoczyńskiego zwrócił się do Wojewody Łódzkiego o zaskarżenie do WSA w Łodzi wskazanej wcześniej uchwały nr XXVII/332/16 SWŁ. Pismem z dnia 11 września 2017 r. Wojewoda Łódzki wezwał Sejmik do uchylecia lub zmiany ww. uchwały.

W odpowiedzi SWŁ w dniu 26 września 2017 r. podjął uchwałę w sprawie odmowy uchylecia lub zmiany przedmiotowej uchwały.

¹³ Uchwała nr XXVIII/292/16 podjęta w dniu 24 maja 2016 r., podjęta na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, z mocą obowiązywania od 1.01.2017 r.

¹⁴ Dalej w formie skrótu „b.”

¹⁵ Zw. dalej „WSA” lub „Sądem”.

¹⁶ Podstawa art. 10 ust. 5 c ustawy o drogach publicznych.

W związku z powyższym Wojewoda Łódzki pismem z dnia 14 listopada 2017 r. złożył skargę do WSA w Łodzi przeciwko SWŁ, w której wskazał m.in., że jego zdaniem przedmiotowa uchwała Sejmiku nie została poprzedzona analizą roli, jaką przedmiotowy odcinek odgrywa w sieci drogowej województwa. W skardze przytoczono argumenty obu stron – SWŁ i Zarządu Powiatu w Opocznie. Według pierwszego organu sporny odcinek nie stanowił drogi o istotnym znaczeniu dla województwa – są to jedynie ulice na terenie miasta Opoczno, według drugiego, odcinek ten zachował status drogi wojewódzkiej. Wyrokiem w Łodzi z dnia 22 lutego 2018 r. WSA w Łodzi stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały nr XXVII/332/16 SWŁ. Do zakończenia niniejszej kontroli wyrok ten nie uprawomocnił się.

ZDW terminowo zapełnił zimowe utrzymanie dla wszystkich przejętych dróg w latach 2015-2017. W tym celu zawarto stosowne umowy z wykonawcami tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 8-114, 211)

1.2. Czynności właścicielskie w odniesieniu do gruntów leżących w pasach drogowych przypisane zostały Dyrektorowi ZDW na podstawie uchwały SWŁ¹⁷ oraz udzielonych pełnomocnictw Zarządu Województwa Łódzkiego. Do zadań Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami ZDW należało m.in. prowadzenie spraw związanych z regulacją stanów prawnych gruntów w granicach pasa drogowego oraz składanie wniosków do sądów o założenie ksiąg wieczystych i dokonanie wpisu Województwa Łódzkiego jako właściciela tych nieruchomości.

W związku z przejęciem starodroży DK, ZDW przejął w zarząd nieruchomości gruntowe w pasie drogowym o łącznej powierzchni 290,7 ha, tj. 705 działek zlokalizowanych na terenie 8 powiatów i 19 miast/gmin.

Pełnej analizy stanu prawnego przejętych działek dokonano jedynie w odniesieniu do pasa drogowego DW482 na terenie Miasta Zduńska Wola w związku z planowanym remontem tego odcinka drogi. Analiza ta wykazała, że w 2015 r., z chwilą podjęcia uchwały Rady Miasta Zduńska Wola w sprawie pozbawienia obecnej DW482 kategorii drogi gminnej, z 84 działek o łącznej powierzchni 22,94 ha, nieregulowany stan prawny miały 33 działki o powierzchni 7,82 ha.

W celu ujawnienia w księgach wieczystych Województwa Łódzkiego jako właściciela ww. działek oraz wpisania trwałego zarządu na rzecz ZDW, Zarząd podjął następujące działania:

- w okresie od stycznia do grudnia 2017 r., skierowano siedem wniosków do sądów rejonowych w Łasku, Piotrkowie Tryb., Bełchatowie, Zduńskiej Woli i Pabianicach dotyczących 12 z ww. działek o łącznej powierzchni 30,2 ha. Wnioski zostały wykonane.
- w lutym 2018 r. złożono cztery wnioski do Sądu Rejonowego w Zduńskiej Woli, dotyczące 50 działek o łącznej powierzchni 13,7 ha. Do czasu zakończenia kontroli wnioski nie zostały zrealizowane.

W odniesieniu do 18 działek (łącznie 37,62 ha) złożono wnioski w sprawie dokonania stosownych zmian w rejestrach ewidencji gruntów. Wnioski te zostały zrealizowane. W jednym z ww. przypadków (działka na terenie Miasta Zduńska Wola o pow. 1,2681 ha) wniosek został odrzucony przez Starostę Zduńskowski – uznano, że zmiany można dokonać po wcześniejszym ujawnieniu własności Województwa Łódzkiego w księdze wieczystej. Po zmianie dokonanej w księdze wieczystej wniosek został zrealizowany.

¹⁷ Uchwała Nr XLII/1140/09 SWŁ z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami przez Województwo Łódzkie, wojewódzkie osoby prawne oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne.

Ponadto w przypadku 387 działek (łącznie 47,12 ha) z terenu powiatów bełchatowskiego i piotrkowskiego, starostwa dokonały z urzędu stosownych zmian w rejestrach ewidencji gruntów.

ZDW przejął także nieruchomości gruntowe na terenie gmin Lututów, Sokolniki i Wieruszów z terenu powiatu wieruszowskiego (dot. DW482), jednakże nie posiadał wiedzy o liczbie i powierzchni tych działek. Zarząd wystąpił rad ww. gmin o udzielenie informacji w sprawie przejętych działek, jednak nie uzyskał żadnej odpowiedzi (gm. Lututów), natomiast z pism gmin Sokolniki i Wieruszów wynikało, że nie posiadały one informacji o przedmiotowych działkach.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że dalsze działania w sprawie ww. działek podjęte zostaną po rozpatrzeniu przez sąd rejonowy wniosku o wpis dotyczący działki w gminie Buczek. W zależności od tego jakich dokumentów będzie oczekiwał sąd rozstrzygający powyższy wniosek, takie dokumenty ZDW będzie się starał pozyskać od gmin lub GDDKiA w odniesieniu do pozostałych działek. Takie rozwiązanie pozwoli uniknąć niepotrzebnej wymiany korespondencji i jednorazowe załatwienie sprawy.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami ZDW, w sprawie ograniczonych działań na rzecz aktualizacji zapisów w księgach wieczystych i rejestrach ewidencji gruntów wynikało, że było to spowodowane rozbieżnymi interpretacjami ustawy o drogach publicznych stosowanymi przez sądy oraz powiatowe ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Brak jest przepisu wskazującego, że zmiana kategorii drogi pociąga za sobą zmianę właściciela nieruchomości stanowiących pas drogowy, dlatego we wnioskach o ujawnienie Województwa Łódzkiego jako właściciela ZDW wskazywał art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika m.in., że drogi wojewódzkie stanowią własność samorządu województwa. Jednak nie wszystkie sądy wieczystoksięgowe uznają ten przepis za samodzielną podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych. Z tej przyczyny wystosowano jedynie pojedyncze wnioski do poszczególnych sądów, aby poznać ich linię orzeczniczą. Inną przyczyną była chęć uniknięcia niepotrzebnych kosztów w przypadku oddalenia wniosków.

Również rozbieżne interpretacje przepisów ustawy o drogach publicznych stosują powiatowe ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. I tak, Ośrodek w Bełchatowie ujawnił województwo łódzkie w rejestrze ewidencji gruntów na podstawie uchwały rady gminy i przepisów ustawy o drogach publicznych, natomiast Ośrodek w Zduńskiej Woli wydał decyzję odmowną w tej sprawie. W uzasadnieniu wskazał na brak dokumentu potwierdzającego, że Województwo Łódzkie jest właścicielem działki – uchwała o pozbawieniu kategorii drogi gminnej nie została uznana za taki dokument.

W ocenie Naczelnika Wydziału Geodezji (...) dużą wadą regulowania stanów prawnych nieruchomości jest także jego czasochłonność wynikająca z faktu, że nieruchomości stanowiące odcinki dróg nie mają jednolitego stanu prawnego.

Naczelnik Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami wyjaśniła, że w pierwszej kolejności wydział ten będzie podejmował działania w celu uregulowania stanów prawnych nieruchomości w odniesieniu do dróg, na których w najbliższym czasie planowana jest realizacja inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 115-210, 899-908, 1307-1314, 1430-1431, 1468-1470)

1.3. W strukturze organizacyjnej ZDW wyodrębniono pionierskie: utrzymania dróg (Wydział Dróg, Wydział Mostów, oraz Rejony Dróg w Poddębicach, Łowiczu, Piotrkowie Tryb., Bełchatowie i Sieradzu, w każdym Rejonie po dwa Obwody Drogowe); inwestycji (Wydział Planowania i Rozwoju Sieci Drogowej, Wydział Dokumentacji Technicznej i Przygotowania Inwestycji, Wydział Realizacji Inwestycji, Zespół ds. Wdrażania i Monitorowania Programów Rozwoju Regionalnego) oraz

m.in. Wydział Zamówień Publicznych, Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami, Stanowisko ds. Organizacyjnych i Kontroli Wewnętrznej i Stanowisko Audytora Wewnętrznego.

Łączna liczba pracowników ZDW (wraz z rejonami dróg) wzrosła od 181 wg stanu na koniec 2014 r. do 186 na koniec 2017 r. Średnio na jednego pracownika ZDW przypadało 6,367 km DW na koniec 2014 r. oraz 7,155 km na koniec 2017 r.

Wg stanu na koniec 2014 r. i 2017 r, zatrudnienie w Wydziale Dróg, Wydziale Mostów oraz w rejonach dróg wyniosło odpowiednio 106 i 111 osób. Średnio na jednego pracownika ww. komórek przypadało 10,872 km i 11,989 km DW.

Spśród ww. 57 pracowników ZDW (nie licząc robotników drogowych), 30 osób posiadało wykształcenie wyższe (w tym 17 z zakresu budownictwa, inżynierii środowiska lub gospodarki przestrzennej), 27 – wykształcenie średnie (w tym 17 techników drogowych i techników budownictwa), 26 osób posiadało uprawnienia budowlane z różnych specjalności, a 38 osób ukończyło różnego typu kursy, szkolenia i studia podyplomowe z zakresu zarządzania i utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 211-255)

1.4.1. Zarząd wywiązywał się z obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, dotyczącego okresowych kontroli stanu przejętych dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz obowiązku, określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1-3 ustawy Prawo budowlane. Kontrole okresowe, w tym roczne i 5-letnie przeprowadzane były na podstawie zarządzeń Dyrektora ZDW. Przeglądy bieżące/roczne dróg i obiektów mostowych przeprowadzono w 2016 i 2017 r., kontrole 5-letnie dróg – w 2016 r., a kontrole 5-letnie obiektów mostowych – w 2017 r.

W 2015 r. nie przeprowadzono kontroli rocznych i 5-letnich nowych DW oraz kontroli rocznych dot. obiektów mostowych związanych z ww. drogami, pomimo że w 2015 r. kontrole takie nie były przeprowadzane przez poprzednich zarządców, a ostatnia kontrola 5-letnia dróg DW473 Łask-Piotrków Tryb., DW477 oraz części odcinków obecnej DW482¹⁸ przeprowadzona została w 2010 r. Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że było to spowodowane różnymi terminami podejmowania (przez 19 gmin) uchwał o pozbawieniu drogi gminnej tej kategorii. Uchwały te wchodziły w życie w okresie do grudnia 2015 r.

Na przejętych przez ZDW drogach znajdowało się 28 obiektów mostowych, w tym 25 na drogach przejętych od gmin i 3 na drogach przejętych bezpośrednio z GDDKiA (drogi po wybudowaniu obwodnic Bełchatowa i Wielunia). ZDW zaplanował na 2016 r. (zgodnie z przypadającym terminem) kontrolę 5-letnią ww. obiektów. W tym celu – po przeprowadzonym postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego – zawarł umowę z zewnętrznym wykonawcą, z terminem realizacji do 31 października 2016 r. W związku z niewywiązywaniem się wykonawcy z powierzonego mu zadania, ZDW trzykrotnie wzywał go do realizacji umowy, a ostatecznie, w grudniu 2016 r. odstąpił od zwartej umowy i naliczył wykonawcy karę umowną w wysokości 8.560,80 zł (20% wartości brutto umowy). Kontrola 5-letnia ww. obiektów mostowych wykonana została w 2017 r., po przeprowadzeniu kolejnego postępowania w sprawie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego i wybraniu nowego wykonawcy tego zadania.

Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora ZDW¹⁹, kierownik sekcji-obwodu, majster i pracownicy brygady patrolowo-interwencyjnej dokonują systematycznych objazdów stanu dróg na podległym terenie. Częstotliwość takich objazdów nie powinna być mniejsza niż raz w tygodniu, co oznacza, że rocznie należało wykonać co najmniej

¹⁸ Odcinki: Ksawerów-Sieradz, Złoczew-Walichnowy,

¹⁹ Zarządzenie Nr 264/2014 z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji pracy Obwodów Drogowych ZDW w Łodzi

52 objazdy każdego z odcinków zarządzanych dróg. W toku kontroli NIK przeprowadzonej w ZDW w 2017 r.²⁰ ustalono, że objazdy dróg wykonywane były rzadziej niż raz w tygodniu. Ustalenie to potwierdziła niniejsza kontrola. Przykładowo, w dzienniku objazdów odcinka DW473 Łask-Piotrków Tryb. w 2016 r. odnotowano tylko 32 objazdy. W związku z wnioskiem kontroli P/17/112 Dyrektor ZDW zobowiązał kierowników Rejonów Dróg do dokonywania objazdów z wymaganą częstotliwością.

Kontrole bieżące, roczne i 5-letnie dróg oraz kontrole bieżące i roczne obiektów mostowych przeprowadzali pracownicy ZDW posiadający stosowne uprawnienia budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 233-396, 909-914, 1192-1215, 1498-1499)

1.4.2. Do zakończenia kontroli nie nadano numerów DW dawnym śladom DK74j po wybudowaniu obwodnic Bełchatowa i Wielunia. Pismem kierowanymi do Zarządu Województwa Łódzkiego z 1 grudnia 2017 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad²¹ poinformował, że drogi te otrzymają nowe numery, odpowiednio: DW476 i DW488.

Pozostałym nowym DW Dyrektor DKiA nadał następujące numery:

- odcinek d. DK12 (Łask-Piotrków Trybunalski) został włączony w ciąg istniejącej DW 473 (Koło-Łask),
- odcinek stanowiący ul. Kościelną i ul. Wieluńską w Złoczewie (d. DK45) otrzymał nowy nr DW477,
- odcinek d. DK14/DK12/DK8 (granica Łodzi – Łask – Zduńska Wola – Sieradz – Złoczew – Wieruszów – granica woj. Łódzkiego) otrzymał nowy nr DW482.
- ul. P.O.W. w Sieradzu (d. DK12) została włączona w ciąg istniejącej DW480,
- przejście przez Opoczno (d. DK12) zostało włączone w ciąg istniejącej DW713.

Uchwałą Nr XI/242/07 z dnia 10 lipca 2007 r. SWŁ ustalił przebieg dróg wojewódzkich na obszarze województwa łódzkiego. Uchwała ta do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie została zmieniona, w celu wykazania dróg przejmowanych od 2015 r. po byłych DK. Dyrektor ZDW wyjaśnił, że Zarząd nie podejmował działań w tej sprawie w związku z kolejnymi zmianami zarządzanych dróg, jakie miały miejsce w latach 2016-2017 oraz w związku nienadaniem numerów wszystkim nowym odcinkom DW przez Generalnego Dyrektora DKiA.

Dla ww. odcinków dróg oraz związanych z nimi obiektów inżynierskich prowadzone były w ZDW dokumenty ewidencyjne, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.²². Wpisy do ksiąg drogi i ksiąg obiektu mostowego dokonywane były przez osoby do tego upoważnione. W ksiągkach odnotowywane były wymagane informacje.

Ponadto w ZDW prowadzono ewidencję dróg w formie elektronicznej przy zastosowaniu systemu EWIDR 2010. Kontrola P/17/112 wykazała, że ewidencja ta nie była aktualizowana, a ponadto nie uwzględniono w niej będących w zarządzie ZDW byłych dróg krajowych. W czasie przeprowadzania niniejszej kontroli w ewidencji tej nadal nie uwzględniono byłych DK. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne P/12/112 Dyrektor ZDW wskazał, że aktualizacja ewidencji zostanie przeprowadzona po podjęciu przez SWŁ uchwały o przebiegu DW na terenie województwa łódzkiego oraz zabezpieczeniu środków na ten cel, w planowanym terminie do końca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 397-408, 1192-1215, 1467)

²⁰ Kontrola nr P/17/112 „Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg”, zw. dalej „kontrola P/17/112”.

²¹ Zw. dalej „Generalnym Dyrektorem DKiA”

²² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz.U. Nr 67, poz. 582)

1.4.3. W latach 2015-2017 ZDW nie prowadził budowy lub przebudowy przejętych w zarząd byłych DK. W ramach ww. zadań wydatkowano 84,45 tys. zł na projekt przejścia dla pieszych wraz z budową sygnalizacji świetlnej i remontami chodników na dojeźcach do przejścia w Lututowie (DW482).

Na remonty przejętych dróg wydatkowano 679,27 tys. zł²³ w 2016 r. oraz 1.847,91 tys. zł²⁴ w 2017 r., co stanowiło odpowiednio: 13,4% i 15,1% środków wydatkowanych na remonty w latach 2016 i 2017.

Na bieżące utrzymanie ww. dróg (w tym akcja zimowa) wydatkowano 5,45 tys. zł w 2015 r., 1.527,14 tys. zł²⁵ w 2016 r. i 3.353,37²⁶ tys. zł w 2017 r. (odpowiednio 0,07%, 13,4% i 26,1% środków wydatkowanych na bieżące utrzymanie dróg w latach 2015-2017).

Ze źródeł zewnętrznych wydatkowano na bieżące ww dróg utrzymanie 10,09 tys. zł w 2016 r. oraz 26,42 tys. zł w 2017 r. Środki te pozyskane zostały na podstawie umów z gminą Grabica i Powiatem Piotrkowskim o udzieleniu Województwu Łódzkiemu pomocy finansowej na realizację zadania z zakresu zimowego utrzymania DW473 przechodzącej przez teren gminy Grabica.

Uchwałą Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 13 października 2015 r. przyjęto „Projekt planu rozwoju sieci dróg wojewódzkich Województwa Łódzkiego na lata 2015-2023”²⁷. Kontrola P/17/112 wykazała, że ZDW nie dokonywał okresowej weryfikacji ww. Planu, do czego był zobowiązany zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. W związku z powyższym w ZDW opracowano i w dniu 28 grudnia 2017 r. przekazano do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi zweryfikowany Projekt Planu na lata 2018-2024. W zakresie przejmowanych od 2015 r. dróg, w projekcie tym uwzględnione zostało jedno zadanie inwestycyjne polegające na rozbudowie DW482 (b. DK 12/14) na odcinku przejścia przez Zduńską Wolę. Całkowity koszt projektu – 83,4 mln zł, planowany termin realizacji zadania – lata 2021-2024.

(dowód: akta kontroli str. 211, 409-477, 1192-1215, 1218-1306)

1.4.4. ZDW przejął po byłych zarządcach dróg 278 decyzji zezwalających na lokalizację i zajęcie pasa drogowego²⁸, w związku wykonaniem przyłączy i instalacji energetycznych, telekomunikacyjnych, wodociagowych, gazowych, ciepłych i sanitarnych. Analiza 28 z ww. decyzji wykazała, że w kontrolowanym okresie ZDW pobierał opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego. Opłaty pobierane były na podstawie decyzji wydanych przez Zarząd Województwa Łódzkiego, według stawek określonych uchwałą SWŁ z 30 października 2012 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego. W przypadku decyzji wydanych przez GDDKiA (poprzedniego zarządcę) podstawą do pobierania przez opłat (wg stawek GDDKiA) była decyzja wydana przez ten organ. Ponadto w latach 2015-2017 w ZDW wydano 132 nowe decyzje lokalizacyjne dotyczące urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w pasie drogowym DW (byłych DK).

Ogółem z tytułu zajęcia pasa drogowego wszystkich zarządzanych dróg ZDW wykonał dochody w wysokości 1.089,7 tys. zł w 2015 r., 1.539,3 tys. zł w 2016 r. i 1.137,4 tys. zł w 2017 r.

W odniesieniu do dróg przejętych przez ZDW po wybudowaniu drogi ekspresowej S8, Zarząd w jednym przypadku stwierdził samowolne zajęcie pasa drogowego

²³ 176,73 tys. zł – remonty obiektów mostowych, 487,80 tys. zł – likwidacja ubytków spękań i kolein, 14,74 tys. zł – remonty chodników.

²⁴ 992,70 tys. zł – remont 1,8 km DW482, 727,53 tys. zł – frezowanie ubytków, spękań i kolein, 127,68 – frezowanie kolein DW428 (zobowiązanie 2016 r.)

²⁵ W tym zobowiązania z 2015 r. – 2.781,76 tys. zł.

²⁶ W tym zobowiązania z 2016 r. – 4.096,08 tys. zł. Na rok 2018 r. przeszły zobowiązania z 2017 r. – 3.811,73 tys. zł.

²⁷ Zw. dalej „Planem”.

²⁸ W tej liczbie obowiązywały także decyzje przedłużające wydane przez Zarząd Województwa Łódzkiego.

DW482 w Ksawerowie, poprzez wybudowanie zjazdu indywidualnego z drogi do przyległej posesji, bez zezwolenia zarządcy drogi. Decyzją Zarządu Województwa Łódzkiego z 20 listopada 2017 r. orzeczono o wymierzeniu kary na właściciela posesji w wysokości 1.710,00 zł.

W toku przeprowadzonych przez NIK oględzin nie stwierdzono obecności reklam w pasach drogowych objętych oględzinami odcinków dróg DW482 (Ksawerów, Dobroń), DW473 (Łask) i DW480 (Sieradz, ul. P.O.W.).

(dowód: akta kontroli str. 478-636, 709-711, 1377-1429)

1.5. Na byłych drogach krajowych ZDW nie prowadził pomiarów natężenia ruchu drogowego. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDW, Zarząd wykonuje pomiary natężenia ruchu w ramach tzw. Generalnego Pomiaru Ruchu (GPR), który organizuje GDDKiA w cyklu pięcioletnim, a wykonuje się je w określonych dniach roku jednocześnie na sieci dróg krajowych i wojewódzkich. Ostatnie pomiary wykonywane były w 2015 r. Podejmowane przez gminy uchwały o pozbawieniu odcinków dróg kategorii dróg gminnych wchodziły w życie sukcesywnie w okresie od 14 sierpnia do 12 grudnia 2015 r., tak więc przeprowadzenie pomiaru w ramach GPR nie było możliwe.

(dowód: akta kontroli str. 1487)

1.6. ZDW w wymaganym terminie przekazywał do GDDKiA informacje dotyczące sieci dróg wojewódzkich za lata 2014-2016, wg stanu na koniec danego roku, z uwzględnieniem zmian długości sieci drogowej w latach 2015-2016.

(dowód: akta kontroli str. 639-660)

1.7. W grupie II ewidencji księgowej środków trwałych ZDW uwzględniono 66 pozycji dotyczących odcinków dróg przejętych w zarząd ZDW w latach 2015-2017 i związanych z nimi obiektów inżynierskich. 23 pozycje uwzględniono w okresie od lipca do grudnia 2016 r., a 43 pozycje – w okresie wrzesień – listopad 2017 r. Wartości początkowe ww. obiektów i wartości umorzenia zostały określone na podstawie dokumentów PT wystawionych przez poprzedniego zarządcę drogi i wyniosły łącznie: 828.412 tys. zł (wartość początkowa), 139.284 tys. zł (wartość umorzenia) i 689.128 tys. zł (wartość netto).

W grupie 0 ww. ewidencji nie uwzględniono gruntów w pasie drogowym przejmowanych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 661-693)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Zarząd nie podjął wystarczających działań na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości w pasach drogowych dróg przejętych w zarząd w latach 2015-2017, tj. 705 działek o łącznej powierzchni 290,7 ha. Działania w celu ujawnienia Województwa Łódzkiego jako właściciela podjęto jedynie w odniesieniu do 62 działek o łącznej powierzchni 43,9 ha (8,8% liczby i 15,1% powierzchni wszystkich działek), przy czym pierwsze wnioski w tej sprawie skierowano do sądów rejonowych dopiero w 2017 r. Również działania w celu regulowania rejestrów ewidencji gruntów i budynków nie były wystarczające. Uregulowano stany 405 działek o łącznej powierzchni 84,74 ha (odpowiednio: 57,4% i 29,1%), przy czym w większości przypadków powiatowe ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej stosownych zmian w ewidencji gruntów dokonały z urzędu.

ZDW nie poddawał kompleksowej analizie stanu prawnego przejętych działek i nie posiadał pełnej wiedzy w tym zakresie. Analizy takiej dokonano tylko w przypadku działek w pasie DW482 na terenie Miasta Zduńska Wola w związku z planowanym remontem tej drogi. Ponadto do czasu zakończenia niniejszej kontroli Zarząd nie podjął skutecznych działań w zakresie ustalenia jakimi działkami dysponuje w pasie DW482 na terenie gmin Lututów, Sokolniki i Wieruszów.

Naczelnik Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami ZDW wskazała, że przyczyną podjęcia ograniczonych działań w ww. zakresie były przede wszystkim różnice w interpretacji przez sądy wieczystoksięgowe oraz powiatowe ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej przepisów ustawy o drogach publicznych. Wyjaśnienie to przytoczono w pkt 1.2 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 115-210, 1430-1431)

NIK wskazuje, że w przypadku wszystkich złożonych przez ZDW wniosków do sądów rejonowych, sądy te dokonały stosownych zmian w księgach wieczystych, natomiast wystąpił tylko jeden przypadek odmowy dokonania zmiany w rejestrze ewidencji gruntów.

2. ZDW nie podejmował działań zmierzających do dokonania zmiany decyzji przejętych od GDDKiA w sprawie opłaty za zajęcie pasa drogowego odcinków b. DK74j (po wybudowaniu obwodnic Wielunia i Bełchatowa). Łącznie Zarząd przejął 108 takich decyzji oraz pobierał opłaty wg stawek określonych w ww. decyzjach.

Przykładowo, roczne stawki GDDKiA za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętej przez infrastrukturę techniczną wynosiły²⁹: poza obszarem zabudowanym: 80,00 zł (urządzenie zlokalizowane w poprzek drogi), 32,00 zł (wzdłuż drogi w jezdni) i 16,00 zł (wzdłuż drogi poza jezdnią), w obszarze zabudowanym odpowiednio: 40,00 zł, 16,00 zł i 8,00 zł. W przypadku obiektu inżynierskiego stawka GDDKiA wynosiła 200,00 zł. Analogiczne stawki dla DW wynosiły³⁰ natomiast: 10,00 zł poza obszarem zabudowanym, 20,00 zł w obszarze zabudowanym i 150,00 zł na drogowym obiekcie inżynierskim.

Za lata 2016 i 2017 GDDKiA przekazała na rachunek bankowy ZDW ww. opłaty w dwóch transzach, w kwotach 4,695,04 zł i 8,478,86 zł. W grudniu 2017 r. Zarząd wystąpił do inwestorów, którym GDDKiA wydała ww. decyzje, z informacją o zmianie kategorii drogi oraz o nr konta bankowego ZDW, na które – począwszy od 2018 r. - należy dokonywać opłat rocznych z tytułu pozostawienia urządzenia w pasie drogowym DW.

Wyjaśniając przyczyny pobierania ww. opłat na podstawie decyzji GDDKiA oraz wg stawek stosowanych przez GDDKiA, Dyrektor ZDW oraz Główny Księgowy ZDW wskazali, że kluczowym w tym temacie było stanowisko GDDKiA. ZDW dysponował dwoma jednobrzmiącymi pismami GDDKiA Oddziału w Łodzi w tej sprawie, skierowanymi do nowych zarządców b. DK, tj. Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 27 czerwca 2016 r. (pismo do wiadomości ZDW) oraz do ZDW z 4 kwietnia 2017 r. W pismach tych wskazano, że zarządca drogi krajowej nie będzie prowadzić postępowań w sprawach stwierdzenia wygaśnięcia bądź zmiany przedmiotowych decyzji. Wyjaśniając przyczyny takiego stanowiska GDDKiA wskazała m.in., że: „zgodnie z art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³¹, decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Tak sformułowany przepis ustanawia zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, potwierdzoną w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2016 r.

²⁹ Podstawa: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Dz.U. z 2014 r., poz. 1608).

³⁰ Podstawa: uchwała Nr XXIX/574/12 SWL z dnia 30 października 2012 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

³¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.

sygn. akt I OSK 994/14, zgodnie z którym *W postępowaniu administracyjnym na mocy art. 16 §1 k.p.a. obowiązuje zasada ostateczności decyzji, a zatem wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na rzecz zachowania decyzji w obrocie prawnym, a nadto domniema się jej zgodność z prawem.* Wynikająca z mocy prawa zmiana zarządcy drogi związana ze zmianą kategorii drogi publicznej, na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca o drogach publicznych, nie prowadzi do bezprzedmiotowości decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzenia infrastruktury technicznej. W dalszym ciągu istnieje bowiem pas drogowy drogi publicznej jak również podmiot zajmujący ten pas i mamy do czynienia z zajęciem tego pasa, polegającym na umieszczeniu ww. urządzenia. Powyższe powoduje brak podstaw prawnych dla stwierdzenia wygaśnięcia pierwotnie udzielonego zezwolenia i konieczność uznania, że dotychczasowe decyzje nadal funkcjonują w obrocie prawnym, kształtując na zasadach w nich określonych prawa i obowiązki ich adresatów. W związku ze zmianą zarządcy drogi publicznej nie zachodzi potrzeba ponownego kształtowania (zmiany lub uchylecia) treści stosunku administracyjnego, który został ukształtowany ostateczną decyzją administracyjną. Takie rozwiązanie pozostaje w zgodzie z zasadą bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego oraz zapewnia realizację wyżej wskazanej zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 502-511, 1377-1388, 1432-1442, 1446, 1466-1467)

NIK nie może zgodzić się z powyższą argumentacją. Bezspornym jest, iż nowy zarządca przedmiotowych dróg (ZDW) wchodzi, *ex lege* (10 ust. 5 udp), w miejsce dotychczasowego zarządcy, a decyzje zezwalające na lokalizację i zajęcie pasa drogowego w związku wykonaniem przyłączy i instalacji energetycznych, telekomunikacyjnych, wodociągowych, gazowych, ciepłych i sanitarnych wydane przez dotychczasowego zarządcę, co do zasady, pozostają w mocy. Jednocześnie, z uwagi na zmianę stawek opłat związaną ze zmianą kategorii dróg na niższą (z krajowej na wojewódzką), właściwym – w ocenie NIK – było dokonanie przez ZDW w przedmiotowych decyzjach zmian wysokości opłat i rachunku bankowego w trybie art. 155 Kpa. Przepis ten umożliwia bowiem organowi administracji publicznej zmianę decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, za zgodą strony, jeżeli przemawia za tym słuszny interes strony. Z sytuacją taką bez wątplenia mamy do czynienia w przedmiotowych sprawach – słusznym interesem strony nabywającej prawo jest, by nie wносиła opłat według stawek innych niż przewidzianych dla kategorii drogi wojewódzkiej.

3. Dokumentacja dróg³² była przekazywana do ZDW z dużym opóźnieniem stosunku do daty przejęcia drogi (daty uprawomocnienia się uchwał gmin w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej). Na 19 takich uchwał, w 15 przypadkach dokumentację przekazano z opóźnieniem. I tak: w czterech przypadkach³³ dokumentację przekazano w terminie od czterech do ośmiu dni³⁴, w pięciu – od 11 do 19 dni³⁵, a w sześciu przypadkach od 27 do 91 dni³⁶ po uprawomocnieniu się uchwał rad gmin.

Ponadto na podstawie wpisów do ksiąg objazdów drogi, stwierdzono, że pierwszego wpisu o dokonanym objeździe dokonano z opóźnieniem w stosunku do przejęcia w zarząd drogi. Spośród odcinków dróg zlokalizowanych na terenie

³² W zależności od jednostki, m.in. wykaz działek ewidencyjnych, książka drogi, książka obiektu mostowego, zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu, decyzje administracyjne dot. lokalizacji zjazdów i urządzeń infrastruktury drogi, kserokopie decyzji administracyjnych na budowę zjazdów w pasie drogowym, protokoły okresowej kontroli rocznej i pięcioletniej, protokoły z przeglądów obiektów mostowych, protokoły z kontroli oznakowania i urządzeń BRD.

³³ DW482 (Pabianice, Łask, Wróblew).

³⁴ Miasto Zduńska Wola, Miasto Sieradz, Złoczew i Grabica.

³⁵ Dobroń, Sokolniki, Wieruszów, Buczek, Drużbice.

³⁶ Ksawerów, Gmina Zduńska Wola, Gmina Sieradz, Wróblew, Brzeźnio, Lututów).

19 gmin opóźnienie takie odnotowano w przypadku dróg z terenu 11 gmin. I tak: w przypadku czterech gmin opóźnienie to wyniosło od trzech do sześciu dni³⁷, w przypadku trzech gmin od 12 do 18 dni³⁸, a w przypadku 5 gmin - 38 do 66 dni³⁹.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, terminy przekazywania dokumentacji wynikały z uzgodnień z poszczególnymi gminami, a ponadto, że nie wszystkie gminy przejęły dokumentację drogi od GDDKiA. W takich przypadkach niezbędne było podjęcie działań związanych z przejęciem dokumentacji za pośrednictwem GDDKiA przy udziale gminy. Dyrektor ZDW wyjaśnił, że dokumentacja była przejmowana w pierwszym możliwym terminie.

W ocenie NIK Zarząd nie pojął wystarczających działań w celu terminowego przejęcia dokumentacji zarządzanych dróg. Znaczne opóźnienia w tym zakresie powodowały m.in., że ZDW jako zarządca drogi nie posiadał pełnej wiedzy na temat organizacji ruchu na przejętych drogach, czy też o stanie obiektów inżynierskich.

W zakresie nieterminowych pierwszych objazdów dróg Dyrektor wyjaśnił m.in., że było to związane z terminami przejęcia dokumentacji. Pierwsze objazdy dokonywano m.in. w celu weryfikacji zasobów przejętej dokumentacji i porównania ze stanem faktycznym dla ewentualnego wystąpienia o jej uzupełnienie. Dyrektor wskazał jednak, że: „w okresie pomiędzy opublikowaniem w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego podejmowanych przez kolejne gminy w 2015 r. (...) uchwał dotyczących pozbawienia kategorii odcinka drogi gminnej a wejściem uchwały w życie, służby drogowe ZDW w Łodzi dokonywały objazdów odcinków dla wstępnej oceny stanu technicznego oraz wielkości niezbędnych nakładów finansowych związanych z utrzymaniem przejmowanych nowych ciągów dróg wojewódzkich. Zwracano również uwagę na stan oznakowania, chodników i zieleni przydrożnej. W związku w powyższym z chwilą wejścia w życie uchwał rad gmin zarządca drogi wojewódzkiej posiadał podstawową wiedzę niezbędną do zarządzania odcinkiem drogi. Po przejęciu dokumentacji techniczno-rozruchowej i weryfikacji uprzednich ustaleń, dokonywano objazdów dróg odnotowanych w dziennikach objazdów dróg oraz uruchamiano procedury przetargowe na niezbędne do wykonania w trybie pilnym roboty i usługi”.

Nie podważając możliwości faktycznego dokonania przeglądów odcinków dróg przejmowanych w zarząd ZDW w okresie przed uprawomocnieniem się stosownych uchwał rad gmin, NIK wskazuje, że we wskazanych przypadkach objazdy te nie zostały udokumentowane. Ponadto niedokonywanie objazdów dróg (w skrajnych przypadkach przez okres ponad dwóch miesięcy) było niezgodne z zarządzeniem Nr 264/2014 Dyrektora ZDW z 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji pracy obwodów drogowych ZDW, zobowiązującym do dokonywania takich objazdów nie rzadziej niż raz w tygodniu.

(dowód: akta kontroli str. 8-19, 211, 694-708, 1315-1376, 1492)

4. Ewidencja księgowa środków trwałych ZDW nie odzwierciedlała rzeczywistego stanu w związku z przejmowaniem nowych DW w latach 2015-2017. I tak:
- w grupie II ewidencji środków trwałych ZDW nie ujęto odcinka DW482 Ksawerów-Dobroń o długości 9,855 km, pomimo że odcinek ten - zgodnie z wyrokiem WSA, który wszedł w życie 25 maja 2017 r. – stanowił drogę wojewódzką;

³⁷ DW482 (Miasto Zduńska Wola, Miasto Sieradz, Sokolniki), DW473 (Buczek).

³⁸ DW482 (Pabianice, Łask, Wróblew).

³⁹ DW482(Ksawerów, Dobroń, Lututów), DW473 (Łask, Zelów).

- w ewidencji od dnia 31 grudnia 2016 r. figurował odcinek DW482 (dawna DK12/14 od km 323+331 do km 329+258) stanowiący ul. Sienkiewicza w Sieradzu oraz obiekty zlokalizowane w ciągu tej drogi, tj.: most i dwie kładki w km 324+482 oraz most w km 326+190⁴⁰ (łącznie 5 pozycji z 66 dotyczących dróg przejętych w latach 2015-2017). Odcinek ten w dniu 12 września 2015 r.⁴¹ uzyskał status drogi wojewódzkiej, jednak od dnia 1 stycznia 2017 r.⁴² stanowił on drogę krajową DK83;
- w grupie 0 ewidencji nie ujęto gruntów w pasach drogowych przejmowanych dróg.

Przedstawione wyżej rozbieżności stanowią naruszenie art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴³. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości m.in. wynika obowiązek rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, tj. w taki sposób, aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty.

Główny księgowy ZDW wyjaśnił m.in., że przyczyną rozbieżności pomiędzy grupą II ewidencji księgowej środków trwałych a stanem rzeczywistym był brak stosownej informacji w Wydziale Finansowym oraz, że podjęto działania w celu wyeliminowania tej nieprawidłowości.

Dyrektor ZDW wyjaśnił ponadto, że w związku z powyższym podjęto wstępną analizę niezbędnych działań będącą podstawą do opracowania i wdrożenia stosownego procesu w ramach procesów działań wewnętrzzakładowych przyjętych zarządzeniem nr 76/2017 Dyrektora ZDW z 22 czerwca 2017 r.

Nieujęcie w ewidencji księgowej środków trwałych gruntów w pasie drogowym przejętych dróg Dyrektor ZDW wyjaśnił niezakończeniem analizy stanu prawnego przejętych działek.

(dowód: akta kontroli str. 211, 661-693, 1445-1446, 1488-1489, 1499)

Ocena cząstkowa

ZDW zapewnił bieżące utrzymanie oraz utrzymanie zimowe dla przejętych w zarząd odcinków dawnych dróg krajowych. Dla przedmiotowych dróg prowadzono książki dróg oraz książki związanych z nimi obiektów mostowych. Zarząd wywiązywał się z obowiązku poddawania ww. dróg i obiektów mostowych kontrolom okresowym, w tym kontrolom rocznym i pięcioletnim, o których mowa w przepisach ustawy o drogach publicznych i ustawy Prawo budowlane. Przejęcia dokumentacji nowych dróg wojewódzkich oraz prowadzenia regularnych objazdów tych dróg dokonano jednak z dużym opóźnieniem w stosunku do dat uzyskania przez te drogi kategorii drogi wojewódzkiej. ZDW nie podjął odpowiednich działań mających na celu ujawnienie w księgach wieczystych oraz rejestrach ewidencji gruntów m.in. przysługującego województwu łódzkiemu prawa własności do gruntów zajętych pod drogi przejmowane w zarząd w okresie od 2015 r. Ewidencja księgową środków

⁴⁰ Dokumenty przejęcia środka trwałego: OTPT/15/2017, OTPT/19/2017, OTPT/20/2017, OTPT/21/2017 i OTPT/22/2017.

⁴¹ Data wejścia w życie uchwały Rady Miasta w Sieradzu w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej przedmiotowego odcinka drogi.

⁴² Data mocy obowiązywania uchwały SWŁ.

⁴³ Dz.U. z 2018 r. poz. 395.

trwałych nie odzwierciedlała stanu rzeczywistego nieruchomości związanych z drogami przejmowanymi w zarząd ZDW w latach 2015-2017. Ponadto Zarząd nie podejmował działań w zakresie zmiany przejętych wraz z drogami decyzji administracyjnych w sprawie zajęcia pasa drogowego, wydanych przez GDDKiA, pomimo różnych stawek za zajęcie ww. pasa stosowanych przez ZDW i GDDKiA.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. ZDW dysponował projektami stałej organizacji ruchu⁴⁴, opracowanymi przez GDDKiA. W toku kontroli przeprowadzono oględziny wybranych odcinków DW⁴⁵, przejętych przez Zarząd w związku z oddaniem do użytkowania drogi S8. W wyniku oględzin ustalono rozbieżności pomiędzy projektami SOR, a stanem faktycznym w terenie:

1) w pasie drogowym dróg poddanych oględzinom ustawione były znaki drogowe, które nie zostały ujęte w projektach SOR, tj.:

- DW 473 (Łask): B-9 „Zakaz wjazdu rowerów” przed skrzyżowaniem al. Niepodległości z ul. Stefana Batorego; obustronnie ustawiony B-25 „Zakaz wyprzedzania” przy ul. 9 Maja, w okolicy jednostki wojskowej; tablica kierunkowa „Policja” przy skrzyżowaniu ul. 9 Maja z al. Niepodległości; D-1 „Droga z pierwszeństwem” przy ul. 9-go Maja w ok. km 354+080;
- DW 480 (Sieradz): obustronnie ustawione znaki F-6 przed skrzyżowaniem z ul. Grunwaldzka/Kolejowa, ograniczające wjazd w ul. Grunwaldzką dla pojazdów do 15 ton. W projekcie SOR wskazano, że znaki te są znakami projektowanymi – brak adnotacji o wdrożeniu projektu; B-20 „Stop” po prawej stronie między ul. Sarańską a Kolejową w ok. km 322+230; E-6b „Dworzec” ustawione w kierunku ronda – skrzyżowania DW480 z DW482 i DK83 oraz przed skrzyżowaniem z ul. Kolejową; 3 tablice informacyjne z zestawem znaków: D-23 „Stacja paliwowa”, D-23a „LPG”, D-26b „Myjnia” i D-28 „Restauracja”, m. ul. Sarańską a Grunwaldzką/Kolejową i przed stacją Orlen w ok. km 22+000;
- DW482 (Ksawerów): F5/F6 – zakaz wjazdu o masie pow. 5/10 ton w ulice Sienkiewicza/Żeromskiego; D-29 „Hotel” w okolicy skrzyżowania z ul. Jana Pawła II/Nowotki; E1 (tablice przeddrogowskazowe) obustronnie przed skrzyżowaniem z ul. Jana Pawła II/Nowotki; A-7 „Ustąp pierwszeństwa” i A-21 „Tramwaj” przy ul. Żytniej przed skrzyżowaniem z ul. Łódzką; A-7 „Ustąp pierwszeństwa” na ul. Spółdzielczej i na ul. Piaskowej (przed skrzyżowaniem z ul. Łódzką);

2) W Ksawerowie przy ul. Jana Pawła II oraz przy ul. Klonowej (przed skrzyżowaniem z ul. Łódzką – DW482) w projekcie SOR przewidziano znaki B-20 „Stop”, w terenie natomiast występowały znaki A-7 „Ustąp pierwszeństwa”.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że weryfikacja oznakowania dla aktualizacji projektów SOR mogła nastąpić po zajęciu stanowiska przez SWŁ, w związku ze stwierdzeniem nieważności podejmowanych uchwał w sprawie pozbawienia kategorii odcinków DW. W pierwszej kolejności podjęte zostały działania związane z ustaleniem punktów referencyjnych dla nowych odcinków dróg. Prace te zostaną zakończone do końca I kw. 2018 r. Trwa zbieranie informacji oraz uwag nt. istniejącego

⁴⁴ Dalej zw. „projekty SOR”.

⁴⁵ Oględziny przeprowadzono w dniu 6 lutego 2018 r. Oględzinom poddano następujące odcinki dróg: DW473 – Łask, al. Niepodległości i ul. 9-go Maja (dawna DK12 od km 353+530 do km 355+093), DW480 – Sieradz, ul. P.O.W. (dawna DW12 od km 318+160 do km 323+330), DW 482 – Ksawerów, ul. Łódzka i Dobroń ul. Wrocławska (dawna DK14 od km 62+290 do km 65+377 i od km 78+350 do km 79+150), o łącznej długości 10,620 km.

oznakowania, które wraz z systemem punktów referencyjnych będą podstawą do aktualizacji projektów SOR.

W informacji Marszałka Województwa Łódzkiego wskazano, że przeprowadzone kontrole organu zarządzającego ruchem wykazały konieczność kompleksowej aktualizacji projektów SOR. Dostrzegając istotę problemu i potrzebę rozwiązania tej kwestii, zostały podjęte działania zmierzające do pozyskania odpowiednich środków zewnętrznych z UE na wdrożenie systemu zarządzania drogami wojewódzkimi, w ramach którego przewiduje się m.in. opracowanie projektów SOR dla DW. Powyższe przedsięwzięcie zostało zgłoszone do Zintegrowanego Programu Rozwoju w ramach prac zmierzających do aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020.

Nawierzchnia DW poddanych oględzinom była w stanie zadawalającym (poza odcinkiem ul. P.O.W. w Sieradzu, DW480). Podczas oględzin nie padał i nie zalegał na drogach śnieg.

Na objętych oględzinami drogach odnotowano łącznie 5 skrzyżowań z sygnalizacją świetlną⁴⁶, co było zgodne z projektami SOR. Sygnalizacje te podczas oględzin działały sprawnie. ZDW posiadał zawarte umowy na bieżące utrzymanie, konserwację i naprawy sygnalizacji świetlnej, w tym sygnalizacji poddanych oględzinom. Prowadzone były dzienniki eksploatacji sygnalizacji świetlnej, osobno dla każdej sygnalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 211, 709-780, 847-897, 1466, 1488)

2.2. Według danych Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi, liczba wypadków i kolizji na najdłuższych odcinkach przejętych dróg, tj. DW482 i DW 473 (wcześniej DK14, 12 i 8) wyniosła:

- w 2013 r. – 78 wypadków (16 ofiar śmiertelnych, 101 rannych), 767 kolizji,
- w 2014 r. – 93 wypadki (17 ofiar śmiertelnych, 112 rannych), 576 kolizji,
- w 2015 r. – 40 wypadków (5 ofiar śmiertelnych, 60 rannych), 381 kolizji,
- w 2016 r. – 72 wypadki (11 ofiar śmiertelnych, 82 rannych), 528 kolizji,
- w 2017 r. – 36 wypadków (4 ofiary śmiertelne, 44 rannych), 459 kolizji.

ZDW dokonywał analizy wypadków głównie w ramach Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego⁴⁷. Podejmowane też były działania we własnym zakresie. Przykładowo, w 2015 r. dokonywano analiz wypadkowości z udziałem dzikiej zwierzyny. Z kolei w 2017 r. w pasie DW przy placówkach oświatowych przeprowadzono akcję montowania znaków zespolonych, tj. tablic z żółtym tłem fluorescencyjnym ze znakami D-6 (przejście dla pieszych) i T-27 (tabliczka - przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci).

(dowód: akta kontroli str. 781-802, 1495)

2.3. Decyzje Zarządu Województwa Łódzkiego zezwalające na zajęcie pasa drogowego wydawane były na wnioski inwestorów. Analiza trzech takich decyzji⁴⁸ wykazała, że przed ich wydaniem wydane zostały decyzje lokalizacyjne, inwestor na czas robót opracował czasową organizację ruchu, która została uzgodniona z KWP w Łodzi, zaopiniowana przez ZDW oraz zatwierdzona przez Marszałka Województwa Łódzkiego. Pomiędzy ZDW a inwestorem spisane zostały protokoły przekazania, a po zakończeniu robót – przejęcia pasa drogowego.

W kontrolowanym okresie wydano dwie decyzje na umieszczenie w pasie reklamy (w tym jednego tzw. witacza) w pasie drogowym DW (b. DK).

(dowód: akta kontroli str. 803-845)

⁴⁶ Skrzyżowania: al. Niepodległości (DW473) z ul. Warszawską (DW482) w Łasku, ul. P.O.W. (DW480) z ul. Saramską i z ul. Grunwaldzką/Kolejową w Sieradzu oraz ul. Łódzkiej (DW482) z ul. Jana Pawła II/Nowotki oraz z ul. Bema w Ksawerowie.

⁴⁷ Bezpieczeństwo ruchu drogowego zw. dalej „BRD”.

⁴⁸ Nr 157/S/16 z 14.12.2016 r. (budowa linii kablowej i napowietrznej średniego napięcia), Nr 16/S/17 z 1.03.2017 r. (budowa przyłącza telekomunikacyjnego) i Nr 44/S/17 z 1.06.2017 r. (budowa sieci kanalizacji sanitarnej).

2.4. Organ zarządzający ruchem⁴⁹ przeprowadzał na drogach wojewódzkich województwa łódzkiego okresowe półroczne kontrole, o których mowa w §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 zarządzaniem⁵⁰.

W wystąpieniu pokontrolnym Marszałka Województwa Łódzkiego za II półrocze 2016 r. stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku oznakowania trzech nowo powstałych połączeń dróg z DW473 i DW482 oraz brak dwóch znaków informacyjnych przy DW473 oraz wskazano, że: „przekazane przez GDDKiA Oddział w Łodzi projekty organizacji ruchu odbiegają od istniejącej organizacji na drodze”. Zalecono opracowanie projektów stałej organizacji ruchu w celu uzupełnienia oznakowania na wlotach dróg wewnętrznych, doprowadzenie do zgodności oznakowania z zatwierdzoną stałą organizacją ruchu, w miarę możliwości finansowych podjęcie działań w zakresie aktualizacji stałej organizacji ruchu przekazanych przez GDDKiA.

W wystąpieniu pokontrolnym za I półrocze 2017 r. wskazano nieprawidłowości w oznakowaniu DW482 (brak jednego znaku ostrzegawczego i 3 słupków prowadzących, niewłaściwa barwa i odbłaskowość 2 znaków informacyjnych i tabliczki E-15, słaba widoczność oznakowania pionowego spowodowana rozrostem korony drzew rosnących w pasie drogowym w Złoczewie). Zalecono uzupełnienie braków oznakowania oraz poprawę jego widoczności i czytelności.

Kontrole przeprowadzane w okresie wcześniejszym (za II półrocze 2015 r. i I półrocze 2016 r.) nie obejmowały przejętych w zarząd ZDW byłych dróg krajowych. W informacji Marszałka Województwa Łódzkiego wskazano, że było to spowodowane okresem pozyskiwania projektów stałej organizacji ruchu od poprzednich zarządców. Wskazano również, że projekt wystąpienia pokontrolnego za II półrocze 2017 r. jest w trakcie opracowywania.

W odpowiedziach na ww. wystąpienia pokontrolne za II półrocze 2016 r. i I półrocze 2017 r. ZDW informował o wyeliminowaniu nieprawidłowości. W odniesieniu do projektów stałej organizacji ruchu wskazano, że: „doprowadzenie do stanu, który będzie zgodny z normami i przepisami dla dróg wojewódzkich wymaga kompleksowego podejścia i zaktualizowania organizacji ruchu, co będzie wiązało się z poniesieniem dużych kosztów. Obecnie jednak tutaj Zarząd nie dysponuje środkami, które mogłyby zostać przeznaczone na wykonanie kompleksowej aktualizacji”. W odpowiedzi na drugie z ww. wystąpień zwrócono się z prośbą o rozważenie możliwości pozyskania dodatkowych środków z budżetu Województwa Łódzkiego lub funduszy pochodzących z innych źródeł na ww. cel.

Wyjaśnienie Dyrektora ZDW i Marszałka w sprawie nieaktualnych projektów stałej organizacji ruchu przedstawiono w pkt 2.1. wystąpienia.

Ponadto we wrześniu 2016 r. organ zarządzający ruchem przeprowadził kontrolę doraźną oznakowania na wszystkich DW w rejonach szkół i innych placówek oświatowych. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w badanym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 846-897)

2.5. W kontrolowanym okresie w do ZDW nie wpływały skargi dot. stanu przejętych w zarząd ZDW byłych DK, w tym ich oznakowania.

Komendy Powiatowe Policji kierowały do ZDW wnioski w sprawie poprawy BRD (m.in. doświetlenie przejścia dla pieszych w Sieradzu oraz poprawa uszkodzonego oznakowania dróg DW482 i DW473). Wnioski te realizowano w trybie doraźnym lub rozpatrywano je w ramach Komisji BRD.

(dowód: akta kontroli str. 783-787, 898, 1217)

⁴⁹ Marszałek Województwa Łódzkiego

⁵⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 784.

W wyniku przeprowadzonych oględzin wybranych odcinków DW stwierdzono, co następuje:

- na odcinku ul. P.O.W. w Sieradzu (DW480) występowały ubytki nawierzchni, przełomy poprzeczne, spękania i garby (częściowo sfrezowane). Zły stan nawierzchni ww. ul. P.O.W. od km 318+161 do km 322+343, a ponadto DW477 od km 194+214 do km 196+558 (ul. Kościelna i Wieluńska w Złoczewie), stwierdzony został podczas kontroli rocznych/bieżących przeprowadzonych przez ZDW w 2016 r. i 2017 r. oraz podczas kontroli 5-letniej w 2016 r. W przypadku każdej z tych kontroli zalecono na dany rok wykonanie nakładki i utwardzenia poboczy (dot. ul. P.O.W.) oraz frezowanie kolein i wykonanie nakładki (dot. ul. Kościelnej/Wieluńskiej). Dyrektor ZDW wyjaśnił, że możliwość wykonania wniosków z przeprowadzonych przeglądów sieci dróg wynikała z wielkości środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie dróg i bieżących analiz potrzeb dla całej sieci DW. Wskazano, że na innej drodze (DW482) w latach 2016-2017 wykonywane remonty bieżące. Ponadto ul. P.O.W. w Sieradzu, w okresie od 4 października 2016 r. 25 maja 2017 r. była drogą powiatową.

Nie negując ww. wyjaśnień NIK wskazuje, że zalecenia dotyczące ul. P.O.W. w Sieradzu i ul. Kościelnej/Wieluńskiej w Złoczewie m.in. w zakresie wykonania nakładki bitumicznej odnotowane zostało w protokołach z dwóch kolejnych przeglądów bieżących w latach 2016-2017 oraz w protokole kontroli 5-letniej, jednak nie zostało zrealizowane;

- występowały uszkodzenia tablic znaków (tablice pogięte, porysowana lub wypłowiata folia odblaskowa) przy ul. 9 Maja i al. Niepodległości w Łasku oraz ul. Łódzkiej w Ksawerowie, licznie występujące przechylone słupki oznakowania pionowego na ul. 9 Maja w Łasku, ul. P.O.W. w Sieradzu i ul. Łódzkiej w Ksawerowie, znaki, których tablice były ustawione w niewłaściwych kierunkach⁵¹ oraz wytarcie oznakowania poziomego, w tym przejść dla pieszych w Łasku (DW473) i Ksawerowie (DW482).

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że było to spowodowane zmianami kategorii dróg w latach 2016 i 2017⁵² i w związku z tym, że nie było podstaw do zaplanowania kompleksowego odnowienia oznakowania. Ponadto wskazał, że wysokość nakładów niezbędnych na wymianę oznakowania pionowego 181 km dawnych DK przekracza możliwości budżetowe cyklu jednorocznego.

NIK wskazuje, że DW473 (Łask-Piotrków) od 2015 r. posiada niezmiennie kategorię drogi wojewódzkiej, Natomiast ww. odcinek DW482 uzyskał ponownie kategorię DW w maju 2017 r.⁵³ Odnowienie oznakowania poziomego, w tym zwłaszcza przejść dla pieszych przyczynia się do poprawy BRD, powinno być więc priorytetem dla zarządcy drogi;

- na długości 800 m DK 482 (Dobroń) w lewym rowie przydrożnym, (częściowo także po prawej stronie) leżały wiatrołomy w znacznej ilości i wielkości, sięgające skrajni pasa awaryjnego jezdni. Ponadto na części drzew wisiały powalone konary. Skala i wielkość zniszczeń drzewostanu wskazywały, że były one wynikiem wichury, jaka przeszła nad Polską w połowie sierpnia 2017 r.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że ZDW po ww. nawałnicy Zarząd własnymi siłami uprzętnął możliwe do usunięcia bez specjalnego sprzętu gałęzie i konary. Dla usunięcia grubych konarów i wiszących gałęzi bezskutecznie ogłaszano

⁵¹ Znak B-20 „Stop” m. ul. Sarańską a Kolejową w Sieradzu ustawiony był czołem do ul. P.O.W. (DW480), zamiast do prostopadłego wjazdu w tę ulicę; przekrzywienie o 45 znaku B-9 „Zakaz wjazdu rowerów” przed skrzyżowaniem al. Niepodległości z ul. Stefana Batorego w Łasku (DW473).

⁵² Część DW uzyskiwała kategorię dróg powiatowych, by ponownie stać się DW-uwaga kontrolera.

⁵³ 25 maja 2017 r. – uprawomocnienie się wyroku WSA w Łodzi.

postępowania przetargowe oraz próbowano wyłonić wykonawcę tego zadania w trybie bezprzetargowym. Dyrektor wskazał jednak, że trakcie niniejszej kontroli wydane zostało polecenie dokonania przeglądu pasów drogowych oraz usunięcia większych zalegających gałęzi w terminie do 15 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 211, 709-711, 1465-1466, 1493)

Ocena cząstkowa

Organizacja ruchu na przejmowanych od 2015 r. drogach opierała się na przekazanych wraz z pozostałą dokumentacją drogi projektach organizacji ruchu opracowanych przez GDDKiA, które w wielu przypadkach nie były zgodne ze stanem faktycznym w terenie. Zarząd podjął działania w celu kompleksowego opracowania nowych projektów SOR. Z uwagi na rozmiar i koszt takiego przedsięwzięcia, zwrócono się o jego dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych. Występowały uszkodzenia oznakowania pionowego i poziomego na objętych oględzinami odcinkach DW482 i 482. Nawierzchnia bitumiczna przejętych dróg była w stanie zadawalającym, za wyjątkiem odcinka ul. P.O.W. w Sieradzu i ul. Kościelnej/Wieluńskiej w Złoczewie. Ponadto w przypadku DW482 na terenie gminy Dobroń nie usunięto znacznych ilości wiatrołomów.

3. Nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym ZDW, do obowiązków Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania należało m.in. sprawowanie kierownictwa w zakresie utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich, organizacji ruchu oraz BRD. Do zadań Wydziału Dróg należało m.in. prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem ruchem, w tym oznakowanie pionowe i poziome.

W ZDW wprowadzone zostały procedury dotyczące zarządzania drogami. Opracowano instrukcję pracy Obwodów Drogowych ZDW⁵⁴ określającą m.in. zadania w zakresie ochrony i utrzymania dróg i obiektów mostowych oraz instrukcję postępowania w sprawach zajęcia pasa drogowego⁵⁵.

Wdrożona została procedura określająca zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej⁵⁶. Powołano zespół ds. kontroli zarządczej⁵⁷, którego zadaniem było m.in. dokonywanie identyfikacji i analizy ryzyk do celów i zadań określonych w rocznym programie działania ZDW oraz dokonywanie identyfikacji zewnętrznego i wewnętrznego ryzyka związanego z realizacją zadań ZDW.

Na 2015 i 2016 r. zidentyfikowano ryzyka w odniesieniu do realizowanych poszczególnych zadań inwestycyjnych oraz w obszarze poprawy BRD. W 2017 r. zidentyfikowano ryzyka w 22 obszarach, w tym m.in. w zakresie inwestycji drogowych (pozyskiwanie środków finansowych, przygotowanie dokumentacji projektowej, pozyskiwanie decyzji na realizację inwestycji, realizacja inwestycji zgodnie z zakresem projektu i planem finansowym regulowania stanów prawnych nieruchomości stanowiących pasy drogowe DW na odcinkach planowanych inwestycji), realizacji: planu finansowego bieżącego utrzymania dróg, zamówień publicznych i przeglądów obiektów inżynierskich.

Dyrektor ZDW corocznie sporządzał informację o kontroli zarządczej oraz dokonywał samooceny systemu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 211, 909-1007, 1495-1496)

⁵⁴ Wprowadzoną zarządzeniem Nr 264/2014 Dyrektora ZDW w Łodzi z dnia 22 grudnia 2014 r.

⁵⁵ Wprowadzoną zarządzeniem Nr 64/2012 Dyrektora ZDW z dnia 14 maja 2012 r.

⁵⁶ Wprowadzoną zarządzeniem Nr 26/2012 Dyrektora ZDW z dnia 27 lutego 2012 r., zmienioną zarządzeniem Nr 131/2017 z dnia 17 sierpnia 2017 r.

⁵⁷ Zarządzeniem Nr 26A/2012 Dyrektora ZDW z dnia 27 lutego 2012 r. zmienionym zarządzeniem Nr 16/2015 z dnia 5 marca 2015 r.

3.2. W ZDW przeprowadzone zostały 3 zadania audytowe dotyczące spraw związanych z zarządzaniem drogami (niezwiązane bezpośrednio z byłymi DK). W 2016 r. audyt dotyczył procedur nabywania gruntów pod inwestycje drogowe, w 2017 r. – prawidłowości realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE oraz prawidłowości przygotowania i planowania inwestycji.

Sprawy dotyczące zarządzania drogami były przedmiotem kontroli wewnętrznej ZDW (niezwiązanej bezpośrednio z b. DK). Przeprowadzono m.in.: kontrolę prawidłowości prowadzenia dokumentacji związanej z wydawaniem decyzji na roboty prowadzone przez inwestorów w pasach drogowych (w 2015 i 2016 r.), kontrolę prawidłowości zawierania umów cywilnoprawnych (2015 r.), kontrolę prawidłowości postępowania przy zawieraniu umów na dokumentację projektową (2 kontrole w 2016 r.).

ZDW podjął działania w celu realizacji szczegółowych zaleceń ww. kontroli i audytu.

(dowód: akta kontroli str. 1008-1180)

3.3. W badanym okresie w ZDW przeprowadzone zostały dwie kontrole Najwyższej Izby Kontroli, tj.:

1) w 2015 r. - kontrola P/15/094, *Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych*. Kontrola ustaliła, że ZDW, jako zarządca dróg, nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej województwa, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. W wyniku tej kontroli opracowany został „Projekt Planu Rozwoju Sieci Dróg Wojewódzkich Województwa Łódzkiego na lata 2015-2023”.

2) w 2017 r. - kontrola P/17/112, *Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg*. Ustalenia tej kontroli wskazano w treści niniejszego wystąpienia (pkt 1.4.1-1.4.3 niniejszego wystąpienia). Ponadto, kontrola ta ustaliła, że w ewidencji księgowej środków trwałych ZDW nie ujęto wartości wszystkich zarządzanych dróg wojewódzkich i związanych z nimi obiektów inżynierskich. Ustalenie to dotyczyło dróg przejętych w zarząd ZDW w momencie powstania tej jednostki w 1999 r. W odpowiedzi ZDW na wystąpienie pokontrolne, z uwagi na duży zakres prac, zobowiązano się do realizacji ww. wniosku w terminie do 30 czerwca 2019 r.

Poza ww. kontrolami oraz kontrolami Marszałka Województwa Łódzkiego w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, dźwiękowej i BRD (pkt 2.4 wystąpienia), Zarząd nie był kontrolowany przez inne instytucje w zakresie zarządzania drogami.

(dowód: akta kontroli str. 1181-1216)

Ocena cząstkowa

W ZDW powołany został zespół, który zidentyfikował ryzyka odnoszące się do obszarów związanych z zarządzaniem wszystkimi drogami wojewódzkimi. Pomimo, że tematy zrealizowanych zadań audytowych i kontroli wewnętrznej nie odnosiły się bezpośrednio do zagadnień związanych z zarządzaniem drogami przejętymi w latach 2015-2017, jednak ich ogólny charakter mógł mieć wpływ na poprawę zarządzania drogami również w aspekcie nowych DW.

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 Kontroli⁵⁸, wnosi o:

1. Uregulowanie stanów prawnych gruntów w pasach dróg przejętych w latach 2015-2017.
2. Podjęcie działań w celu uchylecia lub zmiany decyzji GDDKiA, na podstawie których ZDW pobiera roczne opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego.
3. Doprowadzenie ewidencji księgowej środków trwałych ZDW do zgodności ze stanem rzeczywistym.
4. Podjęcie działań na rzecz realizacji zaleceń z przeglądów i kontroli ww. odcinków dróg w zakresie odnowienia nawierzchni.
5. Podjęcie działań na rzecz odnowienia uszkodzonego oznakowania ww. odcinków dróg.

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 Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

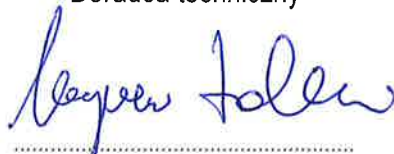
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Łódź, dnia 9 marca 2018 r.

Kontroler

Zbigniew Łabęcki
Doradca techniczny



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.



.....
wicedyrektor
podpis

⁵⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 524

