



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.038.01.2017
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 dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Piotr Kręt, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/210/2017 z dnia 19 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, ul. Wilczak 51, 61-623 Poznań (dalej: WZDW albo Zarząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Katarzyński, Dyrektor WZDW ¹ (dalej: Dyrektor) (dowód: akta kontroli str. 4-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

WZDW w latach 2015-2017³ wykonywał zadania zarządcy dróg przejętych przez Województwo Wielkopolskie (dalej: Województwo) po wybudowaniu dróg ekspresowych i autostrad (dalej: starodroża). Zostały założone książki dróg, pracownicy Zarządu przeprowadzali kontrole ich stanu, zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴, a w latach 2016 i 2017, roczne kontrole okresowe, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵. Zarząd wystąpił z wnioskiem o nadanie numerów dróg przejętym starodrożom i zaktualizował ich ewidencję. Pracownicy WZDW posiadali stosowne do realizowanych zadań wykształcenie oraz na bieżąco uczestniczyli w szkoleniach.

Stwierdzono jednak, że działania umożliwiające Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego (dalej: Marszałek) uregulowanie stanu prawnego nieruchomości pod przejętymi starodrożami, WZDW podjął z kilkunastomiesięcznym opóźnieniem i nie miały one kompleksowego charakteru. Części starodroży oraz gruntów leżących w ich pasie drogowym nie ujęto w ewidencji księgowej Zarządu. W roku 2015 nie przeprowadzono rocznych kontroli okresowych dwóch przejętych w tym roku starodroży. W latach 2016-2017 wystąpiły przypadki niedokonywania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.⁶. Nie podjęto też niezwłocznych działań w celu naliczenia opłat za umieszczenie sześciu reklam w pasie drogowym trzech starodroży.

¹ Od 22 grudnia 2015 r., w okresie od 1 lutego 2015 r. do 21 grudnia 2015 r. jako pełniący obowiązki Dyrektora. Wcześniej, w okresie od 7 lipca 2003 r. do 30 kwietnia 2015 r. Dyrektorem był Marek Kmiecik.

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 Okres objęty kontrolą to lata 2014-2017 oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm., dalej: ustawa o drogach.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

⁶ W sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r. poz. 784), dalej: rozporządzenie o zarządzaniu ruchem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Utrzymanie przejętych dróg

Opis stanu
faktycznego

1.1. Proces przejęcia zarządu nad starodrożem

W okresie objętym kontrolą, Zarząd Województwa Wielkopolskiego jako zarządca dróg wojewódzkich, korzystając z możliwości, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o drogach wykonywał swoje obowiązki przy pomocy swej jednostki budżetowej - WZDW.

Zgodnie ze statutem⁷, WZDW pełnił funkcję zarządu drogi w odniesieniu do dróg wojewódzkich przebiegających przez teren województwa wielkopolskiego. Przedmiotem działania Zarządu było prowadzenie całokształtu spraw związanych z planowaniem, budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wojewódzkich oraz zarządzaniem ruchem na tych drogach w województwie wielkopolskim, z wyjątkiem dróg tej kategorii, położonych w granicach miast na prawach powiatu (Poznań, Kalisz, Konin, Leszno).

(dowód: akta kontroli str. 8-13)

WZDW administrował siecią dróg wojewódzkich o łącznej długości ok. 2.710 km⁸. W okresie objętym kontrolą Zarząd przejął 17 odcinków dróg o łącznej długości 149,65 km. W związku ze zmianą ustawy o drogach publicznych, która weszła w życie w dniu 9 lipca 2015 r.⁹, WZDW przejął od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) pięć odcinków dróg krajowych, które zostały pozbawione kategorii drogi po wybudowaniu dróg ekspresowych lub autostrad, o łącznej długości 47,56 km. Dwanaście odcinków dróg o łącznej długości 102,09 km zostały przekazane przez gminy, na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej¹⁰. Sejmik Województwa Wielkopolskiego (dalej: Sejmik) korzystając z możliwości, o której mowa w art. 10 ust. 5a ustawy o drogach, przekazał sześciu powiatom siedem odcinków dróg o łącznej długości 33,33 km. Ze wszystkich przejętych odcinków dróg, o łącznej długości 116,32 km WZDW utworzył siedem odcinków dróg wojewódzkich tj.

- odcinek dawnej drogi krajowej nr 5 (przejętej 10 maja 2017 r.) od węzła S 5 Gniezno Południe do Modliszewka – 20,063 km, podlegający Rejonowi Dróg Wojewódzkich (dalej: RDW) w Gnieźnie;
- odcinek dawnej drogi krajowej nr 25 (przejętej 12 lipca 2017r.) od skrzyżowania z ul. Krotoszyńską, Raszkowską i Dworcową w Ostrowie Wlkp. do drogi nr S11 węzeł Ostrów Wlkp. Wschód – 3,957 km, podlegający RDW w Ostrowie Wlkp.;
- odcinek dawnej drogi krajowej nr 11 (przejętej 12 lipca 2017 r.), od skrzyżowania z ul. Krotoszyńską, Raszkowską i Dworcową w Ostrowie Wlkp. do węzła Strugi – 11,837 km, podlegający RDW w Ostrowie Wlkp.;
- drogę wojewódzką nr 194 (wcześniej w zarządzie gmin: Łubowo, Swarzędz i Pobiedziska), przejętą przez Zarząd 15 września 2015 r. od gminy Łubowo i Swarzędz oraz 17 września 2015 r. od gminy Pobiedziska, od Bogucina do węzła S5 Gniezno Południe – 34,409 km, podlegającą RDW w Gnieźnie;
- drogę wojewódzką nr 309 (wcześniej w zarządzie gmin: Bojanowo, Rydzyna i Rawicz), przejętą przez WZDW 22 września 2015 r. od gminy Bojanowo, 25

⁷ Przyjęty uchwałą nr VIII/74/07 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 23 kwietnia 2007 r.

⁸ Stan na dzień 31 grudnia 2017 r., szacunkowy ze względu na toczący się proces pomiaru dokonywany przez poszczególne Rejony WZDW. Na dzień 31 grudnia 2014 r. było to 2.664,10 km, na dzień 31 grudnia 2015 r. – 2.761,85 km, a na dzień 31 grudnia 2016 r. – 2.692,33km.

⁹ Ustawa z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 870), dalej: ustawa zmieniająca.

¹⁰ Przejęte wcześniej odcinki dróg od GDDKiA na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach, w brzmieniu obowiązującym do 8 lipca 2015 r.

września 2015 r. od gminy Rydzyna i 15 października 2015 r. od gminy Rawicz, od skrzyżowania z drogą krajową nr 36 do granicy Kaczkowa – 18,394 km, podlegającą RDW w Kościanie;

- drogę wojewódzką nr 482 (wcześniej w zarządzie gmin: Bralin, Perzów i Kępno), przejętą przez Zarząd 2 września 2015 r. od gminy Bralin, 21 sierpnia 2015 r. od gminy Perzów i 8 października 2015 r. od gminy Kępno, od Wieruszowa przez Bralin do Sycowa – 24,97 km, podlegającą RDW w Ostrowie Wlkp.;

- drogę wojewódzką nr 242 (przejętą 23 października 2015 r. od gminy Wyrzysk), była drogą DK nr 10 – 2,688 km, podlegającą RDW w Złotowie.

(dowód: akta kontroli str. 122-299)

W związku z koniecznością wystąpienia do GDDKiA o nadania numerów dróg wojewódzkich, WZDW 5 sierpnia 2016 r., przekazał do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego (dalej: Urząd Marszałkowski) projekt pisma o nadanie numerów istniejącym drogom wojewódzkim: nr 194 (Wyrzysk-Gołańcz-Morakowo), nr 242 (Więcbork-Łobżenica-Falmierowo-Wyrzysk), nr 309 (Średnica-Jędrzejewo) oraz nieposiadającym numeru drogom: Poznań-węzeł S5 Gniezno Południe (odcinek dawnej drogi gminnej, a poprzednio krajowej nr 5) i od skrzyżowania z drogą krajową nr 36 (Rawicz) do Kaczkowa (odcinek dawnej drogi gminnej, a poprzednio krajowej nr 5).

(dowód: akta kontroli str. 1199-1202)

W dniu 23 marca 2017 r. Zarząd przesłał do Urzędu Marszałkowskiego kolejne pismo w sprawie wystąpienia do GDDKiA o nadanie kolejnym drogom numerów, m.in. drodze wojewódzkiej nr 149 oraz o zmianę przebiegu dróg wojewódzkich nr 309 i 482.

(dowód: akta kontroli str. 1203-1205)

Zarządzeniem nr 26 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 2 sierpnia 2017 r. m.in. wnioskowanym starodrożom zostały nadane numery.

(dowód: akta kontroli str. 889-905)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że procedura nadawania numerów drogom wojewódzkim jest długotrwała, do czego m.in. przyczynia się ograniczona ilość numerów, które można tym drogom przypisać. Marszałek wystąpił o nadanie numerów dawnym drogom krajowym, które spełniały przesłanki określone w art. 6 ust. 1 ustawy o drogach¹¹. W pozostałych przypadkach nie uczynił tego, ponieważ Sejmik, na podstawie art. 10 ust. 5a ustawy o drogach, pozbawił je kategorii i zostały one zaliczone do dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 353-360)

Dnia 2 lutego 2018 r. Zarząd przekazał do Urzędu Marszałkowskiego projekt pisma, dotyczącego pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej dawnych dróg krajowych nr 25 i 11, przebiegających przez teren powiatu ostrowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1192-1196)

Zarządzanie starodrożami WZDW rozpoczął niezwłocznie po ich przejęciu. Pierwszych objazdów tych dróg dokonano na przestrzeni tygodnia od ich formalnego przekazania.

(dowód: akta kontroli str. 353-421, 964-976, 1038-1048, 1107-1116, 1472-1505)

¹¹ Inne niż określone w art. 5 ust. 1, stanowiące połączenia między miastami lub mające znaczenie dla województwa.

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

Przejęte przez WZDW starodroża położone były na gruntach, które w większości przypadków należały do Skarbu Państwa. Zarząd dysponował zestawieniem działek, na których znajdowały się te starodroża tj.:

- była droga krajowa DK 5 o długości 17,10 km – 378 działek (właścicielem 87% z nich był Skarb Państwa, grunty w trwałym zarządzie GDDKiA);
- była droga krajowa DK 11 o długości 11,837 km – 229 działek (właścicielem 62% z nich był Skarb Państwa, grunty w trwałym zarządzie GDDKiA, pozostałe działki należały do osób fizycznych);
- była droga krajowa DK 25 o długości 3,957 km – brak danych;
- droga wojewódzka nr 194 o długości 34,409 km – 159 działek (właścicielem 94% z nich był Skarb Państwa);
- droga wojewódzka nr 309 o długości 18,394 km – 59 działek (właścicielem 8 % z nich był Skarb Państwa, a w przypadku pozostałych działek brak danych);
- droga wojewódzka nr 482 o długości 24,97 km – 249 działek (właścicielem 96% z nich był Skarb Państwa, grunty w trwałym zarządzie GDDKiA);
- droga wojewódzka nr 242 o długości 2,688 km – brak danych.

(dowód: akta kontroli str. 300-352)

Pismem z 1 grudnia 2016 r. Zarząd zwrócił się do GDDKiA o podjęcie działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego przejętych przez WZDW starodroży oraz o przekazanie wykazu działek leżących w ich pasach drogowych. W odpowiedzi z 3 stycznia 2017 r. GDDKiA wskazała, że w jej ocenie uprawnionym do wystąpienia do wojewody z wnioskiem o wydanie deklaratoryjnej decyzji o przejściu własności jest ten zarządca, w którego władaniu aktualnie pozostaje nieruchomość. O ile zatem z wnioskiem nie wystąpili poprzedni zarządcy dróg (GDDKiA albo gminy), to jedynym uprawnionym jest zarządca obecnej drogi wojewódzkiej.

(dowód: akta kontroli str. 361-363)

W 2017 r. WZDW podjął czynności mające na celu uregulowanie stanu prawnego jednej nieruchomości gruntowej, leżącej w pasie drogowym przejętej drogi wojewódzkiej nr 194, w związku z prowadzoną tam inwestycją. Pismem z dnia 28 sierpnia 2017 r. Zarząd zwrócił się do Urzędu Marszałkowskiego o wystąpienie, na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹², z wnioskiem do Wojewody Wielkopolskiego (dalej: Wojewoda) o nabycie z mocy prawa przez Województwo ww. działki. Wojewoda, 15 listopada 2017 r., wydał deklaratoryjną decyzję w tym przedmiocie, stwierdzając, że nieruchomość ta z dniem 1 stycznia 1999 r., z mocy prawa stała się własnością Województwa, jako grunt zajęty pod drogę publiczną.

Dyrektor przyznał, że wydanie ww. decyzji pozwala na podjęcie czynności zmierzających do ujawnienia prawa własności Województwa. Zaznaczył jednak, że w tej sprawie Zarząd musi jeszcze podjąć czynności związane z uzyskaniem dokumentów, które pozwolą na bezciężarowe odłączenie ww. działki z dotychczasowej księgi wieczystej i założenie dla niej nowej, w której jako właściciel zostanie wpisane Województwo. Jest to związane z istniejącymi obciążeniami prawnymi tej nieruchomości. Dopiero po spełnieniu ww. przesłanki Województwo będzie mogło legitymować się prawem własności ujawnionym w księdze wieczystej. Dyrektor zadeklarował, że po dokonaniu powyższych

¹² Dz. U. Nr 133 poz. 872, ze zm.

czynności, WZDW podejmie działania zmierzające do ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków własności Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 353-367, 426-429)

Marszałek wskazał, że po przygotowaniu przez WZDW kompletu dokumentów i przekazaniu ich do Departamentu Gospodarki Mieniem Urzędu Marszałkowskiego, Zarząd Województwa kieruje do Wojewody wnioski o wydanie decyzji potwierdzającej nabycie nieruchomości na rzecz Województwa. Dodał, że w tej chwili trwa przygotowywanie kolejnych wniosków o uregulowanie stanu prawnego nieruchomości pod starodrożami. Po przekazaniu niezbędnej dokumentacji przez WZDW, zostaną przygotowane wystąpienia do Wojewody w przedmiocie potwierdzenia nabycia nieruchomości na rzecz Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 422-425)

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

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym WZDW¹³ w jego skład wchodziły wydziały, stanowiska samodzielne, zespoły oraz RDW z podległymi im obwodami drogowymi. Siedzibą Zarządu było miasto Poznań, natomiast dziewięć RDW miało siedziby w: Czarnkowie, Gnieźnie, Kole, Koninie, Kościanie, Nowym Tomyślu, Ostrowie Wielkopolskim, Szamotułach i Złotowie.

(dowód: akta kontroli str. 14-117)

W latach 2014-2017 WZDW zatrudniał łącznie od 269 do 278 pracowników zajmujących się zarządzaniem drogami. Na dzień 8 stycznia 2018 r. zatrudnionych było łącznie 274 takich pracowników. W latach 2015-2017 od 127 do 135 pracowników zajmowało się starodrożami, które w kontrolowanym okresie, znajdowały się w obszarze właściwości czterech RDW tj. Złotowa, Gniezna, Ostrowa Wielkopolskiego oraz Kościana. W rejonach tych zatrudnionych było 89 osób, z których 19 posiadało wykształcenie wyższe techniczne, dziewięć wykształcenie wyższe, a 14 - wykształcenie średnie techniczne. Pracownicy zatrudnieni w RDW odbyli szereg szkoleń związanych z zarządzaniem oraz utrzymaniem dróg, dotyczących m.in. administrowania pasem drogowym oraz wydawania decyzji o zajęciu tego pasa, zmiany Prawa budowlanego, a także wykonywania czynności związanych z kierowaniem ruchem drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 353-421)

1.4. Realizowanie obowiązków zarządcy drogi dotyczących bieżącego utrzymania.

1.4.1. Kontrole stanu technicznego

WZDW przeprowadzał okresowe kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Podczas przeprowadzanych objazdów dróg, wskazywano usterki, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Kontrole przeprowadzane były samodzielnie przez pracowników WZDW albo wspólnie z przedstawicielami Policji. Ze strony Zarządu kontrole prowadził pracownik posiadający stosowne uprawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1289-1295, 1313-1319)

¹³ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora WZDW Nr 3/2016 w dniu 21 stycznia 2016 r., zatwierdzony uchwałą Zarządu Województwa Wielkopolskiego Nr 1530/2016 z tego samego dnia. Wcześniej obowiązywał regulamin zatwierdzony uchwałą Nr 323/2015 z dnia 12 marca 2015 r., wprowadzony zarządzeniem Dyrektora WZDW Nr 2/2015 w dniu 12 marca 2015 r.

W roku 2015 RDW w Ostrowie Wielkopolskim przeprowadził na dawnej drodze krajowej DK 8 (obecnie droga wojewódzka nr 482) pięcioletnią kontrolę okresową, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. W roku 2014 r. kontrole takie zostały wykonane przez inne podmioty na drogach 242 i 309¹⁴. W roku 2015 RDW przeprowadziły roczne kontrole okresowe starodroży, określone w art. 62 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, dla dwóch z czterech zarządzanych dróg (nr 242 i 482). W latach 2016 i 2017 kontrolami tymi objęto wszystkie starodroża. W ramach kontroli sprawdzono stan: nawierzchni jezdni, rowów odwadniających i skarp, chodników, poboczy, wpustów ulicznych kanalizacji deszczowej oraz drogowych obiektów inżynierskich. Wyniki kontroli dokumentowane były w protokołach kontroli i dziennikach objazdu dróg. Zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego, przeprowadzał je pracownik Zarządu posiadający stosowne uprawnienia budowlane o specjalności drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 917-929, 952-953, 988-998, 1077-1092, 1416-1428)

Kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach podległych WZDW, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, były przeprowadzane:

- w roku 2016, na drogach wojewódzkich nr 194 (dawna DK 5), nr 482 (dawna DK 8) i nr 242 (dawna DK 10),
- w roku 2017, na wszystkich przejętych starodrożach, z wyjątkiem dawnej drogi krajowej DK 5, na odcinku od węzła Gniezno Południe do Modliszewka.

(dowód: akta kontroli str. 1126-1180)

1.4.2. Prawidłowość prowadzenia dokumentów ewidencyjnych starodroży

W RDW, którym zostały przypisane starodroża, były prowadzone, w formie elektronicznej¹⁵ książki drogi, o których mowa w art. 64 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego. Prowadzono je zgodnie z rozporządzeniem 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 tunelom¹⁶. Wpisy do książek drogi były dokonywane przez osoby upoważnione, wymienione w tabeli nr 1 wypełnionej zgodnie ze wzorem określonym w ww. rozporządzeniu. W tabelach nr 4-7 odnotowano wszystkie wymagane informacje m.in.: dzienniki objazdów dróg oraz sporządzone protokoły kontroli okresowych. W tabeli nr 10 dotyczącej wyposażenia technicznego odcinka drogi zawarto informacje o elementach inżynierii ruchu oraz o ich lokalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 930-963, 1012-1037, 1093-1106, 1429-1471)

1.4.3. Zabezpieczenie środków na prawidłowe utrzymanie starodroży

Zarząd w okresie objętym kontrolą nie prowadził budowy, przebudowy ani remontu starodroży. Wysokość środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie tych odcinków dróg wyniosła 530 tys zł w roku 2015, 1,400 tys zł w roku 2016 i 1,700 tys zł w 2017 r., co stanowiło odpowiednio 1,28%, 3,06% i 3,65% środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie dróg zarządzanych przez WZDW.

(dowód: akta kontroli str. 848)

¹⁴ W zakresie drogi 194 – brak danych.

¹⁵ Oprogramowanie RoadMan.

¹⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg.

Plan transportowy dla województwa wielkopolskiego, zawierający zagadnienia, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach, został zaktualizowany i w perspektywie do 2020 roku¹⁷ ujęto odcinki starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 646-650)

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

W związku z przejęciem starodroży przez WZDW zostały wygaszone decyzje poprzedniego zarządcy i wydano nowe decyzje dotyczące zajęcia pasa drogowego. I tak:

- RDW w Ostrowie Wielkopolskim wydał 14 decyzji zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej (trzy dotyczyły dawnej drogi DK 11, pozostałe - drogi wojewódzkiej 482) oraz 24 decyzje w przedmiocie zajęcia pasa drogowego (pięć odnośnie do drogi DK11, pozostałe - drogi nr 482);

(dowód: akta kontroli str. 911-916)

Decyzje GDDKiA dotyczące umieszczenia pięciu reklam w pasie drogowym na dawnej drodze DK 11 i 25 zostały wygaszone, a nowych, do dnia 28 lutego 2018 r., nie wydano.

(dowód: akta kontroli str. 910)

- RDW w Kościanie wydał sześć decyzji zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 309 urządzeń infrastruktury technicznej oraz 15 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, a także wystąpił do trzech właścicieli reklam umieszczonych w pasie drogowym o ich usunięcie ze względu na brak stosownego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 981-983)

- RDW w Gnieźnie wydał 93 decyzje zezwalające na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej (50 dotyczyło drogi wojewódzkiej nr 194, a 43 - dawnej drogi DK 5), 21 decyzji w przedmiocie zajęcia pasa drogowego na drodze wojewódzkiej nr 194 oraz pięć decyzji dotyczących umieszczenia reklam w pasie drogowym (trzy odnośnie do drogi nr 194, dwie - drogi DK 5). Opłaty za umieszczenie reklam w pasie drogowym, drogi wojewódzkiej nr 194 zostały naliczone w dniu 13 września 2017 r. i 11 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1309-1312, 1320-1335)

Wszystkie RDW, którym podlegały przejęte starodroża i na których, niezgodnie z wymogami art. 43 ust. 1 ustawy o drogach, umieszczone były reklamy poza pasem drogowym, wystąpiły do właściwych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego o podjęcie działań mających na celu prawidłowe usytuowanie tych reklam.

(dowód: akta kontroli str. 984-987, 1336-1342)

1.5. Okresowe pomiary ruchu drogowego na przejętych odcinkach

W okresie objętym kontrolą na przejętych przez WZDW odcinkach starodroży nie były wykonywane okresowe pomiary natężenia ruchu drogowego. Dyrektor wyjaśnił, że Zarząd prowadzi takie pomiary w cyklu pięcioletnim, w ramach Generalnego Pomiaru Ruchu (dalej: GPR) na drogach wojewódzkich. Pomiar w 2015 r. wykonano w oparciu o „Wytyczne pomiaru ruchu na drogach wojewódzkich w 2015 r.”,

¹⁷ Uchwała Nr 4892/2018 z dnia 8 lutego 2018 r.

opracowane w 2014 r. na zlecenie Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Dodał, że koordynatorem GPR jest zawsze GDDKiA, która odpowiada także za zgromadzenie i przetworzenie wyników pomiarów przekazanych przez zarządców dróg wojewódzkich. Biorąc pod uwagę, że ostatni pomiar ruchu przeprowadzony został w marcu 2015 r., starodroża nie zostały włączone w cykl pomiarów GPR. Kolejny taki cykl pomiarów planowany jest w 2020 r.

(dowód: akta kontroli str.1117- 1124)

1.6. Informacje statystyczne o sieci dróg publicznych przekazywane GDDKiA

Stosownie do § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹⁸, w WZDW sporządzano informacje o sieci dróg publicznych będących w ich zarządzie i przekazywano GDDKiA w terminie, tj. do końca pierwszego kwartału, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego. Ww. sprawozdania zawierały informacje dotyczące starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 604-645)

1.7. Prawidłowość wykazywania majątku jednostki dotyczącego przejętych starodroży

W ewidencji księgowej Zarządu zostały ujęte wartości starodroży wraz z infrastrukturą, w zakresie:

- dawnej drogi krajowej DK 5 o wartości początkowej 139.657.077,54 zł, wraz z 15 obiektami budowlanymi;
- drogi wojewódzkiej nr 194: odcinek przejęty od gminy Łubowo o wartości początkowej 48.454.200,64 zł, odcinek przejęty od gminy Pobiedziska o wartości początkowej 36.685.258,90 zł wraz z mostem i przepustem;
- drogi wojewódzkiej nr 309: odcinek przejęty od gminy Rydzyna o wartości początkowej 13.711.364,42 zł, odcinek przejęty od gminy Bojanowo o wartości początkowej 44.590.381,19 zł wraz z mostem i przepustem i odcinek przejęty od gminy Rawicz o wartości początkowej 22.466.783,03 zł wraz z trzema przepustami i mostem
- drogi wojewódzkiej nr 482: odcinek przejęty od gminy Perzów o wartości początkowej 29.408.440,16 zł wraz z przepustem i drogową stacją pogody, odcinek przejęty od gminy Bralin o wartości początkowej 55.990.751,17 zł wraz z mostem oraz odcinek przejęty od gminy Kępno o wartości początkowej 67.084.635,51 zł wraz z mostem, trzema wiaduktami i czterema przepustami.

(dowód: akta kontroli str. 456-592)

Do dnia 16 stycznia 2018 r. z przejętych starodroży w księgach rachunkowych nie zostały natomiast ujęte: była droga krajowa nr 11 i 25, część drogi wojewódzkiej nr 194 (odcinek drogi przekazany przez gminę Swarzędz) oraz droga wojewódzka nr 242.

(dowód: akta kontroli str. 456-458)

W ewidencji księgowej zostały zapisane wartości dróg, nie ujęto w niej natomiast wartości gruntów położonych pod tymi drogami. Otrzymane dokumenty księgowe od GDDKiA lub od gmin zawierały dokumenty przejęcia – przekazania środka trwałego „PT” ewidencjonowane w grupie „2” – Obiekty inżynierii lądowej i wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 426-438)

¹⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

Dyrektor WZDW wyjaśnił, że w obecnej chwili trwa proces przekazywania dokumentów dotyczących byłych dróg krajowych nr 11 i 25.

(dowód: akta kontroli str. 426-429)

W dniu 14 lutego 2018 r. Główna Księgowa przedstawiła wydruk ewidencji księgowej, w której zostały ujęte wartości drogi krajowej nr 11 i 25 o wartości początkowej odpowiednio 43.432.719,54 zł i 45.088.222,51 zł wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Symbol klasyfikacji rodzajowej (2/220) świadczy również o tym, że wartości podane powyżej i zapisane w ewidencji księgowej dotyczą tylko wartości drogi bez wartości gruntu.

(dowód: akta kontroli str. 446-455, 485-504)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Działania mające na celu umożliwienie Marszałkowi uregulowanie stanu prawnego nieruchomości pod zarządzanymi przez Województwo starodrożami WZDW podjął dopiero po ponad roku od ich przejęcia. Ponadto, Zarząd dopiero po blisko dwóch latach od tego faktu przedłożył Marszałkowi dokumenty umożliwiające prowadzenie postępowania w tym przedmiocie. Dotyczyło to tylko jednej działki gruntu związanej z prowadzoną inwestycją, w sytuacji gdy w pasach drogowych pięciu z siedmiu przejętych dróg¹⁹ były 1.074 działki²⁰, co do których w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych nie ujawniono Województwa jako właściciela.

(dowód: akta kontroli str. 300-352, 361-367)

Dyrektor wyjaśnił, że zamiarem Zarządu było podjęcie próby przeprowadzenia regulacji w jednym postępowaniu, a następnie po jego pozytywnym rozstrzygnięciu przeprowadzenie kompleksowej regulacji wszystkich przejętych starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 426-429)

NIK wskazuje, że przyjęta w WZDW praktyka postępowania nie uzasadniała kilkunastomiesięcznej zwłoki w podjęciu pierwszych czynności, a ponadto skutkowała de facto zaniechaniem jakichkolwiek działań co do setek przejętych przez Województwo działek - co nosiło znamiona braku rzetelności. Nieuregulowane stany prawne starodroży mogą stanowić dla Województwa istotny problem m.in. w przypadku prób pozyskania środków unijnych na remonty i modernizacje tych dróg.

2. W ewidencji księgowej WZDW nie ujęto przejętych w zarząd w 2015 r. gruntów zajętych pod starodroża oraz obiektów budowlanych w postaci drogi wojewódzkiej nr 242 (przejętej od gminy Wyrzysk) i odcinka drogi wojewódzkiej nr 194 (przejętego od gminy Swarzędz). Naruszało to art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1, art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹, w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 15 tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami: m.in. wojewódzkie jednostki budżetowe powinny rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy; konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych, w tym nieruchomości; do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie; księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in.

¹⁹ DK 5, DK 11, nr 194, nr 309, nr 482. Co do drogi DK 25 i nr 242 brak danych.

²⁰ Według danych przedłożonych przez WZDW.

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 395.

rzetelnie, przy czym uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

(dowód: akta kontroli str. 446-448)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że Zarząd nie dokonywał wyceny gruntów poprzez sporządzenie dla nich operatów szacunkowych wykonanych przez rzeczoznawców majątkowych. Wskazał na problemy z uregulowaniem stanu prawnego niektórych nieruchomości. Dodał, że WZDW zwracał się o przekazanie druków PT do gmin Swarzędz i Wyrzysk. W odpowiedzi na pismo z 22 stycznia 2018 r. Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz, w dniu 1 lutego br, wystawił dokument PT dotyczący wartości początkowej odcinka drogi wojewódzkiej 194. Natomiast Urząd Miejski w Wyrzysku, mimo pisemnych wystąpień WZDW z 6 czerwca 2016 r. i 22 stycznia 2018 r. do chwili obecnej nie przekazał żadnych dokumentów księgowych umożliwiających wprowadzenie ww. drogi na stan środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str. 1181-1192)

3. Na odcinku drogi wojewódzkiej nr 194, przejętej od gmin Łubowo, Pobiedziska i Swarzędz we wrześniu 2015 r. oraz na odcinku drogi wojewódzkiej nr 309, przejętej od gmin Rydzyna, Bojanowo i Rawicz również we wrześniu 2015 r., nie przeprowadzono w 2015 r. rocznych kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

Kierownicy RDW w Gnieźnie i Kościanie wyjaśnili, że w ciągu tygodnia od przejęcia ww. odcinków dróg kierownicy obwodów drogowych dokonali ich objazdów, co zostało udokumentowane w dziennikach objazdów. Od tego czasu objazdy dróg były wykonywane w systemie cotygodniowym. Dodali, że kontrole roczne przeprowadzono przed upływem roku od daty przejęcia ww. dróg.

(dowód: akta kontroli str. 977-980, 1313-1319)

NIK wskazuje, że objazdy dróg, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg nie mogą być traktowane na równi z kontrolami okresowymi, określonymi w art. 62 ust.1 pkt 1 Prawa budowlanego. Ponadto, z treści przejętych przez RDW od gmin książek dróg wynikało, że ostatnie roczne kontrole okresowe zostały przeprowadzone w 2014 r. albo jeszcze wcześniej. W RDW posiadano zatem wiedzę, że w 2015 r. poprzedni zarządcy nie przeprowadzili takich kontroli - co obligowało nowego zarządcę do ich przeprowadzenia jeszcze w tym samym roku. Kontrolę tę należy bowiem przeprowadzać co najmniej raz w roku kalendarzowym, przy czym odstęp pomiędzy datą kontroli w danym roku, a datą kontroli w roku poprzednim nie musi być równy 365 dniom²².

4. Zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, organ zarządzający ruchem zobowiązany jest do przeprowadzania - co najmniej raz na 6 miesięcy - kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. Kontroli takich nie przeprowadzono:

- w roku 2016, na drodze wojewódzkiej nr 309,
- w roku 2017, na dawnej drodze krajowej DK 5, na odcinku od węzła Gniezno Południe do Modliszewka.

(dowód: akta kontroli str.1126-1180)

Starszy specjalista zespołu ds. audytu i kontroli wewnętrznej, który przeprowadzał przedmiotowe kontrole przyznał, że pominął ww. odcinki dróg, z uwagi na

²² Tak też Główny Urząd Nadzoru Budowlanego: <https://www.gunb.gov.pl/strona/kontrole-stanu-technicznego-objektow>

opóźnienie w uzyskaniu informacji o przejęciu tych dróg przez WZDW. Dodał, że wynikało to z czasowego niekorzystania z adresu mailowego Zarządu, na którym informacje te zamieszczano.

(dowód: akta kontroli str. 1125)

5. W przypadku jednej reklamy znajdującej się w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 194, (RDW Gniezno), przejętej przez WZDW we wrześniu 2015 r., opłatę, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3, ust. 3 i 6 ustawy o drogach, rozpoczęto naliczać dopiero od stycznia 2018 r. Ponadto, w stosunku do pięciu reklam znajdujących się w pasach drogowych dawnych dróg krajowych DK 11 i DK 25 (RDW Ostrów Wlkp.), przejętych w lipcu 2017 r., postępowania administracyjne, mające na celu naliczenie tych opłat, wszczęto dopiero 29 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 911-916, 1309-1312)

Kierownik RDW w Gnieźnie wyjaśnił, że zaistniała sytuacja wynikała z braków kadrowych, związanych z nagłym wypadkiem i długim urlopem chorobowym pracownika odpowiedzialnego za ochronę dróg, oraz z potrzeby wyszkolenia i wdrożenia nowo przyjętego pracownika m.in. w tematykę kontroli pasa drogowego, w tym pod kątem usytuowanych w nim reklam. Z kolei Kierownik RDW w Ostrowie Wlkp. powołała się na niekompletność dokumentacji przejętej od GDDKiA, co skutkowało koniecznością dokonywania wizji lokalnych przez pracowników Rejonu.

(dowód: akta kontroli str. 906-910, 1313-1319)

NIK wskazuje, że zwłoka w ustalaniu należnych opłat zmniejsza potencjalne dochody Województwa Wielkopolskiego, w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²³ w zw. z art. 40a ust. 1 ustawy o drogach.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność WZDW w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Organizacja ruchu na przejętych drogach

Dla przejętych dróg krajowych po wybudowaniu dróg ekspresowych i autostrad WZDW posiadał stałą organizację ruchu tj:

- osiem projektów dotyczących odcinków dawnej drogi krajowej nr 5, o łącznej długości 1,03 km (5% całkowitej długości drogi);
- 11 projektów dotyczących odcinków drogi wojewódzkiej nr 194, o łącznej długości 5,79 km (17% całkowitej długości drogi);
- jeden projekt odcinka drogi wojewódzkiej nr 309, o długości 0,185 km (3% całkowitej długości drogi);
- 11 projektów dotyczących odcinków drogi wojewódzkiej nr 482 o łącznej długości 2,85 km (11% całkowitej długości drogi);
- trzy projekty dotyczące odcinków drogi wojewódzkiej nr 242, o długości 0,76 km (28% całkowitej długości drogi).

Łącznie, dla wszystkich przejętych dróg Zarząd posiadał 34 projekty stałej organizacji ruchu. Dziewięć z nich wykonanych zostało na zlecenie WZDW

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, ze zm.

i uzyskało pozytywną opinię Wojewódzkiego Komendanta Policji, o której mowa w § 7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem

(dowód: akta kontroli str.593-602)

Na podstawie umowy zawartej 14 września 2015 r. oraz 1 sierpnia 2017 r. WZDW zlecił firmie zewnętrznej m.in. wykonanie aktualizacji ewidencji wybranych dróg wojewódzkich w programie RoadMan oraz wyposażenie go w dodatkowe funkcjonalności niezbędne w zarządzaniu drogami.

(dowód: akta kontroli str. 776-781)

Przeprowadzone przez NIK wspólnie z Kierownikiem Obwodu Rejonowego w Gnieźnie, w dniu 31 stycznia 2018 r., oględziny trzech odcinków drogi wojewódzkiej nr 194 o łącznej długości 34,329 km wykazały m.in., że:

- 31 znaków drogowych, spośród 336 znajdujących się przy ww. odcinkach dróg, ustawionych było zbyt nisko albo zbyt blisko krawędzi drogi tj. nie spełniało warunków określonych w punkcie 1.5.3 załącznika nr 1 do rozporządzenia 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 drogach²⁴,
- na wszystkich trzech odcinkach drogi stwierdzono liczne przypadki uszkodzeń słupków prowadzących i braku ich oznakowania,
- w miejscowości Łubowo na jezdni zalegały duże ilości piasku, a ustawione w obrębie chodnika słupki z łańcuchami były w złym stanie technicznym;
- chodniki na poddanej oględzinom drodze znajdowały się tylko w terenie zabudowanym w miejscowościach Kobylnica, Pobiedziska oraz Łubowo oraz w okolicy nowo wybudowanego ronda w pobliżu miejscowości Pobiedziska Letnisko; brukowa nawierzchnia chodników pomimo zarastania trawami, była w stanie dobrym;
- nie stwierdzono miejsc w których stan zadrzewienia uniemożliwiałby widoczność znaków drogowych;
- nie wystąpiły przypadki zagęszczenia znaków, skutkujące brakiem możliwości prawidłowego ich odczytania przez kierowców i zastosowania się do ich treści; nie stwierdzono również występowania zastoisk wodnych na powierzchni jezdni, ani umieszczenia znaków ostrzegawczych lub ograniczenia prędkości z uwagi na zły stan drogi.

(dowód: akta kontroli str.1206-1288)

Kierownik RDW Gniezno wyjaśnił, że znaki drogowe zostały przejęte w takim stanie wraz z drogą od poprzednich zarządców (GDDKiA oraz gmin). Część z nich została już wymieniona (181 znaków) i prawidłowo umieszczona. Dodał, że wymiana słupków prowadzona jest zawsze po okresie zimowym. Numer drogi wojewódzkiej został nadany przez GDDKiA dopiero 2 sierpnia 2017 r., a przekilometrowanie wiąże się ściśle z zaplanowaniem zakupu nowego oznakowania po przeprowadzeniu postępowania przetargowego. Zadeklarował, że prace porządkowe rozpoczną się w okresie wiosennym, po rozstrzygnięciu postępowania przetargowego. Wskazał, że w grudniu 2017 r. zakończono wymianę barier ochronnych w Łubowie na odcinku o ich najgorszym stanie technicznym. Pozostałe bariery łańcuchowe przewiduje się sukcesywnie wymieniać w ciągu bieżącego roku.

(dowód: akta kontroli str.1313-1319)

²⁴ Dz.U. Nr 220 poz. 2181, ze zm. dalej: rozporządzenie w sprawie znaków.

2.2. Bezpieczeństwo na przejętych odcinkach dróg

Liczba wypadków, ofiar śmiertelnych oraz rannych w latach 2015-2017 na drogach przejętych po wybudowaniu dróg ekspresowych i autostrad przedstawiała się następująco²⁵:

- dawna droga DK 5: liczba wypadków odpowiednio 9, 6, 4, liczba zabitych odpowiednio 4, 0, 0, liczba rannych odpowiednio 8, 7, 5;
- dawna droga DK 11: liczba wypadków 8, 12, 7, liczba zabitych 0, 3, 1, liczba rannych 8, 10, 8;
- dawna droga DK 25: liczba wypadków 4, 0, 0, liczba zabitych 0, 0, 0, liczba rannych 4, 0, 0;
- droga wojewódzka 194: liczba wypadków b.d., 4, 11, liczba zabitych b.d., 0, 2, liczba rannych b.d., 5, 15;
- droga wojewódzka 309: liczba wypadków 1, 0, 4, liczba zabitych 0, 0, 1, liczba rannych 2, 0, 5;
- droga wojewódzka 482: liczba wypadków 0, 0, 2, liczba zabitych 0, 0, 1, liczba rannych 0, 0, 1;
- droga wojewódzka 242: liczba wypadków 0, liczba zabitych 0, liczba rannych 0.

(dowód: akta kontroli str. 603, 875-888)

Na podstawie danych uzyskanych z KWP i wynikających z przeprowadzanych co sześć miesięcy przez WZDW kontroli stanu bezpieczeństwa na drogach, Zarząd dokonał analizy bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich w roku 2016. Wynikało z niej, że liczne słupki kilometrowe i hektometrowe (wstawione w miejsca zniszczonych) nie miały naklejonego oznakowania i nie spełniały funkcji lokalizacyjnej konkretnego odcinka. Bariereki energochłonne, które spełniły już swoją rolę, pozostawały zdewastowane i niezdolne do przyjęcia kolejnego uderzenia. Stwierdzono również liczne braki w oznakowaniu przystanków komunikacji miejskiej, błędny sposób ich oznakowania oraz niewłaściwą i niebezpieczną lokalizację.

(dowód: akta kontroli str. 1117-1124)

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

W trakcie kontroli w pasie drogowym drogi wojewódzkiej 194, prowadzono roboty budowlane w Pobiedziskach w związku z budową zintegrowanego węzła przesiadkowego przy dworcu kolejowym oraz na odcinku przecięcia się drogi wojewódzkiej z drogą gminną (ul. Poznańska). Stwierdzono²⁶, że wszystkie tymczasowe organizacje ruchu zostały zatwierdzone przez Marszałka, a oznakowanie dróg na ww. odcinkach było zgodne z projektem. Zarządca drogi przekazał te odcinki drogi wykonawcy robót protokołami przekazania placu budowy, a po zakończeniu robót dokonał odbioru pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 1343-1415)

2.4. Wnioski i skargi

W okresie objętym kontrolą do WZDW nie wpływały skargi związane ze stanem oznakowania starodroży i organizacją ruchu ich dotyczącą. Wnioski kierowane przez Policję do RDW co do zasady dotyczyły ubytków w jezdni lub uszkodzeń oznakowania i były na bieżąco realizowane.

²⁵ Dane uzyskane z Zarządu i Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu (dalej: KWP).

²⁶ Także w oparciu o dodatkowo losowo wybraną tymczasową organizację ruchu dotyczącą budowy zjazdu na dz. Nr 230/55.

(dowód: akta kontroli str. 593-601, 757-762, 849-874)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zarządu w zbadanym obszarze.

3. Nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu faktycznego

3.1. Nadzór nad działalnością jednostek, które zarządzają przejętymi drogami i audyt wewnętrzny

W celu zapewnienia w WZDW adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej Dyrektor ustalił zasady jej funkcjonowania²⁷. Dla maksymalnego ograniczenia identyfikowanych ryzyk wprowadził natomiast Politykę zarządzania ryzykiem²⁸. Wydział Audytu WZDW w corocznie sporządzanych arkuszach identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku zidentyfikował ryzyka dotyczące ogółu zarządzanych dróg, przy czym żadne z nich nie dotyczyło stricte samych starodroży. Zagadnienia dotyczące wyłącznie zarządzania starodrożami nie były w kontrolowanym okresie objęte audytem wewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 651-756)

Jak wyjaśnił Dyrektor, ryzyka identyfikowane i monitorowane przez poszczególne komórki organizacyjne WZDW były odzwierciedleniem kompleksowej działalności Zarządu i dotyczyły całego stanu infrastruktury dróg wojewódzkich – w tym również starodroży. Wskazał, że Zarząd nie dostrzega konieczności ujmowania dodatkowych ryzyk dotyczących tylko i wyłącznie starodroży, skoro są one elementem struktury drogowej obsługiwanej przez WZDW w pełnym zakresie i zostały ujęte w rejestrach ryzyk w ramach przebudowy, rozbudowy oraz remontów nawierzchni wszystkich dróg wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli str. 1181-1184)

3.2. Kontrole zewnętrzne

W świetle informacji ujętych w książce kontroli WZDW oraz uzyskanych z Urzędu Marszałkowskiego, działalność Zarządu w zakresie pełnienia funkcji zarządcy dróg była na bieżąco monitorowana. W latach 2015-2017 Urząd Marszałkowski przeprowadził łącznie 25 kontroli: 11 dotyczyło zgodności organizacji ruchu na drogach wojewódzkich z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu (w tym jedna kontrola doraźna), 11 - stanu utrzymania wybranych odcinków dróg wojewódzkich, a trzy - stanu przygotowania rejonów dróg wojewódzkich do sezonu zimowego. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości związanych z tematem niniejszej kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 422-425, 763-775)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak zidentyfikowania przez Zarząd ryzyk dotyczących stricte starodroży, przy jednoczesnym ujawnieniu nieprawidłowości opisanych w obszarze nr 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, może wskazywać na niepełną skuteczność kontroli zarządczej w tym zakresie – a w konsekwencji, na zasadność jej wzmocnienia.

²⁷ Zarządzenie nr 9/2017 w dniu 6 listopada 2017 r. Wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 6/2015 z dnia 2 czerwca 2015 r.

²⁸ Zarządzenie nr 4/2017 w dniu 25 kwietnia 2017 r. Wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 7/2013 z dnia 9 maja 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność WZDW w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i 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 Kontroli²⁹, wnosi o:

- 1) zintensyfikowanie działań umożliwiających Marszałkowi uregulowanie stanu prawnego nieruchomości pod przejętymi przez Województwo starodrożami,
- 2) ujęcie w ewidencji księgowej WZDW wszystkich starodroży oraz gruntów leżących w ich pasie drogowym,
- 3) terminowe przeprowadzanie kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, na wszystkich przejętych starodrożach,
- 4) niezwłoczne naliczanie opłat za umieszczanie reklam w pasie drogowym starodroży.

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 Poznaniu.

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 wykonania wykorzystania uwagi 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.

Poznań, dnia 7 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Piotr Kręt
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.