



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.038.04.2017

P/17/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/075 – Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Tomasz Otworowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/13/2018 z 17 stycznia 2018 r. 2. Bartosz Tomczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/15/2018 z 17 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu, ul. Podmiejska 10, 63 - 900 Rawicz (dalej: PZD albo Zarząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Lipowczyk, Kierownik PZD (dalej: Kierownik). (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena¹ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

PZD, w latach 2016-2018 (do 6 marca)² prawidłowo wypełniał obowiązki zarządcy drogi, o których mowa w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³, wobec odcinków dróg przejętych po wybudowaniu drogi krajowej S5 (dalej: starodroża), w tym należycie je utrzymywał w sposób zapewniający bezpieczeństwo ruchu.

Zarząd, niezwłocznie po przejęciu starodroży, rozpoczął wykonywanie na nich prac związanych z ich bieżącym utrzymaniem oraz ujął te odcinki dróg w rzetelnie prowadzonej dokumentacji ewidencyjnej. Ocenę stanu technicznego nawierzchni sieci drogowej przeprowadzano z wykorzystaniem zaawansowanej i precyzyjnej technologii. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny wykazały dobry stan techniczny starodroży, prawidłowość ich oznakowania poziomego i pionowego, a także jego zgodność z projektami stałej organizacji ruchu.

Stwierdzono jednak, że w ewidencji księgowej środków trwałych PZD nie ujęto wartości gruntów pod przejętymi starodrożami oraz pominięto okresowe kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴.

¹ 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.

² Dalej także: okres objęty kontrolą.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm., dalej: ustawa o drogach.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg

Opis stanu faktycznego

1.1. Sejmik Województwa Wielkopolskiego uchwałą nr XIV/397/16 z dnia 25 stycznia 2016 r., korzystając z możliwości, o której mowa w art. 10 ust. 5a ustawy o drogach pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej odcinki dróg wojewódzkich o łącznej długości 14,406 km⁵. Protokołem zdawczo-odbiorczym z 23 lutego 2016 r. Rejon Dróg Wojewódzkich w Kościanie przekazał ww. odcinki dróg PZD w zarządzanie, a wraz z nimi m.in. decyzje na umieszczenie urządzeń obcych w pasach ww. dróg, książki byłej drogi krajowej nr 36 i drogi wojewódzkiej nr 324⁶, dokumentację projektową i przetargową oraz odbiorową bieżącej konserwacji drogi nr 324, wykaz obiektów mostowych, projekty sterowania sygnalizacji świetlnej, a także projekty stałe i czasowe organizacji ruchu oraz projekty budowlano-wykonawcze. Faktyczny zarząd nad przejętymi odcinkami dróg rozpoczął się z dniem 16 lutego 2016 r. (tj. po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ww. uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego). Zarząd na przejętych odcinkach dróg niezwłocznie rozpoczął wykonywanie prac związanych z ich zimowym i bieżącym utrzymaniem (m.in. wymieniano znaki, koszone trawę, oczyszczano oraz posypywano nawierzchnię).

Rada Powiatu Rawickiego uchwałą nr XVI/127/16 z 28 kwietnia 2016 r., na podstawie art. 10 ust. 5c ustawy o drogach, pozbawiła kategorii drogi powiatowej część z ww. odcinków dróg na terenie Gminy Rawicz, o łącznej długości 10,141 km⁷. Protokołem zdawczo-odbiorczym z 17 maja 2016 r. PZD przekazał ww. odcinki dróg w zarządzanie do Urzędu Miejskiego Gminy Rawicz wraz z otrzymaną wcześniej w tym zakresie dokumentacją.

(dowód: akta kontroli str. 7, 10-49, 154)

1.2. Zarówno w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Rawickiego (dalej: Starosta) jak i w księgach wieczystych nie ujawniono zmiany danych w zakresie właściciela i zarządcy drogi wszystkich 38 działek, po których przebiegały przejęte odcinki starodroży (14⁸ dla drogi 4910P oraz 24⁹ dla drogi 5532P). Właścicielem wszystkich działek był Skarb Państwa, natomiast w przypadku 22 z nich podmiotem zarządzającym była Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu, a dwóch - PZD.

Kierownik wskazał na Starostwo Powiatowe Powiatu Rawickiego (dalej: Starostwo) jako jednostkę, do której należało prowadzenie jakichkolwiek czynności zmierzających do uregulowania stanu prawnego gruntów znajdujących się pod zarządzanymi drogami powiatowymi, w szczególności przejętymi starodrożami. Dodał, że brak niezbędnych zasobów kadrowych, finansowych i logistycznych oraz brak stosownych upoważnień uniemożliwiały PZD ewentualne prowadzenie tych spraw. Zarząd Dróg nie posiadał również dostępu do specjalistycznego

⁵ Tj. droga nr DW 324 Szlichtyngowa-Góra-Załęcze od km 43+228 do km 43+545 o długości 0,317 km; była droga krajowa nr 36 na odcinku granica województwa Załęcze-Rawicz od km 69+092 do km 76+930 o długości 7,838 km; była droga krajowa nr 5 na odcinku rondo nr 36 Rawicz-granica województwa od km 296+044 do km 302+295 o długości 6,251 km

⁶ Książka drogi krajowej nr 5 została przekazana PZD w terminie późniejszym.

⁷ Tj. była droga krajowa nr 36 – przejście przez Rawicz, od granicy województwa (Załęcze) do Ronda Solidarności w Rawiczu o długości 5,488 km; była droga krajowa nr 5 od skrzyżowania z drogą powiatową (skrzyżowanie ulic Poznańskiej i Samowskiej) do granicy województwa (Przywście); odcinek drogi wojewódzkiej nr 324 Szlichtyngowa-Góra/Załęcze o długości 0,317 km.

⁸ Działki o numerach: 96, 425, 426, 429/2, 434, 452, 453, 457, 458, 98/2, 427, 454, 455, 456 w obrębie ewidencyjnym 302205_5.0011, Sierakowo.

⁹ Działki o numerach: 2299, 2918/2, 2893/4, 2893/5, 2893/6, 2893/8, 2893/10, 2893/13, 2893/15, 2893/16, 2896, 2913, 2914, 2300, 2893/1, 2893/3, 2893/7, 2893/9, 2893/11, 2893/12, 2893/14, 2893/17, 2893/18, 2920/1 w obrębie ewidencyjnym 302205_4.0011, Rawicz.

oprogramowania dotyczącego ewidencji gruntów, które było do wyłącznej dyspozycji pracowników Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa.

Starosta Rawicki przyznał, że prowadzenie spraw dotyczących gospodarowania powiatowym zasobem nieruchomości, w tym gruntami znajdującymi się pod zarządzanymi przez PZD drogami leżało w kompetencji ww. Wydziału Starostwa¹⁰. Wyjaśnił ponadto, że z uwagi na potrzebę zidentyfikowania działek wchodzących w skład starodroży, wykonania ewentualnych podziałów nieruchomości w celu oddzielenia dróg powiatowych od gminnych oraz uwarunkowania kadrowe i finansowe, dopiero w chwili obecnej do Sądu Rejonowego w Rawiczu Starostwo będzie przekazywać wnioski dotyczące aktualizacji zapisów w księgach wieczystych, a następnie w ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 127, 171-17178, 248-256x, 605-611)

1.3. W 2016 i 2017 r. całkowita długość dróg będących w zarządzie PZD wynosiła 262,687 km, z czego ostatecznie przejęte¹¹ starodroża (obecnie odcinek drogi 4910P oraz odcinek drogi 5532P) wyniosły 4,265 km (1,62% ogółu długości zarządzanych dróg). Zadania z zakresu zarządzania drogami przypisane zostały pracownikom Działu Technicznego oraz Obwodu Drogowego PZD, a wykonywało je łącznie sześciu pracowników PZD posiadających ponad trzydziestoletnie (cztery osoby), dwudziestoletnie (jedna osoba) i dziesięcioletnie (jedna osoba) doświadczenie zawodowe. Dwoje pracowników posiadało wykształcenie wyższe (ekonomiczne i pedagogiczne), a pozostali - średnie techniczne, drogowe. Ponadto jeden pracownik posiadał uprawnienia budowlane, a czworo odbyło specjalistyczne szkolenia w zakresie zarządzania drogami¹².

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 50-61)

1.4.1. Przejęte odcinki starodroży poddano kontrolom, których obowiązek przeprowadzenia wynikał z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Okresową kontrolę stanu technicznego dróg (roczną) przeprowadzono 15 czerwca 2016 r., natomiast kontrolę polegającą na sprawdzeniu stanu technicznego oraz oceny przydatności dróg do dalszego użytkowania (pięcioletnią) - 21 lipca 2017 r. Kontrole przeprowadziła osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia budowlane, umożliwiające dokonywanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych oraz legitymująca się aktualnym wpisem na listę członków okręgowej izby inżynierów budownictwa. Zostały one udokumentowane protokołem. Nie stwierdzono zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego z uwagi na stan techniczny obu kontrolowanych dróg, nadawały się one do dalszego użytkowania. W protokołach nie odnotowano sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli, którego obowiązek dokonania wynikał z art. 62 ust. 1a ww. ustawy.

Kierownik wyjaśnił, że wykonanie zaleceń pokontrolnych było sprawdzane i odnotowywane w książce zadań realizowanych przez PZD, jednocześnie zapewnił, że w protokołach z kolejnych kontroli okresowych takie odniesienie zostanie ujęte.

(dowód: akta kontroli str. 257-260)

Okresowe kontrole stanu dróg, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu

¹⁰ § 24 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa stanowiącego załącznik do Uchwały Zarządu Powiatu Rawickiego Nr 120/779/17 z 28 grudnia 2017 r. Wcześniej regulował to § 23 ust. 1 regulaminu stanowiącego załącznik Nr 2 do Uchwały Nr XXVIII/232/09 Rady Powiatu Rawickiego z dnia 26 marca 2009 r.

¹¹ Z wyłączeniem dróg przekazanych Gminie Rawicz, co zostało opisane w punkcie 1.1. wystąpienia pokontrolnego.

¹² Szkolenia te dotyczyły m.in.: zasad prowadzenia ewidencji dróg i mostów, problemów prawnych zajęcia pasa drogowego, wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem oraz administrowaniem pasem drogowym ze szczególnym uwzględnieniem dróg publicznych.

drogowego, przeprowadzano, jak wyjaśnił Kierownik, w ramach kontroli okresowych wynikających z przepisów Prawa budowlanego oraz w trakcie objazdów dróg.

(dowód: akta kontroli str. 148-152)

Objazdów dokonywał majster drogowy oraz podmiot zewnętrzny. W dziennikach odnotowano zauważone usterki, braki i uszkodzenia wraz z podaniem ich lokalizacji oraz zalecenia pokontrolne. We wszystkich przypadkach określono termin wykonania zalecenia oraz rzeczywistą datę realizacji. Zarządca drogi nie wprowadził procedur dotyczących częstotliwości objazdów dróg, w tym przeglądów oznakowania i terminów usuwania stwierdzonych nieprawidłowości. Jak wyjaśnił Kierownik, w jednostce prowadzone były książki objazdu dróg, w których istotne sprawy z przeprowadzanych objazdów odnotowywano dwa razy w miesiącu, a dotyczące starodroży - nie rzadziej niż raz w tygodniu. Ponadto wskazał, że w przypadku zgłoszeń zdarzeń drogowych PZD na bieżąco, w ciągu doby, podejmował czynności zabezpieczające oraz naprawcze siłami własnymi.

W trakcie przeprowadzonych oględzin przejętych starodroży stwierdzono, że wszystkie zalecenia dotyczące usunięcia nieprawidłowości, odnotowane w dziennikach objazdów dróg oraz protokołach kontroli okresowych zostały zrealizowane lub zaplanowane do wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 180-183, 257-260, 457-469, 597-603)

1.4.2. Przejęte odcinki starodroży zostały włączone do przebiegu istniejących dróg powiatowych nr 4910P (dawna droga DK5) oraz 5532P (dawne drogi DK5 i DK36). Ewidencja starodroży, o której mowa w art. 10 ust. 11 oraz art. 20 pkt 9 ustawy o drogach, formą i zakresem odpowiadała wzorom określonym w załącznikach do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹³. Ewidencja prowadzona była w formie elektronicznej¹⁴. Osobą upoważnioną do dokonywania wpisów do książek dróg był Kierownik. PZD posiadał opracowaną mapę techniczno-eksploatacyjną sieci dróg powiatowych, która została sporządzona z wykorzystaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 do tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 148-152, 330, 387-604)

Zarząd w ramach kontroli okresowych wynikających z Prawa budowlanego dokonywał automatycznej oceny stanu nawierzchni z wykorzystaniem technologii LCMS¹⁵, która umożliwiała wykonanie wysokiej rozdzielczości obrazu 3D nawierzchni drogowej. Uzyskany obraz pozwalał na wykrywanie uszkodzeń nawierzchni (w tym ich szerokości i głębokości). Stan ogólny nawierzchni starodroży mieścił się w klasie B¹⁶, stan spękań nawierzchni w klasie A, natomiast stan skoleinowania nawierzchni drogi 4910P w klasie A, a drogi 5532P w zależności od odcinka w klasie A, B lub C. Uzyskane wyniki diagnostyczne zostały wykorzystane do opracowania atlasu sieci drogowej stanu nawierzchni jezdni dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 315-328)

1.4.3. Plan Rozwoju Sieci Drogowej Powiatu Rawickiego na lata 2014-2020, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach, został opracowany w lutym 2015 r. Ujęto w nim m.in. diagnozę stanu dróg powiatowych oraz możliwości jej rozwoju

¹³ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

¹⁴ Program Rodman wersja 5.21.0

¹⁵ Laser Crack Measurement System.

¹⁶ W czterostopniowej klasie A,B,C,D, gdzie A jest klasą najwyższą, wg wytycznych: „Diagnostyka stanu nawierzchni i jej elementów” wprowadzonych zarządzeniem nr 34 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 kwietnia 2015 r. oraz zarządzeniem nr 60 z dnia 2 grudnia 2015 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów.

oraz priorytety, cele strategiczne i kierunki działania. Ponadto w opracowaniu przyjęto również Wieloletni Plan Inwestycyjno-finansowy na lata 2014-2020 z określeniem okresu realizacji inwestycji, spodziewanych kosztów oraz źródeł finansowania. Nieopracowanie nowego planu lub aktualizacji obowiązującego, uwzględniającej przejście do sieci dróg powiatowych odcinków starodroży, Kierownik wyjaśnił dobrym stanem technicznym tych odcinków, ich oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 257-260, 331-338)

W latach 2016-2017, po przejęciu starodroży, PZD nie planował środków finansowych na ich budowę, przebudowę i remonty. Nie ponosił również z tego tytułu żadnych kosztów. W 2016 r. na bieżące utrzymanie starodroży wydano 37,5 tys. zł, a w 2017 r. - 30,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-9)

1.4.4. W związku ze zmianą zarządcy drogi nastąpiło wypowiedzenie nieobowiązujących decyzji i wydanie nowych, ze wskazaniem PZD jako podmiotu uprawnionego do pobierania opłat za umieszczenie w pasie drogowym przejętych starodroży urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Zarząd wydał w 2016 r. 18 decyzji zezwalających na umieszczenie takich urządzeń i z tego tytułu uzyskał łącznie: w 2016 r. 7,9 tys. zł, a w 2017 r. 9,0 tys. zł. Wysokość stawek opłat rocznych za umieszczenie urządzeń oraz sposób wyliczenia opłat były zgodne z zasadami i poziomem stawek przyjętych przez Radę Powiatu Rawickiego¹⁷.

PZD nie stwierdził przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, w tym usytuowania reklam.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 343-346)

1.5. Zarząd nie realizował na starodrożach zadań związanych z prowadzeniem pomiarów natężenia ruchu, o których mowa w art. 20 pkt 15 ustawy o drogach, ponieważ, jak wyjaśnił Kierownik, pomiary takie zaplanowano na 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 151)

1.6. PZD terminowo, zgodnie z § 2 ust. 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, przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad roczne sprawozdania o sieci dróg publicznych na terenie powiatu. W sprawozdaniu za 2016 r. uwidoczniło przejęte w tym roku starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 62-94)

1.7. Wszystkie przejęte drogi zostały ujęte i wycenione w ewidencji środków trwałych PZD w klasyfikacji rodzajowej (KST) – 220. Wartość dodanego odcinka do drogi 4910P wyniosła 5.021,3 tys. zł a do drogi 5532P - 3.347,5 tys. zł. Całkowita wartość po zwiększeniu wyniosła 6.190,1 tys. zł dla drogi 4910P oraz 9.784,1 tys. zł dla drogi 5532P. Wartości te zostały ustalone na podstawie podziału wartości środka trwałego przekazanego odcinka drogi wycenionego przez Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich, w protokole PT. W ewidencji tej nie ujęto natomiast wartości gruntów pod przejętymi starodrożami.

(dowód: akta kontroli str. 95-105, 179, 233-247)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

¹⁷ Uchwała Nr XI/1002/2007 Rady Powiatu Rawickiego z 27 września 2007 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg powiatowych, dla których zarządcą jest Powiat Rawicki na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

¹⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583

1. PZD w 2016 r. nie zapewnił przeprowadzenia kontroli starodroży, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (pięcioletniej). Przejęte odcinki zostały w tym roku poddane wyłącznie kontroli stanu technicznego, określonej w art. 62 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy (rocznej), a poprzednia kontrola pięcioletnia miała miejsce w 2009 r.

Kierownik podał, że przejęte starodroża zostały włączone do istniejących odcinków dróg powiatowych, których kontrole stanu technicznego przeprowadzano wg ustalonego wcześniej harmonogramu. Pominięcie przeprowadzenia w 2016 roku wymaganej kontroli pięcioletniej wyjaśnił przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 261- 314, 329, 385- 386)

2. W ewidencji środków trwałych PZD nie ujęto wartości gruntów, po których przebiegały starodroża, co naruszało art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹, w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 15 tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami: m.in. powiatowe 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. rzetelnie, przy czym uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Kierownik wyjaśnił, że ewidencja środków trwałych nie zawierała wartości gruntów, gdyż do dnia dzisiejszego Powiat Rawicki nie otrzymał od poprzedniego właściciela żadnych dokumentów księgowych ani ewidencyjnych dotyczących tych gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 95-105, 176-179)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność PZD w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Dla przejętych odcinków starodroży ustalone zostały stałe organizacje ruchu, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁰. W wyniku oględzin starodroży (odcinek drogi 5532P o długości 2,891 km oraz drogi 4910P o długości 1,371 km) ustalono, że stan techniczny (m.in. stabilizacja i czytelność) oznakowania poziomego i pionowego był prawidłowy, a jego lokalizacja była zgodna z projektami stałej organizacji ruchu. Nie stwierdzono występowania znaków niewynikających z tych projektów. W trakcie oględzin przeprowadzono również szczegółowe badanie 20 znaków pod kątem prawidłowości ich umieszczenia. Wszystkie zbadane znaki (z wyjątkiem jednego na drodze 4910P, którego odległość dolnej krawędzi tarczy od poziomu jezdni wyniosła 1,9 m) były prawidłowo umieszczone²¹. Ponadto wszystkie ww. znaki były znakami drogowymi średnimi (S), posiadały folię

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: rozporządzenie o zarządzaniu ruchem.

²¹ Zgodnie z zasadami wynikającym z punktu 1.5.3 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczenia na drogach (Dz. U. nr 220, poz. 2181 ze zm.), dalej rozporządzenie MI z 3 lipca 2003 r.

odblaskową I lub II generacji, nie były zabrudzone ani wypłowiałe i były umieszczone w widocznych miejscach. Na drodze 5532P wystąpił przypadek zagęszczenia znaków²².

Stan nawierzchni badanego odcinka drogi 4910P oraz drogi 5532P na odcinku od km 0+400 do km 2+894 był dobry. Natomiast na odcinku drogi 5532P od km 0+020 do km 0+400 stan ten był ostrzegawczy, z uwagi na spękania poprzeczne. Na drodze 5532P w km 0+855 str. P na skrzyżowaniu wystąpiło uszkodzenie nawierzchni w postaci spękania siatkowego i miejscowego ubytku. W trakcie oględzin ekipa interwencyjna PZD przystąpiła do wyrównania krawędzi ubytku, oczyszczenia i wypełnienia go masą na zimno. Do czasu zakończenia oględzin wykonano wszystkie prace naprawcze.

Chodniki wykonane były z betonowej kostki brukowej, bez widocznych odkształceń w profilu podłużnym i poprzecznym. Występował miejscami piasek stanowiący pozostałość zimowego utrzymania. Nie stwierdzono ograniczenia widoczności znaków pionowych przez zieleń przydrożną. W pasie drogowym nie stwierdzono również żadnych reklam ani żadnych urządzeń świetlnych.

W trakcie oględzin nie stwierdzono widocznych zastoisk wodnych, na drodze nie zalegał śnieg ani błoto pośniegowe. Nie stwierdzono również śliskości drogi. Odwodnienie powierzchniowe drogi wykonano w formie ścieków przykrawężnikowych oraz wpustów do kanalizacji deszczowej lub rowów przydrożnych.

Sygnalizacja świetlna umiejscowiona była na skrzyżowaniu ul. Sarnowskiej i Poznańskiej w Rawiczu (km 0+534 drogi 5532P). Prowadzony był dla niej dziennik eksploatacji, odnotowywano w nim dane ewidencyjne i techniczne oraz informacje dotyczące pracy i awarii sygnalizacji, bieżące kontrole i wykonywanie pomiarów. Sygnalizacja funkcjonowała zgodnie z zatwierdzonym projektem.

(dowód: akta kontroli str. 180-232, 348-384)

Do czasu zakończenia kontroli NIK niewłaściwie usytuowane znaki pionowe zostały umieszczone na prawidłowej wysokości i w odległości. Natomiast odcinek o ostrzegawczym stanie nawierzchni, wg wyjaśnień Kierownika, zostanie wyremontowany do czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 257-260)

2.2. W latach 2014-2017 na przejętych starodrożach miały miejsce łącznie trzy wypadki (dwa w 2016 i jeden w 2017 r.) oraz 36 kolizji (dziewięć w 2014, dwie w 2015, osiem w 2016 oraz 17 w 2017 r.), w których trzy osoby zostały ranne. PZD co roku otrzymywało informacje z Komendy Powiatowej Policji w Rawiczu (dalej: KPP) dotyczące statystyki wypadków i kolizji na zarządzanych drogach. Kierownik wyjaśnił, że na posiedzeniach Komisji Organizacji Ruchu Drogowego przy Staroście Rawickim analizowano przekazywane przez KPP ww. dane, w wyniku których nie zdecydowano jednak o wprowadzaniu zmian w organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 106-122, 162-163)

2.3. W okresie objętym kontrolą PZD nie wydawał zezwoleń na zajęcie pasa drogowego starodroży, wymagającego wprowadzenia czasowej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 339-342)

2.4. W latach 2016-2017 KPP skierowała jeden wniosek o przesunięcie jednego znaku na przejętym starodrożu (droga 5532P), co zostało przez Zarząd wykonane. Żadne inne skargi czy wnioski dotyczące poprawy lub zmiany stanu oznakowania drogi i organizacji ruchu, niewłaściwego stanu drogi, nieprawidłowej lokalizacji

²² Odległość pomiędzy znakiem F-10 (km 0+602) a znakiem A-29 + D-2 (km 0+595) na odcinku drogi o dopuszczalnej prędkości do 50 km/h, wyniosła 7 - zamiast 10 - metrów (punkt 1.5.2 załącznika nr 1 do rozporządzenia MI z 3 lipca 2003 r.)

reklam w pasie drogowym, nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym nie wpłynęły do PZD w ww. okresie.

(dowód: akta kontroli str. 108, 180-232, 368-384)

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. Bezpośredni nadzór nad wykonywaniem wszystkich powierzonych PZD zadań sprawował Kierownik. W Zarządzie nie opracowano pisemnych procedur wewnętrznych związanych z nadzorem nad zarządzaniem przejętymi drogami. Wszystkie zadania komórek organizacyjnych zostały zawarte w regulaminie organizacyjnym i statucie PZD. Kierownik wyjaśnił, że w Zarządzie wypracowano praktykę dokonywania objazdów dróg (w tym przejętych starodroży) co najmniej raz w miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 50-59, 162)

W PZD ustanowiono system kontroli zarządczej, o którym mowa w art. 68-69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³. Poszczególne cele kontroli zarządczej nie obejmowały swym zakresem spraw związanych wyłącznie z zarządzaniem przejętymi starodrożami ale dotyczyły wszystkich dróg (w 2015 i 2016 r.) albo odcinka drogi podlegającego przebudowie (2017 r.)²⁴. Określone zostały ryzyka jakie mogą wystąpić i ich analizy, mechanizmy kontroli oraz wskazano osoby odpowiedzialne za monitoring ryzyk. Kierownik wyjaśnił, że w obszarze zarządzania przejętymi starodrożami nie zidentyfikowano żadnych ryzyk, ponieważ przekazane drogi były w dobrym stanie technicznym, co potwierdzają okresowe przeglądy dróg, a on sam sprawuje on stały nadzór nad pracownikami wykonującymi te zadania.

(dowód: akta kontroli str. 128-144, 162)

Z informacji uzyskanych od Starosty wynikało, że starodroża po przejęciu zostały sprawdzone pod kątem oznakowania pionowego i poziomego wspólnie z Komisją Organizacji Ruchu Drogowego przy Starościu, a stan tych dróg Kierownik omówił na posiedzeniu Zarządu Powiatu Rawickiego. Starosta poinformował również, że jako organ zarządzający ruchem przeprowadzał kontrole, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, w wyniku których nie wydał żadnych zaleceń pokontrolnych. Działalność w zakresie realizacji zadań zarządcy dróg przez PZD była poddawana nadzorowi ze Starosty, poprzez coroczne przedstawianie oceny stanu dróg powiatowych na posiedzeniu zarządu powiatu. Starosta dodał również, że osobiście dokonywał objazdu dróg i na bieżąco informował Kierownika o swoich spostrzeżeniach.

(dowód: akta kontroli str. 126)

3.2. Sprawy związane z zarządzaniem przez PZD drogami nie były w kontrolowanym okresie przedmiotem audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej lub zewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 145-147)

²³ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

²⁴ Jako cele kontroli zarządczej w PZD wskazano: Wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z prawem w 2015 r., utrzymanie dróg w stanie zapewniającym bezpieczne korzystanie uczestnikom ruchu drogowego w 2016 r. oraz przebudowę drogi powiatowej nr 4910P Poniec-Rawicz w 2017 r.

3.3. Sprawy organizacji ruchu na drogach zarządzanych przez PZD nie były w okresie objętym kontrolą przedmiotem oceny organu nadzorującego zarządzanie ruchem na drogach (tj. Wojewody Wielkopolski).

(dowód: akta kontroli str. 163)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PZD w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) terminowego przeprowadzania okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawa budowlanego,
- 2) ustalenia wartości gruntów pod przejętymi starodrożkami i ujęcia ich w ewidencji środków trwałych.

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
wykonania wniosków*

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

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

Poznań, 7 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Tomasz Otworowski
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
Bartosz Tomczyk

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

specjalista kontroli państwowej

.....