



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.031.03.2017

P/17/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/075 - Organizacja ruchu i utrzymania dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Ryszard Puchała, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWR/26/218 z dnia 10 stycznia 2018 r. 2. Paweł Matuszak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWR/16/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe we Wrocławiu (dalej: „Starostwo”), ul. T. Kościuszki 131, 50-440 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starostą Powiatu Wrocławskiego jest od dnia 15 listopada 2013 r. Pan Roman Potocki (dalej: „Starosta”). (dowód: akta kontroli str. 232)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Zarząd Powiatu Wrocławskiego, jako zarządca dróg powiatowych, obowiązany był do zapewnienia właściwej organizacji ruchu i utrzymania dwóch odcinków byłych dróg krajowych (DK35 i DK8) o łącznej długości 10,514 km, przejętych w grudniu 2015 r. na mocy art. 10 ust. 5 i 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych*² (dalej: „ustawa o drogach publicznych”), które po wybudowaniu nowych odcinków dróg krajowych, tj. obwodnicy Tyńca Małego w ciągu drogi DK35 oraz Autostradowej Obwodnicy Wrocławia z łącznikiem Kobierzyce, stały się drogami powiatowymi. Jednakże w działalności Starostwa w tym zakresie stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in. na niesporządzeniu planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 *ustawy o drogach publicznych*. Ponadto, pomimo wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o *księgach wieczystych i hipotece*³, obowiązku właściciela nieruchomości do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej, Starostwo nie realizowało tego zadania w odniesieniu do przejętych odcinków byłych dróg DK8 oraz DK35. W przypadku siedmiu działek w obrębie Tyniec Mały, po których przebiega dawna droga DK35, nie podjęto działań w celu założenia dla nich ksiąg wieczystych. Przejęte odcinki dróg nie posiadały nadanych numerów ewidencyjnych oraz nie były ujęte w ewidencji gruntów i budynków. Stanowiło to naruszenie art. 22

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 Dz. U. z 2017 r., poz. 2222, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1007, ze zm.

ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*⁴, nakładającego na właścicieli nieruchomości obowiązek zgłaszania zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian.

Starostwo, pomimo obowiązku wynikającego z § 9 ust. 1 pkt 1-3 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 tunelom*⁵, nie prowadziło na bieżąco dokumentacji wymaganej ww. przepisem, tj. książek dróg, dzienników objazdów, map techniczno-eksploatacyjnych dróg. W okresie objętym kontrolą nie ujęto przejętych odcinków dróg w księgach rachunkowych Starostwa, pomimo iż z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁶, wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów.

Organizacja ruchu starodroży tylko w niewielkiej części, dotyczącej odcinka o długości 1,7 km, stanowiącego 16% przejętych dróg, opierała się na aktualnej, opracowanej już przez Starostwo dokumentacji. W przeważającej części, tj. dla dróg o długości około 6 km, dokumentacja organizacji ruchu opracowana została w okresie, gdy funkcję zarządcy drogi pełniła Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu, natomiast dla odcinka drogi DK8 o długości około 2 km nie dysponowano zatwierdzonym projektem organizacji ruchu. Stanowiło to naruszenie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*⁷ (dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach”) oraz z art. 20 pkt 5 ustawy o drogach publicznych.

Starostwo, jako organ zarządzający ruchem, nie realizowało obowiązku, wynikającego z przepisu § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, 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.

Starostwo, po przejęciu starodroży, nie przeprowadzało także okresowych, wykonywanych co najmniej raz w roku, kontroli tych dróg, tj. kontroli o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁸ (dalej: „ustawa Prawo budowlane”). Nie realizowano również obowiązku wykonywania okresowej kontroli tych dróg, ustalonego odrębnie w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych.

Po przejęciu w zarząd przedmiotowych odcinków dróg, Starostwo nie podjęło działań mających na celu aktualizację danych zawartych w decyzjach administracyjnych dotyczących zajęcia pasa drogowego, wydanych przez ich poprzednich zarządców (Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad), w celem

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 2101, ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 395.

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 784.

⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1332, ze zm.

pozyskiwania należnych opłat z tytułu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego i określającej wysokość opłaty z tego tytułu. W konsekwencji, część należnych Starostwu opłat z tego tytułu nadal wpływała na konto Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: „GDDKiA”).

Stwierdzone w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości świadczą, w ocenie NIK, że w Starostwie nie zapewniono funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w przedmiotowym obszarze. W okresie objętym kontrolą nie zidentyfikowano ryzyka dotyczącego zagadnień związanych z zarządzaniem drogami, w tym przejętymi ich odcinkami.

Natomiast na pozytywne podkreślenie zasługuje fakt, iż przejęte przez Starostwo odcinki starodroży pozostawały w ogólnie dobrym stanie technicznym, a ich bieżące utrzymanie przez służby Starostwa nie budziło zastrzeżeń. Nawierzchnia tych dróg, poza niewielkim odcinkiem, znajdowała się w dobrym stanie technicznym, a oznakowanie, pionowe i poziome, było czytelne i sprawne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych dróg

*Opis stanu
faktycznego*

1.1. Po wybudowaniu⁹ nowych odcinków dróg krajowych obwodnicy Tyńca Małego w ciągu drogi DK35 oraz Autostradowej Obwodnicy Wrocławia z łącznikiem Kobierzyce, nastąpiło¹⁰ przejęcie przez Powiat Wrocławski dwóch odcinków dawnych dróg krajowych, tzn.: [1] DK35 od ronda łączącego obecną DK35 z Autostradową Obwodnicą Wrocławia w miejscowości Tyniec Mały, do ronda z obecną DK35 w miejscowości Tyniec Mały – o długości 3,811 km¹¹, oraz [2] DK8 od węzła Autostradowej Obwodnicy Wrocławia S8/DK8 w miejscowości Magnice do skrzyżowania z DK35 w miejscowości Bielany Wrocławskie o długości 6,703 km.

Poprzednio, zarządcami powyższych odcinków dróg byli: GDDKiA, następnie Gmina Kobierzyce, oraz w dalszej kolejności Dolnośląska Służbę Dróg i Kolei we Wrocławiu (dalej: „DSDiK”).

W żadnym przypadku, tj. zarówno przy zmianie zarządcy tych odcinków dróg, jak i z czynności przekazywania między instytucjami przynależnej tym drogom dokumentacji oraz przy przekazywaniu spraw i majątku, nie sporządzano dokumentacji z przekazania, np. w postaci protokołów zdawczo-odbiorczych. W konsekwencji, wykonujący obowiązki tak zarządcy drogi jak i organu zarządzającego ruchem, Starostwo nie dysponowało kompletną, obejmującą całość przejętych odcinków, dokumentacją. Starostwo nie posiadało m.in. książek drogi¹², map, dzienników objazdów, projektów organizacji ruchu dla części przejętych dróg.

Pełniąca obowiązki Dyrektora Wydziału Dróg i Transportu Starostwa wskazała, że z dniem 21 grudnia 2015 r. Starostwo zaczęło realizować obowiązki zarządcy tych

⁹ Przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad.

¹⁰ Z dniem 21 grudnia 2015 r., w wyniku wejścia w życie uchwały nr XVII/428/15 z dnia 26 listopada 2015 r. Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie pozbawienia odcinków dróg kategorii dróg wojewódzkich, zarządcą tych odcinków dróg stał się, z mocy prawa, Zarząd Powiatu Wrocławskiego, zaś organem zarządzającym ruchem Starosta. O zamiarze podjęcia takich uchwał Zarząd Województwa Dolnośląskiego poinformował Starostwo.

¹¹ Dalej: „dawna DK35”.

¹² Do dnia 30 stycznia 2018 r. – od tego czasu dysponowano kopią oryginalnych książek drogi.

dróg, w tym w zakresie utrzymania zimowego w sezonie 2015/2016, oraz obowiązki organu zarządzającego ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 20-23, 26-29, 234-236, 303-314, 320-335, 395-397)

1.2. Według stanu na 30 stycznia 2018 r. nie dokonano aktualizacji wpisów w księgach wieczystych, dotyczących prawa własności gruntów, po których przebiegają przejęte przez Starostwo odcinki dróg.

Odcinek dawnej drogi krajowej DK8 znajduje się na dwunastu działkach w obrębie Bielany Wrocławskie, dwudziestu ośmiu działkach w obrębie Domasław oraz sześciu w obrębie Magnice. Ujawnionym w ewidencji gruntów właścicielem tych działek jest Skarb Państwa, a dla tych działek założono księgi wieczyste¹³.

W przypadku dawnej drogi krajowej DK35, przejęty odcinek położony jest na dwudziestu sześciu działkach w obrębie Tyniec Mały¹⁴. W ewidencji gruntów i budynków jako właściciel widnieje Skarb Państwa - GDDKiA. W odniesieniu do siedmiu działek¹⁵ pod dawną drogą DK35, ze względu na niekompletność przejętej dokumentacji, Starostwo nie dysponowało informacjami o numerach ksiąg wieczystych.

(dowód: akta kontroli str. 220-224, 343-397)

1.3. W strukturze Starostwa wydzielono Wydział Dróg i Transportu (dalej: „WDiT”), tj. komórkę organizacyjną dla której przewidziano zadania związane z zarządzaniem drogami, jak i zadania właściwe dla organu zarządzającego ruchem¹⁶. Czynności zarządcy dróg wykonywało 14. pracowników, w tym trzech pracowników Obwodu Drogowego w Mirosławicach oraz trzech pracowników Obwodu Drogowego w Sulimowie. Dwóm pracownikom przypisano czynności właściwe dla zadań organu zarządzającego ruchem.

Wśród pracowników WDiT jedna osoba legitymowała się uprawnieniami budowlanymi w specjalności inżynierskiej drogowej bez ograniczeń, dwie osoby posiadały przygotowanie zawodowe uprawniające do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg, jedna osoba posiada przygotowanie zawodowe uprawniające do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie sieci i instalacji sanitarnej. Pracownicy WDiT

¹³ Informacje o działkach przekazała Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu w dniu 13 stycznia 2016 r.

¹⁴ Poprzedni zarządca drogi, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, nie przekazał wykazu działek Starostwu, które we własnym zakresie sporządziło ich zestawienie.

¹⁵ Dotyczy to działek w obrębie Tyniec Mały o numerach: 125/14 o powierzchni 2,1700 ha, 125/19 o powierzchni 2,7100 ha, 125/22 o powierzchni 0,3463 ha, 125/26 o powierzchni 0,2909 ha, 127/8 o powierzchni 0,088 ha, 421/2 o powierzchni 0,0500 ha.

¹⁶ Do zadań WDiT należało m.in. [1] zarządzanie drogami powiatowymi, [2] opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowych oraz planów finansowania budowy, utrzymania oraz ochrony dróg i obiektów mostowych, [3] pełnienia funkcji inwestora, [4] wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz na zjazd z dróg, [5] prowadzenia ewidencji dróg i drogowych obiektów mostowych, [6] budowy modernizacji, utrzymania i ochrony skrzyżowań z drogami gminnymi wewnętrznymi, [7] orzekania o przywróceniu pasa drogowego lub zarezerwowanego terenu do stanu poprzedniego, [8] wyrażania zgody na usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze w odległości mniejszej niż określona w przepisach, [9] zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych, [10] wydawania zezwoleń na zawody sportowe i inne imprezy które powodują utrudnienia ruchu oraz uzgadniania organizacji imprez o charakterze religijnym.

uczestniczyli w związanych z wykonywanymi czynnościami, specjalistycznych szkoleniach zawodowych¹⁷.

Odnosząc się do stanu kadrowego WDiT, Wicestarosta Powiatu Wrocławskiego wskazał, że dostrzega potrzebę wzmocnienia kadrowego o wykwalifikowanych pracowników posiadających uprawnienia do realizacji przeglądów technicznych dróg, podstawowych oraz rozszerzonych.

(dowód: akta kontroli str. 6-19, 33-76, 402-404, 406-409)

1.4. W Starostwie nie opracowano wewnętrznych procedur, przepisów dotyczących sposobu realizacji obowiązków zarządcy drogi, wskazanych w art. 20 *ustawy o drogach publicznych*. Nieuregulowane pozostawały kwestie częstotliwości i sposobu przeprowadzania i dokumentowania objazdów dróg powiatowych, sposobu zorganizowania i dokumentowania wymaganych prawem przeglądów stanu technicznego dróg, prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych.

1.4.1. W okresie sprawowania zarządu nad przedmiotowymi odcinkami dróg, tj. od grudnia 2015 r. do stycznia 2018 r. Starostwo nie przeprowadzało okresowych kontroli stanu przejeżdżanych dróg, tj. kontroli o których mowa w art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych*, jak również przewidzianych w art. 62 *ustawy Prawo budowlane* (corocznych oraz przeprowadzanych raz na pięć lat). Również w dokumentacji dotyczącej starodroży, przekazanej przez poprzednich zarządców, nie było żadnych informacji o przeprowadzeniu przez nich wzmiankowanych kontroli.

Brak dokumentacji poświadczającej wykonanie przedmiotowych przeglądów, w odpowiednim zakresie i przez osoby posiadające wymagane uprawnienia, potwierdziła p.o. Dyrektora WDiT stwierdzając jednocześnie, że czynności kontrolne prowadzono na drogach będących w zasobie powiatu w formie objazdów dokumentowanych zapisami w tzw. „Dzienniku czynności pracy Obwodu Drogowego” (w tym przypadku Obwodu w Mirosławicach).

Wicestarosta Powiatu Wrocławskiego wskazał, że w Starostwie na bieżąco realizowane są zadania wynikające z obowiązków zarządcy dróg. Z wyjaśnień tych wynika także, że Starostwo zapewnia właściwy poziom przydatności do użytkowania i odpowiedni stan techniczny tych dróg co oznacza między innymi prowadzenie bieżących przeglądów stanu technicznego tych dróg.

Według Wicestarosty Powiatu Wrocławskiego wynikało, że przyczyną dla której nie prowadzono przeglądów w odpowiedniej formie i zakresie był brak w Starostwie odpowiednio wykwalifikowanej kadry, legitymujące się uprawnieniami do dokonywania tych czynności. Wicestarosta dodał, że d czasu wzmocnienia ilościowo kadry pracowniczej w tym zakresie, przeglądy stanu technicznego dróg będą zlecane podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 418-420, 436-437)

1.4.2. W kontrolowanym okresie Starostwo, jako zarządca, nie prowadziło dokumentacji ewidencyjnej dla badanych odcinków dróg, tj. dokumentacji o której mowa w § 9 ust. 1 pkt 1-3 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*,

¹⁷ Szkolenia w zakresie nowych przepisów dotyczących budowy dróg na podstawie *ustawy Prawo budowlane*, procedur zmiany organizacji ruchu, wycinki zieleni w pasie drogowym, nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, zamówień publicznych finansowane z funduszy unijnych, udzielania informacji publicznej, organizacji publicznego transportu zbiorowego.

obiektom mostowym i tunelom. W latach 2015-2017, tj. od momentu przejęcia zarządu nad tymi drogami, nie pozyskano od poprzedniego zarządcy ani też nie założono na nowo książek dróg, dzienników objazdów dróg, brakowało kompletu map techniczno-eksploatacyjnych. Zaistniałą sytuację tłumaczono przekazaniem do Starostwa niekompletnej dokumentacji przedmiotowych odcinków dróg przez poprzedniego zarządcę, tj. DSDiK. W wyniku podjętych w toku kontroli NIK działań, w dniu 30 stycznia 2018 r. Starostwo pozyskało elektroniczne kopie założonych i prowadzonych przez GDDKiA książek drogi obejmujących również oba kontrolowane odcinki. Przedstawiona dokumentacja (wydruk) nie obejmowała zdarzeń mających miejsce na przedmiotowych odcinkach dróg w latach 2015-2018¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 436)

1.4.3. Starostwo nie posiadało planu rozwoju sieci drogowej. Wydatki związane z drogownictwem ujmowane były w budżecie Starostwa w Wieloletniej Prognozie Finansowej jako „Budowa i modernizacja dróg Powiatowych” w łącznej kwocie bez specyfikacji poszczególnych zadań.

Wydatki budżetu Powiatu Wrocławskiego w zakresie budowy, rozbudowy i remontów dróg wynosiły: w 2014 r. 105 736 tys. zł, w 2015 r. 103 456 tys. zł, w 2016 r. 99 313 tys. zł, w 2017 r. 103 867 tys. zł. Starostwo zarządzało w 2014 r. drogami o długości 586,3 km, w 2015 r. zarządzano drogami o łącznej długości 592,0 km dróg, w tym starodroży 10,5 km, w 2016 r. zarządzano 580,5 km dróg, w tym starodroży 10,5 km. W 2017 r. zarządzano drogami o łącznej długości 580,5 tys. km, w tym starodroży 10,5 km. W latach 2014-2017 na budowę i przebudowę zaplanowano środki w kwocie 86 920 tys. zł, a wydatkowano 66 665 tys. zł, na remonty zaplanowano wydatki w kwocie 14 384 tys. zł, a wydatkowano 11 388 tys. zł. Na bieżące utrzymanie zaplanowano w tym okresie wydatki w kwocie 17 280 tys. zł, a wydatkowano 7 226 tys. zł.

W zakresie finansowania przejętych odcinków dróg, w 2017 r. kosztem 1 382 tys. zł przeprowadzono przebudowę byłej drogi DK35 w okolicy Tyńca Małego w ramach zadania pn. Modernizacja drogi powiatowej – ulicy Wrocławskiej i Świdnickiej. Modernizacji poddano odcinek byłej DK35 o długości 1,76 km od ulicy Dolnej do ulicy Szkolnej.

Do wykonania w roku 2018 zaplanowano wykonanie nowej nawierzchni na odcinku dawnej DK8 o długości 1,2 km (od końca miejscowości Domasław do początku miejscowości Bielany Wrocławskie). Koszt zadania oszacowano na 500,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 77-80, 227-228, 398-401)

1.4.4. W posiadaniu Starostwa znajdowały się ogółem 42 decyzje administracyjne dotyczące zajętości pasa drogowego (32) i umieszczenia w nim urządzeń (10), które zostały wydane przez poprzednich zarządców omawianych odcinków dróg, tj. GDDKiA. W wyniku zmiany zarządcy dane zawarte w tych decyzjach¹⁹ (w zakresie strony postępowania, tj. instytucji uprawnionej do poboru opłat, wielkości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego lub umieszczenie w nim urządzeń) z chwilą przejęcia przedmiotowych odcinków dróg przez Powiat Wrocławski uległy dezaktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 418-420)

¹⁸ Analiza zapisów obu książek drogi wykazała że ostatnia aktualizacja danych w tych dokumentach miała miejsce w 2012 r.

¹⁹ A w szczególności jej numeru rachunku bankowego.

Starostwo, jako zarządca dróg, wydało ogółem 17 decyzji dotyczących zajęcia pasa drogowego lub umieszczenia w nim wspomnianych wyżej urządzeń na byłych DK8 i DK35²⁰. Kontrola czterech, wybranych losowo, takich decyzji wykazała, że postępowania administracyjne były prowadzone prawidłowo, decyzje posiadały elementy obligatoryjne decyzji administracyjnej, określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²¹ (dalej: „k.p.a.”). Ponadto stwierdzono, że przy wyliczeniu opłat zastosowano prawidłową kwalifikację typu zajętości pasa drogowego jak również właściwe, wynikające z właściwej uchwały Rady Powiatu Wrocławskiego, stawki opłat. W analizowanych przypadkach opłaty za zajęcie pasa drogowego były wnoszone przez zobowiązanych na rzecz Powiatu Wrocławskiego. W wyniku realizacji obowiązków nałożonych przedmiotowymi decyzjami na rachunek Starostwa wpłynęło 14 171,18 zł.

(dowód: akta kontroli str. 466-487)

1.5. W kontrolowanym okresie wykonano jeden pomiar natężenia ruchu na badanych odcinkach dróg. Pomiar wykonano w 2016 r. na dawnej drodze DK8 w miejscowości Domasław w ciągu ul. Wrocławskiej. Średnia arytmetyczna liczby pojazdów z dwóch dni pomiarów wynosiła 12 755 pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 77-81)

1.6. Informacje statystyczne o sieci dróg publicznych Powiatu Wrocławskiego za lata 2015 i 2016 przekazano do GDDKiA odpowiednio za pismem z dnia 28 marca 2016 r. i 28 marca 2017 r., tj. z dochowaniem terminu wynikającego z § 3 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 promach*²². W informacji statystycznej za rok 2016 wykazano zwiększenie stanu zarządzanych dróg o 44,411 km gdzie, jak wskazała p.o. Dyrektora WDiT, uwzględniono zwiększenie liczby kilometrów dróg wynikające z przejęcia odcinków byłych dróg krajowych DK8 i DK35.

(dowód: akta kontroli str. 548-515)

1.7. Skarbnik Powiatu Wrocławskiego poinformowała, że przejęte przez Starostwo odcinki dróg DK8 i DK35 nie znajdują odzwierciedlenia w księgach rachunkowych. Jako przyczynę tego stanu wskazała fakt nieprzekazania dokumentacji z komórki merytorycznej, tj. WDiT. Ponadto Skarbnik Powiatu Wrocławskiego wyjaśniła, że inwentaryzację środków trwałych Powiatu Wrocławskiego przeprowadzała komisja inwentaryzacyjna, której zadaniem było zweryfikowanie majątku tego Powiatu. Tym samym do jej obowiązków należało rzetelne odzwierciedlenie faktycznego stanu.

(dowód: akta kontroli str. 30-32)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Pomimo wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. *o księgach wieczystych i hipotece*, obowiązku właściciela nieruchomości do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej, Starostwo nie zrealizowało tego zadania w odniesieniu do odcinków byłych dróg DK8 oraz DK35. W przypadku siedmiu działek w obrębie Tyniec Mały, po których przebiega przejęta

²⁰ Tj. w okresie od grudnia 2015 r. do 17 stycznia 2018 r.

²¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, ze zm.

²² Dz. U. Nr 67, poz. 583.

przez Starostwo dawna droga DK35, nie podjęto działań w celu założenia dla nich ksiąg wieczystych.

Przejęte odcinki dróg nie posiadały również nadanych, odrębnych numerów ewidencyjnych, oraz nie zostały ujęte w prowadzonej przez Starostwo ewidencji gruntów i budynków. Stanowiło to naruszenie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, nakładających na właścicieli nieruchomości obowiązek zgłaszania zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian.

Ze złożonych przez Wicestarostę Powiatu Wrocławskiego wyjaśnień wynikało, że opóźnienie w aktualizacji danych zawartych w księgach wieczystych, w zakresie zakładania tych ksiąg, jak i w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, wynikało przede wszystkim z trudności z wyjaśnieniem stanu prawnego nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 320-321)

2) W okresie objętym kontrolą nie ujęto przejętych odcinków dróg w księgach rachunkowych Starostwa, pomimo iż z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*, wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów. Zaś art. 17 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Z kolei art. 20 ust. 1 tej samej ustawy stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Natomiast nieujmowanie dróg w księgach rachunkowych stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, a uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Z wyjaśnień złożonych przez Wicestarostę Powiatu Wrocławskiego wynika, że z uwagi na konieczność uregulowania stanu prawnego odcinków dawnych dróg krajowych nr 8 i 35, Wydział Dróg i Transportu nie przekazywał dotychczas informacji dotyczących odzwierciedlenia przedmiotowych dróg w księgach rachunkowych prowadzonych przez Wydział Finansowo-Księgowy.

(dowód: akta kontroli str. 320-321)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia Wicestarosty Powiatu Wrocławskiego nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ z chwilą przejęcia dróg z mocy prawa, należało ten fakt uwzględnić w księgach rachunkowych Starostwa. NIK zwraca uwagę na unormowania prawne dotyczące działania Skarbnika Powiatu Wrocławskiego, jako osoby nadzorującej sprawy finansowe, zawarte w art. 54 i 262 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*²³ oraz art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym*²⁴, obligujące Skarbnika Powiatu Wrocławskiego do rzetelnego działania w zakresie spraw majątkowych Powiatu.

3) Zgodnie z art. 20 pkt 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych*, zarządca, tj. Zarząd Powiatu Wrocławskiego powinien opracować plan rozwoju sieci drogowej. Przejęte

²³ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1868, ze zm.

odcinki starodroży powinny być ujęte w ww. dokumencie. Kontrola wykazała, że Starostwo nie posiadało wspomnianego planu rozwoju sieci drogowej.

P.o. Dyrektora WDIT wyjaśniła, że dane planistyczne w zakresie rozwoju sieci dróg związane są z finansowaniem bieżącego utrzymania oraz inwestycji realizowanych na drogach powiatowych. W czynnościach planistycznych kierowano się potrzebami lokalnych społeczności, powiązaniem z siecią dróg powiatowych, stanem technicznym dróg oraz możliwością pozyskania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych. Priorytetami planistycznymi są nawiązania do sieci dróg wyższych kategorii, likwidacja miejsc niebezpiecznych, poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, korekty pionowe oraz poziome tras dróg na odcinkach niespełniających warunków technicznych, poszerzenia elementów drogi, wzmacniania nawierzchni dróg o dużym udziale ruchu ciężkiego.

W ocenie NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ *ustawa o drogach publicznych* ściśle precyzuje wymóg opracowania i posiadania planu rozwoju sieci dróg, nie dając możliwości odstąpienia od jego opracowania.

(dowód: akta kontroli str. 77-80, 227-228, 398-401)

4) Starostwo, po przejęciu z mocy prawa zarządu nad dwoma odcinkami starych dróg (tzw. starodroży) krajowych o numerach DK35 i DK8 o łącznej długości 10,514 km, nie spowodowało zmiany decyzji administracyjnych dotyczących zajętości pasa drogowego na przejętych drogach. W posiadaniu Starostwa znajdowały się ogółem 42 decyzje administracyjne dotyczące zajętości pasa drogowego (32) i umieszczenia w nim urządzeń (10), które zostały wydane przez poprzednich zarządców omawianych odcinków dróg, tj. GDDKiA. W wyniku zmiany zarządcy dane zawarte w tych decyzjach (w zakresie strony postępowania, tj. instytucji uprawnionej do poboru opłat²⁵, wielkości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego lub umieszczenie w nim urządzeń) z chwilą przejęcia przedmiotowych odcinków dróg przez Powiat Wrocławski uległy dezaktualizacji. W ewidencji księgowej Starostwa nie odnotowano wpływu należnych Powiatowi Wrocławskiemu kwot z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego lub umieszczenie w nim urządzeń²⁶ wskazanych w omawianych decyzjach. Z informacji GDDKiA Oddział we Wrocławiu wynika, że pomimo zmiany organu zarządzającego drogami, opłaty o których mowa²⁷ wpływają regularnie na rachunek GDDKiA. Wysokość naliczonych w przedmiotowych decyzjach opłat cyklicznych, za okres objęty kontrolą, zamykała się kwotą 4 569,12 zł.

Z wyjaśnień złożonych przez p.o. Dyrektora WDIT wynikało, że kwestia funkcjonowania w obrocie prawnym decyzji wydanych przez GDDKiA pozostawała dotychczas nierozstrzygnięta i stanowi obecnie przedmiot szerszej analizy. P.o. Dyrektora WDIT, powołując się na art. 162 k.p.a., stwierdziła również, że Zarząd Powiatu Wrocławskiego nie jest właściwy w przedmiocie wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych przez poprzedniego zarządcę (tym przypadku GDDKiA). Z jej wyjaśnień wynikało, że pomimo upływu 2 lat od objęcia zarządu nad przedmiotowymi odcinkami dróg przez Zarząd Powiatu Wrocławskiego, mające na celu uregulowania tej kwestii działania Starostwa pozostawały bezskuteczne²⁸. Ponadto z wyjaśnień p.o. Dyrektora WDIT wynikało, że

²⁵ W odnośnie numeru rachunku bankowego.

²⁶ Niezwiązanych z ruchem drogowym lub zarządzaniem drogami.

²⁷ Z wyjątkiem pięciu przypadków (pięciu decyzji).

²⁸ Działania takie, z pozytywnym skutkiem, podjęte zostały przez innego zarządcę przedmiotowych odcinków dróg, tj. przez Wójta Gminy Kobierzyce.

Starostwo podjęcie stosowne działania i wystosuje do GDDKiA zapytanie w tej sprawie.

W ocenie NIK brak takich działań, tj. wystąpienie do organu, który wydał pierwotną decyzję, o jej wygaśnięcie, należy ocenić jako działania nierzetelne. Złożone wyjaśnienia w tej kwestii nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ z mocy ustawy o drogach publicznych, Starostwo stało się następcą prawnym ww. decyzji administracyjnych, i w oparciu w wzmiankowany art. 162 k.p.a. powinno poinformować GDDKiA, tj. organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, że decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa, albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony.

(dowód: akta kontroli str. 418-420)

5) W badanym okresie Starostwo, działające w imieniu Zarządu Powiatu Wrocławskiego, jako zarządca dróg publicznych w sposób niewłaściwy wypełniało obowiązki zarządcy drogi, ponieważ:

- nie prowadzono dokumentacji wymaganej przepisem w § 9 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 tunelom. Brakowało prowadzonych na bieżąco ksiąg dróg, dzienników objazdów, map techniczno-eksploatacyjnych dróg;
- nie wykonywano we właściwym zakresie, formie i przez osoby uprawnione przeglądów stanu technicznego dróg o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 62 ustawy Prawo budowlane.

Wyjaśniając zaistniałą sytuację Wicestarosta Powiatu Wrocławskiego, odpowiedzialny za kontrolowaną działalność - podniósł, że przeglądy o których mowa są wykonywane na bieżąco, a fakt ten odnotowuje się w tzw. „Dzienniku czynności pracy Obwodu Drogowego”.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu Wicestarosty Powiatu Wrocławskiego w tej sprawie i zauważa, że kontrole o których mowa wyżej, w szczególności kontrole stanu technicznego obiektów budowlanych prowadzone na podstawie przepisów ustawy Prawo budowlane jest postępowaniem sformalizowanym. Formalizm ten przejawia się m.in. w istnieniu określonych wymogów w zakresie dokumentowania przebiegu czynności kontrolnych, to jest protokolowania czynności kontrolnych wraz z podpisem uprawnionej do prowadzenia tych czynności osoby. Konieczność dokumentacji czynności i zdarzeń zaszłych w postępowaniu warunkowana jest przede wszystkim względami dowodowymi. Właściwe dokumentowanie ustaleń kontroli, faktycznego stanu technicznego obiektu budowlanego wraz z oceną występujących zagrożeń, spełnia istotną funkcję gwarancyjną dla Starostwa wykonującego funkcje zarządcy drogi. Z jednej strony fachowe rozeznanie stanu pozwala na optymalizację podejmowanych decyzji związanych z utrzymaniem dróg, z drugiej zaś, stanowi swoistą ochronę przed możliwymi roszczeniami o charakterze odszkodowawczym lub regresowym kierowanymi wobec Powiatu Wrocławskiego wskutek wystąpienia niepożądanych zdarzeń na zarządzanych drogach.

(dowód: akta kontroli str. 418-420)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, że Starostwo – wykonujące zadania organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych, w tym na przejętych starodrożach – nie dysponowało dokumentacją poświadczającą przeprowadzenie

przez poprzednich zarządców tych dróg obligatoryjnych, okresowych kontroli pięcioletnich, wymaganych przepisami art. 62 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*. W opinii NIK powyższe stanowi o nierzetelnej realizacji zadania zarządcy drogi dotyczącego właściwej dbałości o bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie dotyczącym właściwego utrzymania przejętych dróg.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Starostwo nie dysponowało kompletną, tj. dotyczącą całości przejętych odcinków dróg krajowych dokumentacją organizacji ruchu. W przypadku byłej drogi DK35 organizację ruchu ustalono dla całego odcinka drogi z tym że, od km 113+347 do 114+910 obowiązywał projekt zatwierdzony dnia 22 maja 2017 r. przez Starostę, działającego jako organ zarządzający ruchem, po modernizacji tego odcinka, natomiast w pozostałych częściach przejętej DK35 obowiązywała organizacja ruchu przyjęta przez GDDKiA dnia 19 lutego 2008 r.

W przypadku byłej DK8 dokumentacja dotycząca organizacja ruchu obejmowała odcinek od km 113+347 do km 115+487 (2+140 km w m. Bielany Wrocławskie) – dla pozostałej części (4+563 km w przeważającej części w kierunku od miejscowości Bielany Wrocławskie do miejscowości Magnice) Zarządca nie posiadał dokumentacji o której mowa.

Przeprowadzone oględziny wykazały, że na odcinkach dróg dla których zatwierdzono organizację ruchu, rzeczywiste rozmieszczenie znaków na drodze, tak oznakowania pionowego jak i poziomego, było zgodne z posiadaną przez Urząd Starostwa dokumentacją. W przypadku odcinka dla którego brakowało dokumentacji w postaci zatwierdzonego projektu organizacji ruchu stwierdzono, że oznakowanie rozmieszczono według zasad opisanych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach²⁹.

W toku oględzin stwierdzono ponadto, że stan techniczny oznakowania był dobry, tj. znaki pionowe były czyste, bez odprysków farby czy uszkodzeń folii odbłaskowych. Oznakowanie poziome znajdowało się w stanie odpowiadającym porze zimowej, tj. na obydwu odcinkach zaznaczały się wytarcia oznakowania niepowodujące istotnego pogorszenia czytelności oznakowania.

Nawierzchnia obu odcinków (tak byłej DK8, jak i byłej DK35) znajdowała się w stanie dobrym, za wyjątkiem odcinka od m. Bielany Wrocławskie (przejazd kolejowy) do skrzyżowania z ul. Słoneczną w m. Domasław (ok. 2 km, tj. ok. 20% długości przejętych odcinków ogółem), gdzie nawierzchnia była w stanie niezadowalającym³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 492-497)

2.2. Starostwo przekazywało do GDDKiA dane dotyczące wypadków drogowych na wszystkich drogach powiatowych. Starostwo poinformowało, że nie prowadzono odrębnej ewidencji odnośnie przejętych odcinków dróg DK8 i DK35. Natomiast na wszystkich drogach Powiatu Wrocławskiego odnotowano:

²⁹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

³⁰ Liczne nierówności po wcześniej wykonanych naprawach cząstkowych.

- a) w 2014 r.: 203 wypadki (w których 17 osób poniosło śmierć, a 277 osób odniosło rany), oraz 2004 kolizje;
- b) w 2015 r.: 115 wypadków, w których 40 osób poniosło śmierć, a 71 osób odniosło rany;
- c) w 2016 r.: 34 wypadki (w których cztery osoby zginęły, a 34 osoby odniosły rany), oraz 200 kolizji.

Miejska Komenda Policji we Wrocławiu, obejmująca swoim działaniem drogi Powiatu Wrocławskiego, poinformowała że nie jest w stanie podać danych odnośnie liczby wypadków na przejętych przez Powiat Wrocławski odcinkach dróg krajowych DK8 i DK35, przekazano natomiast informacje dotyczące wypadków na całej długości dróg DK35 i DK8, znajdujące się w obszarze jej właściwości. W latach 2013-2017 na drodze krajowej DK35 było 70 wypadków, zginęło 6 osób, rany odniosło 109 osób, odnotowano 873 kolizje. W tym samym okresie na drodze krajowej DK8 było 91 wypadków, w których 9 osób zginęło, 225 osób odniosło rany, odnotowano 1523 kolizji.

(dowód: akta kontroli str. 77-81, 264-267, 315-319)

2.3. W czasie oględzin prowadzonych w dniu 17 stycznia 2018 r. na przejętych odcinkach dróg drogach nie były prowadzone roboty drogowe. W wyniku analizy dokumentacji czterech, wydanych przez Starostwo, decyzji wcześniej wspomnianych decyzji administracyjnych dot. zajęcia pasa drogowego w latach 2016-2017 stwierdzono, że decyzje wydano na podstawie kompletnej dokumentacji zawierającej m.in. dane dot. miejsca zajęcia pasa drogowego oraz sposobu zabezpieczenia pasa drogowego w trakcie robót, ewentualnie projekt tymczasowej organizacji ruchu opiniowany przez właściwą jednostkę policji.

(dowód: akta kontroli str. 468-487, 492-497)

2.4. Starostwo działające w imieniu Starosty jako organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych, nie realizowało obowiązku wynikającego z przepisu § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach*, tj. obowiązku 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.

P.o. Dyrektora WDiT potwierdziła w złożonych wyjaśnieniach fakt, że Starostwo nie dysponuje protokołami kontroli o których mowa wyżej, stwierdzając jednocześnie, że faktycznie tego rodzaju kontrole są wykonywane na bieżąco przez pracowników Obwodów Drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 436-437)

2.5. W ewidencji skarg i wniosków za lata 2014-2017 nie odnotowano spraw dotyczących przejętych dróg. Nie przekazywano także takich spraw bezpośrednio do Wydziału Dróg i Transportu. P.o. Dyrektora WDiT wskazała, że wszelkie nieprawidłowości stwierdzone podczas bieżących kontroli pasa drogowego prowadzonych przez pracowników Wydziału Dróg i Transportu w tym w szczególności pracowników Obwodu Drogowego w Mirosławicach są na bieżąco usuwane w miarę możliwości we własnym zakresie lub w przypadku większej skali problemu są zlecane do usunięcia w ramach prac wykonywanych przez firmy zewnętrzne wybrane w wyniku przeprowadzenia zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 337-342, 395-397)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Starostwo nie dopełniło, wynikającego z § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach*, obowiązku 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.

Wicestarosta Powiatu Wrocławskiego zaistniałą sytuację wyjaśnił brakiem właściwego udokumentowania podejmowanych czynności kontrolnych w sytuacji faktycznego ich przeprowadzania.

(dowód: akta kontroli str. 436-437)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że każde postępowanie prowadzone na podstawie przepisów prawa powinno być właściwie udokumentowane. Zapewnia to bowiem pewność odtworzenia jego przebiegu. Ma to istotne znaczenie nie tylko ze względów dowodowych. Mogą bowiem powstawać wątpliwości co do prawidłowości tego postępowania lub jego części. Właściwe udokumentowanie poszczególnych czynności postępowania zapewnia możliwość wyjaśnienia tych wątpliwości. Niewątpliwie dotyczy to także postępowania kontrolnego prowadzonego przez organa administracji drogowej, w tym przypadku przez zarządcę drogi i organ zarządzający ruchem.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, że Starostwo wykonujące zadania Starosty jako organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych, nie dysponowało kompletną dokumentacją organizacji ruchu na przedmiotowych odcinkach dróg. W opinii NIK powyższe stanowi o nierzetelnej realizacji zadania zarządcy drogi dot. inżynierii ruchu, a wynikającego z przepisu art. 20 ust. 5 *ustawy o drogach publicznych* oraz z § 3 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach*.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie dotyczącym zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na przejętych odcinkach dróg.

3. Nadzór nad komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu
faktycznego

3.1. Nadzór nad przejętymi drogami oraz nadzór nad działalnością komórek organizacyjnych wykonujących zadania dotyczące zarządzania drogami.

Zarządcą dróg powiatowych znajdujących się na terenie Powiatu Wrocławskiego jest Zarząd Powiatu Wrocławskiego. Wicestarosie Powiatu Wrocławskiego przypisano, w § 8 ust. 2 pkt 3 regulaminu organizacyjnego Starostwa, nadzór nad Wydziałem Dróg i Transportu Starostwa. Zadania Wicestarosty, jako pracownika, z którym nawiązano stosunek pracy na podstawie wyboru i którego zadaniem jest zastępowanie Starosty w przypadku nieobecności zawarto w statucie, regulaminie organizacyjnym oraz w formie upoważnień³¹. W upoważnieniu z dnia 15 grudnia 2014 r. Starosta upoważnił Wicestarostę Powiatu Wrocławskiego do wydawania, w imieniu Starosty, decyzji, postanowień oraz zaświadczeń w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości Starosty,

³¹ Upoważnienie SP-ORP.077.225.2014 z dnia 16 grudnia 2014 r.

określonych w § 26 regulaminu organizacyjnego Starostwa, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXV/202/13 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 23 grudnia 2013 r., zmienionej uchwałą nr XXVII/223/14 z dnia 11 czerwca 2014 r.

Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Prawnego wskazała iż w Starostwie wypracowane zostały praktyki dotyczące sposobu realizacji zadań związanych z nadzorem nad zarządzaniem przyjętymi drogami. Wszystkie kwestie wynikające z kompetencji nadzorczych są analizowane i regulowane na posiedzeniach Zarządu Powiatu Wrocławskiego. Dodatkowo niezależnie od posiedzeń Zarządu w razie konieczności odbywają się spotkania członków Zarządu, podczas których omawiane są bieżące sprawy, wymagające natychmiastowych konsultacji czy decyzji.

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie uregulowano zarządzeniem nr 26/14 Starosty z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie³². Obowiązujący system kontroli zarządczej podlega bieżącemu monitorowaniu oraz corocznej ocenie. Kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach równorzędnych zobligowani są do przekazywania w terminie do dnia 10 marca roku następnego po roku ocenianym, kwestionariusz samooceny kontroli zarządczej wraz z oświadczeniami o stanie kontroli zarządczej. Dodatkowo zostały stworzone i podlegają corocznej aktualizacji tabele analizy ryzyka dla poszczególnych komórek organizacyjnych Starostwa, w tym dla Wydziału Dróg i Transportu. Jednakże w ramach niniejszej kontroli w obszarach dotyczących zarządzania i utrzymania starodroża oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu, stwierdzono nieprawidłowości wymienione w sekcji *Ustalona nieprawidłowość*, które miały znaczenie dla oceny wykonywania kontroli zarządczej w badanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 268-302)

3.2. Z przekazanych informacji wynika że sprawy związane z przejętymi starodrożami nie były przedmiotem zadań audytowych. Audytor wewnętrzny wyjaśnił, że na podstawie corocznie prowadzonych analiz nie zidentyfikowano ryzyk w działalności Starostwa wykonującego zadania zarządcy dróg, jak i organu zarządzającego ruchem. Audytor wewnętrzny zapowiedział, że w związku z wstępnymi ustaleniami kontroli NIK w przedmiotowym zakresie podjęte zostaną działania mające na celu objęcie zadaniami audytowymi tych obszarów.

(dowód: akta kontroli str. 510)

3.3. Z analizy zapisów w książce kontroli oraz informacji przekazanej przez Starostwo wynika, iż w odniesieniu do przejętych dróg nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne. W odniesieniu do tych dróg nie były kierowane żadne wnioski, interpelacje czy zapytania ze strony radnych powiatowych i komisji Rady Powiatu Wrocławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 86, 124, 219)

*Ustalona
nieprawidłowość*

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

(dowód: akta kontroli str. 77-80, 227-228, 320-321, 398-401, 418-420, 436-437)

³² Zarządzanie zmieniano zarządzeniami Starosty: nr 5/16 z dnia 21 stycznia 2016 r., nr 34/17 z dnia 19 kwietnia 2017 r.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób m.in. zgodny z prawem i efektywny. Celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków Starosty. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, świadczą, iż kontrola zarządcza nie była w pełni skuteczna i efektywna.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Starostwa w zakresie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami.

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 Kontroli*³³ (dalej: „*ustawa o NIK*”), wnosi o:

1. Ujęcie w księgach rachunkowych majątku Starostwa przejętych odcinków drogi DK8 i drogi DK35.
2. Opracowanie, zgodnie z wymogami określonymi w art. 20 pkt 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych*, planu rozwoju sieci drogowej.
3. Wystąpienie do GDDKiA z informacją dotyczącą wygaszenia decyzji administracyjnych, wydanych przez nią w sprawie zajętości pasa drogowego dla odcinków dróg krajowych o numerach DK35 i DK8 o łącznej długości 10,514 km, przejętych przez Starostwo z mocy prawa.
4. Uaktualnienie zapisów w ewidencji budynków i gruntów oraz ksiąg wieczystych, a w przypadkach braku ksiąg wieczystych wszczęcie postępowania o ich złożenie dla odcinków dróg krajowych (DK35, DK8) przejętych przez Starostwo z mocy prawa.
5. Wystąpienie do poprzednich zarządców przejętych odcinków dróg (starodroży) w sprawie uzyskania informacji o przeprowadzonych przez nich okresowych pięcioletnich kontroli stanu technicznego tych dróg, tj. kontroli wynikających z postanowień art. 62 ust. 2 *Prawa budowlanego*.
6. Zweryfikowanie systemu kontroli zarządczej oraz rozważenie możliwości objęcia audytem wewnętrznym zagadnienia związanego z organizacją ruchu na drogach powiatowych oraz zarządzaniem drogami powiatowymi.

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 we Wrocławiu.

³³ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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 30 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.

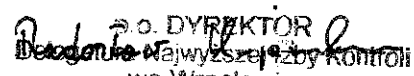
Wrocław, dnia 8 marca 2018 r.

Kontroler:
Ryszard Puchała
Główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor


p.o. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
podpis
Radosław Kujawiński

