



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Infrastruktury

KIN. 411.004.01.2022

Pan  
Jarosław Wąsowski  
Dyrektor Oddziału  
Generalna Dyrekcja Dróg  
Krajowych i Autostrad  
Oddział w Warszawie  
ul. Mińska 25,  
03-808 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.30.2023 z 21 kwietnia 2023 r.  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli**

I/22/003 - Zarządzanie przez Oddział GDDKiA w Warszawie drogami zlokalizowanymi w bezpośrednim sąsiedztwie dróg ekspresowych i autostrad

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa (dalej: Oddział)                                                                                                                                                                                                                                                |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Jarosław Wąsowski, Dyrektor Oddziału, od 5 stycznia 2021 r., wcześniej p.o. Dyrektora Oddziału od 10 września 2019 r.<br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Marian Gołoś, Dyrektor Oddziału, od 1 stycznia 2017 r. do 9 września 2019 r. (od 16 marca 2019 r. do 8 września 2019 r. nieobecność usprawiedliwiona w pracy) |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie i realizacja inwestycji.</li><li>2. Realizacja obowiązków zarządcy drogi.</li><li>3. Przekazywanie zarządu dróg innym podmiotom.</li></ol>                                                                                                                                                                 |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.                                                                                                                                                                                                  |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Infrastruktury                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Michał Klawinowski, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 74/2022 z 30 września 2022 r.</li><li>2. Witold Olczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 76/2022 z 4 października 2022 r.</li></ol>                                                                                            |

(akta kontroli str. 1-4)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Oddział rzetelnie współpracował z jednostkami samorządu terytorialnego na etapie przygotowania inwestycji drogowych oraz uzyskiwania opinii samorządowców dotyczących zaproponowanych rozwiązań technicznych nowo budowanych dróg towarzyszących<sup>3</sup>.

Dyrektor Oddziału nie podjął jednak skutecznych działań w celu przekazania zarządu większości nowo wybudowanych dróg towarzyszących właściwym terytorialnie jednostkom samorządu. Jednocześnie nie wywiązywał się rzetelnie z obowiązków zarządcy drogi na odcinkach dróg towarzyszących nieprzekazanych innemu zarządcy.

Działając w oparciu o istniejące rozwiązania prawne Dyrektor Oddziału proponował jednostkom samorządu terytorialnego przejęcie zarządu nowo wybudowanych dróg towarzyszących, nie uzyskując z jednym wyjątkiem akceptacji przedstawionych rozwiązań.

Po oddaniu do eksploatacji nowo wybudowanych dróg towarzyszących (S7, S17, A2), ze względu na brak uregulowań w tym zakresie, a w szczególności ze względu na brak nadania im kategorii i klasy drogi, nie zakładano im książek drogi i dzienników objazdów. Zaprzestano również realizacji obowiązków zarządcy drogi, polegających na utrzymaniu nawierzchni oraz wykonaniu robót interwencyjnych i zabezpieczających. Zdaniem NIK dla starannego działania zasadnym byłoby, aby Oddział – do czasu formalnego przekazania tych dróg innym zarządcom – utrzymywał te drogi w takim stanie, aby nie narażały uczestników ruchu drogowego np. na uszkodzenie mienia czy utratę zdrowia.

Nie podejmował także działań mających istotne znaczenie w procesie przekazania ich do samorządu, tj. nie wydzielał pasa drogowego dróg towarzyszących oraz działek ewidencyjnych pod tymi drogami, w konsekwencji nie rozpoczynał procedury wygaszenia trwałego zarządu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad<sup>4</sup> nad tymi gruntami.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych

#### Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto oddane do użytku w latach 2019 – 2022 (do dnia 3 października) drogi towarzyszące trzem odcinkom dróg ekspresowych i jednemu odcinkowi autostrady, zlokalizowane na terenie czterech gmin z terenu województwa mazowieckiego<sup>6</sup>: Dębe Wielkie, Wiązowna, Garwolin oraz Szydłowiec<sup>7</sup>, wybudowane w ramach inwestycji:

- „Budowa drogi krajowej nr S7 o parametrach drogi ekspresowej na odcinku: koniec obwodnicy Radomia – granica województwa mazowieckiego” na terenie gminy Szydłowiec (dalej: zadanie nr 1);
- „Budowa drogi ekspresowej S17 Garwolin – Kurów” na odcinku węzeł Lubelska (bez węzła) – Garwolin” – przebieg odcinka „Garwolin (koniec

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Droga towarzysząca autostradzie lub drodze ekspresowej w tym: droga dojazdowa, lokalna, zbiorcza i techniczna zbudowana wraz z budową autostrady lub drogi ekspresowej, zastępująca często drogi w danej okolicy istniejące przed wybudowaniem autostrady lub drogi ekspresowej.

<sup>4</sup> Dalej: Generalnego Dyrektora DKiA.

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Wybór w sposób losowy.

<sup>7</sup> Wybrana w sposób celowy.

- o obwodnicy) – Gończyce (koniec obwodnicy)” na terenie gminy Garwolin (dalej: zadanie nr 2);
- „Projekt i budowa autostrady A2 Warszawa – Kukuryki na odcinku węzeł „Lubelska” – początek obwodnicy Mińska Mazowieckiego” w zakresie zadania: Zadanie A: „Projekt i budowa autostrady A2 Warszawa – Kukuryki na odcinku węzeł „Lubelska” – początek obwodnicy Mińska Mazowieckiego” zadanie A od węzła „Lubelska” (bez węzła) do węzła „Konik” (z węzłem) o długości około 5,6 km. Etap I i II od km 489+325,68 do km 494+905,40.” Zadanie B „Projekt i budowa autostrady A2 Warszawa – Kukuryki na odcinku węzeł „Lubelska” – początek obwodnicy Mińska Mazowieckiego” odcinek II od węzła „Konik” (bez węzła) do początku obwodnicy Mińska Mazowieckiego o długości około 9 km” na terenie gminy Dębe Wielkie (dalej: zadanie nr 3);
- „Zaprojektowanie i budowa drogi ekspresowej S17 Warszawa (węzeł Zakręt) – Garwolin” na odcinku węzeł Lubelska (bez węzła) – Garwolin” – przebieg odcinka „węzeł Lubelska – Kołbiel” na terenie gminy Wiązowna (dalej: zadanie nr 4).

W okresie objętym kontrolą pracownicy Oddziału, w celu zaopiniowania, przekazywali jednostkom samorządu terytorialnego, na terenie których przebiegała planowana inwestycja, dokumentację projektową na etapie Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowego<sup>8</sup>, Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowego z elementami koncepcji programowej<sup>9</sup> oraz koncepcji programowej<sup>10</sup>. W Oddziale nie przyjęto odrębnych pisemnych procedur regulujących sposób i zakres współpracy z samorządami, dotyczących ustalenia optymalnego przebiegu dróg towarzyszących powstających przy trasie głównej drogi ekspresowej lub autostrady, a także procedur postępowania w sprawie uzgadniania liczby i standardu wykonania<sup>11</sup> dróg towarzyszących.

(akta kontroli str. 211-219)

Przygotowując zadanie nr 1 pracownicy Oddziału dwukrotnie w 2017 r.<sup>12</sup> zaprosili na posiedzenia ZOPI<sup>13</sup> oraz KOPI<sup>14</sup> przedstawicieli lokalnych samorządów, w tym Burmistrza Szydłowca. Na spotkaniach tych m.in. omawiano kwestie techniczne związane z budową drogi S7. Na etapie projektowania oraz budowy Burmistrz Szydłowca zgłaszał uwagi m.in. w zakresie uzgodnień rozwiązań projektowych. Pismem z 8 września 2009 r.<sup>15</sup> Burmistrz Szydłowca zaopiniował pozytywnie wnioski o uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej po uwzględnieniu wniosków i korekt w dalszym etapie projektowym, a 1 marca 2010 r.<sup>16</sup> zaakceptował

<sup>8</sup> Dalej: STEŚ.

<sup>9</sup> Dalej: STEŚ-R.

<sup>10</sup> Dalej: k.p.

<sup>11</sup> Obejmującego elementy zdefiniowane m.in. w § 4 pkt 7, 11, 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych Dz. U. z 2022 poz. 1518, tj. klasa drogi, nawierzchnia, prędkość do projektowania.

<sup>12</sup> Spotkania odbyły się w dniach 28 listopada 2006 r. (Przedmiotem obrad był STEŚ oraz materiały do wniosku do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rozbudowy drogi krajowej Nr 7 do parametrów drogi ekspresowej), 2 kwietnia 2007 r. (Przedmiotem posiedzenia było posiedzenie uzupełniające do spotkania odbytego w 2006 r., dotyczyło odcinka trasy przebiegającego w obrębie województwa mazowieckiego) oraz 6 maja 2009 r. (Przedmiotem obrad była Koncepcja Programowa dla zadania budowy drogi krajowej nr S7 o parametrach trasy ekspresowej na odcinku koniec obwodnicy Radomia – granica województwa mazowieckiego o długości około 22 km).

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 28 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 31 lipca 2018 r. powołujące Komisję Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej: KOPI) oraz działające w oddziałach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Zespoły Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej: ZOPI), których zadaniem było m.in. ocena przygotowania inwestycji drogowych. W posiedzeniach mogli brać udział zaproszeni przez przewodniczącego ZOPI przedstawiciele organów administracji samorządowej i rządowej oraz instytucji zainteresowanych ocenianym zadaniem inwestycyjnym, a także eksperci i rzeczoznawcy.

<sup>14</sup> Spotkanie odbyło się w dniu 17 lipca 2007 r. (Przedmiotem obrad był STEŚ przebudowy drogi krajowej nr 7 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku koniec Obwodnicy Radomia – Skarżysko Kamienna od km 485+600 – 513+243 – Etap II).

<sup>15</sup> Pismo nr Or.I.0114/83/09r.

<sup>16</sup> Pismo nr Or. 0114./22/10.

rozwiązania projektowe przebudowanych dróg. Pismem z 24 września 2015 r.<sup>17</sup> Burmistrz Szydłowca zapytał Dyrektora Oddziału, m.in. o to które elementy infrastruktury, po zakończeniu budowy drogi S7, zostaną przekazane na majątek lub do utrzymania i eksploatacji gminy. W odpowiedzi<sup>18</sup> p.o. Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji poinformował, że do samorządów zostaną przekazane wszystkie drogi kategorii innej niż krajowa.

Powyższą inwestycją objęte były także nieruchomości stanowiące obecnie tereny rekreacyjne (park oraz skwer) wybudowane w ramach rekompensaty. W latach 2017 - 2019 pracownicy Oddziału prowadzili z Burmistrzem Szydłowca korespondencję dotyczącą administrowania nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa w trwałym zarządzie Oddziału. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>19</sup> Oddział nie zawarł umowy przekazania ww. nieruchomości gruntowych z uwagi na niezaakceptowanie wszystkich żądań samorządu<sup>20</sup>. W 2021 r. Oddział zlecił wydzielenie działek znajdujących się pod parkiem i skwerem. Na dzień 2 grudnia 2022 r. operaty geodezyjne dotyczące podziałów nieruchomości były w trakcie weryfikacji w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Szydłowcu<sup>21</sup>.

(akta kontroli str. 211-272, 345-465, 917-920)

W przypadku ww. zadań nr 2, 3 i 4 Oddział zorganizował posiedzenia ZOPI oraz KOPI, w których uczestniczyli przedstawiciele samorządu.

(akta kontroli str. 221-265, 283-323, 420, 688)

Wójt Gminy Garwolin pozytywnie zaopiniował proponowane przebiegi tras objazdowych<sup>22</sup>, nie wniósł uwag do rozwiązań drogowych w zakresie dróg będących w jego zarządzie<sup>23</sup> oraz zaopiniował bez uwag projekt zadania budowy drogi ekspresowej S17<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 273-434, 604-621)

Wójt Gminy Dębe Wielkie zaopiniował pozytywnie<sup>25</sup> zaproponowane rozwiązania projektowe w zakresie przebudowy dróg gminnych, jednocześnie prosząc o uwzględnienie możliwości poszerzenia dróg dojazdowych biegnących wzdłuż autostrady<sup>26</sup>. Wójt<sup>27</sup> negatywnie zaopiniował projekt podziału kompetencji<sup>28</sup> dotyczący m.in. wydzielenia odcinków budowanych dróg gminnych i przekazanie ich w zarządzanie gminie. Negatywna opinia dotyczyła głównie określenia granicy podziału kompetencji na poszczególnych wiaduktach<sup>29</sup>. Wójt wyraził zgodę na

<sup>17</sup> Pismo nr 4/KP/2015.

<sup>18</sup> Pismo nr O.WA.I.-4143.13.2015.16.mb.z dnia 30 października 2015 r.

<sup>19</sup> Do dnia 2 grudnia 2022 r.

<sup>20</sup> Warunki stawiane przez samorząd to wybudowanie przez Oddział monitoringu wizyjnego, utrzymanie monitoringu wizyjnego poprzez przekazanie komputerów serwera do obsługi systemu oraz ponoszenie corocznych kosztów eksploatacji tego systemu przez czas nieokreślony, przekazanie środków na utrzymanie skwerów i parków w zakresie uzdatniania wody, na prace konserwacyjne na placach i boiskach oraz przekazanie środków na utrzymanie czystości, wywóz śmieci i zaangażowanie służb utrzymania dla tych obiektów. Ponadto przekazanie materiałów z rozbiórki nawierzchni bitumicznej dróg GDDKiA (destruktu) na potrzeby gminy Szydłowiec o wartości określonej tonażowo i ustalonej raz w roku oraz przekazanie gminie kostki z rozbiórki dróg GDDKiA. Oddział rozważał wybudowanie monitoringu wizyjnego oraz jednorazowe przekazanie materiałów z rozbiórki (destruktu i kostki na prace utrzymaniowe w obszarze obiektów wymienionych w projekcie porozumienia.

<sup>21</sup> Dalej: PODGiK w Szydłowcu.

<sup>22</sup> Pismo KS.7226.7.2013 z 29 kwietnia 2013 r.

<sup>23</sup> Pismo KS.7211.1.2015 z 16 listopada 2015 r.

<sup>24</sup> Pismo KS.7211.4.2016 z 16 czerwca 2016 r.

<sup>25</sup> Pismo nr SR.7226.6.2017. z dnia 10 listopada 2017 r.

<sup>26</sup> Dot. dróg gminnych nr 220213W, 220211W, 220207W. Wójt zwrócił się z prośbą o uwzględnienie w projekcie możliwości poszerzenia dróg dojazdowych z 3,5m do 5m, tj. odsunięcia rowów do 9krawędzi drogi i tym samym pozostawienie rezerwy terenowej na wykonanie przedmiotowych poszerzeń.

<sup>27</sup> Pismo nr SR.7226.5.2020 z dnia 8 maja 2020 r.

<sup>28</sup> Dalej: PPK.

<sup>29</sup> W opinii Wójta granica podziału powinna być przesunięta w miejsce rozpoczęcia nasypów dojazdowych pod poszczególne obiekty mostowe, w ten sposób, aby wiadukt wraz z odcinkami najazdowymi był w kompetencji zarządzania GDDKiA.

przejęcie w zarząd części dróg gminnych wskazanych w projekcie PPK. Pismem z 25 listopada 2021 r.<sup>30</sup> Wójt ponownie zwrócił się do Oddziału z wnioskiem o poszerzenie dróg dojazdowych powstałych w ramach budowy autostrady A2. W odpowiedzi kierownik projektu wyjaśnił<sup>31</sup>, że *zadanie zostało zrealizowane zgodnie z zatwierdzoną dokumentacją z uwzględnieniem realnych możliwości finansowania inwestycji.*

(akta kontroli str. 273-432, 604-621, 688-703, 705-901)

Wójt Gminy Wiązowna pozytywnie zaopiniował STES jednocześnie zgłaszając uwagi odnośnie wybranego wariantu przebiegu drogi ekspresowej<sup>32</sup>. Wójt zaakceptował przedstawione rozwiązania techniczne w zakresie przebudowy i włączenia dróg gminnych do projektowanego układu dróg<sup>33</sup> oraz PPK<sup>34</sup>. W 2020 r.<sup>35</sup> Wójt Gminy Wiązowna zwrócił się do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>36</sup> Oddziału w Lublinie z prośbą o poszerzenie z 5 do 6 metrów dróg dojazdowych (odcinki o łącznej długości ok. 150 m) w związku z niewystarczającą szerokością jezdni do bezpiecznego prowadzenia kursów linii autobusowych<sup>37</sup>. Wykonawca wybudował ww. odcinki o szerokości 6 m<sup>38</sup>.

(akta kontroli str. 485-530, 817-920)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział przygotowując inwestycje drogowe brał pod uwagę opinie samorządów w sprawie dróg towarzyszących, które w większości przypadków zostały uwzględnione na etapie realizacji inwestycji.

OBSZAR

## 2. Realizacja obowiązków zarządcy drogi

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, na terenie działania Oddziału oddano do użytku 220,718 km dróg towarzyszących. Kontrolą w zakresie realizacji przez Oddział obowiązków zarządcy drogi objęto 69 odcinków dróg o łącznej długości 51,867 km położonych na terenie czterech gmin (z tego 29 odcinków oddanych do użytkowania przed 2019 r. w gminie Szydłowiec) w tym:

- droga S7 - zadanie nr 1 - 29 odcinków o długości 23,695 km (w tym: wg Oddziału 15 odcinków zakwalifikowano jako drogi lokalne gminne leżące w ciągu istniejących dróg gminnych o długości 12,765 km oraz 14 odcinków dróg nowo wybudowanych, które służyły jako drogi dojazdowe podczas realizacji inwestycji o długości 10,930 km) oddane do użytkowania 7 lipca 2017 r.;
- droga S17 - zadanie nr 2 - jeden odcinek drogi oddany do użytkowania 22 lipca 2019 r. (droga DR02 o długości 0,37 km);
- autostrada A2 - zadanie nr 3 - 19 odcinków dróg o długości 14,997 km (w tym 6 usytuowanych w ciągu istniejących dróg gminnych o długości 1,784 km, oraz 13 odcinków nowych dróg towarzyszących o długości 13,213 km), oddane do użytkowania 27 maja 2021 r.;

<sup>30</sup> Pismo nr ZO.033.202.2021.

<sup>31</sup> Pismo nr O/WA.KP-10.4143.6.81.2022 tk z dnia 11 lipca 2022 r.

<sup>32</sup> Pismo nr 7332-1/07 z dnia 15 maja 2007 r., pismo nr SPOS-U-7332-1(22)/07 z dnia 12 lipca 2007 r. oraz pismo nr RPPIU.7332.1.2007 z dnia 17 stycznia 2013 r.

<sup>33</sup> Pismo nr WPP.671.6..2015.SB z dnia 9 stycznia 2017 r.

<sup>34</sup> WPP.671.6.2015.SB z dnia 22 września 2017 r. Projekt Podziału Kompetencji to dokument umożliwiający przekazanie dróg innych niż krajowe do ich docelowych Zarządców.

<sup>35</sup> Pismo nr WPP.671.1.2017.SB. z dnia 10 lipca 2020 r. oraz pismo nr WPP.671.1.2017.SB z dnia 2 września 2020 r.

<sup>36</sup> Dalej: GDDKiA.

<sup>37</sup> Uwaga w zakresie zapewnienia odpowiedniego promienia skrętu i szerokości dróg dojazdowych dla autobusów przegubowych została zgłoszona przez Wójta przy piśmie z 2016 r.

<sup>38</sup> Podstawą uwzględnienia sporu były zapisy programu funkcjonalno-użytkowego o konieczności zachowania funkcjonującej komunikacji publicznej w dotychczasowym zakresie.

- droga S17 zadania nr 4 - 20 odcinków dróg o długości 12,805 km, oddanych do użytkowania 10 marca 2021 r.

(akta kontroli: str. 7-12, 44-48, 53-153, 203-210)

Żaden z ww. odcinków dróg towarzyszących oddanych do eksploatacji w okresie objętym kontrolą, nie został zaliczony do dróg krajowych w rozumieniu przepisu art. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>39</sup>. Powyższym odcinkom dróg nie nadano numerów drogi, nie określono kategorii i klasy drogi, a pracownicy Oddziału nie założyli księzek drogi i dzienników objazdów, nie prowadzili także kontroli okresowych dróg towarzyszących i nie sporządzali ani nie realizowali planów objazdów tych dróg. Objazdy były wykonywane jedynie sporadycznie w związku z tym, że drogi te były objęte gwarancjami wykonawców i przeprowadzano ocenę powstałych ewentualnych wad. Nowe odcinki dróg towarzyszących nie były uwzględniane w zawieranych przez kierownictwo Oddziału umowach utrzymaniowych, w tym także w zakresie zimowego utrzymania.

(akta kontroli: str. 9-48, 53-58, 85, 92, 94, 105, 114-119, 135-138, 146-206, 211-219)

W Oddziale nie prowadzono ewidencji nowo wybudowanych dróg towarzyszących wybudowanych w ramach poniżej wymienionych inwestycji. Poniższe odcinki dróg nie zostały ujęte także w księzkach drogi, które prowadzono dla dróg S7, S17 i A2:

- a) Zadanie nr 1 – wybudowano 29 odcinków dróg towarzyszących o łącznej długości 23,695 km,
- b) Zadanie nr 2 - wybudowano jeden odcinek drogi towarzyszącej o łącznej długości 0,37 km,
- c) Zadanie nr 3 - wybudowano 19 odcinków dróg towarzyszących o łącznej długości 14,997 km),
- d) Zadanie nr 4 - wybudowano 20 odcinków dróg towarzyszących o łącznej długości 12,805 km.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami<sup>40</sup> wyjaśnił, że: *„...przedmiotowe drogi lokalne nie mają założonych księzek drogi, ponieważ nie spełniają żadnego z punktów ustawy o drogach publicznych... Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie stoi na stanowisku, że drogi lokalne nie miały nigdy parametrów i nie spełniały wymagań dla dróg krajowych, to też księzki drogi i dzienniki objazdów powinni prowadzić zarządcy, do których zostały one przekazane.”*

(akta kontroli: str. 9-10, 44-48, 53-58, 203-210)

Na następujących odcinkach dróg Oddział zaprzestał realizacji obowiązków określonych w art. 20 u.d.p.<sup>41</sup>, a polegających na utrzymaniu nawierzchni drogi oraz wykonywaniu robót interwencyjnych i zabezpieczających:

- a) 29 odcinków o długości 23,695 km na terenie Miasta i Gminy Szydłowiec – zaprzestano od 1 sierpnia 2021 r.,
- b) 1 odcinek o długości 0,37 km na terenie Gminy Garwolin - zaprzestano od 14 stycznia 2021 r.,
- c) 19 odcinków dróg o długości 14,997 km na terenie Gminy Dębe Wielkie - zaprzestano od 1 stycznia 2022 r.

<sup>39</sup> Dz.U.2022.1693 t. j. z dnia 2022.08.12. Dalej: u.d.p.

<sup>40</sup> Dalej: Zastępca Dyrektora Oddziału.

<sup>41</sup> Wyszczególnione odcinki dróg nie zostały wymienione w zawartych z podmiotami trzecimi umowami na utrzymanie dróg (w tym utrzymanie zimowe) Nie zostały one ujęte we wskazanej długości przy drogach w toku realizacji których zostały wybudowane, ani nie zostały wyszczególnione w wykazach dróg dodatkowych.

- d) 20 odcinków o długości 12,805 km na terenie Gminy Wiązowna – według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału nigdy nie realizowano utrzymania tych dróg,

Zastępca Dyrektora Oddziału lub Kierownik Rejonu w formie jednostronnego oświadczenia poinformowali jednostki samorządu terytorialnego, że wszystkie nowo wybudowane drogi o znaczeniu lokalnym powstałe w ramach budowy autostrady lub drogi ekspresowej nie będą podlegać utrzymaniu przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Oświadczenie dotyczyło zarówno dróg istniejących przed realizacją inwestycji, jak i tych, które nie istniały wcześniej i nie stanowiły części ciągów dróg gminnych. Do dnia zakończenia kontroli NIK żaden nowy zarządca nie przyjął w zarząd tych dróg.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że: *„...Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie ma możliwości formalno-prawnych sprawowania zarządu na drogach dojazdowych o znaczeniu lokalnym, wybudowanych w ramach inwestycji GDDKiA...drogi lokalne nie spełniają żadnego punktu z art. 5 u.d.p. ...oznacza to, że GDDKiA nie może wykonywać obowiązków zarządcy drogi wynikających z przepisów zawartych w art. 20, art. 29 i art. 40 u.d.p., a w szczególności: utrzymywać nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, realizować zadań w zakresie inżynierii ruchu, wykonywać robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających...”*

(akta kontroli: str. 9-48, 53-58, 85, 92, 94, 105, 114-119, 135-138, 146-206, 211-219)

Oddział na wybudowanych odcinkach dróg towarzyszących w okresie gwarancyjnym prowadził prace utrzymaniowe (S7) lub zgodnie z umową realizacji inwestycji zadania te realizował wykonawca dróg (A2, S17).

(akta kontroli: str. 923-933)

W księgach rachunkowych Oddziału ujęto <sup>342</sup> z 4 poddanych kontroli odcinków dróg, sposób ujęcia w księgach odpowiadał wewnętrznym uregulowaniom obowiązującym w GDDKiA, w żadnym przypadku nie gwarantował jednak wyodrębnienia dróg towarzyszących z całości środka trwałego w postaci drogi ekspresowej lub autostrady.

(akta kontroli: str. 902-916)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Po oddaniu do eksploatacji nowo wybudowanych dróg towarzyszących (S7, S17, A2), ze względu na brak uregulowań w tym zakresie, a w szczególności ze względu na brak nadania im kategorii i klasy drogi, nie zakładano im ksiąg drogi i dzienników objazdów. Zaprzestano również realizacji obowiązków zarządcy drogi, polegających na utrzymaniu nawierzchni oraz wykonaniu robót interwencyjnych i zabezpieczających. Zdaniem NIK dla starannego działania zasadnym byłoby, aby Oddział – do czasu formalnego przekazania tych dróg innym zarządcom – utrzymywał te drogi w takim stanie, aby nie narażały uczestników ruchu drogowego np. na uszkodzenie mienia czy utratę zdrowia.

<sup>42</sup> Budowa autostrady A2 na kontrolowanym odcinku nie została jeszcze rozliczona.



### 3. Przekazywanie zarządu dróg innym podmiotom

Oddział w latach 2019 – 2022 (do dnia 30 czerwca) przekazał nowym zarządcom ogółem 102,64 km dróg, w tym 54 km dróg towarzyszących autostradom lub drogom ekspresowym. Przekazań dokonano powołując się na przepisy art. 7 ust. 1<sup>43</sup>, art. 10 ust. 4<sup>44</sup> oraz art. 10 ust. 5<sup>45</sup> u.d.p. oraz art. 1 ust. 2<sup>46</sup> ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>47</sup>. Przekazywanie zarządu dróg innym zarządcom odbyło się poprzez jednostronne oświadczenie podpisane przez pracowników Oddziału o zaprzestaniu zarządzania drogami lub na podstawie porozumień zawartych z innymi zarządcami dróg.

(akta kontroli str. 345-465)

Oddział w przypadku żadnego z czterech ww. zadań inwestycyjnych nie dokonał wydzielenia pasa drogowego osobno dla wybudowanej drogi krajowej i osobno dla nowo wybudowanych dróg towarzyszących, nie wystąpił także do właściwego starosty o wygaszenie trwałego zarządu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a w przypadku trzech gmin nie rozpoczął procedury podziału geodezyjnego działek pod drogami towarzyszącymi. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że *obecnie trwają procedury podziałowe, mające na celu wskazanie działek zbędnych dla GDDKiA, tj. niezajętych pod drogi krajowe. Uzyskanie ostatecznych decyzji podziałowych umożliwi złożenie wniosku do starosty o wygaszenie prawa trwałego zarządu przysługującego GDDKiA.*

(akta kontroli str. 51-58, 466-530)

Oddział nie zawarł porozumienia z żadną z czterech gmin<sup>48</sup> w sprawie opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych. Zastępca Dyrektora Oddziału w związku z powyższym wyjaśnił, że *stopień partycypacji w utrzymaniu odwodnienia należącego do spółek wodnych zostanie ustalony po wygaszeniu prawa trwałego zarządu działek.*

(akta kontroli str. 466-484)

Gmina Garwolin odmówiła przyjęcia w zarząd dwóch nowo wybudowanych dróg wybudowanych w ramach inwestycji S17<sup>49</sup>, tj. odcinków dróg P17 oraz L25 o łącznej długości 3,902 km. Drogi towarzyszące<sup>50</sup> powstałe na terenie gminy Garwolin oddano do użytku 22 lipca 2019 r.<sup>51</sup> oraz 20 grudnia 2019 r.<sup>52</sup>

(akta kontroli str. 433-434, 466-484, 634-661, 934-943)

Zastępca Dyrektora Oddziału pismem z 5 lutego 2021 r.<sup>53</sup> poinformował Urząd Gminy Garwolin, że wszystkie drogi o znaczeniu dojazdowym i serwisowym na odcinku drogi ekspresowej S17 od km 27+900 do km 40+915 nie będą podlegać utrzymaniu przez

<sup>43</sup> Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.

<sup>44</sup> Nowo wybudowany odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi, w której ciągu leży.

<sup>45</sup> Odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.

<sup>46</sup> W odniesieniu do dróg innych niż zarządzane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad uprawnienia, obowiązki i zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wynikające z niniejszej ustawy wykonuje właściwy zarządca drogi.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 176, dalej: specustawa drogowa.

<sup>48</sup> Dębe Wielkie, Wiązowna, Garwolin i Szydłowiec.

<sup>49</sup> Zadanie nr 2 oraz zadanie „Zaprojektowanie i budowa drogi ekspresowej S17 Warszawa (w. Zakręt) - Garwolin na odcinku węzeł Lubelska (bez węzła) – Garwolin” – odcinek „Kolbiel – Garwolin”.

<sup>50</sup> Powstałe drogi: D02 (droga lokalna o długości 370 m), P17 (droga dojazdowa o długości 3,12 km) oraz L25 (droga dojazdowa o długości 782 m).

<sup>51</sup> Na odcinku drogi „Garwolin (koniec obwodnicy) – Gończyce (koniec obwodnicy)” – droga DR02.

<sup>52</sup> Na odcinku drogi „Kolbiel – Garwolin” – droga P17 i L25.

<sup>53</sup> Pismo nr O.WA.Z-1.4202.4.2021.ed.

Oddział. Pismem z 8 września 2021 r.<sup>54</sup> Kierownik Rejonu w Garwolinie GDDKiA Oddziału w Warszawie<sup>55</sup> przekazał Wójtowi Gminy Garwolin decyzję o pozwoleniu na użytkowanie drogi, plany orientacyjne i sytuacyjne oraz tabele z podziałem kompetencji. Jednocześnie, poinformował go, że wszystkie drogi o znaczeniu miejscowym (zbiornicze, lokalne i dojazdowe) wybudowane w ramach inwestycji, nieposiadające klasy oraz parametrów technicznych przewidzianych dla dróg krajowych, nie mogą być zaliczane do dróg krajowych. Z chwilą oddania ich do użytkowania zostały zaliczone do innych kategorii niż drogi krajowe na podstawie art. 10 ust. 4 u.d.p. Kierownik Rejonu poinformował, że powyższa kwalifikacja powstaje z mocy prawa i z chwilą oddania odcinka drogi do użytkowania, a to zaliczenie do kategorii drogi gminnej nie wymaga podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego lub porozumienia. Do czasu wygaszenia prawa trwałego zarządu GDDKiA będzie włączyć nieruchomościami pozyskanymi na potrzeby budowy drogi lokalnej. W opinii Kierownika Rejonu o pełnieniu funkcji zarządcy drogi decyduje jej kategoria, a nie tytuł prawny do gruntu<sup>56</sup>. Wójt Gminy Garwolin<sup>57</sup> przekazał informacje o możliwości przejęcia drogi oznaczonej nazwą DR02<sup>58</sup> w związku z tym, że powyższy odcinek drogi leży w ciągu drogi gminnej. Gmina przejęła w zarządzanie powyższy odcinek drogi, jednak proces przekazania drogi nie nastąpił w następstwie podpisania porozumienia. W opinii Wójta drogi oznaczone nazwą P17<sup>59</sup> oraz L25<sup>60</sup> nie leżą w ciągu drogi gminnej, w związku z powyższym oddanie tych odcinków dróg do użytkowania powinno odbyć się poprzez podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego lub stosownego porozumienia, gdzie zostaną zawarte kwestie związane z ustaleniem wysokości opłaty rocznej z tytułu zarządu lub przekazaniu tej drogi wraz z gruntami pod nią na własność gminy. Wójt<sup>61</sup> poinformował Oddział, że nie ma podstaw do przejęcia przez gminę obowiązków zarządcy, ponieważ nie są to drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych i stanowią część drogi krajowej<sup>62</sup>. W dniu 3 lutego 2022 r. Naczelnik Wydziału Uzgodnień i Zagospodarowania Przestrzennego przekazał wójtowi projekt porozumienia w sprawie przekazania zarządzania drogami lokalnymi na odcinku „Kolbiel – Garwolin”. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że *gmina nie zajęła stanowiska w kwestii zapisów porozumienia dotyczącego zarządzania drogami*

<sup>54</sup> Pismo nr O/WA.Z-12.4202.26.2021.LKO.

<sup>55</sup> Dalej: Kierownik Rejonu.

<sup>56</sup> Oddział odwoływał się do postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego:

1. Postanowienie z dnia 25 maja 2016 r. (sygn. akt I OW 18/16) – „zarządzanie drogami publicznymi nie jest wynikiem przysługiwania tytułu własności do danej drogi publicznej, lecz wynikiem zaliczenia drogi do jednej z ustawowo określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych kategorii dróg publicznych. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że skoro tylko zarządca drogi jest organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych (art. 20 pkt. 1-18 ustawy o drogach publicznych) to bez znaczenia jest problem cywilistyczny dotyczący własności gruntu, na którym znajduje się nieruchomość drogowa, lecz istotnym jest kto jest zarządcą drogi.”.
2. Postanowienie z dnia 2 sierpnia 2011 r. (sygn. akt I OW 51/11) – „sam fakt posiadania tytułu prawnego do gruntu zajętego pod drogę w postaci trwałego zarządu nie musi oznaczać, że zarządcą tej drogi jest ta jednostka. O pełnieniu funkcji zarządu drogi decyduje bowiem kategoria drogi a nie tytuł prawny do gruntu.”.

<sup>57</sup> Pismo nr KS.7226.32.2021 z dnia 6 października 2021 r. oraz pismo nr KS.7226.32.2021 z dnia 19 października 2021 r.

<sup>58</sup> Droga o długości 370 m. Droga znajdująca się w miejscowości Sulbiny (gmina Garwolin) w km od 50+290 do 50+660.

<sup>59</sup> Droga serwisowa o długości 3120 m. Droga znajdująca się w miejscowości Miętne (gmina Garwolin) w km 2+300 do 2+500.

<sup>60</sup> Droga o długości 782 m. Droga znajdująca się w miejscowości Miętne (gmina Garwolin) w km 35+529 do 36+311 (pikietaż S17 z terenu).

<sup>61</sup> Pismo nr KS.7226.32.2021 z dnia 28 grudnia 2021 r.

<sup>62</sup> Wójt powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2016 r. (sygn. akt I OSK 313/15) – „Droga serwisowa jest pojęciem z zakresu planowania przestrzennego, nieposiadającym definicji legalnej. Znajduje się ona w pasie drogowym danej drogi publicznej, stanowiąc de facto dodatkową jezdnię obok jezdni głównej (trasy głównej), oddzieloną od niej pasem dzielącym. Taka dodatkowa jezdnia jest budowana w ramach inwestycji drogowej polegającej na budowie lub przebudowie danej drogi. Jezdnia dodatkowa spełnia wobec jezdni głównej rolę służebną w dwóch znaczeniach. Zadaniem drogi serwisowej jako drogi technicznej jest przede wszystkim umożliwienie zarządcy drogi dojazdu do urządzeń obsługujących trasę główną. Jednocześnie dodatkowa jezdnia obsługuje ruch lokalny w ten sposób, że pozwala szybko usunąć z trasy szybkiego, tranzytowego, często międzynarodowego ruchu sprzęt rolniczy wykorzystywany do prac na polach przylegających do drogi serwisowej, jakim przemieszczają się rolnicy, których gospodarstwa są oddalone od tych pól. Jezdnia dodatkowa obsługująca tego rodzaju ruch lokalny powstała po to, by zapewnić odpowiednią przepustowość trasie głównej, natomiast niewątpliwie nie jest ona przeznaczona do obsługi ruchu lokalnego w gminie lub między gminami, gdyż tę rolę pełni sieć dróg lokalnych: gminnych i powiatowych. W konsekwencji niedopuszczalne jest traktowanie drogi serwisowej jako drogi alternatywnej dla drogi gminnej.”.

niższych kategorii niż krajowe. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Oddział nie zawarł z gminą porozumienia przekazującego zarząd dróg powstałych w ramach inwestycji drogi S17.

(akta kontroli str. 466-484, 634-661, 934-943)

Gmina Szydłowiec odmówiła przyjęcia w zarząd dróg wybudowanych w ramach zakończonej inwestycji – zadanie nr 1. Łączna długość nieprzejętych odcinków dróg wyniosła 23,695 km, w tym 3,165 km długości dróg planowanych do przekazania przez Oddział w trybie art. 10 ust. 4 u.d.p. oraz 8,535 km długości dróg planowanych do przekazania w trybie art. 18 ust. 2 pkt 5 oraz art. 7 ust. 1 u.d.p.

Drogi towarzyszące powstałe w ramach inwestycji „Budowa drogi krajowej nr S7 o parametrach drogi ekspresowej na odcinku: koniec obwodnicy Radomia – granica województwa mazowieckiego” oddano do użytku w 7 lipca 2017 r. W okresie od dnia oddania do użytkowania do dnia 31 lipca 2021 r. Oddział zapewniał utrzymanie dróg w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu, zabezpieczenia roszczeń gwarancyjnych oraz z uwagi na treść pozwolenia na użytkowanie i warunkowe pozwolenie na użytkowanie<sup>63</sup>.

(akta kontroli str. 211-219, 917-920)

Zastępca Dyrektora Oddziału pismem z 5 lipca 2021 r.<sup>64</sup> poinformował Burmistrza Szydłowca, że wszystkie drogi o znaczeniu miejscowym wybudowane w ramach inwestycji nieposiadające klasy oraz parametrów technicznych przewidzianych dla dróg krajowych nie będą podlegać utrzymaniu od 1 sierpnia 2021 r. W odpowiedzi z 22 grudnia 2021 r.<sup>65</sup> Burmistrz Szydłowca poinformował, że wszystkie drogi serwisowe wybudowane w ramach inwestycji (wskazane w załączniku) nie stanowią dróg gminnych i nie będą podlegać utrzymaniu przez gminę. W opinii Burmistrza drogi serwisowe leżące w pasie drogowym drogi ekspresowej S7 nie mogą być zaliczone do kategorii dróg gminnych, m.in. z tego powodu, że znajdują się w pasie drogowym danej drogi publicznej oraz umożliwiają zarządcy drogi dojazd do urzędzeń obsługujących trasę główną. Ponadto stwierdził, że wybudowane odcinki dróg serwisowych nie leżą w ciągu dróg gminnych. Burmistrz Szydłowca odwołał się do art. 7 ust. 2 u.d.p. na podstawie którego zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu, a przesłanką do skutecznego podjęcia uchwały Rady Miejskiej o zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych jest posiadanie prawa własności gruntu pod drogą, przez gminę, po których taka droga przebiega.

(akta kontroli str. 211-272)

Zastępca Dyrektora Oddziału 3 marca 2021 r.<sup>66</sup> przekazał Burmistrzowi Szydłowca projekt porozumienia w sprawie przekazania dróg lokalnych wybudowanych/przebudowanych w ramach inwestycji. Do pisma zostały załączone wykazy odcinków dróg publicznych o znaczeniu lokalnym gminnym. Burmistrz Szydłowca odniósł się do przekazanych dokumentów<sup>67</sup> stwierdzając m.in., że wskazane w projekcie porozumienia odcinki dróg leżą w pasie drogi krajowej S7 i stanowią jezdnie zlokalizowane w pasie drogi krajowej, w związku z czym należą do kategorii dróg krajowych. Zastępca Dyrektora Oddziału<sup>68</sup> podtrzymał swoje stanowisko w zakresie przekazania dróg lokalnych i zobowiązał się do zlecenia firmie geodezyjnej przygotowania projektów podziałów nieruchomości w celu wydzielenia

<sup>63</sup> Były to m.in. obowiązki w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych pochodzących z oddawanego do użytkowania odcinka S17 do dnia 31 grudnia 2019 r.

<sup>64</sup> Pismo nr O/WA.Z.22.T.4.4201.89.2021.

<sup>65</sup> Pismo nr ZD.7021.117.2021.

<sup>66</sup> Pismo nr O/WA.Z-3.4040/21/2021.MK.

<sup>67</sup> Pismo z dnia 30 września 2021 r.

<sup>68</sup> Pismo nr O/WA.Z-3.4040/4/2021.MK z dnia 15 listopada 2021 r.

pasów drogowych dróg różnych kategorii oraz złożenia wniosku o wygaszenie prawa trwałego zarządu na nieruchomościach zbędnych na cele statutowe GDDKiA.

Rada Miejska w Szydłowcu 14 marca 2022 r. podjęła uchwałę<sup>69</sup> zobowiązującą Burmistrza do przejścia w zarząd od Oddziału odcinków dróg gminnych, które na podstawie art. 10 ust. 4 u.d.p. powinny być zakwalifikowane do kategorii dróg gminnych. Burmistrz Szydłowca<sup>70</sup> zwrócił się do Oddziału z prośbą o dokonanie podziału nieruchomości dla dróg wymienionych w powyższej uchwale. W okresie od 23 do 28 marca 2022 r. Oddział, w imieniu którego działał pełnomocnik, wystąpił do Burmistrza Szydłowca z wnioskami w sprawie wydania postanowień zatwierdzających wstępne projekty podziału działek. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Zarządu Dróg Urzędu Miasta w Szydłowcu (z up. Burmistrza)<sup>71</sup> wezwał Oddział do uzupełnienia wniosku, w tym m.in. o przedłożenie mapy ewidencyjnej obejmującej nieruchomości podlegającą podziałowi i wniosku podpisanego przez właściciela nieruchomości. W wyznaczonym terminie (14 dni), do dnia zakończenia kontroli Oddział nie odpowiedział na ww. wezwanie. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że *operaty geodezyjne dotyczące podziałów nieruchomości<sup>72</sup> są obecnie w trakcie weryfikacji w PODGiK w Szydłowcu, a Oddział oczekuje na oklauzulowanie<sup>73</sup> mapy z projektem podziału*. W dniu 1 czerwca 2022 r.<sup>74</sup> Zastępca Dyrektora Oddziału przekazał Burmistrzowi Szydłowca zaktualizowany projekt porozumienia w sprawie zarządzania drogami. Burmistrz Szydłowca<sup>75</sup> powołał się na art. 19 ust. 4 u.d.p. „zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe (...)”, w związku z czym zawarcie porozumienia mogło dotyczyć wyłącznie zarządzania drogami bez przenoszenia prawa własności na rzecz gminy oraz przewidywać zwrot kosztów z tytułu zarządzania nimi. Burmistrz poinformował o wymogu uwzględnienia corocznej dotacji na pokrycie kosztów zarządzania drogami w związku z szacowanymi kosztami utrzymania dróg gminnych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zawarto ww. porozumienia między Generalnym Dyrektorem DKiA oraz Burmistrzem.

(akta kontroli str. 211-272, 460-465, 917-920)

Gmina Dębe Wielkie odmówiła przyjęcia w zarząd nowo wybudowanych dróg wybudowanych w ramach zakończonej inwestycji - zadania nr 3, a łączna długość nieprzekazanych odcinków dróg wyniosła 14,997 km, w tym 1,784 km długości dróg planowanych do przekazania przez Oddział w trybie art. 10 ust. 4 u.d.p., 0,556 km długości dróg planowanych do przekazania w trybie art. 10 ust. 5f oraz 12,657 km długości dróg planowanych do przekazania w trybie art. 7 ust. 1 u.d.p. Drogi towarzyszące powstałe w ramach ww. inwestycji oddano do użytku w dniach 22 lipca 2020 r.<sup>76</sup> oraz 27 maja 2021 r.<sup>77</sup> Od czasu oddania ich do użytku do 31 grudnia 2021 r.

<sup>69</sup> Uchwała Nr XXXIX/291/22.

<sup>70</sup> Pismo nr ZD.7210.1.2022.PK z dnia 22 kwietnia 2022 r.

<sup>71</sup> Pismo nr GMG.6831.19.2022.P.R. z dnia 9 maja 2022 r.

<sup>72</sup> Parki oraz drogi lokalne – gminne.

<sup>73</sup> Stosownie do art. 12b ust 5 i ust 5a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990) Organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego przekazane zostały wyniki zgłoszonych prac geodezyjnych, potwierdza ich przyjęcie do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu i opatruje dokumenty i materiały przeznaczone dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych wykonuje prace geodezyjne, klauzulą urzędową. Opatrzanie klauzulą następuje z chwilą przyjęcia wyników zgłoszonych prac geodezyjnych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Wykonawca prac geodezyjnych, po uzyskaniu informacji o pozytywnym wyniku weryfikacji może umieścić na dokumentach przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonuje prace geodezyjne, powstałych w wyniku tych prac, oświadczenie o uzyskaniu pozytywnego wyniku weryfikacji. Oświadczenie to jest równoważne z klauzulą urzędową.

<sup>74</sup> Pismo nr O/WA.Z.-3.4040/40/2022.MKC.

<sup>75</sup> Pismo nr ZD.7021.78.2022.PK.998 z 12 sierpnia 2022 r.

<sup>76</sup> Dotyczy drogi gminnej DG220213W.

<sup>77</sup> Dotyczy dróg gminnych (ul. Długa, DG220211W, DG220207W) oraz dróg dojazdowych (D11, D11c, D12, D13, D14, D15, D16, D17, D18, D19, D20, D21, D22, D23).

wykonawca inwestycji prowadził prace związane m.in. z usuwaniem usterek oraz korzystał z tych dróg.

(akta kontroli str. 273-432, 688-703)

Rada Gminy Dębe Wielkie 30 marca 2017 r. podjęła uchwałę<sup>78</sup> w sprawie wyrażenia woli przejęcia w zarządzanie przez Gminę Dębe Wielkie od GDDKiA dróg lokalnych planowanych do wybudowania w ramach budowy autostrady A2.

Pismem z 19 stycznia 2021 r.<sup>79</sup> Zastępca Dyrektora Oddziału poinformował Urząd Gminy Dębe Wielkie, że wszystkie nowo wybudowane drogi o znaczeniu lokalnym w ramach budowy autostrady A2 od momentu uzyskania pozwolenia na użytkowanie, nie będą podlegać utrzymaniu przez GDDKiA. Pismem z 25 listopada 2021 r.<sup>80</sup> Zastępca Dyrektora Oddziału poinformował Wójta Gminy Dębe Wielkie, że wszystkie drogi o znaczeniu miejscowym wybudowane w ramach inwestycji, nieposiadające klasy oraz parametrów technicznych przewidzianych dla dróg krajowych, nie będą podlegać utrzymaniu przez Oddział od 1 stycznia 2022 r. Do pisma załączono mapę orientacyjną z lokalizacją dróg. Wójt Gminy nie udzielił odpowiedzi na przesłaną korespondencję. W lutym 2022 r. pracownik Oddziału przekazał Wójtowi pozwolenie na użytkowanie oraz komplet dokumentacji powykonawczej, które zostały odebrane przez pracownika Urzędu Gminy Dębe Wielkie.

(akta kontroli str. 94-113, 273-432, 662-667)

Gmina Wiązowna odmówiła przyjęcia w zarząd większości nowo wybudowanych dróg towarzyszących wybudowanych w ramach zadania nr 4. Łączna długość nieprzyjętych odcinków dróg wyniosła 11,75 km, w tym 3,035 km długości dróg planowanych przez Oddział do przekazania w trybie art. 10 ust. 4 u.d.p., 0,13 km długości dróg planowanych do przekazania w trybie art. 10 ust. 5f oraz 8,535 km długości dróg planowanych do przekazania w trybie art. 18 ust. 2 pkt 5 oraz art. 7 ust. 1 u.d.p. Drogi towarzyszące powstałe w ramach ww. inwestycji zostały oddane do użytku 10 marca 2021 r. Przy piśmie z 8 września 2021 r.<sup>81</sup> Kierownik Rejonu poinformował Wójta Gminy Wiązowna, że wszystkie drogi o znaczeniu miejscowym wybudowane w ramach zadania nr 4 z chwilą oddania ich do użytkowania zostały zaliczone do innych kategorii niż drogi krajowe na podstawie art. 10 ust. 4 u.d.p. Kierownik Rejonu nie załączył do pisma decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, planu orientacyjnego i sytuacyjnego, a także tabeli z podziałem kompetencji, ponieważ nie posiadał kontraktowej dokumentacji powykonawczej. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że (według stanu na 8 września 2021 r.) *dokumentacja powykonawcza była sukcesywnie dostarczana przez GDDKiA Oddział w Lublinie do archiwum Oddziału w Warszawie.*

(akta kontroli str. 485-530, 634-667, 917-920)

GDDKiA reprezentowana przez Dyrektora Oddziału oraz Zastępcę Dyrektora Oddziału zawarli z Wójtem Gminy Wiązowna porozumienie<sup>82</sup> o przekazaniu Wójtowi Gminy Wiązowna wybudowanych/przebudowanych dróg o znaczeniu lokalnym (gminnym) w zakresie dróg dojazdowych oznaczonych symbolami DD.01 oraz DD.02 o łącznej długości około 1,1 km. Zapisy porozumienia zobowiązywały Wójta do wykonywania zadań zarządcy drogi wynikających z przepisów ustawy o drogach publicznych w stosunku do dróg wymienionych w porozumieniu. Porozumienie zawarto do czasu całkowitego uregulowania spraw związanych z przekazaniem nieruchomości pod drogami wskazanymi w tym dokumencie na rzecz Gminy Wiązowna.

<sup>78</sup> Uchwała nr KEXXVIII.0007.264.2017.

<sup>79</sup> Pismo nr O.WA.KP-10.4143.1.2021.31.at.

<sup>80</sup> Pismo nr O/WA.Z-14.4202.9.2021.JAB.

<sup>81</sup> Pismo nr O/WA.Z-12.4202.26.2021.LKO.

<sup>82</sup> Porozumienie Nr 01/07/2021 z dnia 6 lipca 2021 r.

Na podstawie zapisów zawartego porozumienia między Oddziałem oraz Wójtem Gminy Wiązowna, Oddział zobowiązał się do przygotowania dokumentacji wydzielającej pasy drogowe i umożliwiającej wygaszenie trwałego zarządu, a także przejęcie gruntów pod drogami oznaczonymi symbolami DD.01 i DD.02 przez Gminę Wiązowna, wraz z wyznaczeniem szczegółowych granic pasów drogowych i granic zarządów poszczególnych dróg. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Oddział nie podjął tych czynności.

Pismem z 30 marca 2022 r.<sup>83</sup> Wójt zwrócił się do Oddziału z prośbą o przedłożenie dokumentacji, obejmującej: warunki kontraktu i gwarancji oraz instrukcji utrzymania i eksploatacji przedmiotowych obiektów drogowych. Oddział nie przekazał warunków kontraktu i gwarancji oraz instrukcji, natomiast pismem z 8 czerwca 2022 r. przekazał projekt porozumienia w sprawie przejęcia pozostałych dróg o znaczeniu lokalnym wybudowanych/przebudowanych w ramach inwestycji. Do projektu porozumienia załączono wykaz odcinków dróg publicznych wybudowanych w ramach inwestycji do przekazania Gminie Wiązowna. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że *Gmina Wiązowna nie zajęła stanowiska w sprawie przekazanego porozumienia.*

(akta kontroli str. 485-530, 634-687, 917-920)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Oddziale do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie podjęto czynności w celu wydzielenia odrębnego pasa drogowego nowo wybudowanych dróg towarzyszących, nie wydzielono także działek ewidencyjnych pod drogami towarzyszącymi z pasa gruntów przejętych pod budowę drogi ekspresowej lub autostrady. W żadnym z badanych przypadków pracownicy Oddziału nie wystąpili do właściwych starostów z wnioskiem o wygaszenie trwałego zarządu nad drogami towarzyszącymi, chociaż od daty oddania do użytkowania tych 69 odcinków dróg towarzyszących do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 2 grudnia 2022 r., upłynęło od 1,5 roku do ponad 5 lat<sup>84</sup>. Niepodjęcie czynności w celu zmiany stanu prawnego nieruchomości zlokalizowanych pod drogami towarzyszącymi nosi znamiona nierzetelności i skutkuje wydłużeniem procesu przekazywania tych dróg innym zarządcom. Stosownie do obowiązującego regulaminu organizacyjnego Oddziału za regulację stanów prawnych nieruchomości, wydzielenie pasa drogowego i wnioskowanie w zakresie wygaszenia trwałego zarządu odpowiedzialny był Naczelnik Wydziału Uzgodnień i Zagospodarowania Przestrzennego.

W zakresie zmiany stanów prawnych gruntów Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in., że:

- *„w przypadku gminy Szydłowiec – Oddział oczekuje na oklauzulowanie mapy z projektem podziału. Przewidywany termin zaewidencjonowania operatów to przełom listopada i grudnia 2022 r. Po tym terminie będzie możliwe przekazanie stosownej dokumentacji do Burmistrza Szydłowca w celu uzyskania postanowień pozytywnie opiniujących wstępne projekty podziałów,*
- *w przypadku gminy Wiązowna – prace geodezyjne planowane były do realizacji po podpisaniu porozumienia obejmującego wszystkie drogi gminne,*
- *w przypadku gminy Dębe Wielkie – PPK został merytorycznie zatwierdzony przez Oddział, lecz dokumentacja techniczna nie spełnia oczekiwań Oddziału*

<sup>83</sup> Pismo nr WPP.671.1.2022.SB.

<sup>84</sup> Odpowiednio: 5 lat, 4 miesiące i 25 dni - 29 odcinków dróg towarzyszących na terenie gminy Szydłowiec, 1 rok, 8 miesięcy i 22 dni - 20 odcinków dróg towarzyszących na terenie gminy Wiązowna, 1 rok, 6 miesięcy i 5 dni - 19 odcinków dróg towarzyszących na terenie gminy Dębe Wielkie oraz 3 lata, 4 miesiące i 10 dni (droga DR02) na terenie gminy Garwolin.

*w zakresie grafiki i opisu technicznego w celu dalszego wykonania i uzyskania podziałów działek. Dopiero poprawienie dokumentacji technicznej PPK wyznaczy linie podziału i umożliwi fizyczne dokonanie podziału działek,*

- w przypadku gminy Garwolin – uregulowanie stanów prawnych pod drogami lokalnymi wybudowanymi/przebudowanymi w ramach budowy trasy S17 będzie możliwe w następstwie opracowania PPK dla przedmiotowych dróg towarzyszących.”.*

Przytoczone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione, gdyż nierozpoczęcie procesu podziału działek ewidencyjnych i wydzielenia pasa drogowego dróg towarzyszących z pasa drogowego dróg ekspresowych i autostrad w sytuacji, w której pracownicy Oddziału wysyłają liczne wezwania do jednostek samorządu terytorialnego wzywające do przejęcia zarządu dróg, jest działaniem nierzetelnym. Zastępca Dyrektora Oddziału nie wskazał obiektywnych czynników uniemożliwiających dotychczas rozpoczęcie podziału nieruchomości, a wskazane przyczyny niepodjęcia działań były zależne wyłącznie od Oddziału i nie uzasadniają niepodjęcia działań lub podjęcie działań z opóźnieniem.

(akta kontroli str. 51-58, 201-206, 273-275, 485-491, 634-640)

2. Dyrektor Oddziału nie realizował postanowień porozumienia zawartego 6 lipca 2021 r. z Wójtem Gminy Wiązowna. Według stanu na dzień 2 grudnia 2022 r. Oddział nie przystąpił do przygotowania dokumentacji umożliwiającej wydzielenie pasów drogowych, wygaszenie trwałego zarządu Generalnego Dyrektora DKiA oraz przejęcie gruntów pod drogami (DD.01 i DD.02) przez Gminę Wiązowna, pomimo zobowiązania przyjętego w § 2 ust. 6 ww. porozumienia. Oddział nie podjął żadnych działań w ww. zakresie pomimo tego, że od dnia podpisania porozumienia minęło prawie 1,5 roku. Powstrzymanie się od jakichkolwiek działań na rzecz realizacji ww. porozumienia nosi znamiona nierzetelności.

*Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że nie przystąpiono do tych działań z uwagi na fakt, że omawiane prace geodezyjne planowane były do realizacji po podpisaniu przez Wójta całościowego porozumienia obejmującego wszystkie drogi gminne. Podpisane porozumienie z gminą dotyczyło wyłącznie dwóch dróg gminnych, natomiast zasadą realizacji regulacji stanów prawnych jest złożenie do wójta wniosków podziałowych na cały obszar gminy.*

Przytoczone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione, gdyż brak działań Oddziału spowodował niemożność skutecznego i ostatecznego przekazania wydzielonego pasa drogowego oraz wygaszenia trwałego zarządu GDDKiA, a także przejęcia przez Gminę gruntów pod drogami DD.01 i DD.02., tym bardziej, że przekazanie części dróg towarzyszących nie blokowało Oddziału w sprawie pozostałych dróg towarzyszących zlokalizowanych na terenie gminy Wiązowna.

(akta kontroli str. 512-522, 531-539)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor Oddziału, w okresie objętym kontrolą, w przypadku trzech z czterech gmin, na terenie których przebiegają objęte kontrolą drogi, nie przekazał jednostkom samorządu terytorialnego zarządu nad żadną nowo wybudowaną drogą towarzyszącą. Większość dróg towarzyszących przekazywanych samorządom przez Oddział nie została przyjęta przez gminy, które odmówiły także podpisania przygotowanych przez pracowników Oddziału projektów porozumień w sprawie przekazania zarządzania drogami lokalnymi. Nie bez znaczenia pozostaje to, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie regulują w bezpośredni sposób kwestii związanych z przekazywaniem innemu zarządcy zarządu nowopowstałych dróg, niestanowiących elementu istniejącego ciągu drogowego.

Dyrektor Oddziału działając nierzetelnie nie podejmował czynności mających na celu wydzielenie z pasa drogowego drogi ekspresowej lub autostrady pasa drogowego dróg lokalnych i uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, na których zlokalizowano nowo wybudowane drogi.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:  
Wszczynanie procedury wydzielenia z pasa drogowego drogi krajowej pasów drogowych dróg towarzyszących, niezwłocznie po otrzymaniu pozwolenia na użytkowanie odcinka drogi.

#### Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 5 stycznia 2023 r.

Kontroler  
Michał Klawinowski  
Starszy inspektor kp

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury  
p.o. Dyrektor  
Marek Maj

/-/

.....  
Podpis

/-/

.....  
Podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał: Marek Maj p.o. Dyrektor  
Departamentu Infrastruktury NIK

.....  
MMaj

.....  
Podpis