



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.01.2021

Pan  
Krzysztof Olejniczak  
Dyrektor  
Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu  
ul. Wilczak 17  
61-623 Poznań

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.119.2021 Zespołu  
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli  
z dnia 19 lipca 2021 r.

P/21/076 - Dochodzenie przez jednostki samorządu terytorialnego należności w związku ze  
zniszczeniami infrastruktury drogowej

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu, ul. Wilczak 17, 61-623 Poznań (dalej: ZDM albo Zarząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Olejniczak, Dyrektor ZDM od 1 stycznia 2020 r., wcześniej, od 1 stycznia 2019 r., pełniący obowiązki Dyrektora Zarządu (dalej: Dyrektor). W okresie od 14 maja 2015 r. do 31 grudnia 2018 r., stanowisko Dyrektora Zarządu zajmowała Katarzyna Bolimowska.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Odtwarzanie uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych miejskiej infrastruktury drogowej. 2. Dochodzenie od sprawców zdarzeń drogowych należności w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 <sup>1</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/10/2021 z 14 stycznia 2021 r. 2. Artur Piętas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/56/2021 z 26 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2b)

<sup>1</sup> Z wykorzystaniem dokumentów wytworzonych wcześniej albo później, niezbędnych do realizacji celu kontroli. Dalej także: kontrolowany okres, badany okres.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność ZDM w zakresie dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego należności w związku ze zniszczeniami infrastruktury drogowej.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

O takiej ocenie zdecydowały nieprawidłowości stwierdzone w obszarze realizacji zadań związanych z dochodzeniem należności od sprawców zdarzeń drogowych, których skutkiem były uszkodzenia lub zniszczenia miejskiej infrastruktury drogowej. W 48% spraw objętych badaną próbą, w Zarządzie, w okresie objętym kontrolą, nie podjęto bowiem działań, albo konsekwentnych działań, w celu odzyskania wszystkich poniesionych kosztów napraw uszkodzonych lub zniszczonych elementów infrastruktury drogowej. Koszty te, w łącznej wysokości 104,1 tys. zł zostały w całości pokryte z budżetu Miasta Poznania (dalej: Miasto), a niedochodzenie ich zwrotu było zachowaniem niegospodarnym. Ponadto dopuszczono do przedawnienia się roszczeń majątkowych wobec podmiotów zobowiązanych na łączną kwotę 100,2 tys. zł, co naruszało art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>. NIK dostrzega jednocześnie, że już w trakcie kontroli podjęto działania skutkujące uzyskaniem odszkodowań za uszkodzoną lub zniszczoną w latach 2018-2019 infrastrukturę drogową Miasta<sup>5</sup>.

W okresie objętym kontrolą w ZDM rzetelnie natomiast i skutecznie realizowano zadania dotyczące odtwarzania miejskiej infrastruktury drogowej uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych. W Zarządzie rzetelnie też pozyskiwano informacje o uszkodzonych lub zniszczonych elementach ww. infrastruktury, poprzez: samodzielnie podejmowane działania inspekcyjne, systematyczną współpracę z Komendą Miejską Policji w Poznaniu oraz kilka kanałów komunikacji umożliwiających osobom trzecim zgłoszenie usterek. W przypadku stwierdzenia tych uszkodzeń lub zniszczeń, w ZDM podejmowano bez zbędnej zwłoki działania w celu odtworzenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, w szczególności związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. W przypadku stwierdzenia uszkodzenia lub zniszczenia infrastruktury niezarządzanej przez ZDM, ustalano jej właściciela i informowano go o tych faktach.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305; dalej: ufp.

<sup>5</sup> W ramach badanej próby.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Odtwarzanie uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych miejskiej infrastruktury drogowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do postanowień statutu ZDM, nadanego mu przez Radę Miasta Poznania uchwałą nr XXIX/429/VII/2016 z 17 maja 2016 r., Zarząd był miejską jednostką organizacyjną Miasta działającą w formie jednostki budżetowej, przy pomocy której Prezydent Miasta Poznania (dalej: Prezydent) m.in. wykonywał obowiązki zarządcy dróg publicznych<sup>7</sup>. Do zadań ZDM należało wykonywanie wszystkich zadań zarządcy dróg określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>8</sup>. Ponadto, do zadań Zarządu należało m.in.: zarządzanie drogami wewnętrznymi znajdującymi się w granicach administracyjnych Miasta; wykonywanie czynności w zakresie inżynierii ruchu na drogach publicznych i wewnętrznych; organizacja, utrzymanie i ochrona systemu informacji miejskiej, a także budowa i utrzymanie oświetlenia ulic oraz drogowych obiektów inżynierskich.

(akta kontroli str. 57-62)

1.2. W regulaminie organizacyjnym ZDM<sup>9</sup> poszczególnym komórkom organizacyjnym przydzielono realizację wszystkich zadań zarządcy drogi wymienionych w art. 20 ustawy o drogach. Odpowiednim wydziałom przypisano zadania związane z monitorowaniem stanu technicznego oraz odtwarzaniem uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej. Zadania te obejmowały m.in. przygotowanie, wykonywanie lub nadzorowanie przeglądów okresowych, remontów i inwestycji dotyczących poszczególnych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, takich jak: jezdnie, pobocza, pasy rozdzielców, chodniki, ścieżki rowerowe (Wydział Remontów i Utrzymania Dróg); obiekty inżynierskie wraz z elementami urządzeń bezpieczeństwa ruchu (Wydział Utrzymania Obiektów Inżynierskich); oświetlenie (Wydział Utrzymania Infrastruktury Drogowej); oznakowanie pionowe i poziome; urządzenie bezpieczeństwa ruchu (Wydział Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu)<sup>10</sup>; urządzenia Inteligentnych Systemów Transportowych (Wydział Inteligentnych Systemów Transportowych).

Do zadań innej komórki organizacyjnej ZDM – Centrum Operacyjnego Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: Centrum) – należało m.in. prowadzenie działań wynikających z występowania zagrożeń w ruchu drogowym, takich jak m.in. wypadki, kolizje, a także awarie urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Prowadzona w Centrum komórka dyspozytorska miała za zadanie ewidencjonowanie zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w pasie drogowym, a następnie informowanie jednostek wewnętrznych i zewnętrznych o występowaniu zagrożeń spowodowanych ww. zagrożeniami dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

<sup>6</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>7</sup> Z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm., dalej: ustawa o drogach.

<sup>9</sup> Wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora ZDM nr 9 z 27 marca 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu (dalej: Regulamin ZDM), poprzedzonym zarządzeniami: nr 38 z 26 października 2018 r., nr 16 z 2 maja 2018 r., nr 3 z 23 stycznia 2017 r., nr 21 z 16 października 2015 r.

<sup>10</sup> Ponadto w Zarządzie funkcjonowały wydziały i samodzielne stanowiska pracy wykonujące zadania związane z: ewidencją stanu technicznego dróg i urządzeń drogowych (w tym sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu – Wydział Zarządzania i Ewidencji Dróg), realizacją inwestycji drogowych (Wydział Przygotowania Inwestycji, Wydział Realizacji Inwestycji, Stanowiska ds. Odbioru robót, Wydział Rozliczeń Inwestycji).

W strukturze organizacyjnej Zarządu wydzielono dodatkowo Zespół ds. Ubezpieczeń, który prowadził sprawy związane z ubezpieczeniem majątku będącego w zarządzie ZDM.

(akta kontroli str. 63-288, 335-342b)

Pracownicy Zarządu dokonywali napraw uszkodzeń miejskiej infrastruktury drogowej obejmujących m.in.: prostowanie i pionowanie nośników i tarcz znaków drogowych; uzupełnianie brakujących znaków pionowych; wymianę zniszczonych tablic znaków drogowych; montaż nowych znaków drogowych; naprawę barier ochronnych sztywnych, siatkowych i łańcuchowych; konserwację i naprawę urządzeń sygnalizacyjnych. Wykonywanie części napraw uszkodzonych elementów miejskiej infrastruktury drogowej w ZDM zlecano podmiotom zewnętrznym. W skontrolowanej próbie zdarzeń drogowych, opisanej w pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, podmiotom zewnętrznym zlecono m.in. wymianę elementów oświetlenia drogowego takich jak: słupy, wysięgniki, oprawy oświetleniowe. Sprawowaniem nadzoru nad wykonywaniem tych robót oraz odbiorem zajmowali się pracownicy Wydziału Utrzymania Dróg.

(akta kontroli str. 809-876, 925-929)

1.3. W badanym okresie stan zatrudnienia pracowników realizujących zadania z zakresu objętego kontrolą w poszczególnych latach (na koniec każdego roku) nie zmieniał się i wynosił 56 pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy. Spośród nich, 47 osób zajmowało się sprawami usuwania skutków zniszczeń infrastruktury drogowej, przy czym:

- 24 objazdami i nadzorem nad stanem miejskiej infrastruktury drogowej,
- 18 odtwarzaniem uszkodzonej i zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej,
- pięć przyjmowaniem zgłoszeń o uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastrukturze drogowej<sup>11</sup>.

W przypadku korzystania przez ZDM z usług podmiotów zewnętrznych w zakresie naprawiania infrastruktury drogowej, szacunkowa liczba zajmujących się ww. sprawami wynosiła corocznie cztery osoby. Pracę ww. komórek organizacyjnych nadzorowało dziewięć osób.

(akta kontroli str. 335-343)

1.4. W okresie objętym kontrolą w ZDM zidentyfikowano łącznie 332 zdarzenia drogowe, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej będącej w jego zarządzie. W 183 przypadkach (55,1%) zdarzenie drogowe zostało stwierdzone na podstawie ustaleń własnych Zarządu (dzienniki objazdu, przeglądy infrastruktury drogowej), w 145 przypadkach (43,7%) – na podstawie zgłoszeń telefonicznych, teleinformacyjnych itp., a w czterech przypadkach (1,2%) – w wyniku zgłoszeń bezpośrednio od sprawców zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 335-342b, 1470-1478)

Analiza 100 wybranych zdarzeń drogowych<sup>12</sup>, wykazała, że w 47 przypadkach (47%) pracownicy ZDM nie stwierdzili uszkodzeń lub zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej, a w 10 przypadkach (10%) zdarzenia te dotyczyły infrastruktury niezarządzanej przez ZDM.

(akta kontroli str. 809-876, 1472-1475)

<sup>11</sup> W tym dwie osoby zatrudnione w Zespole ds. Ubezpieczeń.

<sup>12</sup> Skutkujących uszkodzeniami infrastruktury (m.in. słupów energetycznych, masztów oświetleniowych, urządzeń drogowych, w tym urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, powstałymi w wyniku najechania na słup, znak lub barierę ochronną), które miały miejsce na obszarze Miasta i zostały zaewidencjonowane w policyjnym Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji (dalej: SEWIK).

Z danych uzyskanych przez NIK od Komendanta Miejskiego Policji w Poznaniu (dalej: Komendant) na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK wynikało, że w okresie objętym kontrolą NIK funkcjonariusze Policji sporządzili łącznie 3 721 notatek w związku ze stwierdzeniem braku całości lub też elementu infrastruktury drogowej, jej uszkodzenia lub zniszczenia. Z tego, 2 270 notatek (61,0%) dotyczyło uszkodzeń i zniszczeń jezdni oraz ubytków nawierzchni, a 1 451 (39,0%) – uszkodzenia lub zniszczenia znaków, sygnalizacji świetlnej i innych obiektów infrastruktury drogowej. W 2017 r. były to 764 notatki (20,5%)<sup>13</sup>; w 2018 r. - 823 (22,1%)<sup>14</sup>; w 2019 r. - 931 (25,0%)<sup>15</sup> i w 2020 r. - 1 203 notatki (32,3%)<sup>16</sup>.

W kontrolowanym okresie pracownicy ZDM występowali łącznie 229 razy do Komendanta w sprawach dotyczących sprawców zdarzeń drogowych, w tym w 2017 r. 72 razy (31,4%), w 2018 r. - 65 (28,4%), w 2019 r. - 57 (24,9%) i w 2020 r. - 35 razy (15,3%). Liczba przekazanych przez lokalne jednostki Policji do ZDM notatek informacyjnych zawierających dane sprawców wynosiła odpowiednio: 19, 22, 25 i 18. W pozostałych przypadkach pracownicy lub funkcjonariusze Policji informowali, że nie obsługiwano zdarzeń drogowych będących przedmiotem zapytań ZDM. W sytuacji gdy w ramach czynności wyjaśniających ujawniono, że Zarząd jest pokrzywdzonym, z jednostek podległych Komendantowi każdorazowo przekazywano informację do ZDM o fakcie skierowania wniosku o ukaranie do sądu lub też o jego niewniesieniu, wysyłając jednocześnie do Zarządu stosowne druki wraz z pouczeniami dla pokrzywdzonego. Liczba tego typu powiadomień skierowanych do ZDM wynosiła: w 2017 r. - 31, w 2018 r. - 50, w 2019 r. - 52 i w 2020 r. - 37. Komendant poinformował ponadto NIK, że nie ustalono, czy pracownicy ZDM zasięgaliby informacji o sprawcach, odnośnie do których toczyły się dochodzenia lub śledztwa nadzorowane przez prokuraturę i prowadzone przez Komendę Miejską Policji w Poznaniu. W Komendzie tej nie prowadzono bazy danych umożliwiającej wygenerowanie stosownych danych z systemu informatycznego.

(akta kontroli str. 349-350, 1479-1482)

1.5. Zarząd w latach 2017-2020 corocznie dysponował umową ubezpieczenia zawieraną przez Miasto, która obejmowała m.in. ubezpieczenie od ognia i innych zdarzeń losowych, dla m.in. budynków, budowli i urządzeń będących w zarządzie ZDM. Wartość ubezpieczonego majątku w 2017 r. wynosiła 3,3 mln zł i obejmowała łącznie wartość budynków, budowli, maszyn urządzeń i wyposażenia. W latach 2018 – 2020 wartość ubezpieczonych budowli będących w zarządzie ZDM wynosiła odpowiednio 4,2 mln zł, 4,8 mln zł i 5,1 mln zł.

(akta kontroli str. 313-342b)

1.6. Z analizy próby obejmującej 40 zdarzeń drogowych, które miały miejsce w latach 2017-2020<sup>17</sup>, skutkiem których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy

<sup>13</sup> W tym 445 dotyczyło uszkodzeń jezdni i ubytków nawierzchni a 319 uszkodzeń znaków, sygnalizacji świetlnej i innych elementów infrastruktury drogowej.

<sup>14</sup> W tym 547 dotyczyło uszkodzeń jezdni i ubytków nawierzchni a 276 uszkodzeń znaków, sygnalizacji świetlnej i innych elementów infrastruktury drogowej.

<sup>15</sup> W tym 618 dotyczyło uszkodzeń jezdni i ubytków nawierzchni a 313 uszkodzeń znaków, sygnalizacji świetlnej i innych elementów infrastruktury drogowej.

<sup>16</sup> W tym 660 dotyczyło uszkodzeń jezdni i ubytków nawierzchni a 543 uszkodzeń znaków, sygnalizacji świetlnej i innych elementów infrastruktury drogowej.

<sup>17</sup> Kontrolą objęto 18 zdarzeń drogowych spośród 100 zaewidencjonowanych w SEWIK, w wyniku których uszkodzeniu uległy elementy miejskiej infrastruktury drogowej wymagające poniesienia nakładów finansowych na ich naprawę (w pozostałych 82 sprawach ZDM nie ponosił materiałowych kosztów naprawy lub nie wystąpiły uszkodzenia wymagające przeprowadzenia takich napraw). W 2017 r. było to sześć zdarzeń, w 2018 r. - trzy, w 2019 r. - sześć i w 2020 r. trzy zdarzenia. Dodatkowo, do kontroli dobrano 22 zdarzenia drogowe spośród ujętych w wykazie spraw prowadzonym w Zespole ds. Ubezpieczeń ZDM. W dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego próbę wybranych do kontroli zdarzeń drogowych określono również jako „próba 40 zdarzeń drogowych” albo „40 zdarzeń drogowych”.

elementy infrastruktury drogowej wynika, że od dnia stwierdzenia szkody będącej efektem zdarzenia drogowego do jej naprawy upływało od jednego do 149 dni, przy czym w czterech przypadkach naprawy uszkodzonych sygnalizatorów drogowych dokonano w dniu, w którym nastąpiło ich uszkodzenie. W przypadku uszkodzonych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego skutkujących koniecznością wymiany barier rurowych, naprawy słupków znaków drogowych oraz wymiany bramownicy drogowej, do ich naprawy przystępowano niezwłocznie i jednocześnie zabezpieczano miejsca uszkodzeń. Ostateczny odbiór tych urządzeń następował po upływie od ośmiu do 55 dni od wystąpienia uszkodzeń. W pozostałym zakresie, wymiany uszkodzonych słupów oświetlenia ulicznego dokonywano w terminie od trzech do 149 dni licząc od dnia ich uszkodzenia.

(akta kontroli str. 530-808, 878-1468, 1537-1538)

1.7. Informacje o uszkodzeniach lub zniszczeniach obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w Zarządzie pozyskiwano na podstawie otrzymywanych zgłoszeń przekazywanych do ZDM za pośrednictwem m.in. całodobowej linii telefonicznej (zgłoszeniowej) działającej w strukturach Centrum, a także informacji zgłaszanych bezpośrednio do poszczególnych wydziałów Zarządu. Numery telefonów przeznaczone do zgłaszania zdarzeń zamieszczono na stronie internetowej ZDM. Ponadto, pracownicy poszczególnych wydziałów dokonywali objazdów dróg a w Centrum Sterowania Ruchem dysponowano podglądem do systemu monitoringu wizyjnego umożliwiającego identyfikację uszkodzeń. Konserwatorzy oświetlenia ulicznego, działający na zlecenie ZDM, przekazywali do Wydziału Utrzymania Infrastruktury Drogowej informacje o stwierdzonych uszkodzeniach elementów tej infrastruktury takich jak m.in. słupy, wysięgniki i oprawy oświetleniowe.

(akta kontroli str. 338-342, 530-808, 878-1468)

Dyrektor podał, że Zarząd nie zawierał z organami Policji lub Straży Miejskiej porozumień dotyczących zgłaszania uszkodzeń miejskiej infrastruktury drogowej. Podkreślił, że zarówno w Straży Miejskiej, jak i Policji korzystano z telefonów podanych na stronie internetowej ZDM i przekazywano informacje o uszkodzeniach powstających w następstwie zdarzeń drogowych, tak aby pracownicy Zarządu mogli jak najszybciej zabezpieczyć miejsce uszkodzeń i rozpocząć proces ich likwidacji.

(akta kontroli str. 63-288, 335-342b)

1.8. W okresie objętym kontrolą, w ZDM nie prowadzono odrębnej ewidencji zdarzeń drogowych pozwalających na wygenerowanie informacji o wystąpieniu szkody i sposobie jej naprawienia. W Zespole ds. Ubezpieczeń prowadzono natomiast dziennik korespondencji obejmujący wszystkie zgłaszane do Zespołu sprawy związane z uszkodzeniem mienia komunalnego. W dzienniku odnotowywano: datę otrzymania korespondencji, nr i datę wpływającego pisma, krótki opis korespondencji obejmujący rodzaj i miejsce uszkodzeń, unikatowy numer nadany sprawie. Zgłaszane sprawy były dodatkowo ewidencjonowane w wydziałach, w których stwierdzano szkody w mieniu ZDM, a sprawom tym nadawano odrębne numery.

(akta kontroli str. 338-342, 406-528)

Dyrektor wyjaśnił, że w Zarządzie nie prowadzono jednolitej ewidencji, gdyż wszelkie zgłoszenia wpływające do ZDM były przekazywane do właściwego wydziału merytorycznego.

(akta kontroli str. 335-342b)

1.9. Analiza 40 wybranych zdarzeń drogowych<sup>18</sup> prowadzonych w Zespole ds. Ubezpieczeń wykazała, że ZDM doprowadził do naprawienia wszystkich powstałych szkód. Oględziny czterech losowo wybranych obiektów<sup>19</sup> uszkodzonej w 2020 r. infrastruktury drogowej wykazały, że została ona każdorazowo naprawiona. Ustalony w toku oględzin stan faktyczny był zgodny z dokumentacją techniczną przedłożoną do kontroli.

(akta kontroli str. 530-808, 878-1468, 1484-1492, 1537-1538)

1.10. W przypadku stwierdzenia uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej niezarządzanej przez ZDM, pracownicy Zarządu informowali właścicieli i zarządzających tą infrastrukturą o tych uszkodzeniach lub zniszczeniach. W skontrolowanych sprawach powiadomienia skierowano do właściciela infrastruktury oświetleniowej, operatora telekomunikacyjnego oraz Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu.

(akta kontroli str. 1515-1520)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w ZDM rzetelnie i skutecznie realizowano zadania dotyczące odtwarzania miejskiej infrastruktury drogowej uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych. W Zarządzie rzetelnie też pozyskiwano informacje o uszkodzonych lub zniszczonych elementach ww. infrastruktury, poprzez: samodzielnie podejmowane działania inspekcyjne, systematyczną współpracę z Komendą Miejską Policji w Poznaniu oraz kilka kanałów komunikacji umożliwiających osobom trzecim zgłoszenie usterek. W przypadku stwierdzenia tych uszkodzeń lub zniszczeń, w ZDM podejmowano bez zbędnej zwłoki działania w celu odtworzenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, w szczególności związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. W przypadku stwierdzenia uszkodzenia lub zniszczenia infrastruktury niezarządzanej przez ZDM, ustalano jej właściciela i informowano go o tych faktach.

OBSZAR

## **2. Dochodzenie należności od sprawców zdarzeń drogowych w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej**

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Pracownicy Zarządu zajmujący się identyfikacją zniszczeń lub uszkodzeń infrastruktury drogowej Miasta w wyniku zdarzeń drogowych, w liczbie 29 osób, zatrudnieni byli w następujących wydziałach ZDM: Utrzymania Infrastruktury Drogowej, Utrzymania Obiektów Inżynierskich, Inteligentnych Systemów Transportowych, Parkowania, Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu. Kompetencje i zadania wydziałów zostały bliżej opisane w Regulaminie ZDM, gdzie określono szczegółowo zadania poszczególnych komórek organizacyjnych związanych z diagnozowaniem uszkodzeń i zniszczeń infrastruktury drogowej m.in. wskutek zdarzeń drogowych, jak i zadania związane z dochodzeniem od sprawców zdarzeń drogowych odszkodowań w tym zakresie.

Pracownicy biorący udział w procesie dochodzenia należności z tytułu zniszczenia lub uszkodzenia miejskiej infrastruktury drogowej, w liczbie dwóch osób,

<sup>18</sup> Patrz przypis nr 17.

<sup>19</sup> Zdarzenia, które miały miejsce w następujących lokalizacjach: ul. Bukowska/wjazd na lotnisko – uszkodzenie słupa oświetlenia drogowego; ul. Kowalewicka/Konopackiej - uszkodzenie słupa oświetlenia drogowego; ul. Hetmańska/28 Czerwca 1956 r. – uszkodzenie sygnalizacji, latarni sygnalizacyjnych, przy przejściu dla pieszych i sygnalizatora akustycznego; ul. Wyspiańskiego/Reymonta - uszkodzenie słupków i barierek łańcuchowych.

byli zatrudnieni w Zespole ds. Ubezpieczeń, do którego zadań należało m.in.: prowadzenie spraw związanych z ubezpieczeniem majątku drogowego; przygotowanie informacji i danych niezbędnych do ubezpieczenia tego majątku; udział w procedurze ubezpieczenia mienia będącego na stanie Zarządu; zgłaszanie do ubezpieczyciela szkód w majątku drogowym będącym na stanie ZDM (z wyłączeniem parkometrów); prowadzenie współpracy z brokerem ubezpieczeniowym wyłonionym do prowadzenia spraw z zakresu ubezpieczenia majątku Miasta. Zadania pracowników Zespołu opisano w kartach stanowisk pracy. Zespół ds. Ubezpieczeń podlegał bezpośrednio Głównemu Księgowemu ZDM.

(akta kontroli str. 63-288, 335-343)

2.2. W ZDM nie opracowano udokumentowanych procedur ani trybów postępowania dotyczących dochodzenia od zidentyfikowanych sprawców należności w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami obiektów miejskiej infrastruktury drogowej. W Zarządzie stosowano jednak jednolite formularze dokumentujące trybu postępowania w przypadku stwierdzenia szkody w mieniu Miasta. W szczególności:

- 1) w wydziale merytorycznym sporządzano protokół stwierdzenia szkody w mieniu zarządzanym przez ZDM, w którym odnotowywano datę i godzinę uzyskania informacji o zdarzeniu, jego miejsce, uszkodzone lub zniszczone elementy oraz szacunkowy koszt ich naprawy. Do protokołu dołączano przekazywane każdorazowo do jednostek Policji zgłoszenie szkody, a także dokumentację fotograficzną i kosztorys naprawy.
- 2) pracownik Zespołu ds. Ubezpieczeń sporządzał dokument „Zgłoszenie roszczenia do wykonawcy”, w którym zamieszczano ww. dane i wraz z kompletną dokumentacją otrzymaną od wydziałów merytorycznych potwierdzającą uszkodzenia ww. infrastruktury, przekazywano go, za pośrednictwem brokera ubezpieczeniowego, do ubezpieczyciela majątkowego Miasta, celem uzyskania odszkodowania.

(akta kontroli str. 530-808, 878-1468)

W okresie objętym kontrolą, w Zarządzie zidentyfikowano łącznie 332 zdarzenia drogowe, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej. W latach 2017, 2018, 2019 i 2020 zarejestrowano odpowiednio: 122, 88, 59 i 63 takie zdarzenia, przy czym sprawcę ustalono odpowiednio w: 29, 40, 22 i 58 przypadkach.

(akta kontroli str. 1470)

2.3. W latach 2017 - 2020, koszty napraw uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku zdarzeń drogowych, obiektów miejskiej infrastruktury drogowej wyniosły łącznie 2 041 588,77 zł, z tego: w 2017 r. – 368 109,50 zł, w 2018 r. – 602 890,38 zł, w 2019 r. – 339 629,24 zł i w 2020 r. – 730 959,65 zł.

Koszty poniesionych napraw sfinansowano z nw. źródeł<sup>20</sup>:

- 903 236,17 zł (44,2% łącznych kosztów napraw) z budżetu Miasta (w ww. latach odpowiednio: 282 689,40 zł, 131 336,63 zł, 87 018,66 zł i 402 191,48 zł) i dotyczyło to uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej powstałych w wyniku 115 zdarzeń drogowych,
- 1 135 352,60 zł (55,6% łącznych kosztów napraw) z polisy majątkowej ZDM (odpowiednio: 85 420,10 zł, 468 553,75 zł, 252 610,58 zł i 328 768,17 zł) i dotyczyło to uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej powstałych w wyniku 214 zdarzeń drogowych,

---

<sup>20</sup> Według stanu na dzień 5 marca 2021 r.

- 3 000 zł (0,2 % łącznych kosztów napraw) z polisy ubezpieczeniowej OC sprawców w 2018 r. i dotyczyło to uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej powstałych w wyniku trzech zdarzeń drogowych<sup>21</sup>.  
(akta kontroli str. 1539)

2.4. W Zarządzie, w okresie objętym kontrolą NIK, nie prowadzono windykacji wobec sprawców zdarzeń drogowych, a likwidacja szkód następowała w ramach umowy ubezpieczenia majątku Miasta. W przypadku stwierdzenia szkody, w ZDM każdorazowo zgłaszano ją do ubezpieczyciela majątkowego, za pośrednictwem podmiotu świadczącego na rzecz Miasta i jego jednostek organizacyjnych usługi dystrybucji ubezpieczeń określone w ustawie z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 338-342)

Dyrektor podał, że obowiązujące przepisy prawa nie nakazują poszkodowanemu korzystania z polisy odpowiedzialności cywilnej sprawcy, wobec czego wybór sposobu likwidacji szkody, z polisy własnej lub też z polisy sprawcy, pozostaje w gestii poszkodowanego. Dodał, że często występują sytuacje, gdy likwidacja szkody z ubezpieczenia własnego jest dla poszkodowanego lepszym rozwiązaniem, niż z polisy sprawcy. W przypadku zniszczenia mienia, a następnie jego odtworzenia przez poszkodowanego, ubezpieczyciel sprawcy ma możliwość potrącenia od kwoty naprawy zużycia technicznego, adekwatnego do wieku zniszczonego mienia. Oznacza to, że odszkodowanie może nie pokryć całości kosztów odtworzenia przedmiotu szkody, a poszkodowany potrąconą część będzie musiał pokryć z własnych środków. Dyrektor podkreślił, że sytuacja taka nie ma miejsca w przypadku ubezpieczenia własnego mienia w wartości odtworzeniowej – w tej sytuacji ubezpieczyciel poszkodowanego pokrywa koszty naprawy bez potrącenia zużycia technicznego – weryfikując jedynie ich zasadność i zakres. W ocenie Dyrektora, za przyjętym rozwiązaniem dodatkowo przemawia długi upływ czasu niezbędny do ustalenia winy sprawcy zdarzenia drogowego, co ma miejsce m.in. w sprawach wymagających prawomocnego orzeczenia sądowego. Dyrektor podał ponadto, że w okresie objętym kontrolą w Zespole ds. Ubezpieczeń zatrudnionych było dwoje pracowników, którzy oprócz działań związanych z likwidacją szkód w majątku ZDM prowadzili dodatkowo sprawy dotyczące odpowiedzialności cywilnej Zarządu<sup>23</sup>. W opinii Dyrektora, średniorocznie w ZDM prowadzono około 700 ww. spraw ubezpieczeniowych, co uniemożliwiało prowadzenie przez dwoje pracowników dodatkowych czynności związanych z odzyskiwaniem odszkodowania od ubezpieczycieli sprawców.

(akta kontroli str. 1512-1514)

Z uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji od podmiotu wykonującego w 2021 r. usługi dystrybucji ubezpieczeń wynikało, że na etapie procesu likwidacji szkód w ZDM podejmowano działania mające na celu zabezpieczenie ewentualnych roszczeń regresowych jakie mogą przysługiwać zakładowi ubezpieczeń na podstawie art. 828 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>24</sup>. W zgłoszeniu szkody każdorazowo wskazywany był przez Zarząd sprawca szkody (o ile na tym etapie w ZDM posiadano o nim wiedzę), a ponadto w przypadku szkody, w której prawdopodobną przyczyną było popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, pracownicy Zarządu zawiadamiali lokalne jednostki Policji.

(akta kontroli str. 1532-1536)

<sup>21</sup> Sprawy nr: 2.2032.1.1.2018, 1.2031.3.2018, 1.2032.35.2018.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2019 poz. 1881.

<sup>23</sup> Np. wynikającej z uszkodzeń pojazdów użytkowników miejskich dróg na skutek ich nierównej nawierzchni.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm., dalej: Kc albo Kodeks cywilny.

2.5. W latach 2017-2020, w Zarządzie posiadano umowy ubezpieczenia mienia, w tym elementów infrastruktury drogowej od zdarzeń losowych, opisane w pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Składki ubezpieczeniowe sfinansowane przez ZDM, obejmowały każdorazowo również inne niż infrastruktura drogowa składniki majątkowe. Były to m.in. budynki, lokale, maszyny, urządzenia i wyposażenie. W latach 2019 i 2020 składka ubezpieczeniowa obejmowała dodatkowo ubezpieczenie budowli innej jednostki organizacyjnej Miasta (Zarządu Transportu Miejskiego). Podmiotem ubezpieczającym majątek obu tych jednostek było Miasto. Uniemożliwiało to wyodrębnienie kosztów ubezpieczenia elementów miejskiej infrastruktury drogowej będącej w zarządzie ZDM.

(akta kontroli str. 313-334)

2.6. W latach 2017-2020 nie wystąpiły przypadki dochodzenia należnych roszczeń w trybie postępowania egzekucyjnego lub przy udziale podmiotu świadczącego usługi windykacyjne.

(akta kontroli str. 338-342)

2.7. Na skontrolowanej próbie 40 zdarzeń drogowych stwierdzono, że:

- w jednej sprawie Zarząd nie uzyskał żadnego odszkodowania<sup>25</sup>,
- w 39 sprawach ZDM uzyskał odszkodowanie z własnej polisy majątkowej, ale w 18 z tych spraw odszkodowanie to nie pokryło w pełni kosztów poniesionych napraw, przy czym:
  - w dwóch sprawach uzyskane odszkodowanie było niższe od szacunkowych kosztów napraw o 60 oraz o 81 zł,
  - w czterech sprawach Zarząd, oprócz odszkodowania z własnej polisy majątkowej, uzyskał dodatkowo odszkodowanie od ubezpieczycieli sprawców zdarzeń drogowych,
  - w 12 sprawach uzyskane odszkodowania były co najmniej o 260 zł niższe od poniesionej lub też oszacowanej przez ZDM szkody. W ośmiu z tych spraw, w ZDM nie dochodzono brakującej kwoty odszkodowania od sprawców tych zdarzeń<sup>26</sup>,
- w 12 sprawach wystąpiono do ubezpieczycieli o wypłatę należnych ZDM uzupełniających kwot odszkodowań dopiero po rozpoczęciu kontroli NIK<sup>27</sup>,
- koszt naprawy uszkodzonych urządzeń infrastruktury drogowej wyniósł 275 825,12 zł w tym: 166 051,36 zł (60%) sfinansowano z odszkodowań uzyskanych z polisy majątkowej ZDM, 4 000 zł (2,0%) z polisy ubezpieczeniowej sprawców zdarzeń oraz 105 773,76 zł (38%) ze środków własnych Miasta,
- w 22 sprawach, w ZDM ustalono sprawców zdarzeń<sup>28</sup>, przy czym w 24 przypadkach wystąpiono do Komendanta o udzielenie informacji o sprawcach<sup>29</sup>, ale w sześciu Policja nie posiadała tego rodzaju danych. W 12 pozostałych sprawach w Zarządzie nie dysponowano danymi o sprawcach zdarzeń i w okresie objętym kontrolą nie występowało do Policji o przekazanie takich danych.

(akta kontroli str. 530-808, 878-1468, 1537-1538)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W Zarządzie wystąpiły przypadki niedochodzenia – w całości albo w części – należności przysługujących ZDM z tytułu uszkodzeń lub zniszczeń obiektów

<sup>25</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>26</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>27</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>28</sup> W oparciu o: informacje od Policji, dane z monitoringu albo oświadczenia sprawca.

<sup>29</sup> Przy czym w 23 przypadkach nastąpiło to przed rozpoczęciem kontroli.

miejskiej infrastruktury drogowej, co skutkowało przedawnieniem niektórych przysługujących Zarządowi roszczeń.

- 1) W ZDM nie podjęto niezbędnych działań mających na celu odzyskanie kosztów napraw obiektów miejskiej infrastruktury drogowej uszkodzonych w wyniku zdarzenia drogowego, które miało miejsce 25 lipca 2017 r. Łączne koszty naprawy zniszczonych urządzeń wyniosły 98 131,76 zł i zostały w całości pokryte zostały z budżetu Miasta. W przedmiotowej sprawie poprzestano na zgłoszeniu do ubezpieczyciela niekompletnego wniosku o przyznanie odszkodowania, który z uwagi na niedołączenie dokumentów potwierdzających poniesioną szkodę, w dniu 28 sierpnia 2017 r. został rozpatrzony negatywnie, tj. ubezpieczyciel odmówił wypłaty odszkodowania. Po tym fakcie nie przekazano ubezpieczycielowi ponownego wniosku wraz z wymaganymi dokumentami, pomimo że dysponowano m.in.: sporządzonym protokołem stwierdzonej szkody, dokumentacją fotograficzną, protokołami odbioru robót oraz fakturami za naprawy, które sfinansowano we wrześniu i październiku 2017 r. Ponadto, pracownicy ZDM nie występowali do podległych Komendantowi jednostek Policji o przekazanie danych dotyczących pojazdu sprawcy zdarzenia oraz nazwy jego ubezpieczyciela.

(akta kontroli str. 577-604k)

- 2) W ośmiu spośród 40 zdarzeń drogowych objętych szczegółową kontrolą, po uzyskaniu odszkodowania z polisy majątkowej ZDM w wysokości niepokrywającej całkowitych kosztów naprawy uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, w Zarządzie nie występowano (także po rozpoczęciu czynności kontrolnych NIK) do podległych Komendantowi jednostek Policji o ustalenie sprawców pięciu zdarzeń drogowych, a w przypadku gdy posiadano takie dane - nie dochodzono pozostałej kwoty należności od ubezpieczycieli trzech znanych sprawców tych zdarzeń. Dotyczyło to:

- trzech zdarzeń drogowych z 2018 r.<sup>30</sup>, odnośnie do których ZDM uzyskał odszkodowanie łącznie o 3 000 zł niższe niż wydatki poniesione na naprawę uszkodzonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, co wynikało z obowiązywania w danym roku franszyzy redukcyjnej<sup>31</sup> w wysokości 1 000 zł,
- pięciu zdarzeń drogowych<sup>32</sup>, których skutki ZDM usunął wykorzystując materiały będące w posiadaniu Zarządu, a szacunkowy koszt napraw według kosztorysów przedłożonych przez ZDM ubezpieczycielowi był wyższy niż kwoty przyznanego ZDM odszkodowania, łącznie o 2 999,98 zł.

(akta kontroli str. 553-576b, 605-628, 903-913, 1059-1085, 1105-1140, 1182-1208, 1281-1299)

- 3) W 12<sup>33</sup> spośród 40 spraw objętych szczegółową kontrolą, w Zarządzie dopiero po rozpoczęciu kontroli NIK (15 stycznia 2021 r.) wystąpiono do ubezpieczycieli

<sup>30</sup> Sprawy nr: 2.2032.21.21.2018; 2.2032.41.41.2018; 2.2031.32.32.2018. W dwóch z tych spraw znano sprawcę, a w jednej nie.

<sup>31</sup> Rodzaj klauzuli umownej, w której ustala się udział własny ubezpieczonego, bezpośrednio obniżając kwotę samego odszkodowania.

<sup>32</sup> Sprawy nr: 2.2031.25.25.2018; 2.2032.2.2.2020; 2.2031.7.7.2017; 1.2031.13.2017; 1.2031.35.35.2017. W jednej z tych spraw znano sprawcę, a w czterech nie.

<sup>33</sup> Sprawy nr: 2.2032.1.1.2018, 2.2032.9.9.2018, 2.2032.23.2018, 2.2032.21.21.2018, 1.2032.35.2018, 2.2032.41.41.2018, 2.2031.7.7.2019, 1.2032.14.2019, 1.2032.18.2019, 1.2032.23.2019, 1.2032.31.2019, 1.2032.35.2019.

o wypłatę należnych ZDM uzupełniających kwot odszkodowań<sup>34</sup>. Faktury potwierdzające wykonane naprawy, będące podstawą zgłoszenia dodatkowych roszczeń, wpłynęły do ZDM w okresie od 8 czerwca do 18 grudnia 2019 r., tj. nawet półtora roku wcześniej. Łączna kwota odszkodowań przyznanych Zarządowi w 2021 r. w toku kontroli NIK, na skutek zgłoszenia ww. 12 roszczeń, wyniosła 22 882,67 zł.

(akta kontroli str. 629-697, 738-761, 1011-1046, 1059-1085, 1105-1140, 1158-1208)

Niedochodzenie zwrotu kosztów naprawy uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, w tym niedochodzenie ich w pełnej wysokości w sytuacjach, w których istniała realna możliwość ich pokrycia, było działaniem niegospodarnym. Bezczynność w tym zakresie naruszała art. 42 ust. 5 ufp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

NIK wskazuje ponadto, że skutkiem niepodjęcia działań zmierzających do zwrotu kosztów naprawy uszkodzonej miejskiej infrastruktury drogowej był, w odniesieniu do zdarzeń drogowych z lat 2017-2018 (do marca), upływ trzyletnich terminów przedawnienia roszczeń z tego tytułu. W świetle treści art. 442<sup>1</sup> § 1 oraz 819 § 1 i 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>35</sup>: opisane wyżej roszczenia: na kwotę 98 131,76 zł<sup>36</sup> (którego ostatecznie w całości nie dochodzone), a także trzy roszczenia na łączną kwotę 2 074,10 zł, wynikające ze spraw, w których uzyskane odszkodowania były niższe niż koszty napraw oszacowane przez ZDM<sup>37</sup>, uległy przedawnieniu nie później niż 1 marca 2021 r. Zgodnie z przywołanymi przepisami Kodeksu cywilnego, roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia<sup>38</sup>. Z kolei roszczenia z umowy ubezpieczenia przedawniają się z upływem lat trzech, przy czym w wypadku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej roszczenie poszkodowanego do ubezpieczyciela o odszkodowanie lub zadośćuczynienie przedawnia się z upływem terminu przewidzianego dla tego roszczenia w przepisach o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym lub wynikłą z niewykonania bądź nienależytego wykonania zobowiązania.

Odnosząc się do nieprawidłowości opisanej w ww. punkcie pierwszym, Dyrektor oraz Główna Księgowa ZDM wyjaśnili m.in., że w Zarządzie podjęto próbę uzyskania odszkodowania w sprawie, w której kwota poniesionych wydatków wyniosła ostatecznie 98 131,76 zł, wysyłając stosowne dokumenty do ubezpieczyciela Zarządu, a ostatnia korespondencja w tej sprawie została nadana 29 stycznia 2021 r. Ponadto wskazali, że ze względu na ograniczenia kadrowe (Zespół ds. ubezpieczeń liczy dwie osoby) oraz na posiadanie umowy ubezpieczenia majątku, zawartą przez Miasto, ZDM korzysta z niej w dochodzeniu należności obejmujących naprawienie szkód miejskiej infrastruktury drogowej.

<sup>34</sup> W przypadkach gdy odszkodowania były wypłacane w transzach, stosownie do kolejno przedkładanych rachunków.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm., dalej: Kc albo Kodeks cywilny.

<sup>36</sup> Sprawa nr 2.2031.37.37.2017 (zdarzenie z 27 lipca 2017 r.)

<sup>37</sup> Sprawa nr 2.2031.7.7.2017 (zdarzenie z 26 stycznia 2017 r.), 1.2031.13.2017 (18 lutego 2017 r.), 2.2031.35.35.2017 (21 lipca 2017 r.).

<sup>38</sup> Termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę.

Z tych powodów, w Zarządzie nie dochodzi się osobno odszkodowań od sprawców zdarzeń, ani ich nie ustala.

(akta kontroli str. 1506-1514)

NIK podkreśla, że wysłanie ww. ostatniej korespondencji nastąpiło dopiero w toku kontroli oraz po upływie terminu przedawnienia roszczenia. Potwierdza to również korespondencja pomiędzy ZDM a brokerem ubezpieczeniowym<sup>39</sup>. Z kolei w myśl punktu II.A.3 załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.<sup>40</sup>, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Ponadto, w skontrolowanej próbie 40 zdarzeń drogowych stwierdzono cztery przypadki, w których Zarząd uzyskał odszkodowanie zarówno z polisy majątkowej ZDM jak i - w brakującej części - z polisy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej sprawców zdarzeń drogowych. Potwierdza to zatem możliwość prawidłowego dochodzenia tych należności przez Zarząd.

(akta kontroli str. 577-604k)

Odnosząc się do nieprawidłowości opisanej w ww. punkcie drugim, Dyrektor oraz Główna Księgowa ZDM podali m.in., że szczegółowe informacje dotyczące zdarzeń drogowych zgłoszonych i obsługiwanych przez Policję mogą być udostępnianie jedynie na wniosek właściwego zakładu ubezpieczeń w trybie art. 42 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>41</sup>. W sprawie uzyskanych różnic w wysokości uzyskanych odszkodowań Dyrektor oraz Główna Księgowa wyjaśnili również, że ubezpieczyciel każdą sprawę rozpatruje indywidualnie i zdarza się, że obniża ceny różnych części składowych odszkodowania. Dotyczy to przede wszystkim spraw, w których wartość odszkodowania została ustalona na podstawie kosztorysu. W takich sytuacjach ubezpieczyciel dokonuje niekiedy uśrednienia cen określonych w kosztorysie, do poziomu cen aktualnie obowiązujących na rynku.

(akta kontroli str. 1506-1514)

NIK wskazuje, że w okresie objętym kontrolą pracownicy ZDM występowali do jednostek Policji o udostępnienie danych pojazdu którym kierował sprawca, uzyskując m.in. dane o numerze rejestracyjnym samochodu i jego ubezpieczycielu, co wystarczało do kierowania potencjalnych roszczeń. Ponadto, w myśl art. 26 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>42</sup>, o przesłaniu wniosku o ukaranie oskarżyciel publiczny zawiadamia ujawnionego pokrzywdzonego wskazując sąd, do którego wniosek skierowano i pouczając go o uprawnieniach. Jednostki Policji podległe Komendantowi, w badanym okresie przekazały do ZDM łącznie 84 notatki informacyjne zawierających dane sprawców zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej. Na marginesie zauważyć również należy, że w świetle art. 38 § 1 Kpw w zw. z art. 156 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego<sup>43</sup>, pokrzywdzony mający status oskarżyciela posiłkowego ma prawo przeglądania akt sprawy sądowej w sprawie o wykroczenie i sporządzania z nich odpisów. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w Zarządzie korzystano również z tej możliwości ustalania sprawców przedmiotowych zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 530-808, 878-1468, 1480-1482)

<sup>39</sup> E-mail z 29 stycznia 2021 r.

<sup>40</sup> W sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

<sup>41</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 895, ze zm.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 457, dalej: Kpw.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 534.

Odnosząc się do nieprawidłowości opisanej w ww. punkcie trzecim, Dyrektor oraz Główna Księgowa ZDM wyjaśnili, że wszystkie jednostki organizacyjne ZDM, w tym Zespół ds. Ubezpieczeń dokładają starań, aby – oprócz wielu innych zadań i powierzonych obowiązków – realizować jak najsprawniej zadania dotyczące dochodzenia należności w związku ze zniszczeniem infrastruktury drogowej, a której stan techniczny wpływa na bezpieczeństwo użytkowników dróg. Podkreślili jednocześnie, że zgodnie z treścią art. 819 Kc, roszczenia z tytułu umowy ubezpieczenia przedawniają się po trzech latach, wobec czego ZDM ma właśnie tyle czasu na zakończenie obsługi danego zdarzenia z tytułu ubezpieczenia majątku.

(akta kontroli str. 1506-1514)

NIK wskazuje, że ww. terminy przedawnienia roszczeń nie dają podstaw do nieuzasadnionego zwlekania – zwłaszcza wielomiesięcznego – z ich dochodzeniem, chociażby dlatego, iż upływ czasu zwiększa ryzyko powstania trudności w zaspokojeniu tych roszczeń, a nawet braku ich zaspokojenia, m.in. z uwagi na mogącą w międzyczasie wystąpić niewypłacalność sprawcy.

Dyrektor i Główna Księgowa ZDM zadeklarowali, że kierownictwo Zarządu dostrzega konieczność usprawnienia procesu postępowania ubezpieczeniowego. W tym celu podjęto czynności zmierzające do pozyskania narzędzia informatycznego dla łatwiejszego zarządzania danymi i usprawnienia przepływu informacji między wydziałami merytorycznymi a Zespołem ds. ubezpieczeń. Dodatkowo podjęto decyzję o zatrudnieniu dodatkowej osoby do ww. zespołu, celem bardziej efektywnego wywiązywania się z przypisanych mu obowiązków. Dyrektor i Główna Księgowa ZDM podali również, że pracownicy Zespołu zostali już zobligowani do weryfikowania kwot odszkodowania ustalonych przez ubezpieczycieli oraz do wymagania od wydziałów merytorycznych sprawdzania przyczyn obniżenia wysokości odszkodowania w stosunku do ustalonej pierwotnie wartości kosztorysowej.

(akta kontroli str. 1506-1514)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność ZDM w latach 2017-2020, w zakresie dochodzenia należności związanych z uszkodzeniami i zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej. W 48% spraw objętych badaną próbą<sup>44</sup>, w Zarządzie, w okresie objętym kontrolą, nie podjęto działań albo konsekwentnych działań w celu odzyskania wszystkich poniesionych kosztów napraw uszkodzonych lub zniszczonych elementów infrastruktury drogowej. Koszty te, w łącznej wysokości 104,1 tys. zł zostały w całości pokryte z budżetu Miasta, a niedochodzenie ich zwrotu było zachowaniem niegospodarnym. Ponadto, dopuszczono do przedawnienia się roszczeń majątkowych wobec podmiotów zobowiązanych na łączną kwotę 100,2 tys. zł, co naruszało art. 42 ust. 5 ustawy o ufp. NIK dostrzega jednocześnie, że w trakcie kontroli podjęto działania, skutkujące uzyskaniem odszkodowań za uszkodzoną lub zniszczoną w latach 2018-2019 infrastrukturę drogową Miasta<sup>45</sup>.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK:

Wnioski

wnosi o zapewnienie prowadzenia, bez zbędnej zwłoki, działań zmierzających do każdorazowego wyegzekwowania od sprawców zdarzeń drogowych,

<sup>44</sup> Łącznie 19 spośród 40 skontrolowanych spraw. Dwie sprawy o numerach 2.2032.21.21.2018 i 2.2032.41.41.2018 występują zarówno w pkt 2 i 3 stwierdzonej nieprawidłowości.

<sup>45</sup> W ramach badanej próby.

ich ubezpieczycieli lub ubezpieczyciela Zarządu zwrotu pełnej wysokości kosztów naprawy ww. elementów infrastruktury, a także o zapewnienie kierowania roszczeń o wypłatę odszkodowania w terminie uniemożliwiającym ich przedawnienie.

## V. 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 Delegatury NIK w Poznaniu. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 28 maja 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

z up. Dyrektora  
Tomasz Nowiński  
p.o. Wicedyrektor

.....  
*podpis*