



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.028.03.2017
P/17/075



00368018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/075 – Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/172/2017 z 29 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 2-3)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zambrów, ul. Fabryczna 3, 18-300 Zambrów (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Jan Dąbrowski – Burmistrz Miasta Zambrów ² (dalej „Burmistrz”) (dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Miasto podjęło właściwe działania w celu utrzymania przejętego – z mocy prawa, z dniem 2 października 2012 r. – odcinka drogi krajowej nr 8 w granicach administracyjnych Zambrowa oraz zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na nim.

Doprowadzono do usunięcia niezgodności między rzeczywistym a wykazanym w księdze wieczystej stanem prawnym nieruchomości, zaś po aktualizacji wpisów dotyczących prawa własności m.in.:

- zrealizowano remont lub przebudowę na odcinku 4,721 km (87,2% długości) przejętej drogi, kosztem 4.053,6 tys. zł, co przyczyniło się do poprawy jej stanu technicznego,
- wdrożono projekt stałej organizacji ruchu na całości przejętego odcinka drogi,
- założono i aktualizowano dokumentację ewidencyjną dla przejętego odcinka drogi,
- wykonywano okresowe kontrole stanu technicznego lub przydatności do użytkowania dróg i obiektów mostowych.

Niemniej jednak, szczególnie w pierwszych dwóch latach po przejęciu drogi (w okresie sporu dotyczącego kwestii, które jej odcinki stały się drogą gminną), wystąpiły przypadki niepełnej lub nieprawidłowej realizacji obowiązków zarządcy drogi, polegające m.in. na:

- nierealizowaniu rocznych kontroli stanu technicznego drogi w latach 2013-2014, a obiektów mostowych – w latach 2013-2015 i nieterminowym wykonaniu pięcioletnich takich kontroli,
- niepodjęciu działań w celu ustalenia pełnej wartości przejętej drogi i ujęcia jej w ewidencji środków trwałych (wykazano w niej tylko wartość gruntu pod drogą),
- zaniechaniu wszczęcia postępowań w celu zmiany – trzech z pięciu otrzymanych od poprzedniego zarządcy – ostatecznych decyzji zezwalających na umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogowym,
- braku nadania numeru drogi i numeru ewidencyjnego,
- wystąpieniu przypadków niespójności między znakami drogowymi umieszczonymi na drodze a ustalonymi w projekcie stałej organizacji ruchu.

¹ W latach 2014-2017 oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli.

² Od 4 listopada 1998 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe wyjaśnienie.

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą zatem, iż nie w pełni skutecznie nadzorowano zarządzanie siecią dróg gminnych. Ryzyk związanych z tą działalnością nie przewidziano w procedurach kontroli zarządczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg

Opis stanu
faktycznego

1.1. Proces przejęcia zarządu dróg

1.1.1. W dniu 2 października 2012 r. Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej „PWINB”) wydał decyzję zezwalającą Generalnej Dyrekcji Dróg krajowych i Autostrad w Białymstoku (dalej „GDDKiA”) na użytkowanie drogi ekspresowej nr S8 na odcinku od km 575+550 do km 586+620 z łącznicami do Węzłów Zambrów i Wiśniewo wraz z infrastrukturą techniczną⁴. Z tym dniem – stosownie do art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ (w ówczesnym brzmieniu) – odcinek dawnej drogi krajowej nr 8 od km 576+804 do km 582+492 (5,4 km)⁶ przebiegający ul. Ostrowską i Białostocką (zwany dalej „starodrożem”) został pozbawiony dotychczasowej kategorii drogi krajowej i stał się z mocy prawa drogą Miasta Zambrów (zwanego dalej „Miastem”).

Przekazanie Miastu dokumentacji związanej z byłą drogą krajową nr 8⁸ odbyło się w trzech turach. I tak protokołami zdawczo-odbiorczymi z: [1] 28 stycznia 2013 r. przekazano dokumentację dotyczącą odcinków od km 576+804 do km 577+500 (od granicy miasta do nowo wybudowanego ronda) i od km 579+760 do km 582+492 (od ul. Piłsudskiego do granicy miasta) o łącznej długości 3,428 km, [2] 25 października 2013 r. – dokumentację odcinka od km 579+516 do km 579+760 (od skrzyżowania ul. Ostrowskiej, Łomżyńskiej i Kościuszki do ul. Piłsudskiego) o długości 0,244 km, [3] 5 maja 2013 r. – dokumentację odcinka od km 577+779 do km 579+483 (od pasa drogowego nowo wybudowanego ronda w ramach obwodnicy Zambrowa i Wiśniewa do skrzyżowania z drogą krajową nr 63, tj. ul. Łomżyńską i Kościuszki) o długości 1,704 km.

W piśmie z 15 listopada 2012 r., przed podpisaniem pierwszego z tych protokołów, GDDKiA zwróciła się do Burmistrza „o zapewnienie odpowiednich środków finansowych umożliwiających utrzymanie przejętych odcinków dróg [...], które już stały się drogami gminnymi (w granicach administracyjnych miasta Zambrów) zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych” i poinformowała, „że jest przygotowywany protokół zdawczo-odbiorczy [...], który w świetle powyższego posiada charakter formalno-prawny i jego brak nie zwalnia Zarządcy dróg gminnych z nałożonych przez ustawę obowiązków”.

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 43-49, 53-62, 68-104)

Etapowe i rozciągnięte w czasie przekazywanie dokumentacji wynikało z braku zgody stron co do odcinków dróg, które z mocy prawa stały się drogą gminną, gdyż:

- Miasto Zambrów zajęło stanowisko, potwierdzone późniejszymi orzeczeniami sądowymi, że dotyczyło to odcinka przebiegającego ul. Ostrowską i Białostocką (tj. ulicami znajdującymi się w ciągu dawnej drogi krajowej nr 8), który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi nr S8,
- GDDKiA uważała, że zmianie uległ przebieg drogi krajowej nr 63, która w związku z wybudowaniem nowego odcinka tej drogi do ronda (skrzyżowania z ul. Ostrowską) będzie przebiegała fragmentem ul. Ostrowskiej (do ul. Kościuszki), zaś ul. Łomżyńska (dotychczas w ciągu drogi krajowej nr 63) stała się drogą gminną z mocy prawa.

⁴ Kopia tej decyzji – na wniosek Zastępcy Burmistrza – wpłynęła do Urzędu 24 grudnia 2012 r.

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o drogach”. Art. 10 ust. 5 w brzmieniu obowiązującym od 9 grudnia 2003 r. do 8 lipca 2015 r.

⁶ Z wyłączeniem odcinka 0,279 m z nowo wybudowanym rondem na ul. Ostrowskiej (tj. skrzyżowaniem z planowanym przebiegiem drogi krajowej nr 63).

⁷ Droga, która w związku z wybudowaniem nowego odcinka drogi po innym śladzie utraciła dotychczasową kategorię.

⁸ Na dokumentację tę złożyły się: ewidencja drogi (książka drogi, protokoły przeglądów rocznych z lat 2010-2012 i pięcioletniego z 2008 roku, projekty istniejącej organizacji ruchu) wykazy przepustów, ewidencję mostów, decyzje zezwalające na umieszczenie urządzeń obcych w pasie drogowym, decyzje na lokalizację urządzeń obcych i zjazdów, powykonawczy projekt przebudowy mostu przez rzeką Jablonkę.

Miasto Zambrów uznało, iż odcinek drogi krajowej nr 63, w jej dotychczasowym przebiegu ul. Łomżyńską, Kościuszki i Wojska Polskiego⁹, nie został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi nr 63 łączącym tę drogę z obwodnicą tj. drogą S8. Odcinek ten nie posiadał ciągłości z dotychczasowym przebiegiem drogi nr 63 w Zambrowie. *„Tym samym nie został pozbawiony dotychczasowej kategorii drogi krajowej i nie stał się z mocy ustawy drogą gminną.”* (dowód: akta kontroli str. 33-42, 63-67, 148-153)

Kwestię przebiegu przez Zambrów drogi krajowej nr 63 rozstrzygnięto w porozumieniu zawartym 10 września 2015 r. przez Miasto Zambrów z GDDKiA, na mocy którego z dniem 1 stycznia 2017 r. dokonano zmiany kategorii ulic:

- drogi gminne, tj. przejęty z dniem 2 października 2012 r. (na mocy art. 10 ust. 5 ustawy o drogach) odcinek byłej drogi krajowej nr 8 – odcinek ulicy Białostockiej (od skrzyżowania z ul. Ostrowską, Łomżyńską i Kościuszki do skrzyżowania z ul. Piłsudskiego) o długości 0,277 km i ul. Piłsudskiego o długości 0,365 km zaliczone zostały do kategorii dróg krajowych,
- odcinek drogi krajowej nr 63 w ciągu fragmentu ul. Kościuszki o długości 0,248 km został zaliczony do kategorii dróg gminnych.

Nastąpiło to po podjęciu przez Radę Miasta Zambrów uchwał i wydaniu rozporządzeń Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie pozbawienia dróg ich dotychczasowej kategorii i zaliczenia ich do odpowiednich aktualnych kategorii dróg¹⁰. Protokołami zdawczo-odbiorczymi z 15 grudnia 2016 r. i 19 stycznia 2017 r. strony przekazały sobie kopie dokumentacji związanej z tymi odcinkami dróg. (dowód: akta kontroli str. 246-268)

1.1.2. Według wyjaśnienia Burmistrza, działania związane z bieżącym utrzymaniem przejętych ulic Ostrowskiej i Białostockiej były wykonywane od listopada 2012 roku i polegały na monitorowaniu stanu przejezdności oraz śliskości nawierzchni. Pierwsze fizyczne wykonanie odśnieżania i posypywania jezdni ul. Ostrowskiej nastąpiło w grudniu 2012 roku po opadach śniegu, zaś na ul. Białostockiej – w marcu 2013 roku (wyjaśnienia w tym zakresie potwierdzały wpisy w prowadzonej ewidencji działań związanych z utrzymaniem zimowym dróg). Obowiązująca wówczas umowa (nr GK. 341-4/09 z 27 października 2009 r.) zawierała zapis i stawkę w zakresie zwalczania śliskości zimowej ulic nie ujętych w załączniku do umowy. Począwszy od 2013 roku w załącznikach do umów na utrzymanie zimowe oraz na utrzymanie czystości na terenie miasta, a także w zleceniach koszenia traw na poboczach i skarpach w pasach drogowych, ulice Ostrowska i Białostocka zostały uwzględnione. (dowód: akta kontroli str. 304-357, 830-835)

Natomiast w zakresie spraw realizowanych przez Wydział Rozwoju Gospodarczego (m.in. prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem siecią miejskich dróg gminnych) – według wyjaśnienia Burmistrza – faktyczne działania na ul. Białostockiej były realizowane już po otrzymaniu decyzji PWINB o pozwoleniu na użytkowanie wybudowanej obwodnicy Zambrowa, zaś *„w stosunku do ul. Ostrowskiej [...] po rozstrzygnięciu sporów kompetencyjnych przed NSA, otrzymaniu od GDDKiA dokumentów związanych z obiektami budowlanymi, decyzji administracyjnych wydanych przez Dyrektora GDDKiA”* (proces ten zakończył się w maju 2015 roku). (dowód: akta kontroli str. 830-835)

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

Zmiany własnościowe wynikające z przejęcia starodroża (obejmujące 17 działek gruntu pod drogą¹¹) zostały ujawnione 12 września 2014 r. w księgach wieczystych prowadzonych w Sądzie Rejonowym w Zambrowie, a w ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Zambrowie – 24 września 2014 r., tj. po około dwóch latach od przejęcia starodroża. Podstawę wprowadzenia tych zmian stanowił wyrok Sądu Rejonowego

⁹ Ustalonym w załączniku nr 10 poz. 7 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg krajowych (...) (Dz. U. Nr 59 poz. 371), obowiązującego od 27 kwietnia 2010 r. i uchylonego z dniem 5 lipca 2015 r.

¹⁰ Odpowiednio uchwałami Rady Miasta Zambrów Nr 104/XVIII/2016 i Nr 103/XVIII/2016 z 28 czerwca 2016 r. oraz rozporządzeniami Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 19 września 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1553 i poz. 1552).

¹¹ Działki gruntu w obrębie Zambrów o nr.: 721/1, 721/4, 804/1, 805/3, 805/5, 806/1, 901, 577/8, 597/1, 596/2 (w 2016 roku podział na 597/3 i 597/4), 910/3, 1025/21, 1025/23, 1025/25, 2025/2, 589/7 i 2040/1 (dwie ostatnie działki na mocy porozumienia Miasta z GDDKiA z 15 września 2015 r. wchodzą w skład drogi krajowej nr 63).

w Zambrowie z 8 maja 2014 r., uzgadniający treść ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym¹². Apelację od tego wyroku, wniesioną przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, wyrokiem z 31 lipca 2014 r. oddalił Sąd Okręgowy w Łomży, który podtrzymał stanowisko I instancji, że „[...] dotychczasowa droga krajowa nr 8 na terenie miasta Zambrowa z mocy prawa stała się drogą gminną, stanowiącą własność Gminy Miasta Zambrów. Tym samym wygaś też z mocy prawa trwały zarząd GDDKiA”.

(dowód: akta kontroli str. 105-245)

Własnością Skarbu Państwa w trwałym zarządzie GDDKiA pozostała leżąca w ciągu ul. Ostrowskiej działka nr 721/3, na części której usytuowano nowo wybudowane rondo, tj. skrzyżowanie tej ulicy z planowanym nowym przebiegiem drogi krajowej nr 63 (odcinek ul. Ostrowskiej o długości 0,279 km). (dowód: akta kontroli str. 116-117, 268-276, 900-903)

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

W latach 2010-2017 długość dróg gminnych wzrosła z 23,3 km do 33,7 km (o 10,4 km, w tym 5,4 km starodroża), tj. o 44,6%. Stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego Urzędu zadania z zakresu zarządzania siecią miejskich dróg gminnych wraz z infrastrukturą techniczną były realizowane w Wydziale Rozwoju Gospodarczego¹³ („WRG”). W związku z przejściem starodroża nie zatrudniono dodatkowych pracowników. Począwszy od 3 listopada 2010 r., sprawy z tego zakresu były prowadzone przez trzech pracowników WRG (w tym jego Naczelnika), nie licząc 3,5 miesięcznego wakatów z powodu odejścia pracownika na emeryturę. Pracownik zatrudniony do 31 lipca 2015 r. był technikiem budowlanym (budownictwo ogólne) z decyzją o stwierdzeniu przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Wszyscy aktualnie zatrudnieni trzej pracownicy legitymowali się wykształceniem wyższym magisterskim (mgr inż. budownictwa – konstrukcje budowlane i inżynierskie, posiadający decyzję o stwierdzeniu przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, mgr inż. budownictwa o specjalności: drogi, ulice, lotniska oraz mgr administracji). Dwaj z nich (inspektorzy) uczestniczyli w szkoleniach specjalistycznych z obszaru drogownictwa, z czego jeden w dwóch szkoleniach (odbytych w latach 2007-2008), a drugi – w siedmiu szkoleniach (odbytych przed 2012 rokiem, przed zatrudnieniem w Urzędzie). Naczelnik WRG w takich szkoleniach nie uczestniczył.

(dowód: akta kontroli str. 277-298)

Odnosząc się do kwestii nieuczestniczenia pracowników w takich szkoleniach w okresie objętym kontrolą, Naczelnik WRG wyjaśnił, że pracownicy nie zgłaszali potrzeb w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 965-969)

1.4. Realizowanie obowiązków zarządcy drogi dotyczących bieżącego utrzymania

1.4.1. W zakresie starodroża, realizacja – wynikającego z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach – obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich (z uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego) sprowadzała się do bieżącego ich sprawdzania. Zauważone usterki, braki i uszkodzenia, nieprawidłowości w stanie oznakowania, a także fakt i termin ich usunięcia, odnotowywano w dziennikach objazdów dróg gminnych. W latach 2013-2017 odnotowano ogółem 159 objazdów dokonanych w różnych dniach (obejmując poszczególnymi objazdami od jednej do 26 ulic), z których 27 dotyczyło ul. Ostrowskiej, a 25 – ul. Białostockiej. W inny sposób

¹² Orzeczenie to zapadło w następstwie wniesienia przez Miasto pozwu o usunięcie niezgodności pomiędzy stanem prawnym nieruchomości wykazany w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym (30 października 2013 r.). Pozew wniesiono w związku z [a] uchYLENIEM przez Sąd Rejonowy w Zambrowie (10 kwietnia 2013 r.) – na skutek skargi przez GDDKiA – wpisu na rzecz Miasta prawa własności trzech działek stanowiących grunt pod fragmentem ul. Białostockiej (dokonanego na wniosek Miasta, złożony 8 marca 2013 r.), [b] oddaleniem apelacji Miasta od postanowienia Sądu w powyższej sprawie, postanowieniem Sądu Okręgowego w Łomży (z 3 lipca 2013 r.), który uznał, że „postępowanie przed sądem wieczystoksięgowym nie może [...] zastąpić postępowania ustalającego stan prawny tych nieruchomości połączonych z oceną zarzutów dotyczących merytorycznej zasadności wyników postępowania administracyjnego toczącego się z udziałem zainteresowanych”. W międzyczasie zapadły orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (z 25 kwietnia 2013 r.), który – rozstrzygając spory kompetencyjne między GDDKiA a Burmistrzem o tym, kto jest zarządcą ul. Ostrowskiej – wskazał Burmistrza jako organ właściwy w sprawie, podnosząc, iż ul. Ostrowska jest drogą gminną.

¹³ Wg regulaminów organizacyjnych nadanych zarządzeniami Burmistrza: Nr 0050.62.2011 z 14 lipca 2011 r. (ze zm.), Nr 0050.58.2014 z 17 czerwca 2014 r. i (ze zm.) i Nr 0050.98.2017 z 24 lipca 2017 r.

nie dokumentowano działań w tym zakresie. Burmistrz m.in. wyjaśnił, że z powołanego „przepisu nie wynika obowiązek dokumentowania okresowych kontroli stanu drogi i obiektów inżynierskich, lecz ich przeprowadzanie. Przepisy prawa nie określają, metodologii, zakresu i formy przeprowadzenia takich kontroli oraz nie określają sposobu ich dokumentowania”. Stwierdził, że „monitoruje drogi mu podległe”, w tym poprzez: przejazdy drogami, analizę przez pracowników sygnałów mieszkańców na portalach internetowych, korzystanie z podmiotów, którym zlecane jest bieżące utrzymanie dróg. „Zauważone nieprawidłowości przez pracowników Urzędu [...], mieszkańców Zambrowa, użytkowników dróg oraz Policji są dokładnie sprawdzane i podejmowane są działania zmierzające do wyeliminowania usterek czy uszkodzeń poprzez wykonanie prac konserwacyjnych lub naprawczych”.

Według zleceń napraw w ramach zawartych umów na bieżące utrzymanie dróg na terenie Miasta, np. w 2016 roku wystawiono 21 zleceń, a w 2017 – 15 zleceń, z których odpowiednio 12 i 11 obejmowało wykonanie robót na ul. Ostrowskiej i Białostockiej. W ocenie Burmistrza, „efektem takich działań jest, że drogi objęte kontrolą [...] znajdują się w stanie, w którym nie zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego [...] w wyniku remontu i przebudowy przejętych odcinków dróg stan dróg uległ poprawie”.

(dowód: akta kontroli str. 415, 605-606, 830-835)

W ramach wykonywania kontroli stanu technicznego (wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane¹⁴), na zlecenie Urzędu albo przez jego pracownika, zostały przeprowadzone:

- okresowe kontrole roczne, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu, w zakresie: ul. Ostrowskiej i Białostockiej – w latach 2015-2017, zaś obu obiektów mostowych w ciągu ulicy Ostrowskiej – w latach 2016-2017;
- okresowe kontrole, co najmniej raz na pięć lat, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu budowlanego do użytkowania, w zakresie: ul. Ostrowskiej i Białostockiej – 19 sierpnia 2016 r., zaś obu mostów w ciągu ulicy Ostrowskiej – 17 maja 2016 r. (w przypadku mostu na rzece Jabłonce, z zachowaniem terminu pięcioletniego, liczonego od daty wykonania poprzedniego takiego przeglądu, tj. 13 września 2011 r.).

Kontrole te zostały przeprowadzone przez osoby legitymujące się wymaganymi uprawnieniami budowlanymi o specjalności drogowej lub mostowej, stosownie do art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 416-509)

Kontroli takich nie wykonano w latach wcześniejszych, w tym w okresie sporu sądowego (ostatecznie zakończonego 31 lipca 2014 r.), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

Stwierdzone, w ramach okresowych kontroli stanu technicznego, usterki w stanie oznakowania zostały usunięte, zaś – według wyjaśnienia Naczelnika WRG – usunięcie pozostałych defektów stwierdzonych w trakcie ostatniej kontroli rocznej drogi (z 20 listopada 2017 r.) i kontroli pięcioletniej obiektów mostowych (z 17 maja 2016 r.) planowane jest w 2018 roku, „przy czym prace naprawcze na moście na rzece Jabłonce zostaną wykonane po wybudowaniu ciągu pieszo-rowerowego, którego realizacja jest ujęta w tegorocznym budżecie”.

(dowód: akta kontroli str. 835-899, 965-969)

Poza opisanymi przeglądami okresowymi, 4,7 km storodroża objęto udokumentowanymi przeglądami gwarancyjnymi (pierwszym z 12 kwietnia 2016 r. i drugim z 8 i 9 grudnia 2017 r.). Usunięcie usterek stwierdzonych w pierwszym przeglądzie potwierdzono protokołem z 2 czerwca 2016 r. Termin usunięcia usterek stwierdzonych w ramach drugiego przeglądu ustalono do 30 kwietnia 2018 r. Do usterek tych należały m.in.: 1/ przy ul. Ostrowskiej – wyrwy na skarpie przy moście, zapadnięte wpusty studni kanalizacji deszczowej (do regulacji), miejscowe zapadnięcia chodnika z kostki betonowej w okolicach wpustów ulicznych, zły stan techniczny chodnika na odcinku od mostu do stacji paliw (po jej przeciwnej stronie), zły stan techniczny nawierzchni asfaltowej zjazdu publicznego pełniącego funkcję wjazdu do stacji paliw, 2/ przy ul. Białostockiej – koleina w nawierzchni

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem budowlanym”.

asfaltowej na długości ok. 20 m i szerokości ok. 1 m oraz spękania siatkowe nawierzchni asfaltowej na długości ok 2 m i szerokości ok. 1 m (na odcinku od 1 stycznia 2017 r. ponownie zarządzanym przez GDDKiA), zapadnięcie ścieżki rowerowej i chodnika na długości ok. 6 m, uszkodzone obrzeże betonowe chodnika, niestabilna kostka granitowa wokół ronda (do zabetonowania). (dowód: akta kontroli str. 673-679)

1.4.2. Dla starodroża została założona książka drogi, a dla obu mostów znajdujących się w ciągu ul. Ostrowskiej – książki obiektów mostowych, wymagane § 9 ust. 1 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹⁵. W tych dokumentach ewidencyjnych wykazywano nr drogi (105989 B) i nr ewidencyjny (G 1059892014011), które nie zostały formalnie nadane, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

Książkę drogi prowadzono, w formie elektronicznej (w programie *EwidMaster*), zgodnie ze wzorem ustalonym w załączniku Nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. W tabeli 1 wykazano osobę upoważnioną do dokonywania wpisów. Wypełniono tabele: 3b (zestawienie zbiorcze danych technicznych odcinka drogi), 4 (wykaz dzienników objazdów dróg), 5 (wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi), 8 (szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi), 10 (wyposażenie techniczne odcinka drogi). W tabelach tych podano dane w kolumnach, których wypełnienie było obligatoryjne (wypełniano także niektóre inne kolumny, np. w tabeli 10 – kolumny 6-8 dotyczące oznakowania poziomego i pionowego). Wypełniono też trzy z czterech tabel, których wypełnianie nie było obligatoryjne, tj. tabele: 2 (wykaz opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi), 6 (wykaz protokołów odbioru robót odcinka drogi – budowa, przebudowa, remont), 9 (zagospodarowanie odcinka drogi – zamieszczono dane w zakresie kolumn 1-5 oraz dane o zjazdach, nie wykazano danych o urządzeniach obcych i obiektach przydrożnych). Książka drogi została założona 7 kwietnia 2015 r. i na zlecenie Miasta była dwukrotnie aktualizowana (27 grudnia 2016 r. i 28 marca 2017 r.) przez firmę zewnętrzną. (dowód: akta kontroli str. 510-567, 965-969)

W dzienniku objazdów dróg, wymaganym § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, odnotowywano: datę objazdu, imię i nazwisko kontrolującego, nazwę ulicy objętej objazdem, zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizację, zalecenia pokontrolne i datę ich wykonania. (dowód: akta kontroli str. 605-606)

W książkach obu obiektów mostowych dokonano wpisów: na stronie tytułowej, osoby upoważnionej do dokonywania wpisu, protokołów okresowych przeglądów zrealizowanych od 2016 roku. W pozostałym zakresie aktualne pozostawały zapisy dokonane przez poprzedniego zarządcę (GDDKiA). (dowód: akta kontroli str. 568-604)

1.4.3. Miasto nie dysponowało planem rozwoju sieci drogowej ani projektem finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz drogowych obiektów inżynierskich, tj. dokumentami, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach. Burmistrz wyjaśnił, że „nie zdiagnozowano potrzeby opracowania” takich dokumentów, „w sytuacji, gdy zarządcy dróg wyższych kategorii nie realizują obowiązku informowania o swoich planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Rozwój sieci drogowej przewidziano w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Potrzeby w tym zakresie są określane na podstawie tych dokumentów oraz wniosków mieszkańców „i w zależności od możliwości finansowych gminy realizowane w ramach uchwalonego budżetu gminy”. (dowód: akta kontroli str. 830-834)

¹⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg”.

W związku ze stanem przejętego starodroża („jezdni bitumiczna (...) na znacznych odcinkach skoślinowana oraz występują spękania poprzeczne i podłużne”)¹⁶, podjęta została decyzja o realizacji projektu pn. „Przebudowa ulicy Ostrowskiej i Białostockiej w Zambrowie”. W 2015 roku objęto nim odcinek 4,721 km (87,2% długości przejętego starodroża), kosztem 4.053,6 tys. zł, w tym 1.989,0 tys. zł stanowiło dofinansowanie środkami z budżetu państwa w ramach *Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój*¹⁷. W ramach projektu w szczególności: [1] wykonano remont nawierzchni jezdni polegający na uszczelnieniu spękań poprzecznych i podłużnych masami zalewowymi, sfrezowaniu istniejącej nawierzchni (na głębokość 7 cm) oraz ułożeniu warstwy wyrównawczej z betonu asfaltowego i warstwy ścieralnej, [2] wybudowano lub przebudowano kanalizację deszczową, przebudowano odwodnienie drogi (746 mb), skrzyżowania i zjazdy, [3] wykonano oświetlenie uliczne (2.902 mb z 85 słupami oświetleniowymi), co wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, zwłaszcza w obrębie skrzyżowań. W rezultacie realizacji projektu odseparowano ruch pieszych od ruchu pojazdów poprzez wyremontowanie lub zbudowanie chodników z kostki brukowej betonowej, a ruch rowerowy – poprzez wybudowanie nowych ścieżek rowerowych o nawierzchni bitumicznej (około 1.280 mb) i wydzielenie z istniejącej jezdni (około 6.900 mb) oraz wyznaczenie przejazdów rowerowych. Wymieniono oznakowanie pionowe i zmieniono stałą organizację ruchu. (dowód: akta kontroli str. 607-672)

Wydatki Miasta na drogi gminne przed przejęciem starodroża i po jego przejęciu przedstawiały się następująco:

- w latach 2010-2012 (nie ponoszono wydatków na starodroże) wynosiły: 6.069 tys. zł, 1.394 tys. zł i 3.233 tys. zł (co stanowiło 11,2%, 2,0% i 5,8% wydatków ogółem).
- w latach 2013-2014 (gdy toczyły się postępowania sądowe związane z uporządkowaniem stanu prawnego starodroża w księgach wieczystych) wynosiły: 5.790 tys. zł i 4.412 tys. zł (co stanowiło 10,0% i 7,0% wydatków ogółem), z tego na starodroże – 67 tys. zł¹⁸ i 134 tys. zł¹⁹.
- w latach 2015-2017 (po zakończeniu sporów co do przejętych ulic) wynosiły: 6.114 tys. zł, 6.689 tys. zł i 5.544 tys. zł (co stanowiło 9,4%, 8,8% i 6,5% wydatków ogółem), z tego na starodroże – 4.167 tys. zł²⁰, 120 tys. zł²¹ i 116 tys. zł²².

(dowód: akta kontroli str. 302-305)

1.4.4. W związku ze zmianą zarządcy drogi, GDDKiA przekazała Miastu łącznie pięć decyzji zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym przejętych ulic urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. W przypadku dwóch z tych decyzji (otrzymanych 28 stycznia i 19 lipca 2013 r.) Burmistrz zmienił decyzje ostateczne GDDKiA i ustalił opłatę roczną w nowej wysokości, wskazując rachunek Urzędu do ich wnoszenia. Opłata ta, przy zastosowaniu stawek ustalonych uchwałą Rady Miasta Zambrow: [1] zmalała z 20 zł do 19,50 zł w przypadku umieszczenia przyłącza sanitarnego o powierzchni 0,64 m², [2] wzrosła z 96,94 zł do 642,92 zł za umieszczenie sieci gazowej o powierzchni 10,16 m².

Nie wszczęto postępowania w celu zmiany pozostałych trzech decyzji, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalane nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 53, 55, 83-84, 98-102, 734-760)

¹⁶ Ulice z nawierzchnią bitumiczną o szerokości od 10,6 m do 14 m, wyposażone w chodniki z kostki typu polbruk, o zmiennej szerokości. Na odcinku ul. Ostrowskiej odwodnienie stanowiły rowy po obu stronach z wylotami do rzeki Jablonki. Odwodnienie ul. Białostockiej na odcinku przez centrum miasta odbywało się powierzchniowo odprowadzeniem do wpułtów deszczowych i kanalizacji, a poza centrum – poprzez rowy przydrożne z odprowadzeniem wody do rowów odpływowych.

¹⁷ Umowa o dofinansowanie z 16 listopada 2015 r. zawarta z Wojewodą Podlaskim. Pismem z 9 lutego 2016 r. Podlaski Urząd Wojewódzki poinformował o zatwierdzeniu rozliczenia dotacji na przedmiotowe zadanie.

¹⁸ W tym: 11,3 tys. zł na remonty i drobne naprawy (np. uzupełnienie oznakowania, naprawy zapadniętych chodników, uszkodzeń jezdni, skarp) i 56,1 tys. zł na bieżące utrzymanie (oczyszczanie, zimowe utrzymanie, koszenie traw).

¹⁹ W tym: 69,7 tys. zł na remonty i drobne naprawy i 64,4 tys. zł na bieżące utrzymanie.

²⁰ W tym: 4.111 tys. zł na przebudowę, 8,4 tys. zł na remonty i drobne naprawy i 47,7 tys. zł na bieżące utrzymanie.

²¹ W tym: 53,4 tys. zł na remonty i drobne naprawy i 66,8 tys. zł na bieżące utrzymanie.

²² W tym: 54,3 tys. zł na remonty i drobne naprawy i 61,5 tys. zł na bieżące utrzymanie.

Burmistrz wyjaśnił, że „ze względu na negatywne podejście GDDKiA w zakresie wyrażania zgody na umieszczenie urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w drodze krajowej 8 w granicach miasta Zambrów, po przejęciu zarządu [...] przez Burmistrza [...], do tutejszego urzędu zaczęły napływać wnioski w sprawach wyrażenia zgody na umieszczenie” takich urządzeń. Odnosząc się do kwestii działań w celu ustalenia liczby urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego umieszczonych w pasie drogowym przejętych ulic, Burmistrz wyjaśnił, że pracownicy WRG „nie dysponują „narzędziami” umożliwiającymi weryfikację umieszczonych podziemnych urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego [...]”.

(dowód: akta kontroli str. 830-834)

Po przejęciu starodroża, w latach 2013-2017 Burmistrz wydał 39 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego ul. Ostrowskiej bądź Białostockiej, z których 22 dotyczyły również zezwolenia na umieszczenie urządzeń obcych w pasie drogowym tych ulic. Pozostałymi decyzjami zezwalano na: prowadzenie robót budowlanych (np. przebudowy zjazdów), okresową działalność handlową, uporządkowanie terenu. Jedna z tych decyzji dotyczyła umieszczenia reklamy w pasie drogowym (na 152 dni). W związku ze stwierdzeniem przez pracownika Urzędu przypadku zajęcia – bez zgody zarządcy drogi – pasa drogowego ul. Białostockiej (prace związane z umieszczeniem przyłącza elektroenergetycznego) została wydana decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej (1.166 zł).

(dowód: akta kontroli str. 728-733, 761-772)

1.5. Okresowe pomiary ruchu drogowego na przejętych odcinkach

Na ulicach Ostrowskiej i Białostockiej – po ich zaliczeniu do dróg gminnych – pracownicy Urzędu nie prowadzili okresowych pomiarów ruchu drogowego, o których mowa w art. 20 pkt 15 ustawy o drogach. W związku z tym: [1] dane o średniej wielkości ruchu na tych ulicach (i pozostałych drogach gminnych) nie były wykazywane w informacjach o sieci dróg gminnych, szerzej opisanych w pkt. 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego (zarządca drogi gminnej nie był zobligowany do wykazywania danych z tego zakresu), [2] nie sporządzano udokumentowanych analiz natężenia ruchu i danych o liczbie wypadków lub kolizji, z uwzględnieniem zmian w natężeniu ruchu.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że „z przepisu art. 20 pkt. 15 ustawy o drogach publicznych [...] nie wynika obowiązek dokumentowania dokonywania okresowych pomiarów ruchu, lecz ich dokonywanie. Przepisy prawa nie określają, metodologii, zakresu i formy dokonywania takich pomiarów, okresów takich pomiarów oraz nie określają sposobu ich dokumentowania”. Korzystano w tym zakresie z udostępnionych publicznie – na stronach gddkia.gov.pl generalne pomiary ruchu GPR2010 i GPR2015 – danych z pomiarów wykonanych w 2010 i 2015 roku, które przedstawiały natężenia ruchu na ulicach Białostockiej i Ostrowskiej przed wybudowaniem obwodnicy Zambrowa i po jej wybudowaniu. „Z przeprowadzanych obserwacji (na potrzeby przebudowy dróg) i analiz GPR2015 nie wynika że rocznie na tych drogach natężenie ruchu przekracza 3 mln. pojazdów. [...] są to drogi miejskie najbardziej obciążone i pomimo wybudowania obwodnicy Zambrowa S-8, na kierunku północ – zachód i południe – zachód oraz północ-południe obciążenie ruchem na drodze krajowej nr 63 rośnie i ma bezpośredni wpływ na natężenie ruchu na ulicach Ostrowskiej i Białostockiej.” Dodał, że po przejęciu zarządu nad tym ulicami, były prowadzone analizy danych o liczbie wypadków i kolizji, ilości ofiar śmiertelnych i rannych oraz lokalizacji i przyczyn tych zdarzeń, w oparciu o informacje corocznie pozyskiwane z Komendy Powiatowej Policji w Zambrowie. W ich wyniku „podejmowane były kroki mające na celu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym”.

(dowód: akta kontroli str. 830-834)

1.6. Informacje statystyczne o sieci dróg publicznych przekazywane GDDKiA

Stosownie do § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach²³, Burmistrz corocznie – w terminie do końca pierwszego kwartału (według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego) – przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje o sieci zarządzanych dróg publicznych. W formularzu danych za 2012 rok odzwierciedlono fakt przejęcia starodroża drogi krajowej nr 8, wykazując w tabeli „A” wzrost – o 5,7 km, w stosunku do stanu na koniec 2011 roku – ogólnej długości dróg gminnych (z 23,3 km do 29,0 km, w tym dróg klasy Z z 3,1 km do 8,8 km). Nie wykazano, w tym zakresie, szacunkowej wartości przyrostów na sieci dróg publicznych (w tabeli „D”), bowiem dokumenty PT (protokoły przekazania środka trwałego) z GDDKiA wpłynęły do Urzędu 28 kwietnia 2014 r., tj. ponad rok po sporządzeniu przedmiotowej informacji (12 marca 2013 r.).
(dowód: akta kontroli str. 695-727)

1.7. Wykazywanie majątku jednostki dotyczącego przejętych starodroży

Wartość gruntów wchodzących w skład przejętej drogi (ulic Ostrowskiej i Białostockiej) ujęto na koncie 011 i w ewidencji środków pod datami 9 maja i 30 września 2014 r., na podstawie dowodów PT sporządzonych w GDDKiA, odpowiednio z 24 kwietnia i 30 września 2014 r. Wszystkie 17 działek o łącznej powierzchni 14,3929 ha i wartości 7.073.836 zł wykazano w grupie 0 *Grunty*, podgrupie 03 *Grunty zabudowane i zurbanizowane*, rodzaju 036 *Tereny komunikacyjne*, przewidzianej w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KST)²⁴, tj. zostały zaklasyfikowane tak jak w dokumentach PT sporządzonych w GDDKiA. Aktualnie w ewidencji środków trwałych – w grupie 0 *Grunty*, podgrupie 04 *Tereny komunikacyjne*, rodzaju 040 *Drogi*.

Natomiast w grupie 2 *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, podgrupie 22 *Infrastruktura transportu*, rodzaju 220 *Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe* ujęto tylko nakłady na przedmiotową drogę poniesione przez Miasto po jej przejęciu, w łącznej wysokości 3.415.066 zł (484.385 zł na oświetlenie uliczne i 2.930.681 zł na przebudowę ulic). W tej samej grupie i podgrupie, ale w rodzaju 211 *Rurociągi sieci rozdzielczej oraz linie telekomunikacyjne i elektroenergetyczne, rozdzielcze* ujęto wartość budowy i przebudowy kanalizacji deszczowej przy tej drodze (696.513 zł). Kwestię nieujęcia w księgach rachunkowych pełnej wartości drogi z momentu jej przejęcia opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 358-406)

Przejęte dwa obiekty mostowe, zlokalizowane w ciągu ulicy Ostrowskiej (przez rzekę Jabłonkę i ciek bez nazwy, odpowiednio o wartości początkowej 592.879 zł i 103.686 zł) zakwalifikowano w grupie 2 *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, podgrupie 22 *Infrastruktura transportu*, rodzaju 223 *Mosty, wiadukty, estakady, tunele, przejścia nadziemne i podziemne*, przewidzianych rozporządzeniem w sprawie KST.

(dowód: akta kontroli str. 407-409)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie realizowano – mimo ostatecznego rozstrzygnięcia (31 lipca 2014 r.) sporu sądowego co do zakresu przejęcia drogi – obowiązku wykonywania okresowych kontroli, co najmniej raz w roku, polegających na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu, tj.: ul. Ostrowskiej i Białostockiej (w 2014 roku) i obu obiektów mostowych w ciągu ulicy Ostrowskiej (w latach 2014-2015). Nie dopełniono tym samym wymogów wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

²³ Dz. U. Nr 67, poz. 583. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie informacji o sieci dróg”.

²⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 242, poz. 1622. Rozporządzenie obowiązujące do 31 grudnia 2016 r. Aktualnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KST) Dz. U. z 2016 r. poz. 1864. Rozporządzenia dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie KST”.

Natomiast bez zachowania ustawowego terminu (co najmniej raz na pięć lat), ustalonego art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, wykonano okresowe kontrole stanu technicznego i przydatności obiektu budowlanego do użytkowania, bowiem w przypadku:

- ul. Ostrowskiej i Białostockiej – kontrolę taką przeprowadzono 19 sierpnia 2016 r., tj. po około ośmiu latach, liczonych od ostatniej takiej kontroli zrealizowanej przez GDDKiA (9 grudnia 2008 r.),
- mostu na cieku bez nazwy w ciągu ulicy Ostrowskiej – kontrolę taką przeprowadzono 17 maja 2016 r., tj. po blisko siedmiu latach, liczonych od ostatniej takiej kontroli zrealizowanej przez GDDKiA (10 czerwca 2009 r.).

Burmistrz m.in. wyjaśnił, że spowodowane to było terminami przekazywania przez GDDKiA dokumentacji przejętej z mocy prawa drogi (na które „Burmistrz Miasta Zambrów nie miał wpływu”), tj. od 28 stycznia 2013 r. (w zakresie bezspornych odcinków drogi) do 5 maja 2015 r., kiedy Miasto otrzymało dokumenty dotyczące odcinka ul. Ostrowskiej od nowo wybudowanego ronda do ul. Łomżyńskiej (co do tego odcinka toczyły się spory kompetencyjne). Dopiero protokołem z 5 maja 2015 r. przekazano „dokumentację na most na rzece Jabłonka oraz projekt istniejącej organizacji ruchu odcinka drogi od km 577+500 do 579+405 [...]”. Dopiero wraz z niniejszym protokołem przekazano protokoły z przeprowadzonych przeglądów okresowych rocznych i pięcioletnich przejmowanego odcinka drogi oraz obiektów mostowych, co umożliwiło wykonywanie przeglądów obiektów budowlanych.” W międzyczasie, 23 czerwca 2014 r. podpisano umowę nr 6/P/2014 na wykonanie dokumentacji technicznej remontu i przebudowy przejętych ulic, którą otrzymano 20 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 416-492, 830-834)

Odnosząc się do wyjaśnienia zauważyć należy, że z chwilą pozbawienia kategorii drogi krajowej, stała się ona z mocy prawa drogą gminną, a spory sądowe w tej sprawie zostały ostatecznie zakończone 31 lipca 2014 r. Tym samym, od tego dnia na Burmistrzu ciążyły obowiązki w zakresie okresowych kontroli stanu technicznego dróg obiektów mostowych. Istniała też możliwość wystąpienia do GDDKiA o przekazanie brakującej dokumentacji. Kopie dokumentacji ewidencyjnej w zakresie ul. Białostockiej i części ul. Ostrowskiej protokolarnie Miasto odebrało 28 stycznia i 25 października 2013 r. (w protokołach zawarta była wzmianka, że „Na prośbę przejmującego w przypadku sięgnięcia do spraw archiwalnych Przekazujący udostępni niezbędne materiały, które znajdują się w jego posiadaniu”).

(dowód: akta kontroli str. 53, 73)

2. W dokumentacji ewidencyjnej starodroża (książka drogi, książki obiektów mostowych) i decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego posługiwano się nr drogi (105989 B)²⁵ i nr ewidencyjnym (G 1059892014011)²⁶, które nie zostały formalnie nadane. Pierwszy z nich – zgodnie z art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o drogach – powinien być nadany przez Zarząd Województwa Podlaskiego, a drugi – stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg – przez Burmistrza. Naczelnik WRG wyjaśnił, że od byłego pracownika otrzymał „informację o posiadaniu puli numerów dróg otrzymanych od Zarządu Województwa, które urząd otrzymał przed rozpoczęciem przez [niego] pracy na stanowisku Naczelnika Wydziału. Po zatrudnieniu pracownika [A.B.] sprawę wyjaśniono i taki wniosek o nadanie numerów dróg i numerów ewidencyjnych został przygotowany. Zostanie on złożony [...] Z przyznanej puli zostały nadane na roboczo numery dróg oraz odpowiednio numery ewidencyjne dla ulic Ostrowska i Białostocka”.

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 521-522, 537, 570, 594, 739, 752, 761, 776, 970-971)

3. Nie podjęto działań w celu ustalenia pełnej wartości przejętej drogi (ul. Ostrowskiej i Białostockiej) jako obiektu budowlanego. W ewidencji środków trwałych Urzędu ujęto tylko wartość gruntu pod drogą podaną w dokumentach PT sporządzonych w GDDKiA

²⁵ Nr składający się z liczby sześciocyfrowej i wyróżnika województwa (§ 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg).

²⁶ Nr składający się z litery G, numeru drogi zapisanego w formacie sześciocyfrowym oraz siedmiocyfrowego identyfikatora gminy, określonego w przepisach o statystyce publicznej (§ 5 ust. 2 pkt. 4 lit. b rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg).

i zaklasyfikowano je – tak jak w tych dokumentach – do grupy 0 *Grunty*, podgrupy 03 *Grunty zabudowane i zurbanizowane*, rodzaju 036 *Tereny komunikacyjne*. Przejęcie drogi nie znalazło odzwierciedlenia w grupie 2 *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, podgrupie 22 *Infrastruktura transportu*, rodzaju 220 *Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe*, przewidzianych w załączniku do rozporządzenia w sprawie KST. W grupie tej (w rodzaju 211 i 220) ujęto natomiast wartość nakładów Miasta poniesionych w 2015 roku (po przejęciu drogi) w związku z jej przebudową na długości 4,721 km (z 5.417km przejętego starodroża). (dowód: akta kontroli str. 358-406)

Z art. 4 ust. 1 i art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁷ wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów. Stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. W myśl art. 20 ust. 1 tej ustawy, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ujęcie w księgach rachunkowych niepełnej wartości dróg (ograniczającej się tylko do wartości gruntu pod nimi) stanowi naruszenie przepisów art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, które stanowią, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Odnosząc się do braku wartości drogi jako obiektu budowlanego i ujęcia w ewidencji środków trwałych tylko wartości gruntu pod drogą (i poniesionych nakładów), Skarbnik Miasta Zambrów wyjaśniła, że przejętą drogę ujęto w ewidencji środków trwałych „zgodnie z otrzymaną dokumentacją [...] przekazaną przez GDDKiA w Białymstoku, która dotyczyła przejętych gruntów. Wyceny tych dróg nie dokonano, ponieważ uważaliśmy, że wartość budowli powinna być przekazana w PT przez GDDKiA w Białymstoku. Czekaliśmy na to licząc, że zostanie to dokonane po zakończeniu sprawy w sądzie”. Odpowiadając na pytanie, czy Miasto Zambrów występowało do GDDKiA o przekazanie danych o wartości drogi, Skarbnik wyjaśniła, że według jej wiedzy „Wydział Rozwoju Gospodarczego [...] występował do GDDKiA o podanie wartości tych dróg. Wydział Finansowy nie posiada korespondencji w tej sprawie”. Z wyjaśnień Naczelnika WRG i Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej wynikało, że nie występowano do GDDKiA w celu uzyskania dokumentów dotyczącej pełnej wartości przejętej drogi.

(dowód: akta kontroli str. 410-414, 965-969)

4. Nie w pełni realizowano obowiązki związane z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i naliczaniem opłat z tego tytułu (art. 20 pkt 8 oraz art. 40 ust. 1 i 11 ustawy o drogach), bowiem:

[A] Nie podjęto działań w celu zmiany – trzech z pięciu otrzymanych 5 maja 2015 r. z GDDKiA – ostatecznych decyzji zezwalających na umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogowym ulicy Ostrowskiej i ustalających opłaty z tego tytułu. Dotyczyło to wydanych w GDDKiA decyzji z: 11 kwietnia 2011 r. (umieszczenie kablowego przyłącza nN do zasilania budynku gospodarczego o pow. 0,07m²), 1 sierpnia 2011 r. (umieszczenie sieci gazowej w działce nr 721/4 o pow. 6,625 m²), 15 maja 2012 r. (umieszczenie przyłącza kablowego do budynku mieszkalnego o pow. 1,81 m²), którymi ustalono opłaty roczne, odpowiednio w wysokości: 20 zł, 265 zł i 72,40 zł (opłaty roczne wg stawek ustalonych przez Radę Miasta wynosiłyby odpowiednio: 32,50 zł, 421,28 zł i 169 zł). Wydanie takich decyzji było niezbędne, gdyż ulica Ostrowska z dniem 2 października 2012 r. – stosownie do art. 10 ust. 5 ustawy o drogach (w ówczesnym brzmieniu) – została pozbawiona dotychczasowej kategorii drogi krajowej i stała się z mocy prawa drogą gminną Miasta. W związku z tym zmienił się zarządca drogi i nastąpiła zmiana podmiotu uprawnionego do pobierania opłat z powyższego tytułu oraz zmiana stawek tych opłat.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że „w ewidencji księgowej nie odnotowano opłat rocznych z tytułu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogowym [...]”,

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

ustalonych przedmiotowymi decyzjami. Decyzje te „nie są w posiadaniu Wydziału Finansowego”. Burmistrz wyjaśnił, że decyzje te „zostały przekazane do tutejszego Urzędu w 2015 r., oddzielnie od dwóch decyzji (w stosunku do których podjęto działania w 2014 r. polegające na ich zmianie z powodu zmiany organu właściwego). Z powodu przeoczenia i natłoku bieżących spraw oraz zmian personalnych dotyczących pracownika merytorycznego nie zostało ono dotychczas wszczęte”. Naczelnik WRG wyjaśnił, że – w toku kontroli NIK – zostały z urzędu wszczęte postępowania w sprawie zmiany decyzji ostatecznych.

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 98-102, 734-735)

- [B] Na ul. Ostrowskiej stwierdzono (w toku oględzin) umieszczenie w pasie drogowym (nad chodnikiem) obustronnej reklamy z treścią „wymiana opon”, bez zezwolenia zarządcy drogi, wymaganego art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o drogach. Naczelnik WRG wyjaśnił, że „zostanie wszczęte postępowanie z urzędu o umieszczenie reklamy w pasie drogi publicznej”.

(dowód: akta kontroli str. 859, 883-885, 965-969)

Ocena częściowa

W Urzędzie podjęto skuteczne działania w celu doprowadzenia do zgodności między rzeczywistym a wykazanym w księdze wieczystej stanem prawnym przejętego starodroża, co umożliwiło pełną realizację zadań zarządcy drogi. W ich ramach, w szczególności: poprawiono stan techniczny starodroża, założono i aktualizowano dokumentację ewidencyjną, wykonywano okresowe kontrole stanu technicznego lub przydatności do użytkowania drogi (od 2015 roku) i obiektów mostowych (od 2016 roku). Nie ustalono jednak pełnej wartości przejętej drogi (w ewidencji środków trwałych wykazano tylko wartość gruntu), zaniechano zmiany trzech ostatecznych decyzji GDDKiA zezwalających na umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogowym i nie dopełniono formalności związanych z nadaniem numeru drogi i numeru ewidencyjnego.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Organizacja ruchu na przejętych drogach

W ramach działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na przejętym starodrożu w sierpniu 2014 roku Urząd zlecił opracowanie projektu stałej organizacji ruchu dla całego przejętego odcinka drogi (osobie legitymującej się uprawnieniami budowlanymi o specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg). Projekt ten został zatwierdzony – z upoważnienia Starosty Zambrowskiego – przez Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Zambrowie i zaopiniowany pozytywnie przez Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Zambrowie. W latach 2015-2017 do stałej organizacji ruchu wprowadzono pięć zmian (zatwierdzonych przez organ zarządzający ruchem – Starostę Zambrowskiego albo z jego upoważnienia), które wynikały m.in. z uwag zgłoszonych przez organ zarządzający ruchem, Policję i mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 799-821, 933-934, 941-947)

Przeprowadzone, w trakcie kontroli NIK, oględziny całego odcinka starodroża (zarządzanego przez Burmistrza) wykazały, m.in. że:

1. Obowiązująca na drodze organizacja ruchu, oznakowanie pionowe i poziome były zgodne z projektem stałej organizacji ruchu (ze zmianami), z wyjątkiem przypadków opisanych w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
2. Stan oznakowania i jego rozmieszczenie – z wyjątkiem kilku przypadków opisanych w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” – spełniały wymagania określone rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach²⁸. W rezultacie oględzin wybranych 25 znaków pionowych zlokalizowanych w pasie drogowym stwierdzono, że m.in.:
 - ich odległość od innych znaków – była nie mniejsza niż 20 m na odcinkach o dopuszczalnej prędkości powyżej 60 km/h i nie mniejsza 10 m na pozostałych odcinkach (w przypadku konieczności zastosowania dwóch lub trzech znaków –

²⁸ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie znaków drogowych”.

umieszczano je na jednym słupku w układzie pionowym), z wyjątkiem jednego przypadku szerzej opisanego w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”,

- wysokość umieszczenia tarczy znaku w stosunku do jezdni, w odniesieniu do znaków ostrzegawczych, zakazu i nakazu, wynosiła nie mniej niż 2 m (w stosunku do najniższego punktu znaku), a na chodniku – nie mniej niż 2,2 m,
 - w zakresie wielkości znaków – zastosowano znaki drogowe średnie (S)²⁹, nie stosowano znaków małych (M),
 - odległość tarczy znaku od korony drogi z poboczem utwardzonym była nie mniejsza niż 0,5 m, na drogach z poboczem gruntowym nie mniej niż 0,5 m od krawędzi jezdni, a na drogach z chodnikiem – od 0,5 do 2 m od krawędzi jezdni³⁰,
 - odległość znaków ostrzegawczych (z wyjątkiem znaku A-7 ustęp pierwszeństwa przejazdu) – od miejsca na drodze wymagającego szczególnej ostrożności – wynosiła od 150 do 300 metrów na odcinkach o dopuszczalnej prędkości przekraczającej 60 km/h, a od 50 do 100 metrów na pozostałych odcinkach, zaś znaki D-6 (przejście dla pieszych) lub D-6b (przejście dla pieszych i przejazd dla rowerzystów) ustawiono w odległości do 0,5 m od krawędzi przejścia lub przejazdu od strony nadjeżdżających pojazdów;
 - znaki posiadały folię odblaskową i były widoczne, znaki nie były zabrudzone lub wypłowiałe, zasłonięte przez przydrożną zieleń bądź mało widoczne lub niewidoczne z innych powodów, z wyjątkiem trzech przypadków szerzej opisanych w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
3. Na poddanej oględzinom drodze nie wystąpiła potrzeba umieszczenia znaków informujących o złym stanie technicznym drogi.
4. Nawierzchnia jezdni (po remoncie lub przebudowie drogi w 2015 roku, na długości 4,721 km) była w stanie dobrym (nie występowały na niej wysadziny, wyboje, ubytki, spękania, spękania siatkowe, obłamania krawędzi lub koleiny) z wyjątkiem:
- występujących zabezpieczonych spękań poprzecznych nawierzchni jezdni od strony Białegostoku (na odcinku od granic miasta do ronda – skrzyżowania z ul. gen. Bema i Jana Pawła II),
 - niezadawalającego stanu nawierzchni bitumicznej jezdni, z powodu występujących spękań siatkowych na odcinku ok. 50 m od strony Zambrowa, w okolicy ronda – skrzyżowania z planowanym przebiegiem drogi krajowej nr 63 (mieszczącym się w działce nr 721/3 stanowiącej własność Skarbu Państwa w trwałym zarządzie GDDKiA),
- które nie stwarzały zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego (i były odnotowane w protokołach okresowych kontroli drogi).
5. Pobocza, pasy zieleni przydrożnej były uporządkowane. Zadrzewienie przydrożne było rozproszone, usytuowane w sposób niepowodujący zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i nie ograniczało widoczności znaków drogowych ani przed skrzyżowaniami, zjazdami, wyjazdami z posesji, przejściami dla pieszych i przejazdami dla rowerzystów, z wyjątkiem ograniczenia widoczności znaku E-2a (tablica drogowaskazowa) przez gałęzie drzew. W pasie drogowym nie umieszczono żadnych urządzeń świetlnych, niestanowiących elementów organizacji ruchu. (dowód: akta kontroli str. 836-902)

²⁹ Wymiary znaków średnich: ostrzegawcze – długość boku 900 mm, zakazu/nakazu – średnica 800 mm, informacyjne – długość podstawy 600 mm.

³⁰ Odległość liczona w poziomie pomiędzy koroną drogi i najbliższym skrajnym punktem tarczy znaku.

2.2. Bezpieczeństwo na przejętych odcinkach dróg

Zmiana kategorii drogi ul. Ostrowskiej i Białostockiej (starodroża) nie skutkowała zmianami w zakresie pierwszeństwa przejazdu pojazdów poruszających się tymi ulicami³¹. Według – pozyskiwanych corocznie przez Urząd – danych Policji³², na odcinkach tych ulic i skrzyżowaniach zarządzanych przez Burmistrza:

- w latach 2010-2012 (zmiana kategorii drogi z dniem 2 października 2012 r.) odnotowano łącznie 10 wypadków (w których śmierć poniosła jedna osoba, a 11 osób zostało rannych) i 107 kolizji,
- w latach 2013-2017 (po zmianie kategorii drogi) odnotowano łącznie cztery wypadki (w których śmierć poniosły dwie osoby, a trzy zostały ranne) i 82 kolizje.

W świetle tych danych, w porównywanych okresach średnia roczna liczba wypadków zmniejszyła się ponad czterokrotnie (z 3,3 do 0,8), zaś kolizji – ponad dwukrotnie (z 35,7 do 16,4). (dowód: akta kontroli str. 860, 904-923)

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

W trakcie kontroli w pasie drogowym ul. Ostrowskiej i Białostockiej nie prowadzono robót budowlanych. Z 39 spraw, w których wydane zostały zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, w dwóch wnioskodawcy przedłożyli projekt organizacji ruchu. W pozostałych 37 zajęcie pasa drogowego nie wpływało na ruch drogowy lub ograniczenie widoczności na drodze, nie powodowało wprowadzenia zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych. Tym samym nie zaszyły przesłanki określone w § 1 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego³³, do przedłożenia wraz z wnioskiem zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. Roboty budowlane były bowiem prowadzone w takich elementach pasa drogowego, jak: pobocze, zieleniec, chodnik, a pod jezdnią były wykonywane metodą przecisku.

Odnosząc się do kwestii realizacji obowiązków zarządcy drogi w zakresie koordynacji robót w pasie drogowym starodroża (art. 20 pkt 7 ustawy o drogach), Burmistrz Miasta Zambrów wyjaśnił m.in. że „*wyrażając zgodę na zajęcie pasa drogowego [...] warunkuje wydanie takiej decyzji zastrzeżeniem, że to na zajmującym spoczywa obowiązek zabezpieczenia robót oraz odpowiada za stan bezpieczeństwa w zajmowanym pasie drogowym i ponosi całkowitą odpowiedzialność cywilną wobec osób trzecich z tytułu szkód mogących zaistnieć w tym terenie w związku z prowadzonymi pracami. [...] Jeżeli zajmujący pas drogowy zamierza ograniczyć zagrożenie poprzez zmianę w organizacji ruchu podczas prowadzenia prac, na tym podmiocie spoczywa obowiązek opracowania projektu czasowej organizacji ruchu i uzyskania jego zatwierdzenia przez zarządzającego ruchem (dwa przypadki). W pozostałych [...] sprawach zajmujący pas drogowy nie stwierdzili konieczności opracowywania czasowej organizacji ruchu ze względu na brak konieczności ingerencji w stałą organizację ruchu. [...] Burmistrz [...] jako zarządca dróg gminnych praktykuje zasadę prowadzenia prac związanych z umieszczeniem urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego bez ingerencji w jezdnię, a jeżeli zachodzi taka możliwość to również bez ingerencji w chodnik, tj. warunkujemy wyrażenie prac poprzez wykonywanie ich przeciskami pod jezdnią, chodnikiem. W przypadku ulic Ostrowskiej i Białostockiej na większości jej długości znajduje się zieleniec, z którego istnieje możliwość wykonania przecisków prostopadłe pod jezdnią co przyczynia się do prowadzenia robót bez utrudnień w ruchu drogowym.*”

(dowód: akta kontroli str. 728-733, 776-798, 830-3834)

³¹ Starodroże posiadało sześć skrzyżowań z drogami wyższego rzędu (trzy z drogą krajową lub planowanym jej nowym przebiegiem i trzy z drogami powiatowymi). Po zmianie kategorii drogi (z krajowej na gminną) nie uległy zmianie kwestie pierwszeństwa przejazdu. Jadący drogą (ul. Ostrowską i Białostocką) – z wyjątkiem dwóch skrzyżowań o ruchu okrężnym (rond) i dwóch skrzyżowań z sygnalizacją świetlną – mają pierwszeństwo przejazdu.

³² Dane za 2017 rok pozyskano – na potrzeby kontroli NIK – bezpośrednio z Komendy Powiatowej Policji w Zambrowie, przy czym w zakresie kolizji dotyczyły one całości ul. Ostrowskiej i Białostockiej (bez wyodrębnienia odcinków i skrzyżowań zarządzanych przez Burmistrza). W zakresie 2011 roku w Urzędzie brak danych o skutkach wypadków (wykorzystano dane pozyskane bezpośrednio od Policji).

³³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1264.

2.4. Okresowe kontrole istniejącej organizacji ruchu na drogach (odcinkach dróg) objętych kontrolą, przeprowadzane przez organ zarządzający ruchem

W zakresie lat 2014-2017, w Urzędzie dysponowano protokołami trzech kontroli organizacji ruchu (o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³⁴). W protokole kontroli z 15 grudnia 2015 r., obejmującej wprowadzenie stałej organizacji ruchu drogowego na ul. Ostrowskiej i Białostockiej (w związku ze zrealizowaną ich przebudową), odnotowano m.in., że:

- przebudowany parkan cmentarza znajdował się w bliskiej odległości od ścieżki rowerowej i powodował ograniczenie widoczności dla wyjeżdżających z terenu cmentarza i parkingów,
- zakończenie parkingu wzdłuż ul. Ostrowskiej i ścieżki rowerowej wzdłuż ul. Białostockiej stwarzało niebezpieczeństwo najechania na krawężnik, w sytuacjach ograniczonej widoczności lub pokrycia jezdni śniegiem,
- wystąpiły odstępstwa od rozwiązań w organizacji ruchu: brak znaków poziomych w rejonie skrzyżowania z ul. Wiśniową, nie usunięto numerów dróg krajowych na tablicach E-2a i nie było bądź częściowo zostały sfrezowane znaki poziome w obrębie skrzyżowania z ul. Piłsudskiego,

w związku z czym w protokole zapisano stosowne zalecenia (m.in. ustawienie luster drogowych, ustawienie tablic kierujących na zakończeniu ścieżki rowerowej i parkingu, wykonanie oznakowania poziomego).

Pismem z 31 grudnia 2015 r. Urząd poinformował o zrealizowaniu zaleceń bądź o przewidywanym terminie realizacji w zakresie oznakowania poziomego. W świetle ustaleń oględzin NIK, wszystkie zalecenia zostały zrealizowane (niektóre po wprowadzeniu niezbędnych zmian w stałej organizacji ruchu). (dowód: akta kontroli str. 809-817, 836-899)

W protokołach kontroli z 30 maja 2014 r. i 28 czerwca 2017 r. odnośnie starodroża nie stwierdzono usterek ani braków w oznakowaniu dróg i urządzeniach bezpieczeństwa ruchu drogowego. (dowód: akta kontroli str. 818-829)

Według informacji Starosty Zambrowskiego, w latach 2012-2015 okresowe kontrole organizacji ruchu (o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem) były realizowane przez upoważnionego Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Zambrowie („PZD”), a w 2017 roku przez pracowników Starostwa Powiatowego. W 2016 roku kontroli takich nie przeprowadzono z powodu reorganizacji PZD, w wyniku której jednostka została zlikwidowana. W rezultacie tych kontroli nie stwierdzono innych, niż wyżej opisane, nieprawidłowości dotyczących starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 809-811)

2.5. Wnioski, skargi dotyczące stanu oznakowania drogi i organizacji ruchu, niewłaściwego stanu drogi, nieprawidłowej lokalizacji reklam w pasie drogowym, nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót itp.

W latach 2012-2017 nie odnotowano wpływu do Urzędu skarg lub wniosków dotyczących poprawy lub zmiany stanu oznakowania drogi i organizacji ruchu, niewłaściwego stanu drogi, nieprawidłowej lokalizacji reklam w pasie drogowym, nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 964)

W świetle analizy korespondencji załatwianej przez WRG w latach 2013-2017, do Urzędu wpłynęło 13 pism w sprawie starodroża, które dotyczyły:

- przywrócenia miejsc parkingowych przy ul. Białostockiej, remontu zjazdów, zamontowania ograniczników na parkingu i jego sprzątnięcia, odprowadzenia wód opadowych, lokalizacji ścieżki rowerowej (pięć pism mieszkańców lub radnych),
- organizacji ruchu, sygnalizacji świetlnej, oświetlenie przejść dla pieszych (cztery pisma mieszkańców lub radnych),

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 784. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem”.

- uszkodzonego, nieprecyzyjnego lub słabo widocznego oznakowania drogowego, zagrożeń w ruchu, stwierdzonych w ramach lustracji ulic (cztery pisma Policji).

Wszystkie sprawy zostały rozpatrzone, po analizie, część z nich załatwiono w ramach przebudowy ul. Ostrowskiej i Białostockiej, inne w ramach zmian w organizacji ruchu, niektóre przekazano zarządom dróg powiatowych lub krajowych (gdyż dotyczyły skrzyżowań z takimi drogami). Wnioskodawcom bezzwłocznie udzielono odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 924-961)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na poddanych oględzinom ul. Ostrowskiej i Białostockiej stwierdzono ustawienie znaków, które nie wynikało z obowiązującego projektu stałej organizacji ruchu (lub jego zmian). Dotyczyło to takich znaków drogowych lub tablic informacyjnych, jak:
 - a) przy ul. Ostrowskiej: tablica E 14 - tablica szlaku drogowego (1+000 km strona prawa), D-51 - automatyczna kontrola prędkości (2+472 km strona lewa), B-25 - zakaz wyprzedzania (2+560 km strona lewa), tablica T-InfZ Łomża 10t (2+614 km strona prawa);
 - b) przy ul. Białostockiej: A-29 - sygnały świetlne (2+792 km strona lewa), D-2 - koniec drogi z pierwszeństwem (3+170 km strona prawa), E-1 - tablica przeddrogowskazowa (3+377 km strona lewa), Tablica „Zmiana pierwszeństwa” (3+494 km strona lewa), T-InfZ „ZWOLNIJ” - duża tablica ostrzegawcza z napisem ZWOLNIJ (3+547 km strona lewa), A-8 - skrzyżowanie o ruchu okrężnym i B-25 - zakaz wyprzedzania (3+588 km strona lewa), E-13 - tablica kierunkowa (4+479 km strona prawa), A-7 - ustąp pierwszeństwa (5+199 km strona lewa), B-2 - zakaz wjazdu (5+209 km strona lewa).

Naczelnik WRG wyjaśnił, że: z powodu braku projektu organizacji ruchu przed 2 października 2012 r. (datą przejęcia starodroża z mocy prawa), projekt organizacji ruchu opracowany w związku z przebudową ul. Ostrowskiej i Białostockiej „określa oznakowanie jakie wynikało z potrzeb zarządcy dróg miejskich”. Stąd też niektóre ze znaków zostaną usunięte, jeden z nich dotyczył skrzyżowania, którego zarządcą jest Starosta Zambrowski.

(dowód: akta kontroli str. 965-967)

2. W pojedynczych przypadkach nie dochowano wymogów rozporządzenia w sprawie znaków drogowych dotyczących rozmieszczenia lub stanu widoczności oznakowania pionowego, bowiem w zakresie poddanych oględzinom 25 znaków stwierdzono że:
 - a) Na przestrzeni 20 m (po prawej stronie ul. Białostockiej na odcinku od granicy miasta do ronda, przed znakiem B 33 (ograniczenie prędkości – do 70 km) ustawiono trzy znaki D-1 (droga z pierwszeństwem przejazdu), F-6 (tablica uprzedzająca o zakazach lub niebezpieczeństwach występujących za skrzyżowaniem), w związku z czym odległość między poszczególnymi znakami wynosiła 10 m, podczas gdy powinna być nie mniejsza niż 20 m (na odcinkach o dopuszczalnej prędkości powyżej 60 km/h), stosownie do pkt 1.5.2 załącznika nr 1 do powołanego rozporządzenia. Naczelnik WRG wyjaśnił, że było to „spowodowane potrzebą umieszczenia znaku D-42 (obszar zabudowany) jak najbliżej skrzyżowania z ul. Wiśniową (uwarunkowane pułapką ograniczenia prędkości w terenie zabudowanym). W celu dostosowania do przepisu (20 m) tablica F-6 zostanie przeniesiona w stronę granicy miasta”. (dowód: akta kontroli str. 857, 889, 965-969)
 - b) Trzy znaki były wypłowiałe (bez folii odbłaskowej) i słabo czytelne: [1] B-25 (zakaz wyprzedzania) przy ul. Ostrowskiej (lewa strona 2+560 km), [2] T-27 (tabliczka z dodatkowym poinformowaniem i ostrzeżeniem kierujących pojazdami o tym, że z przejścia w znacznym stopniu korzystają dzieci) umieszczona przy znaku D-6 (przejście dla pieszych) przy ul. Białostockiej (prawa strona 2+939 km), [3] D-2 (koniec drogi z pierwszeństwem) przy ul. Białostockiej (prawa strona 3+170 km). Stosownie do pkt. 1.2.2 załącznika nr 1 do powołanego rozporządzenia, „dla zapewnienia widoczności znaku z odległości pozwalającej kierującemu pojazdem jego spostrzeżenie, odczytanie i prawidłową reakcję, do wykonania lic znaków należy stosować materiały odbłaskowe”. Naczelnik WRG wyjaśnił,

że: pierwszy z tych znaków „zostanie usunięty po wybudowaniu skrzyżowania przed mostem na ulicy Ostrowskiej”, natomiast pozostałe dwa znaki dotyczą skrzyżowań z ulicami zarządzanymi przez Starostę Zambrowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 857, 885, 892, 899, 965-969)

Odnosząc się do wyjaśnienia należy zauważyć, iż wskazane byłoby sygnalizowanie organowi zarządzającemu skrzyżowaniem (Staroście Zambrowskiemu) o nieprawidłowościach w oznakowaniu ustawionym przy drogach gminnych.

- c) Zasłonięty gałęziami drzew był znak E-2a (tablica z nazwą miast) przy ul. Białostockiej przed skrzyżowaniem z ul. Piłsudskiego (lewa strona 2+730 km), zaś zanieczyszczone błotem (częściowo nieczytelne) znaki poziome P-23 (Rower) na początku ul. Ostrowskiej. Naczelnik WRG wyjaśnił, że: stosowna informacja zostanie przekazana do Wydziału Gospodarki Komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 857-858, 861-862, 896-897, 965-969)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że książki drogi prowadzonej dla starodroża nie aktualizowano na bieżąco w zakresie oznakowania pionowego, gdyż w trakcie kontroli NIK stwierdzonych zostało 18 przypadków nieujęcia albo błędnego ujęcia – w tabeli 10 książki drogi – pionowych znaków drogowych znajdujących się na drodze i przewidzianych w projekcie stałej organizacji ruchu. Aktualizacji książki drogi w tym zakresie dokonał pracownik WRG w trakcie kontroli NIK. Naczelnik WRG wyjaśnił, że: część z tych znaków (istniejących na drodze i „zaewidencjonowanych w programie”) „nie została poprawnie wygenerowana przez program. Część zmian w stałej organizacji ruchu wprowadzonych w latach 2016-2017 nie została wprowadzona w książce drogi [...] – w trakcie kontroli zostały te zmiany wprowadzone”.

(dowód: akta kontroli str. 836-860, 965-969)

Ponadto, w trakcie oględzin NIK stwierdzono, że przy drodze nie było żadnego z 32 znaków pionowych U-1a (słupki prowadzący umieszczany samodzielnie na poboczu), figurujących w tabeli 10 książki drogi. Naczelnik WRG wyjaśnił, że: zaewidencjonowane w książce drogi słupki prowadzące „nie były odtwarzane i w 2017 r., z uwagi na ich nieaktualność oraz zły stan zostały usunięte, co zostało zaktualizowane w książce drogi w trakcie kontroli”.

(dowód: akta kontroli str. 836-860, 965-969)

Ocena częściowa

Zarządca drogi właściwie realizował obowiązki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i organizacji ruchu na przejętym starodrożu, w szczególności opracowano i wdrożono zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu, który był modyfikowany m.in. w rezultacie uwzględnienia uwag wynikających z kontroli istniejącej organizacji ruchu i Policji. Wystąpiły jednak przypadki niespójności między oznakowaniem pionowym umieszczonym na drodze i w projekcie stałej organizacji ruchu oraz pojedyncze przypadki niedochowania wymogów dotyczących jego widoczności.

3. Nadzór nad komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Urzędzie nie wdrożono pisemnych procedur dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzaniem drogami. Stosownie do zapisów w regulaminie organizacyjnym Urzędu, nadzór ten sprawowany był bezpośrednio przez Zastępcę Burmistrza i Naczelnika WRG. Według regulaminu organizacyjnego oraz zakresu czynności Naczelnika WRG, do jego zadań należało zapewnienie prawidłowego i terminowego wykonywania zadań wydziału oraz bieżąca kontrola pracy podległych pracowników. Sekretarz Miasta (zatrudniona także na stanowisku ds. audytu wewnętrznego) wyjaśniła, że w praktyce „każda ze spraw jest omawiana przez Naczelnika oraz pracownika mającego w zakresie czynności zadania dotyczące zarządzania drogami i ustalany jest sposób załatwienia danej sprawy.”

(dowód: akta kontroli str. 5-30, 282, 974-977)

3.2. W latach 2012-2017 sprawy dotyczące zarządzania drogami nie były przedmiotem badań audytu wewnętrznego. Sekretarz Miasta wyjaśniła, że zadania z tego zakresu nie znalazły się w rocznych planach audytu, sporządzanych na podstawie analizy ryzyka, priorytetów Burmistrza i audytora oraz obszarów działalności wskazywanych przez naczelników wydziałów oraz kierowników jednostek w ramach realizacji zadań z zakresu kontroli zarządczej. „W analizach potrzeb audytu przeprowadzanych w latach 2012-2017 zagadnienia z zakresu gospodarowania mieniem, w tym zarządzania drogami, znajdowały

się zwykle na najniższych poziomach w rankingu zadań do objęcia audytem wewnętrznym w danym roku”. Ponadto w tym okresie „audytor wewnętrzny był zatrudniony w Urzędzie [...] w wymiarze 1/5 etatu. Fakt ten znacznie ogranicza zakres obszarów działalności, które mogą być objęte audytem wewnętrznym – zwykle w okresie roku przeprowadzanych jest 3 do 4 zadań zapewniających”.

(dowód: akta kontroli str. 974-977)

3.3. W latach 2012-2017 w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych obejmujących sprawy związane zarządzaniem przejeżdżaną drogą.

(dowód: akta kontroli str. 964)

Sprawy te, jak też kwestie związane z zaliczeniem – z mocy prawa – ulic Ostrowskiej i Białostockiej do kategorii dróg gminnych, nie znalazły się w porządku obrad Rady Miasta lub jej komisji. Zagadnienia te – według wyjaśnienia Sekretarza Miasta – pojawiały się incydentalnie „w formie luźnych pytań” radnych zadawanych podczas sesji Rady Miejskiej. Pytania te (odnotowane w protokołach z 30 kwietnia, 26 listopada i 30 grudnia 2013 r., 28 kwietnia i 30 czerwca 2015 r.) dotyczyły wyjaśnienia: czy przedmiotowe ulice „będą w całości ulicami miejskimi”, możliwości zmiany oznakowania drogowego, oświetlenia przejść dla pieszych i potrzeby zmiany organizacji ruchu na ul. Ostrowskiej (działania w tym zakresie wstrzymywano do czasu uzyskania wpisu prawa własności działek gruntu pod drogą w księgach wieczystych), środków na sfinansowanie prac remontowych na ul. Ostrowskiej i Białostockiej oraz ich przebiegu. W dniu 27 marca 2014 r. w ramach dyskusji nad przyjęciem uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Zambrowskiemu, poruszono sprawę sprzeciwu Starosty do zgłoszenia zamiaru budowy zatoki parkingowej w granicach pasa drogowego ul. Białostockiej, z uzasadnieniem, że „miasto Zambrów nie dysponuje, mimo złożenia oświadczenia, nieruchomością na cele budowlane. Jednocześnie Starosta, gospodarując nieruchomościami Skarbu Państwa, w postępowaniu o uzgodnienie treści ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym, uznał powództwo Gminy Zambrów, stwierdzając, że miasto jest właścicielem tych nieruchomości, które nabyło z mocy prawa”. Obecny na sesji Starosta Zambrowski stwierdził, że „w księdze wieczystej funkcjonuje dalej wpis mówiący, że właścicielem gruntu jest Skarb Państwa we władaniu GDDKiA”.

W protokołach posiedzeń Komisji Rozwoju Gospodarczego, Komisji Budżetowej i Komisji Ochrony Środowiska i Porządku Publicznego odnotowano informacje o sporze kompetencyjnym z GDDKiA (opisanym w pkt. 1 wystąpienia), dotyczącym kwestii, które z ulic stały się ulicami miejskimi, a także przyszłych zamierzeń co do tych ulic.

(dowód: akta kontroli str. 974-1001)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Burmistrz – stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵, stanowiącego o obowiązku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej³⁶ – określił zasady jej funkcjonowania i procedury³⁷, w tym politykę oraz zasady zarządzania ryzykiem. WRG – w corocznie sporządzanych arkuszach identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku – nie zidentyfikował żadnych ryzyk w zakresie prowadzonych w tym Wydziale spraw związanych z zarządzaniem siecią dróg gminnych. Zaistniałe nieprawidłowości w zarządzaniu starodrożem wskazują jednak na potrzebę rozważenia poprawy skuteczności kontroli zarządczej w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 1002-1048)

Ocena cząstkowa

Nadzór nad realizacją zadań objętych kontrolą nie był w pełni skuteczny. Przemawiają za tym nieprawidłowości stwierdzone w obszarze zarządzania siecią dróg gminnych. Ryzyk związany z tą działalnością nie przewidziano w procedurach kontroli zarządczej.

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

³⁶ Stosownie do art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

³⁷ Zarządzeniem nr 0050.52.2011 z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Zambrów oraz jednostkach organizacyjnych Miasta Zambrów.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnosi o:

1. Wykonywanie okresowych kontroli stanu technicznego lub przydatności do użytkowania dróg i obiektów mostowych, stosownie do wymogów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.
2. Nadanie przejętemu starodrożu numeru drogi i numeru ewidencyjnego.
3. Podjęcie działań w celu wymierzenia i zaktualizowania opłat z tytułu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogowym ul. Ostrowskiej.
4. Podjęcie działań w celu ustalenia wartości przejętego starodroża jako obiektu budowlanego i ujęcie jej w ewidencji środków trwałych
5. Doprowadzenie do pełnej spójności między pionowym oznakowaniem drogowym ujętym w obowiązującym projekcie stałej organizacji ruchu a takim oznakowaniem umieszczonym na drodze.
6. Zapewnienie widoczności i czytelności pionowych znaków drogowych i ich rozmieszczanie na drodze z zachowaniem warunków technicznych, ustalonych rozporządzeniem w sprawie znaków drogowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

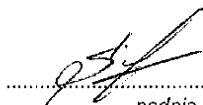
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

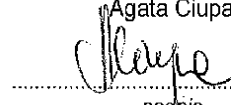
Białystok, dnia 13 lutego 2018 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa



.....
podpis

³⁸ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524), zwana dalej „ustawą o NIK”.