



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.036.04.2017

P/17/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/075 - Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/8/2018 z dnia 8 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Krzepicach, ul. Częstochowska 13, 42-160 Krzepice¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Krystian Kotynia, Burmistrz Krzepic²

(dowód: akta kontroli str. 3-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji ruchu i utrzymania odcinków „starej” drogi krajowej nr 43⁴, przekazanych Gminie w związku z oddaniem do użytkowania obwodnicy Krzepic.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą sformułowania powyższej oceny była negatywna ocena działań Urzędu, dotyczących utrzymania przejętego starodroża oraz zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na tej drodze. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: nieprzekazywaniu do GDDKiA formularzy danych o sieciach dróg publicznych, nieprowadzeniu trzech ksiąg obiektów budowlanych⁵, niewywiązywaniu się z obowiązku wykonywania okresowej, co najmniej raz w roku kontroli starodroża⁶ i obiektów mostowych, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷ oraz co najmniej raz na pięć lat kontroli starodroża, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Stwierdzono również nieprawidłowości polegające na: braku dziennika objazdu dróg, wykazu mostów, tuneli i przepustów; nieustaleniu numerów ewidencyjnych dwóch mostów oraz nieaktualizowaniu ksiąg obiektów budowlanych⁸. Nie opracowano również planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Ponadto, w przypadku trzech reklam zlokalizowanych w pasie drogowym

¹ Zwany dalej: *Urzędem*.

² Pełniący funkcję od dnia 13 czerwca 2001 r., zwany dalej: *Burmistrzem*.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Zwanej dalej: *starodrożem*.

⁵ Dla jednej drogi oraz dla dwóch mostów.

⁶ Drogi o nr 639041S oraz 639042S.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm., zwana dalej: *ustawą Prawo budowlane*.

⁸ Czterech ksiąg obiektów mostowych oraz jednej książki drogi.

starodroża, nie podjęto działań w celu ustalenia rodzaju i liczby znajdujących się w pasie drogowym starodroża urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz w celu wymierzenia kary w drodze decyzji administracyjnej, za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Na przejętych odcinkach starodroża stwierdzono braki w oznakowaniu pionowym drogi, oraz oznakowanie niewynikające z projektów organizacji ruchu. Natomiast poddana oględzinom nawierzchnia dróg była w dobrym stanie i stan obiektów mostowych nie budził zastrzeżeń. Pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole stanu tej drogi zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁹, a Urząd posiadał dziesięć zatwierdzonych i wprowadzonych na ww. odcinkach dróg projektów stałej organizacji ruchu, które obejmowały jednak jedynie 39% ich długości.

Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono sprawowanie nadzoru nad komórką organizacyjną Urzędu, wykonującą zadania dotyczące zarządzania drogami. Stwierdzona w tym zakresie nieprawidłowość polegała na niezapewnieniu przez Burmistrza funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania starodrożem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg

1.1. Proces przejęcia zarządu nad drogami

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą (lata 2014-2017), w związku z wybudowaniem obwodnicy Krzepic w ciągu drogi krajowej DK 43, Gmina uzyskała zarząd dawną DK 43 o długości 6,05 km¹⁰. Przejęcie roli zarządcy nastąpiło 6 października 2009 r. na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach w związku z oddaniem do użytkowania nowego odcinka drogi krajowej nr 43¹¹. Zgodnie z protokołem przekazania spisany w dniu 19 stycznia 2010 r. pomiędzy Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach¹² i Urzędem, przekazano Gminie dokumentację drogową¹³ oraz mostową¹⁴. Burmistrz wystąpił¹⁵ do GDDKiA w sprawie niekompletnej dokumentacji¹⁶ oraz niedopełnienia czynności prawno-formalnych związanych z przekazaniem środka trwałego (obiektu budowlanego) o określonej charakterystyce i wartości, lecz nie otrzymał odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 27-55, 238-240, 335-340)

Gmina wystąpiła o nadanie numerów ww. przekazanym odcinkom starodroży w dniu 20 maja 2014 r., tj. cztery i pół roku po ich przejęciu. Zarząd Województwa Śląskiego¹⁷ nadał im numery odpowiednio 639041S oraz 639042S. Burmistrz wyjaśnił: *w związku z tym, że do 2014 r. na przejętym w zarząd odcinku drogi prowadzone były tylko naprawy bieżące, przez niedopatrzenie nie zostały nadane numery dla tej drogi. Po powodzi, która miała miejsce w czerwcu 2013 r., złożone*

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm., zwana dalej: *ustawą o drogach*.

¹⁰ Na odcinku od DK43, ul. Częstochowska, Krakowska, Rynek Powstańców 1963, Wieluńska, Nowokrzepice, Kuźniczka, do DK43 oraz ul. Sienkiewicza i Kościuszki.

¹¹ Gmina prowadziła zimowe utrzymanie ww. odcinków od sezonu zimowego 2009/2010.

¹² Zwaną dalej: *GDDKiA*.

¹³ M.in.: jedną Książkę drogi i Plan liniowy.

¹⁴ M.in. cztery książki obiektów mostowych oraz pięć dokumentacji projektowych obiektów mostowych.

¹⁵ Pismem z 4 lutego 2010 r.

¹⁶ Przekazana dokumentacja nie zawierała m.in. dokumentów dot. odcinka przebiegającego ul. Sienkiewicza i Kościuszki.

¹⁷ Uchwała nr 1123/345 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 24 czerwca 2014 r.

zostały wnioski na dofinansowanie odbudowy nawierzchni drogi i wówczas zauważono, że przeoczone zostało nadanie numerów tej drogi.

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 335-340)

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

Opis stanu
faktycznego

Gmina nabyła¹⁸ dwie działki¹⁹, po których przebiegała ww. droga. Dla pozostałych 15 działek²⁰, po których przebiegają odcinki dróg stanowiące dawną drogę krajową nr 43, Gmina nie dokonała aktualizacji wpisów prawa własności, przy czym w latach 2016-2017 wystąpiła do Wojewody Śląskiego z czterema wnioskami²¹ o stwierdzenie własności siedmiu z ww. działek²² na rzecz Gminy. Natomiast w przypadku pozostałych ośmiu działek²³ skompletowanie wniosków i ich przekazanie do Wojewody Śląskiego planowane było do wykonania do dnia 31 marca 2018 r. Jak wyjaśnił Burmistrz: *Nieruchomości stanowiące odcinek drogi, który po wybudowaniu obwodnicy miasta Krzepice stał się drogą gminną, na dzień przekazania Gminie Krzepice przez GDDKiA nie posiadały uregulowanego stanu prawnego, Skarb Państwa nie legitymował się tytułem własności. Regulacja stanu prawnego na rzecz Skarbu Państwa była dokonywana w okresie, kiedy nieruchomości te stanowiły już drogi gminne. Niektóre fragmenty tej drogi przebiegały jeszcze po terenach prywatnych, gdzie Gmina Krzepice dokonywała ich geodezyjnego wydzielenia i regulowała stan prawny z właścicielem nieruchomości. Wnioski do Wojewody Śląskiego o stwierdzenie prawa własności na rzecz Gminy Krzepice w stosunku do nieruchomości drogowych i innych są kierowane sukcesywnie. W przypadku pozostałych ośmiu działek informuję, że pozostają na etapie kompletowania dokumentów stanowiących załączniki do wniosku o stwierdzenie przez Wojewodę Śląskiego nabycia przez Gminę Krzepice tych ośmiu działek, między innymi: map, wypisów z ewidencji gruntów potwierdzających stan obecny oraz na dzień 27 maja 1990 r. Ponadto należy stwierdzić, że działka nr 1594/4 stanowiąca ulicę Sienkiewicza została wydzielona w 2017 r., wcześniej stanowiła jedną działkę ewidencyjną wspólnie z drogą powiatową. Nie złożenie do chwili obecnej wniosku (oraz późnienie w ich przekazaniu) do Wojewody Śląskiego spowodowane jest szerokim zakresem obowiązków wykonywanych czynności przez Inspektora ds. gospodarki gruntami i planowania przestrzennego.*

(dowód: akta kontroli str. 27-54, 335-340, 499-500)

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym²⁴ w skład Urzędu wchodził m.in. Referat Infrastruktury Technicznej, Programowania Rozwoju i Inwestycji²⁵, w którym przewidziano samodzielne stanowisko Inspektora ds. infrastruktury technicznej, inwestycji i dróg²⁶ (jeden etat). Zgodnie z § 22 pkt 1 ww. Regulaminu do zadań

¹⁸ Aktem notarialnym z 22 grudnia 2015 r.

¹⁹ Nr 1167/4 o pow. 0,0662 ha oraz 1168/3 o pow. 0,1377 ha obręb Kuźniczka (ul. Wieluńska).

²⁰ Dla których stan prawny na rzecz Skarbu Państwa został uregulowany i opisany w księgach wieczystych.

²¹ Pisma z 19 maja 2016 r., 29 marca oraz dwa z 21 grudnia 2017 r.

²² Nr 1593 o pow. 0,4020 ha obręb 0001 Krzepice (ul. Kościuszki), 1493 o pow. 0,2777 ha obręb 0001 Krzepice (ul. Krakowska), 1649/1 o pow. 25441 ha obręb 0001 Krzepice, 2248 o pow. 0,7501 ha obręb 0001 Krzepice (ul. Wieluńska), 1594/1 o pow. 0,2215 ha obręb 0001 Krzepice (ul. Rynek Powstańców 1863), 1192 o pow. 0,2320 ha oraz 1193/2 o pow. 0,0092 ha obręb 0003 Kuźniczka (ul. Wieluńska).

²³ Nr 1594/4 o pow. 0,4207 ha (ul. Sienkiewicza), 900/1 o pow. 0,0729 ha, 913/1 o pow. 0,0862 ha, 919/1 o pow. 0,0999 ha, 1190/2 o pow. 0,0466 ha i 1200/1 o pow. 0,074 ha (ul. Wieluńska), 1150/1 o pow. 0,0539 ha (ul. Nowokrzepice) oraz 1179 o pow. 2,8799 ha (ul. Nowokrzepice i Kuźniczka).

²⁴ Załącznik do Zarządzenia nr 0151/323/06 Burmistrza Krzepic z dnia 5 maja 2006 r.

²⁵ Zwany dalej: Referatem.

²⁶ Zwany dalej: Inspektorem.

Referatu w zakresie gospodarki drogami należało m.in. prowadzenie ewidencji dróg gminnych i obiektów mostowych, kontrola stanu technicznego dróg, prowadzenie inżynierii ruchu, bieżące utrzymanie dróg, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, naliczanie opłat za zajęcie pasa drogowego, wydawanie zezwoleń na lokalizację obiektów niezwiązanych z gospodarką drogową w pasie drogowym dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 92-124)

W 2017 r. drogami gminnymi o długości 48 km zajmował się jeden pracownik (Inspektor), którego bezpośrednim przełożonym był Zastępca Burmistrza. Inspektor posiadał wykształcenie średnie²⁷, natomiast Zastępca Burmistrza wyższe²⁸. W okresie objętym kontrolą ww. pracownicy uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach dotyczących zarządzania pasem drogowym. Szkolenia te dotyczyły m.in. administrowania pasem drogowym, zezwoleń, opłat i kar za zajęcie pasa drogowego, realizacji projektów infrastrukturalnych, procedur administracyjnych w aspekcie ustawy Prawo budowlane, organizacji transportu zbiorowego, zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 92-124)

1.4. Realizowanie obowiązków dotyczących bieżącego utrzymania drogi

1. Kontrole stanu technicznego

Opis stanu
faktycznego

Urząd w latach 2014-2017 nie przeprowadzał kontroli okresowych wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (co najmniej raz na 5 lat)²⁹ na ww. drogach oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy (raz w roku)³⁰ na ww. drogach i mostach na nich zlokalizowanych, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*. W 2013 r. przeprowadzono kontrolę pięcioletnią wszystkich sześciu obiektów mostowych zlokalizowanych na ww. drogach.

(dowód: akta kontroli str. 125-167, 482-498)

Ww. kontrola okresowa (pięcioletnia) w 2013 r. była wykonywana przez firmę zewnętrzną. Gmina zawarła umowę na wykonanie przeglądów obiektów mostowych, w ramach których dokonano m.in. przeglądów sześciu obiektów mostowych, znajdujących się w ciągu drogi 639041S. Firma wykonująca przegląd pięcioletni obiektów mostowych, na etapie postępowania przetargowego, wykazała dysponowanie pracownikami, posiadającymi wymagane przez Gminę kwalifikacje zawodowe (uprawnienia, staż pracy i przynależność do właściwej izby samorządu zawodowego).

(dowód: akta kontroli str. 125-167, 482-498)

Protokoły przeglądów obiektów mostowych zawierały oceny stanu elementów obiektu i całego obiektu³¹, które kształtowały się na poziomie od 3,1 do 4,3³². W żadnym z protokołów nie stwierdzono, że kwalifikowały się one do kapitalnego remontu lub przebudowy, zalecano jedynie prowadzenie bieżących prac

²⁷ Technik ogrodnik.

²⁸ Mgr inż. mechanizacji rolnictwa.

²⁹ Zwane dalej również „przeglądami rozszerzonymi”.

³⁰ Zwane dalej również „przeglądami podstawowymi”.

³¹ Przez „ocenę całego obiektu mostowego” należy rozumieć najniższą ocenę z: średniej arytmetycznej obiektu, z oceny konstrukcji pomostu, z oceny konstrukcji dźwigarów głównych i ze średniej arytmetycznej oceny przyczółków i filarów, tzn. połowa sumy najniższej oceny przyczółków i najniższej oceny filarów (w przypadku obiektu jednoprzęsłowego będzie to najniższa ocena przyczółków).

³² „0” – stan awaryjny, „1” – stan przedawaryjny, „2” – stan niedostateczny, „3” – stan niepokojący, „4” – stan zadawalający i „5” stan odpowiedni.

konserwacyjnych i porządkowych. W przypadku dwóch obiektów mostowych nad Liswartą oraz starym korytem Liswarty w protokołach zalecono wykonanie projektu remontu mostu w 2014 r. wraz z oceną jego stanu oraz *przeprowadzenie remontu w latach 2015-2016 w miarę posiadanych przez Miasto środków finansowych*. Jak wyjaśnił Burmistrz: *Ponieważ realizacja zadań uzależniona była od posiadanych przez Gminę możliwości finansowych, a przejęty odcinek drogi wymagał remontu nawierzchni zdecydowano wykonać remont nawierzchni drogi, a nie wykonano zaleceń zawartych w protokołach rozszerzonych z 2013 r. dwóch obiektów mostowych nad rzeką Liswartą oraz starym korytem Liswarty*.

(dowód: akta kontroli str. 125-167, 335-340, 482-498)

W okresie objętym kontrolą dokonano ośmiu kontroli (objazdów) dróg obejmujących m.in. objęte kontrolą odcinki dróg. Dokonane w ich toku ustalenia dotyczyły m.in. naprawy znaków (ul. Częstochowska), zabudowania znaków (przejście dla pieszych ul. Sienkiewicza), zmiany organizacji ruchu (Rynek)³³, wykonania remontu częściowego nawierzchni i zabudowania znaków (D-15, A-20, U-3c, ul. Częstochowska), zabudowania znaków (U-3c, D-6, D-15, D-1 ul. Kościuszki oraz C-9 i U-5a, ul. Wieluńska oraz D-6 ul. Nowokrzepice)³⁴, wymiany zniszczonych znaków drogowych na ul. Sienkiewicza i Wieluńska³⁵, pomalowania pasów na przejściach (ul. Częstochowskiej i Kościuszki) zabudowania znaków na przejściu dla pieszych (ul. Kuźniczka)³⁶, wykonania oprysków na chodnikach i koszenia poboczy (ul. Kuźniczka i Częstochowska)³⁷, remontu częściowego nawierzchni masą asfaltową (ul. Częstochowska i Kościuszki), pomalowania pasów (ul. Częstochowska, Kościuszki, Sienkiewicza, Rynek Powstańców 1863, Krakowska i Kuźniczka), zabudowania znaków (C-13, C-16, E-2a, Kuźniczka)³⁸, remontu częściowego nawierzchni (ul. Kuźniczka)³⁹, pomalowania pasów (ul. Częstochowska, Kościuszki, Sienkiewicza, Rynek Powstańców 1863, Krakowska, Wieluńska i Kuźniczka), uzupełnienia znaków (D-6 ul. Częstochowska)⁴⁰. Ponadto w 2013 r. dwukrotnie spisano *protokoły szacowania szkód powodziowych w infrastrukturze komunalnej spowodowane przez powódź*⁴¹, w której ujęto m.in. zniszczone drogi (ul. Nowokrzepice, Wieluńska oraz Kuźniczka)⁴². Zakres danych zawartych w ww. protokołach, obejmował m.in. datę, imię i nazwisko osób uczestniczących, wnioski i zalecenia lub zakres prac do wykonania oraz nazwę ulicy. W żadnym z ww. przypadków w protokole nie odnotowano daty wykonania zalecenia. Przyjęto jako zasadę, że zadanie nieodnotowane w kolejnym protokole jako *usterka* lub *zadanie do wykonania* zostało wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 56, 64-68)

2. Prawidłowość prowadzenia dokumentów ewidencyjnych starodroży

Urząd prowadził ewidencję dróg, obiektów mostowych i przepustów, zgodnie z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach, przy czym nie zawierała ona wszystkich elementów wymaganych zgodnie z zapisami 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

³³ Protokół oględzin i kontroli z 19 lipca 2017 r.

³⁴ Protokół z przeglądu dróg gminnych z 7 marca 2017 r.

³⁵ Protokół oględzin i kontroli z 23 czerwca 2016 r.

³⁶ Protokół z przeglądu dróg gminnych z 3 marca 2016 r.

³⁷ Protokół oględzin i kontroli z 8 czerwca 2015 r.

³⁸ Protokół z przeglądu dróg gminnych z 16 marca 2015 r.

³⁹ Protokół oględzin i kontroli z 24 czerwca 2014 r.

⁴⁰ Protokół z przeglądu dróg gminnych z 18 marca 2014 r.

⁴¹ Wystąpiła w dniach 4 -17 czerwca 2013 r.

⁴² Protokoły z 25 czerwca i 30 października 2013 r.

drogom, obiektom mostowym i tunelom⁴³. Brakowało: jednej książki drogi (z dwóch objętych kontrolą), dziennika objazdu dróg, numerów ewidencyjnych dwóch mostów, dwóch książek mostów oraz wykazu mostów, wiaduktów, estakad i kładek dla pieszych.

Ewidencja zawierała dokumenty zgodne z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, tj. książkę jednej drogi nr 639041S oraz czterech obiektów mostowych, które posiadały jednolite numery ewidencyjne⁴⁴ (wszystkie przekazane przez GDDKiA).

(dowód: akta kontroli str. 125-204)

Na jednym z ww. odcinków dróg⁴⁵ zlokalizowano sześć obiektów mostowych, dla których wykonano przeglądy rozszerzone w 2013 r. Dla czterech z nich ustalono JNI, tj.: most nad Liswartą JNI 04120028, most nad Liswartą – nowe koryto JNI 04120029, most nad Liswartą JNI 04120030 oraz most nad Bieszczą JNI 04120031. Dla pozostałych dwóch mostów nad rowami melioracyjnymi nie ustalono numerów ewidencyjnych, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 125-204, 248-268, 335-340)

Gmina posiadała cztery książki ww. obiektów mostowych, w których określono m.in.: parametry identyfikacyjne i techniczne obiektu; odnotowywano oceny stanu technicznego elementów konstrukcyjnych i całego obiektu; datę kontroli okresowej (rozszerzonej). W książce drogi nr 639041S odnotowano zestawienie danych technicznych oraz szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi. W książce drogi nie dokonano żadnych wpisów po jej przejęciu⁴⁶, natomiast w książkach obiektów mostowych wpisano osobę upoważnioną do dokonywania wpisów oraz przegląd pięcioletni wykonany w 2013 r. Ww. wpisy były dokonywane przez osobę upoważnioną, wymienioną w tabeli nr 1. Książki były zgodne ze wzorami określonymi w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 125-146, 335-340)

Gmina nie sporządziła i nie prowadziła: dwóch książek obiektów mostowych nad rowami melioracyjnymi w ciągu ul. Wieluńskiej, książki drogi nr 639042S, dziennika objazdu dróg oraz wykazu mostów, tuneli, przepustów i promów, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 335-340)

Żaden z ww. obiektów mostowych nie spełniał wymogów⁴⁷, dla których obowiązkowe byłoby posiadanie kart obiektów mostowych.

(dowód: akta kontroli str. 125-146)

3. Zabezpieczenie środków na prawidłowe utrzymanie starodroży

W latach 2014-2017 Gmina wydała na budowę, przebudowę i remonty⁴⁸ oraz bieżące utrzymanie odcinka dawnej DK43 kwotę 2 444,1 tys. zł⁴⁹, z czego na budowę i przebudowę wydatkowano 1 021,6 tys. zł⁵⁰. Na bieżące utrzymanie

⁴³ Dz. U. Nr 67, poz. 582, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg”.

⁴⁴ Zwane dalej: „JNI”.

⁴⁵ Nr 639041S.

⁴⁶ M.in. dot. wykonania zaleceń kontroli rozszerzonej, objazdów dróg i zmiany oznakowania.

⁴⁷ Rozpiętość teoretyczna przynajmniej jednego z przęseł jest większa niż 20 m lub całkowita długość obiektu jest równa 50 m lub większa.

⁴⁸ Budowy i przebudowy ww. odcinków nie planowano i nie wykonywano w roku 2015, a remontów w roku 2017. W 2015 r. nie pozyskano środków zewnętrznych.

⁴⁹ Z tego odpowiednio w poszczególnych latach 1 155,9 tys. zł, 782,2 tys. zł, 190,2 tys. zł i 315,8 tys. zł.

⁵⁰ Z tego odpowiednio w poszczególnych latach 591,7 tys. zł, 148,7 tys. zł i 281,28 tys. zł, przy czym w 2015 r. nie ponoszono takich wydatków.

przeznaczono 71,6 tys. zł⁵¹, a na remonty 1 350,8 tys. zł⁵², w tym ze środków zewnętrznych wydatkowano 1 170,2 tys. zł⁵³. Środki zewnętrzne pozyskano z budżetu państwa⁵⁴ oraz budżetu UE⁵⁵.

(dowód: akta kontroli str. 58-62)

Gmina nie opracowała planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 335-340)

4. Urządzenia niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego umieszczone w pasie drogowym przejętych dróg oraz wysokość opłat pobieranych z tego tytułu

Gmina nie posiadała wiedzy o istniejących w pasie drogowym urządzeniach infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego i nie podejmowała działań w tym zakresie, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 335-339)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły⁵⁶ dwa wnioski o wydanie zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (przyłącza energetyczne). Burmistrz we wszystkich ww. sprawach wydał decyzje⁵⁷ na podstawie art. 40 ust. 1 i 4 ustawy o drogach, zezwalające na ich umieszczenie w pasie drogi na czas nieokreślony i ustalił opłaty z tego tytułu w wysokościach zgodnych uchwałą Rady Gminy⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 342-370)

Łączna kwota opłat pobranych przez Gminę z tytułu umieszczenia w pasie drogowym starodroża, urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w latach 2014-2017 wyniosła 104,91 zł.

(dowód: akta kontroli str. 342-370)

W okresie objętym kontrolą na odcinku przejętego starodroża Gmina nie stwierdziła przypadków zajęcia pasa drogowego: bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi oraz o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 335-340)

Gmina w latach 2014-2017 nie zawarła umów, o których mowa w art. 22 ust. 2 lub 2a ustawy o drogach.

(dowód: akta kontroli str. 439-440)

W wyniku oględzin na ww. drogach stwierdzono trzy reklamy zlokalizowane w pasie drogowym, w tym dwie umieszczone na znakach drogowych. Od ww. reklam nie

⁵¹ Z tego odpowiednio w poszczególnych latach 9,9 tys. zł, 12,8 tys. zł, 14,4 tys. zł i 34,5 tys. zł.

⁵² Z tego odpowiednio w poszczególnych latach 554,3 tys. zł, 769,3 tys. zł i 27,1 tys. zł.

⁵³ Z tego odpowiednio w poszczególnych latach 422,8 tys. zł, 576,7 tys. zł i 170,6 tys. zł, przy czym w 2016 r. takich wydatków nie ponoszono.

⁵⁴ Dwie dotacje z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie zadania związanego z usuwaniem skutków powodzi z 2013 r. na remont ciągu dróg gminnych ul. Nowokrzepice i ul. Wieluńska oraz remont nawierzchni ul. Kuźniczka.

⁵⁵ Przebudowa dróg gminnych nr 639042S i 639007S ul. Kościuszki w Krzepicach.

⁵⁶ W dniach 7 października 2015 r. oraz 17 lipca 2017 r.

⁵⁷ W dniach 20 października 2015 r., 3 sierpnia 2017 r.

⁵⁸ Uchwała nr XXXI/264/09 z 30 czerwca 2009 r. (Dz. Urz. Województwa Śląskiego Nr 145 poz. 2827 z 14 sierpnia 2009 r.).

pobierano opłat i nie wydawano decyzji w tym zakresie, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 248-268, 269-272, 335-340, 439-440)

5. Okresowe pomiary ruchu drogowego na przejętych odcinkach

Gmina nie prowadziła pomiarów ruchu na ww. drogach.

(dowód: akta kontroli str. 30)

6. Informacje statystyczne o sieci dróg publicznych przekazywane GDDKiA

W okresie objętym kontrolą Gmina nie sporządzała i nie przekazywała do GDDKiA formularzy danych o sieci dróg publicznych, według stanu na dzień 31 grudnia z poszczególnych lat objętych kontrolą, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 27-54, 205-214)

7. Prawdliwość wykazywania majątku jednostki dotyczącego przejętych starodroży

W Urzędzie ujęto w ewidencji księgowej obiekty budowlane w postaci dróg gminnych będących starodrożem, tj. ww. odcinki dróg⁵⁹ w grupie II podgrupa 22 rodzaj 220. Dwie zakupione w 2015 r. działki ujęte były w grupie 0, podgrupa 011. Księgi inwentarzowe prowadzono techniką ręczną.

(dowód: akta kontroli str. 215-237)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 6 października 2009 r. do 5 lutego 2018 r. Urząd nie przeprowadził przeglądów okresowych (pięcioletnich) dróg o nr 639041S oraz 639042S, pomimo wymogów zawartych w art. 62 ust. 1 pkt 2 (co najmniej raz na 5 lat) ustawy Prawo budowlane. Jak wyjaśnił Burmistrz: *W związku z brakiem w budżecie Gminy dostatecznych środków finansowych nie zlecano wykonania przeglądów okresowych (rocznych i pięcioletnich) dróg i rocznych dla obiektów mostowych.*

(dowód: akta kontroli str. 57, 335-340)

2. W okresie od 6 października 2009 r. do 5 lutego 2018 r. Urząd nie przeprowadził przeglądów okresowych (rocznych) dróg o nr 639041S i 639042S oraz sześciu obiektów mostowych zlokalizowanych na drodze nr 639041S, pomimo wymogów zawartych w art. 62 ust. 1 pkt 1 (co najmniej raz w roku) ustawy Prawo budowlane. Jak wyjaśnił Burmistrz, było to spowodowane brakiem dostatecznych środków finansowych w budżecie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 57, 335-340)

3. Dla dwóch z sześciu zlokalizowanych na ww. odcinkach dróg mostów nad rowami melioracyjnymi nie ustalono numerów ewidencyjnych, pomimo wymogów wynikających z § 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

Jak wyjaśnił Burmistrz: *Przekazana przez GDDKiA dokumentacja nie zawierała dwóch ksiąg obiektów mostowych nad rowami melioracyjnymi w ciągu ulicy Wieluńskiej, książki dla drogi nr 639042S i wykazu obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Nie ustalone były również jednolite numery ewidencyjne dla*

⁵⁹ Wieluńska, Krakowska, Kościuszki, Częstochowska, Rynek Powstańców 1863, Sienkiewicza, Nowokrępiec oraz Kuźniczka.

tych przepustów. Nieprzekazanie tych dokumentów przez GDDKiA mogło prawdopodobnie przyczynić się do zaniedbań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 125-146, 335-340)

4. Po przejęciu kontrolowanych odcinków (w 2009 r.) w książce drogi nr 639041S nie dokonywano żadnych wpisów, natomiast w czterech książkach obiektów mostowych wpisano osobę upoważnioną do dokonywania wpisów oraz przegląd pięcioletni wykonany w 2013 r., pomimo prowadzenie robót i zmian oznakowania na ww. obiektach.

Wymóg aktualizowania ww. ewidencji ustalono w § 16 rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg.

Jak wyjaśnił Burmistrz: w związku z bardzo dużym obciążeniem obowiązkami związanymi z prowadzeniem inwestycji, z braku czasu (Inspektor) nie dokonywała wpisów w książce drogi i książkach obiektów mostowych.

(dowód: akta kontroli str. 125-146, 156-167, 335-340)

5. Urząd nie sporządził i nie prowadził dwóch książek obiektów mostowych nad rowami melioracyjnymi w ciągu ul. Wieluńskiej, pomimo wymogów zawartych w § 13 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

Jak wyjaśnił Burmistrz było to spowodowane ich nieprzekazaniem przez GDDKiA. Ponadto podał, że: aktualnie jesteśmy na etapie wdrażania w Urzędzie Miejskim elektronicznego systemu zarządzania infrastrukturą drogową, w skład którego wchodzi między innymi: książki dróg, dzienniki objazdów, mapy techniczno-eksploatacyjne, ewidencja i wykazy obiektów inżynierskich, obsługa zajęcia pasa drogowego, ewidencja oświetlenia dróg, oraz rejestr inwestycji i remontów dróg i obiektów mostowych. System zostanie wdrożony do dnia 31 marca 2018 roku i przyczyni się do prawidłowej realizacji wszystkich zadań zarządcy dróg wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

Zdaniem NIK Burmistrz winien sporządzić i prowadzić ww. książki niezwłocznie po przejęciu ww. odcinka drogi.

(dowód: akta kontroli str. 90-91, 125-146, 248-268, 335-340)

6. Urząd nie prowadził książki drogi nr 639042 S, pomimo wymogów zawartych w § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Jak wyjaśnił Burmistrz było to spowodowane ich nieprzekazaniem przez GDDKiA.

Zdaniem NIK Burmistrz winien sporządzić i prowadzić ww. książkę niezwłocznie po przejęciu ww. odcinka drogi.

(dowód: akta kontroli str. 156-167, 248-268, 335-340)

7. Urząd nie prowadził dziennika objazdu dróg, pomimo wymogów zawartych w § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

Jak wyjaśnił Burmistrz: Dziennik objazdów nie był prowadzony, ale objazdy dróg były i są dokonywane na bieżąco i na bieżąco wystawiane są zlecenia dla ZDKiM w Krzepicach (Zakładu Budżetowego Gminy) na usunięcie braków i usterek stwierdzonych w czasie objazdu.

Zdaniem NIK dziennik objazdów winien być prowadzony dla danej kategorii dróg, do czego zobowiązują zarządcę postanowienia ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 156-167, 335-340)

8. Urząd nie prowadził wykazu mostów, tuneli, przepustów, pomimo wymogów zawartych w § 15 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Jak wyjaśnił Burmistrz było to spowodowane nieprzekazaniem przez GDDKiA.

Zdaniem NIK nieprzekazanie ww. wykazu nie zwalnia z obowiązku jego utworzenia i prowadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 335-340)

9. Gmina, jako zarządca drogi, nie opracowała projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pomimo wymogu zawartego w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.

Jak wyjaśnił Burmistrz: *Nie opracowano planu rozwoju sieci drogowej oraz projektu planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, ale plany remontów i inwestycji w tym zakresie, jako elementy części opisowych budżetów Gminy i wieloletnich planów finansowych były uchwalane corocznie przez Radę Miejską i realizowane przez Burmistrza, o czym świadczą zrealizowane remonty i przebudowy dróg, w tym starodroża na całej długości oraz brak zastrzeżeń do ich stanu technicznego.*

Zdaniem NIK, ww. działania winne być zrealizowane, do czego zobowiązuje ww. ustawa.

(dowód: akta kontroli str. 335-340)

10. W okresie objętym kontrolą Urząd nie sporządził i nie przekazywał do GDDKiA formularzy danych o sieci dróg publicznych według stanu na dzień 31 grudnia z poszczególnych lat objętych kontrolą, pomimo wymogów zawartych w § 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 promach⁶⁰ zarządcy dróg gminnych, sporządzają informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

Jak wyjaśnił Inspektor ds. Infrastruktury Technicznej, Inwestycji i Dróg: *W okresie do 2011 roku, gdy obowiązywała tylko wersja papierowa sprawozdania, przesyłane były do gminy pisma wraz z drukami do wypełnienia. Z chwilą gdy sprawozdania należało składać w wersji elektronicznej i papierowej, a formularze do wypełnienia należało wydrukować ze strony internetowej GDDKiA nie widząc druku do wypełnienia przeoczyłam sporządzanie tego sprawozdania. Burmistrz potwierdził ww. wyjaśnienia.*

(dowód: akta kontroli str. 27-54, 205-214)

11. Gmina nie podjęła działań w celu ustalenia rodzaju i liczby znajdujących się w pasie drogowym starodroża urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Jak wyjaśnił Burmistrz *GDDKiA nie przekazała Gminie żadnej dokumentacji związanej z zajmowaniem pasa drogowego.*

(dowód: akta kontroli str.335-339)

⁶⁰ Dz. U. Nr 67 poz. 583.

Brak wiedzy o zlokalizowanych w pasie drogowym starodroży urządzeniach oraz niepodjęcie działań w celu ustalenia ich rodzaju i liczby NIK ocenia jako nierzetelność.

12. Gmina, jako zarządca drogi, nie podjęła działań w celu wymierzenia kary w drodze decyzji administracyjnej, za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia w przypadku trzech reklam zlokalizowanych w pasie drogowym starodroża, co było niezgodne z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach. Burmistrz w swoim wyjaśnieniu poinformował, że Urząd wiedzę w tym zakresie powziął w trakcie kontroli NIK i że zostały one już usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 248-268, 269-272, 335-340, 439-440)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

2.1. Organizacja ruchu na przejeźtach drogach

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie od dnia przejęcia dawnej drogi DK 43, nie dokonano na niej kompleksowej zmiany organizacji ruchu. GDDKiA nie przekazała Gminie projektów stałej organizacji ruchu, jedynie plan liniowy.

Urząd posiadał 10 projektów organizacji ruchu wprowadzonych na ww. odcinkach dróg po ich przejęciu⁶¹. Dotyczyły one m.in. przebudowy (zmiany organizacji ruchu w centrum oraz poprawy bezpieczeństwa, w szczególności związanej z przejściami dla pieszych. Ponadto w 2005 r. sporządzono projekt organizacji ruchu układu ulicznego w centrum Krzepic oraz w 2017 r. dwa projekty organizacji ruchu⁶² dot. prowadzonej przebudowy drogi na odcinku ok. 1 km w ciągu ul. Częstochowskiej. Ogółem długość objętych organizacją ruchu odcinków wynosiła ok. 2,38 km, co stanowiło 39% całej długości ww. dróg.

(dowód: akta kontroli str. 273-334)

NIK zwraca uwagę, że ok. 61% starodroży⁶³ nie było objęte organizacją ruchu. Burmistrz uzasadnił to *stosunkowo dużym kosztem takiego opracowania i koniecznością przeznaczania środków finansowych w pierwszej kolejności na zapewnienie prawidłowego stanu technicznego nawierzchni dróg i istniejącego oznakowania*.

(dowód: akta kontroli str. 246-247, 335-340)

Oględzinom⁶⁴ poddano łącznie 300 znaków pionowych z grupy A, B, C, D, T i R umieszczonych w pasie drogowym. Wszystkie znaki były stabilnie zamocowane, czytelne i nie stwierdzono ich niezgodności ze wzorami, określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania

⁶¹ We wszystkich przypadkach inwestorem była Gmina, poza dwoma dot. szlaków rowerowych.

⁶² Dwa na czas wykonywania robót (I i II etap) oraz jeden stały po zakończeniu ww. zdania (jeszcze niewprowadzony).

⁶³ Na 6,05 km starodroży organizacja ruchu była ustalona na 2,38 km odcinku.

⁶⁴ Wszystkie objęte kontrolą odcinki dróg o długości 6,05 km.

na drogach⁶⁵. Nie stwierdzono ograniczenia widoczności: znaków, łuków jezdni, skrzyżowań i przejść dla pieszych, spowodowanych przez ustawione w pasie drogowym reklamy oraz przez zieleń przydrożną. Odcinki przedmiotowej drogi były czyste, w dobrym stanie technicznym z drobnymi spękaniami w nawierzchni drogi. Na poddanych oględzinom odcinkach dróg nie umieszczano znaków ostrzegawczych i ograniczeń prędkości związanych ze złym stanem technicznym drogi. W trakcie oględzin prowadzono prace drogowe, prawidłowo oznakowane, na odcinku ok. 1 km w ciągu ul. Częstochowskiej.

W pasie drogowym brakowało 10 znaków drogowych pionowych, które wynikały z obowiązującej organizacji ruchu na drodze. Ustawiono natomiast 66 znaków drogowych, które nie zostały w niej ujęte. Ponadto jeden znak umieszczono w innym miejscu niż wynikało to z organizacji ruchu, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. Ponadto dwa znaki były obrócone (przekręcone o 90°), a jeden znak uszkodzony zostały poprawione (naprawione) w trakcie niniejszej kontroli NIK. Na ww. drogach nie umieszczono sygnalizacji świetlnych.

(dowód: akta kontroli str. 248-268, 341)

2.2. Bezpieczeństwo na przejeżdżanych odcinkach dróg

Opis stanu
faktycznego

Urząd posiadał informacje o stanie bezpieczeństwa na terenie Gminy przekazywane i publikowane przez Policję, przy czym nie posiadał informacji dotyczących liczby wypadków, ofiar śmiertelnych, rannych i liczby kolizji na przejeżdżanych odcinkach DK43. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Komendanta Powiatowego Policji w Kłobucku, w latach 2008-2017 na ww. odcinkach odnotowano spadek liczby wypadków, rannych oraz kolizji. Liczba wypadków kształtowała się od zera (w 2017 r.) do pięciu (2009 r.), w tym ze skutkiem śmiertelnym zera do jednego (2011 i 2012). Liczba rannych zmniejszała się od siedmiu (2009 r.) do zera (2017 r.), podobnie liczba kolizji od 33 (2008 r.) do 19 (2017 r.).

Burmistrz wyjaśnił, że: *Analiza bezpieczeństwa na drogach była prowadzona przez Komisję Bezpieczeństwa Rady Miejskiej i Burmistrza corocznie w trakcie rozpatrywania informacji przekazywanych przez Komendanta Powiatowego Policji w Kłobucku.*

(dowód: akta kontroli str. 15, 63, 335-340, 243-245)

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

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęło 11 wniosków⁶⁶ o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu wykonania robót⁶⁷, które w każdym przypadku Burmistrz rozpatrzył pozytywnie wyrażając zgodę⁶⁸. Dla trzech z ww. decyzji na czas prowadzenia robót nie wymagano opracowania projektu tymczasowej organizacji ruchu (zajęcie części chodnika lub pobocza drogi). W pozostałych przypadkach wymagano opracowania tymczasowej organizacji ruchu. W decyzjach wskazywano m.in., że obszar robót należy oznakować i zabezpieczyć, pas drogowy przywrócić

⁶⁵ Dz. U. Nr 220 poz. 2181, ze zm.

⁶⁶ W dniach 18 sierpnia i 2 października 2014 r., 17 lutego i 7 października 2015 r., 22 stycznia, 11 marca i maja 2016 r. oraz 19 marca 11 i 21 września, 4 września 2017 r.

⁶⁷ Przyłączy energetycznych, kanalizacyjnych i wodnych, prac elewacyjnych wykonania podbitki, wykonania wjazdu oraz remontu schodów.

⁶⁸ Decyzjami z 19 sierpnia i 3 października 2014 r., 18 lutego i 20 października 2015 r., 8 lutego, 21 marca i 10 maja 2016 r. oraz 21 marca, 12 i 21 września, 3 listopada 2017 r.

do poprzedniego stanu. Wysokość opłat była zgodna z obowiązującą uchwałą Rady Gminy⁶⁹. W trakcie niniejszej kontroli nie wydawano zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

Z tego tytułu dochody Urzędu wyniosły 1 002,60 zł i były zgodne z sumą opłat określonych w ww. decyzjach.

(dowód: akta kontroli str. 371-438, 439-440)

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

Opis stanu faktycznego

Z informacji uzyskanych w toku kontroli od Starosty Powiatu Kłobuckiego, tj. organu zarządzającego ruchem wynika, że nie przeprowadzał on kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego obejmujących ww. drogi.

(dowód: akta kontroli, str. 241-242)

2.5. Skargi i wnioski w zakresie dotyczącym tematyki kontroli

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą wpłynęła do Urzędu jedna skarga związana z zarządzaniem starodrożem⁷⁰, która po wypracowaniu stanowiska przez Komisję Rewizyjną została uznana przez Radę Miejską⁷¹ za nieuzasadnioną, o czym powiadomiono skarżącego⁷². Nie wpłynęły inne skargi lub wnioski w tym zakresie.

Ponadto 16 razy przedmiotem obrad Rady Miejskiej były sprawy związane z ww. odcinkami dróg. Dotyczyły one m.in. prowadzenie inwestycji i remontów oraz umieszczenia progów zwalniających.

Jak wynika z informacji uzyskanej z Komendy Powiatowej Policji w Kłobucku zgłoszono sześć wniosków dotyczących poprawy lub zmiany oznakowania drogi i organizacji ruchu na starodrożu⁷³. Ww. wnioski nie zostały odnotowane w systemie SEKAP, rejestrze kancelaryjnym w latach 2014-2017. Jak wyjaśniła Burmistrz: *Lustro na skrzyżowaniu dróg ul. Wieluńska z ul. Dolną zostało zamontowane w 2008 r., jednak po zwiększeniu ilości kolizji w tym miejscu po jego zamontowaniu, lustro zostało zdemonstrowane. Zmiana lokalizacji przejścia dla pieszych w ul. Częstochowskiej została dokonana po wykonanym remoncie skrzyżowania z ul. Krakowską w 2016 roku. Wniosek dotyczył uszkodzenia nawierzchni, zgłoszonego na krajowej mapie zagrożeń i został niezwłocznie wykonany. Wniosek niezwłocznie bezpośrednio po zgłoszeniu został wykonany. Pozostałe trzy wnioski zostały również wykonane. Jednocześnie informuję, że na Krajowej mapie zagrożeń bezpieczeństwa, jedyne zarejestrowane na dzień 28 lutego 2018 r. zagrożenia na odcinku drogi przejętym od GDDKiA to przekraczanie dozwolonej prędkości.*

(dowód: akta kontroli str. 143-245, 441-471)

Ustalone nieprawidłowości

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

⁶⁹ Uchwała nr XXXI/264/09 z 30 czerwca 2009 r. (Dz. U. Województwa Śląskiego Nr 145 poz. 2827 z 14 sierpnia 2009 r.).

⁷⁰ W dniu 14 stycznia 2014 r. dot. prac prowadzonych na poboczu drogi (czyszczenie przepustu).

⁷¹ Uchwała nr 43.331.2014 z 27 lutego 2014 r.

⁷² Pismem z 3 marca 2014 r.

⁷³ Dot.: montażu lustra (skrzyżowanie ul. Wieluńskiej i Dolnej), zmiana lokalizacji przejścia dla pieszych i infrastruktury drogowej (ul. Częstochowska), słabo czytelny znak (D-6 ul. Kuźniczka 28), niewidoczny znak (A-30 ul. Kuźniczka 12) i braku oznakowania poziomego (skrzyżowanie ul. Częstochowskiej i Kościuszki).

1. W pasie drogowym brakowało 10 znaków drogowych pionowych, które wynikały z obowiązującej organizacji ruchu na drodze⁷⁴. Ustawiono natomiast 66 znaków drogowych⁷⁵, które nie zostały w niej ujęte⁷⁶. Ponadto jeden znak (D-6 w rejonie stacji benzynowej w ciągu ul. Kuźniczka) umieszczono w innym miejscu niż wynikało to z organizacji ruchu.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt. 4 ustawy o drogach zabrania się m.in.: samowolnego ustawiania, zmieniania i uszkodzania znaków drogowych.

Jak wyjaśnił Burmistrz: *Znaki D-3 nie zostały ustawione przez przeoczenie po wykonanym remoncie drogi. Znaki te zostały ustawione w trakcie kontroli. Fotografia na załączonej płycie CD. Znaki D-18 i T-3a oraz B-36 nie zostały ustawione w związku z likwidacją miejsc postojowych po prawej stronie drogi i umożliwieniem postoju pojazdom po lewej stronie po wykonanym remoncie drogi. Znak B-2 nie został ustawiony przez przeoczenie po wykonanym remoncie drogi. W związku z likwidacją miejsc postojowych po prawej stronie drogi, dla całej ul. Sienkiewicza w ciągu drogi 639042S zlecone zostanie wykonanie projektu zmiany organizacji ruchu i zgodnie z nim dokonamy korekty istniejącego oznakowania, w terminie do dnia 31 maja 2018 roku.*

W 2009 roku po wybudowaniu obwodnicy Krzepic, GDDKiA przekazała nam plan liniowy zawierający rodzaje i miejsca ustawienia znaków drogowych na drodze o aktualnym numerze 639041S. Plan ten nie obejmował odcinka drogi o aktualnym numerze 639042S. W związku z tym, oraz faktem, że Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad był jednocześnie organem zarządzającym ruchem, przyjęliśmy, że istniejące oznakowanie drogi jest zgodne z projektami organizacji ruchu będącymi w posiadaniu GDDKiA, a nieprzekazanymi nam. Plan liniowy przekazany nam przez GDDKiA nie zawiera znaków drogowych ustawionych na drogach bocznych w obrębie skrzyżowań z byłą drogą krajową, pomimo tego, że zgodnie z art. 25 ust.1 Ustawy o drogach publicznych znaki na tych drogach ustawione powinny być i były przez GDDKiA jako zarządcę drogi o wyższej kategorii. Dlatego też naszym zdaniem znaki drogowe ustawione na tych drogach nie powinny być zakwalifikowane jako ustawione przez Gminę bez organizacji ruchu (14 znaków). Gmina Krzepice po przejęciu starodroża w zarząd, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, sporządzała projekty stałej organizacji ruchu jedynie dla odcinków drogi, na których wprowadzane były zmiany w stosunku do stanu istniejącego. Jednocześnie w ramach bieżącego utrzymania tych dróg oraz remontów poszczególnych ich odcinków były wymieniane zużyte znaki drogowe na nowe i uzupełniane w miejscach, w których ze względu na istniejącą organizację ruchu i bezpieczeństwo użytkowników drogi, zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach powinny się znajdować. Nie jest możliwe dokładne ustalenie dat ustawienia poszczególnych znaków drogowych wskazanych w zapytaniu oraz osoby zlecającej. Zlecenia wymiany uszkodzonych i ustawiania nowych znaków drogowych zwykle dokonywane były przez Zastępcę Burmistrza. W związku z nieprzekazaniem Gminie przez GDDKiA zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, zlecimy ich opracowanie dla brakujących odcinków przejętej drogi, w terminie do dnia 30 września 2018 roku. Miejsce

⁷⁴ Dotyczyło to trzech znaków D-18 i D-3 oraz po jednym T-3a, B-33, B-36 B-2.

⁷⁵ Dotyczyło to 51 znaków na drodze nr 639041S: pięć D-6, cztery C-13/16, E-13, pięć U-1a, dwa A-7, trzy B-20, dwa B-18, trzy T, trzy B-21, B-42, A-2, dwa A-6a, D-26, D-26a, cztery U-9a, dwa B-36, E-2a, dwa E-4, dwa E-5, D-3, D-45, D-36, T-22, E-2a, A-20 oraz 15 na drodze nr 639042S: D-18, cztery D-6, D-15, E-2A, B-2, D-18, dwa B-36, B-33, D-18, T-3a, B-33

⁷⁶ Brak ww. znaków w planie liniowym i organizacji ruchu, o ile taka obowiązywała na danym odcinku.

umieszczenia znaku (D-6) zostało dostosowane do warunków terenowych i możliwości jego zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 156-204, 248-268, 335-340)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

3.1. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, które zarządzają przejętymi drogami oraz nadzór nad działalnością komórek organizacyjnych wykonujących zadania dotyczące zarządzania drogami

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, nadzór nad działalnością Inspektora należał w kontrolowanym okresie do Zastępcy Burmistrza. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza: *Działalność pracownika odpowiedzialnego za drogi podlegała bieżącemu nadzorowi i kontroli ze strony Zastępcy Burmistrza pełniącego funkcję kierownika referatu infrastruktury technicznej, programowania rozwoju i inwestycji. Zalecenia i wnioski dotyczyły prowadzonych inwestycji, remontów i bieżącego utrzymania dróg i były wykonywane na bieżąco. Zalecenia i wnioski nie były pisemnie dokumentowane. Nie było uwag i zastrzeżeń.*

Zasady i procedury kontroli zarządczej w Urzędzie określono w zarządzeniu Nr 0151-320/10 Burmistrza z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kontroli Zarządczej.

W okresie objętym kontrolą, w ramach realizacji zadań związanych z zarządzaniem ryzykiem w Urzędzie, nie zidentyfikowano ryzyka dotyczącego zarządzania drogami, w tym przejętym starodrożem (utrzymaniem, prowadzeniem ewidencji, wydawaniem decyzji). W ramach niniejszej kontroli w obszarach dotyczących zarządzania i utrzymania starodroża oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu, stwierdzono nieprawidłowości wymienione w sekcjach *Ustalone nieprawidłowości*, które miały znaczenie dla oceny wykonywania kontroli zarządczej w badanym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 439-440, 472-480)

3.2. Audyt wewnętrzny

Opis stanu faktycznego

Z uwagi na niespełnianie wymogów⁷⁷ wynikających z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁸ w Urzędzie nie prowadzono audytu.

(dowód: akta kontroli, str. 27-54)

3.3. Kontrole zewnętrzne w zakresie dotyczącym tematyki kontroli

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z zarządzaniem przejętymi drogami nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli, str. 27-54)

⁷⁷ W latach objętych kontrolą kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów nie przekraczała wysokości 40 000 tys. zł.

⁷⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, zwanej dalej: *ustawą o finansach publicznych*.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób m.in. zgodny z prawem i efektywny. Celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków Burmistrza.

Burmistrz wyjaśnił, że *procedury kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim zostały wdrożone zarządzeniem z dnia 24 marca 2010 r. nr 0151-320/10 Burmistrza Krzepic w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej, uwzględniającego standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określone w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Struktura organizacyjna Urzędu Miejskiego jest dostosowana do celów i zadań na miarę ograniczonych możliwości finansowych, a więc i mechanizmy kontroli zostały zorganizowane z uwzględnieniem relacji korzyści do kosztu, bez np. wydzielonego stanowiska pracy ds. kontroli zarządczej. Zakres zadań i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych i pracowników, w tym w zakresie zarządu drogami publicznymi został określony regulaminem organizacyjnym i zakresami czynności. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, w tym głównie w zakresie braku dla przejętej drogi dokumentacji wymaganej przepisami ustawy prawo budowlane i ustawy o drogach publicznych świadczą o konieczności uzupełnienia procedur kontroli zarządczej w tym zakresie, co też zostanie wykonane.*

Nie kwestionując faktu wykonywania kontroli zarządczej w Urzędzie NIK Zwraca jednak uwagę, że kontrola ta nie była w pełni skuteczna i efektywna. Świadczą o tym stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, dotyczące utrzymania i organizacji ruchu na przejętych odcinkach dróg.

(dowód: akta kontroli str. 472-480)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁷⁹, zwraca uwagę na wynikające z istniejących przepisów obowiązki: przekazywania do GDDKiA formularzy danych o sieciach dróg publicznych; opracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg

⁷⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, zwana dalej: *ustawą o NIK*.

oraz drogowych obiektów inżynierskich; zapewnienia funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

Ponadto NIK wnosi o podjęcie działań w celu:

1. Przeprowadzania kontroli okresowych starodroża;
2. Zaprowadzenia trzech ksiąg obiektów budowlanych, dziennika objazdu dróg oraz wykazu mostów, wiaduktów, estakad i kładek dla pieszych;
3. Aktualizowania prowadzonej ewidencji w zakresie ww. dróg;
4. Nadania numerów ewidencyjnych dwóm mostom;
5. Ustalenia rodzaju i liczby istniejących w pasie drogowym starodroża urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;
6. Wymierzenia kary w drodze decyzji administracyjnej, za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia w przypadku trzech reklam zlokalizowanych w pasie drogowym starodroża;
7. Dostosowania oznakowania pionowego do stanu zgodnego z wynikającym z zatwierdzonej organizacji ruchu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

Katowice, dnia 9 marca 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący
Katarzyna Koziel
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....