



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.016.02.2017
P/17/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/075 – Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2014-2017 oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Krzysztof Wilkosz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/99/2017 z dnia 24 listopada 2017 r. 2. Krzysztof Kopeć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/100/2017 z dnia 24 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Jędrzejowie (dalej: Urząd), ul. 11 Listopada 33a, 28-300 Jędrzejów.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marcin Piszczek, Burmistrz Miasta Jędrzejowa (dalej: Burmistrz). (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

<i>Ocena ogólna</i>	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji ruchu i utrzymania odcinków „starych” dróg krajowych nr 7 oraz 78 (dalej również odcinki starodroży, starodroża), przekazanych w zarząd Burmistrzowi w związku z oddaniem do użytkowania nowych dróg ekspresowych na obszarze gminy Jędrzejów.
<i>Uzasadnienie oceny ogólnej</i>	Podstawą sformułowania powyższej oceny była negatywna ocena działań Urzędu, dotyczących utrzymania przejętych odcinków starodroży oraz zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na tych drogach. Burmistrz nie wywiązywał się bowiem z obowiązku wykonywania kontroli okresowych przejętych dróg i obiektów mostowych zlokalizowanych w ich ciągu, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane² (za wyjątkiem jednej kontroli mostu na rzece Brzeźnica). Nie dokonano również wyceny przejętych w zarząd gruntów oraz obiektu budowlanego w postaci dróg gminnych (starodroży) i nie wykazano ich w ewidencji księgowej³ (za wyjątkiem trzech odcinków starodroży). Ponadto nie opracowano projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, zgodnie z wymogami art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ (dalej: ustawa o drogach). W informacjach o sieci dróg zarządzanych przez Burmistrza przekazywanych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad nie ujęto danych dotyczących przejętych odcinków starodroży (od 2013 r.). W Urzędzie, wbrew obowiązkowi określone w § 10 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 tunelom⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji) nie prowadzono książki

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

³ Dwie działki ujęto w ewidencji księgowej bez dokonania ich wyceny.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

drogi dla odcinka ul. Kieleckiej przejętego w zarząd w 2006 r., a także nie prowadzono dzienników objazdów starodroży, pomimo obowiązku wynikającego z § 11 ww. rozporządzenia.

Działania Burmistrza mające na celu ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności gminy Jędrzejów do gruntów, po których przebiegały przejęte odcinki starodroży (34 działki) ograniczyły się do złożenia 8 września 2015 r. wniosku dotyczącego jednej działki.

Czynności w celu ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków przysługującego gminie Jędrzejów prawa własności do ww. 34 działek, podjęte zostały ze znacznym opóźnieniem. Pierwszy wniosek w tej sprawie złożony został 12 lutego 2016 r., a kolejny 15 listopada 2017 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie zostało ujawnione prawo własności Gminy do 24 działek w księdze wieczystej oraz do siedmiu działek w ewidencji gruntów i budynków.

Część oznakowania poziomego i pionowego (12 znaków) była rozmieszczona w sposób niezgodny z planami liniowego oznakowania, bądź informacjami zamieszczonymi w książkach dróg oraz nie spełniała wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie znaków), jak również wykazywała ślady zużycia i była słabo widoczna. Stwierdzone braki w oznakowaniu pionowym oraz przypadki ograniczonej widoczności oznakowania pionowego i poziomego, mogły wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu.

Dla siedmiu z dziewięciu przejętych odcinków starodroży nie opracowano i nie przedłożono organowi zarządzającemu ruchem projektów organizacji ruchu, mimo że na przejętych odcinkach starodroży dokonywano zmian w organizacji ruchu, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem). Plany liniowe oznakowania opracowane dla dwóch odcinków nie zostały dostosowane do wymogów ww. rozporządzenia.

Ponadto, po przejęciu w zarząd w 2012 r. starodroży, nie uregulowano kwestii związanych z umieszczonymi w pasie drogowym starodroży urządzeniami niezwiązanymi z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w tym opłat z tego tytułu należnych gminie Jędrzejów.

Negatywną ocenę ogólną kontrolowanej działalności uzasadnia rodzaj i waga ww. stwierdzonych nieprawidłowości. Dla tej oceny nie miała istotnego znaczenia pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocena sprawowania nadzoru nad komórką organizacyjną Urzędu, wykonującą zadania dotyczące zarządzania drogami. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości polegały na niezapewnieniu przez Burmistrza funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania starodrożami. Audytor wewnętrzny nie dokonał analizy ryzyka przed przygotowaniem planu audytu wewnętrznego na lata 2014-2017 oraz nie sporządził sprawozdań z wykonania planu audytu za lata 2014-2016, co było niezgodne z art. 283 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸.

⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie utrzymania przejętych dróg oraz przygotowanie jednostki do realizacji zadań w tym zakresie

Opis stanu
faktycznego

Burmistrz na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach pełnił funkcję zarządcy dróg gminnych położonych w granicach administracyjnych miasta i gminy Jędrzejów⁹.

Na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach¹⁰ w kontrolowanym okresie w zarząd Burmistrza z dniem 1 marca 2006 r.¹¹ przeszły następujące odcinki „starego przebiegu” dróg krajowych nr 7 i 78:

- ul. Kielecka – od łącznika na kierunku Kielce – Warszawa do początku obwodnicy, o długości 1,100 km;
- ul. Partyzantów od Placu Kościuszki do włączenia obwodnicy do istniejącej drogi nr 7, o długości 2,199 km;
- ul. Kilińskiego, o długości 0,205 km;
- ul. Krzywa na odcinku od ul. Kilińskiego do ul. Pińczowskiej, o długości 0,205 km;
- ul. Pińczowska od Placu Kościuszki do włączenia na Chmielnik, o długości 0,854 km.

W 2012 r., w związku z oddaniem do użytkowania północnej obwodnicy Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 78, Burmistrz z dniem 14 grudnia 2012 r. przejął zarząd nad kolejnymi odcinkami starodroży:

- ul. Klasztorną, o długości 0,496 km;
- ul. 11 Listopada, o długości 1,789 km;
- odcinkiem Przysław – Jędrzejów, o długości 3,310 km;
- ul. Kielecką do Placu Kościuszki do węzła obwodnicy o długości 1,150 km.

Przejęcie zarządu nad ww. odcinkami starodroży w 2006 r. nastąpiło w oparciu o protokół zdawczo-odbiorczy, spisany z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach (dalej: GDDKiA).

Proces przekazania zarządu nad odcinkami starodroży przejętymi w zarząd Burmistrza w 2012 r. rozpoczęła informacja GDDKiA o przewidywanym terminie przekazania drogi w zarząd w listopadzie 2012 r. (pismo z dnia 22 listopada 2011 r.).

W nawiązaniu do otrzymanej informacji, Burmistrz zwrócił się (19 grudnia 2011 r.) do GDDKiA z prośbą o przeanalizowanie możliwości wykonania robót remontowych planowanego do przekazania odcinka drogi krajowej nr 78.

GDDKiA w odpowiedzi z 10 stycznia 2012 r. poinformowała, że przewidziane do przekazania odcinki starodroży będą utrzymywane zgodnie ze standardami i nie przewiduje się żadnych ograniczeń w zakresie prac rzeczowych wynikających z bieżącego utrzymania.

W ślad za pismem z 22 listopada 2011 r. GDDKiA (5 listopada 2012 r.) przypomniała, że w grudniu 2012 r. będzie miało miejsce oddanie do użytkowania północnej obwodnicy Jędrzejowa. Następnie 7 grudnia 2012 r. GDDKiA poinformowała, że w terminie 11-13 grudnia 2012 r. nastąpi oddanie do użytkowania północnej obwodnicy Jędrzejowa. W piśmie tym podkreślono, że o dokładnym terminie przejęcia przez Gminę obowiązków zarządcy starodroży zostanie ona poinformowana osobnym pismem przekazującym równocześnie projekt organizacji ruchu oraz pozostałe materiały ewidencyjne.

Północna obwodnica Jędrzejowa została oddana do użytkowania 14 grudnia 2012 r., o czym GDDKiA poinformowała pismem z tego samego dnia.

Protokół zdawczo-odbiorczy dla północnej obwodnicy Jędrzejowa GDDKiA przesłała do Urzędu za pismem z 1 października 2014 r. Został on podpisany 14 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-24, 197-198, 265-266, 667, 888-889)

Burmistrz wyjaśnił: *po uzyskaniu informacji od GDDKiA o oddaniu do użytkowania nowego przebiegu drogi krajowej nr 78, tj. obwodnicy północnej Jędrzejowa, z dniem 14 grudnia 2012 r. przejąłem obowiązki zarządu nad odcinkami dróg gminnych, które utraciły status*

⁹ Długość dróg gminnych zarządzanych przez Burmistrza wynosiła 92,039 km w latach 2006-2011 oraz 98,784 km w latach 2012-2017.

¹⁰ W brzmieniu obowiązującym do 8 lipca 2015 r., tj. przed zmianą ustawy o drogach wprowadzoną ustawą z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 870).

¹¹ W związku z wydaniem pozwolenia na użytkowanie obwodnicy Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 7 – odcinek od km 554+ 941.71 do km 560 + 736.19 (decyzja z 1 lipca 2005 r.).

drogi krajowej nr 78. Protokół zdawczo-odbiorczy został sporządzony w terminie późniejszym 14 października 2014 r., co nie miało znaczącego wpływu na istniejący stan faktyczny. Wraz z protokołem przekazano dokumentację przedmiotowych starodroży. Zarządzanie przedmiotowymi odcinkami starodroży w okresie od 14 grudnia 2012 r. do 14 października 2014 r. odbywało się poprzez bieżące monitorowanie i utrzymanie ich dobrego stanu technicznego na zasadach określonych w art. 20 ustawy o drogach.

(dowód: akta kontroli str. 669-670)

Obowiązki zarządcy dróg gminnych Burmistrz realizował za pośrednictwem Wydziału Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury Technicznej (dalej: Wydział Inwestycji). Według postanowień regulaminu organizacyjnego Urzędu, ww. komórka odpowiedzialna była m.in. za:

- realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu poprzez zlecenie wykonania zadań technicznych polegających na umieszczeniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu;
- wydawanie decyzji w sprawie uzgodnienia lokalizacji w pasie drogowym drogi gminnej urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;
- współdziałanie z właściwymi organami w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych oraz przejazdach kolejowych;
- prowadzenie ewidencji dróg gminnych i drogowych obiektów mostowych na tych drogach;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg oraz oznakowania dróg gminnych.

Zadania w zakresie zarządzania drogami realizowane były w latach 2006-2011 przez trzech pracowników Wydziału Inwestycji, natomiast od 2012 r. przez czterech pracowników. Pracownicy Wydziału Inwestycji uczestniczyli w szkoleniach dotyczących tematyki drogowej, tj. m.in.:

- *Drogi wewnętrzne w świetle znowelizowanych przepisów ustaw: o drogach publicznych oraz Prawo o ruchu drogowym* (24 lutego 2011 r. – jeden pracownik);
- *Problematyka dróg wewnętrznych i publicznych* (21 lipca 2014 r. – dwoje pracowników);
- *Zajęcie pasa drogowego i budowa kanałów technologicznych* (20 listopada 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 107-180, 879-885, 888-889)

Po przejęciu w zarząd odcinków starodroży nadane im zostały numery ewidencyjne¹². Urząd zgodnie z § 18 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z wnioskiem o nadanie numeru drogi dla przejętych w zarząd odcinków starodroży. Numery dróg¹³ zostały nadane uchwałą nr 2037/09 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 23 września 2009 r.¹⁴ oraz uchwałą nr 2457/17 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 29 marca 2017 r.¹⁵

(dowód: akta kontroli str. 275-306, 667)

¹² G328088260202 – odcinek ul. Pińczowskiej od Placu Kościuszki do włączenia na Chmielnik, G328090260202 – odcinek ul. Kilińskiego, G328064260202 – odcinek ul. Krzywej od ul. Kilińskiego do ul. Pińczowskiej, G328089260202 – odcinek ul. Partyzantów od Placu Kościuszki do włączenia obwodnicy do istniejącej drogi nr 7, G328108260202 – odcinek ul. 11 Listopada, G328109260202 – odcinek ul. Klasztornej, G328110260202 – odcinek Przasław – Jędrzejów, G328107260202 – odcinek ul. Kieleckiej – od łącznika na kierunku Kielce – Warszawa do początku obwodnicy, G328091260202 – odcinek ul. Kieleckiej od Pl. Kościuszki do węzła obwodnicy.

¹³ Ul. Pińczowska – nr 328088T, ul. Partyzantów – nr 328089T, ul. Kilińskiego – nr 328090T, ul. Kielecka (od Pl. Kościuszki do węzła obwodnicy) – nr 328091T, ul. Kielecka (od łącznika na kierunku Kielce – Warszawa do początku obwodnicy) – nr 328107T, ul. 11 Listopada – nr 328108T, ul. Klasztorna – nr 328109T, Jędrzejów-Przasław – nr 328110T.

¹⁴ Uchwała w sprawie zmiany załącznika Nr 1 do uchwały Nr 106/03 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 8 maja 2003 roku w sprawie nadania numerów drogom powiatowym oraz drogom gminnym na terenie województwa świętokrzyskiego, zmienionej uchwałą Nr 1669/09 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 22 kwietnia 2009 roku w sprawie zmiany częściowej załącznika Nr 1 i 2 do uchwały Nr 106/03 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie nadania numerów drogom powiatowym oraz drogom gminnym na terenie województwa świętokrzyskiego.

¹⁵ Uchwała w sprawie zmiany uchwały Nr 106/03 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie nadania numerów drogom powiatowym oraz drogom gminnym na terenie województwa świętokrzyskiego.

Dla przejętych odcinków starodroży, za wyjątkiem odcinka ul. Kieleckiej, od łącznika na kierunku Kielce – Warszawa do początku obwodnicy, założone zostały i były prowadzone książki drogi. Ww. dokumenty ewidencyjne prowadzone były elektronicznie w programie System Ewidencji Dróg i Ulic EWIDR 2010 zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 454-666)

W okresie objętym kontrolą na przejętych odcinkach dróg nie były wykonywane okresowe pomiary ruchu drogowego. Marta Pędzik-Prawda, naczelnik Wydziału Inwestycji wyjaśniła, że pomiary nie były prowadzone z uwagi na znaczne koszty konieczne do poniesienia w związku ze zleceniem dokonania takich pomiarów. Pomiary na wlotach Placu Kościuszki (ul. Kieleckiej, ul. Partyzantów, ul. Pińczowskiej, ul. 11 Listopada) wykonano w 2016 r. w związku z potrzebą wykonania dokumentacji projektowej rewitalizacji rynku.

(dowód: akta kontroli str. 897)

Stosownie do wymogów określonych 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 promach¹⁶, w Urzędzie sporządzano informacje o sieci dróg publicznych będących w zarządzie Burmistrza i przekazywano Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad w wymaganym terminie, tj. do końca pierwszego kwartału (według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego). Formularze danych o sieci dróg przekazywane przez Urząd (od 2013 r.) nie zawierały informacji o przejętych odcinkach starodroży¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 422-453)

Urząd w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzał kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a i pkt 2 ustawy Prawo budowlane (za wyjątkiem jednej kontroli z czerwca 2017 r. dotyczącej mostu w ciągu ul. Kieleckiej nad rzeką Brzeźnica) oraz nie wywiązywał się z obowiązku, wynikającego z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, prowadzenia okresowych kontroli stanu przejętych starodroży i drogowych obiektów inżynierskich. Nie prowadzono dzienników objazdu przejętych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 267-270, 891-894)

Starosta Jędrzejowski, jako organ zarządzający ruchem poinformował, że przeprowadzał kontrole, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Kontrole te prowadzone były tylko na ul. Partyzantów i ul. Pińczowskiej, ponieważ ww. ulice posiadały zatwierdzone plany liniowe oznakowania.

Zgodnie z ww. przepisem rozporządzenia organ zarządzający ruchem przeprowadza, co najmniej raz na sześć miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych.

(dowód: akta kontroli str. 673)

Urząd w latach 2006-2008 prowadził remonty na przejętych odcinkach starodroży. Na ten cel przeznaczono 38.941,30 zł w 2006 r., 13.920,48 zł w 2007 r. oraz 29.559,40 zł w 2008 r. Wysokość środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie starodroży wynosiła od 3.471,67 zł w 2007 r. do 18.733,62 zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 888-889)

W Urzędzie nie opracowano projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

(dowód: akta kontroli str. 891-894)

W ewidencji gruntów i budynków 34 działki gruntu zajęte pod objęte kontrolą odcinki starodroży ujawnione były na dzień 12 grudnia 2017 r. jako:

¹⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

¹⁷ Badaniem objęto formularze przekazywane GDDKiA od 2011 r. z uwagi na fakt, że wcześniejsze informacje zostały zarchiwizowane.

- stanowiące własność Skarbu Państwa, w trwałym zarządzie lub zarządzie GDDKiA (15 działek);
- będące własnością Skarbu Państwa, w trwałym zarządzie lub zarządzie gminy Jędrzejów (11 działek);
- pozostające we władaniu samoistnym gminy Jędrzejów (sześć działek);
- stanowiące własność gminy Jędrzejów (dwie działki).

Trzydzieści działek posiadało urządzoną księgę wieczystą. W przypadku 11 działek w księdze wieczystej jako właściciel ujawniony był Skarb Państwa, a dwóch działek – gmina Jędrzejów.

(dowód: akta kontroli str. 200-226)

W dniu 31 grudnia 2014 r. Burmistrz zwrócił się do Wojewody Świętokrzyskiego o ustalenie i wypłacenie gminie Jędrzejów odszkodowania z tytułu faktycznego utracenia przez Gminę władania i prawa własności części nieruchomości oznaczonych w ewidencji jako działki nr 43 i 829/1. Działki te zostały przekazane Gminie w związku z oddaniem do użytkowania obwodnicy Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 7 – odcinek od km 554+941.71 do km 560+736.19¹⁸. Następnie ww. działki zostały objęte decyzją nr 1/12 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 2 maja 2012 r.¹⁹, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S-7 wraz z przebudową istniejącej sieci uzbrojenia terenu odcinek Jędrzejów – granica województwa świętokrzyskiego.

W dniu 8 września 2015 r. Burmistrz złożył wniosek o wpisanie do księgi wieczystej prawa własności gminy Jędrzejów do działki nr 829/1. W dniu 10 grudnia 2015 r. referendarz sądowy oddalił wniosek, a w uzasadnieniu wskazał, że przepis art. 10 ust. 5 ustawy o drogach nie przewiduje przejścia prawa własności na inny podmiot z mocy prawa. Burmistrz nie złożył skargi na to postanowienie.

Innych działań, dotyczących ujawniania w księgach wieczystych prawa własności gminy Jędrzejów do działek pod starodrożami Urząd nie podejmował.

(dowód: akta kontroli str. 227-247, 344-346)

Urząd 12 lutego 2016 r. wystąpił do Starostwa Powiatowego w Jędrzejowie o wprowadzenie zmian w ewidencji gruntów i budynków poprzez wpisanie prawa własności gminy Jędrzejów do 21 działek zajętych pod przejęte odcinki starodroży, w związku z oddaniem do użytkowania obwodnic Jędrzejowa. Kolejny wniosek dla ośmiu działek (w tym pięciu, o które wnioskowano w lutym 2016 r.) Urząd złożył 15 listopada 2017 r.

W dniu 4 stycznia 2018 r. (w trakcie niniejszej kontroli) Starosta dokonał zmian w ewidencji gruntów i budynków. W ich wyniku odnośnie 11 działek, po których przebiegały starodroża, które przed zmianą w rubryce własność/władanie posiadały wpis: *własność Skarbu Państwa, w trwałym zarządzie lub zarządzie gminy Jędrzejów* oraz sześciu działek z wpisem w brzmieniu: *władanie samoistne gminy Jędrzejów*, dokonano wpisu: *gmina Jędrzejów – własność*.

Osiem działek²⁰, które w ewidencji ujęte były jako stanowiące własność Skarbu Państwa i pozostające w trwałym zarządzie lub zarządzie GDDKiA, były objęte decyzją nr 1/12 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 2 maja 2012 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S-7 wraz z przebudową istniejącej sieci uzbrojenia terenu odcinek Jędrzejów – granica województwa świętokrzyskiego.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie zostało ujawnione w ewidencji gruntów i budynków prawo własności Gminy do siedmiu działek zajętych pod starodroże, a w księdze wieczystej – do 24 działek.

(dowód: akta kontroli str. 200-226, 747-783, 906-912, 1039-1088)

Trzy z dziewięciu odcinków starodroży (jako obiekty budowlane) przejętych w zarząd, tj. ul. Partyzantów od Placu Kościuszki do włączenia obwodnicy do istniejącej drogi nr 7, ul. 11 Listopada oraz odcinek Jędrzejów – Przysław zostały wycenione i ujęte w ewidencji

¹⁸ Protokół zdawczo-odbiorczy z 1 marca 2006 r.

¹⁹ Znak: IG-III.7820.6.2011.

²⁰ Działki nr: 196/11, 196/12, 196/10, 473, 829/1, 829/2, 196/6 oraz 196/7.

księgowej Urzędu. Do ewidencji księgowej wprowadzono bez dokonania wyceny, dwie z 34 działek, po których przebiegały przejęte w zarząd odcinki starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 347-368)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie, wbrew obowiązki określonej w § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji, nie założono i nie prowadzono książki drogi dla odcinka ul. Kieleckiej (od łącznika na kierunku Kielce – Warszawa do początku obwodnicy)²¹, będącej elementem ewidencji dróg zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia. Ponadto, dla odcinka ul. Kieleckiej od Placu T. Kościuszki do węzła obwodnicy, przejętego w zarząd w 2006 r. książka została założona dopiero w lipcu 2017 r.; dla przejętych w zarząd w grudniu 2012 r. odcinków starodroży, tj. ulic Klasztornej i 11 Listopada książki drogi zostały założone w styczniu 2017 r., a dla odcinka Przysław – Jędrzejów w lipcu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 118)

Naczelnik Wydziału Inwestycji Marta Pędzik-Prawda wyjaśniła, że dla odcinka ul. Kieleckiej nie założono książki drogi, gdyż bazowano na dokumentach przekazanych przez GDDKiA protokołem z dnia 1 marca 2006 r. Natomiast przyczyną opóźnienia w założeniu książek drogi był przedłużający się proces nadania numerów odcinkom starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 275-276)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Należy podkreślić, że dla pozostałych odcinków starodroży przejętych w zarząd, mimo przekazania dokumentów przez GDDKiA, książki drogi zostały założone i były prowadzone. Ponadto nadanie numeru drogi przez zarząd województwa nie jest wymogiem koniecznym do założenia książki drogi.

2. Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie wykonywał 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). Nie prowadził także dzienników objazdu dróg, pomimo obowiązku wynikającego z § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 894)

Naczelnik Wydziału Inwestycji wyjaśniła, że przyczyną powyższego były względy finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 894)

3. Przejęte odcinki dróg i obiekty mostowe zlokalizowane w ich ciągu nie były poddawane kontrolom (za wyjątkiem jednej kontroli z czerwca 2017 r. dotyczącej mostu w ciągu ul. Kieleckiej nad rzeką Brzeźnica), o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a oraz pkt 2 ustawy – Prawo budowlane, tj. okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 267-270)

Burmistrz oraz Naczelnik Wydziału Inwestycji wyjaśnili, że przyczyną powyższego były kwestie finansowe związane z koniecznością poniesienia znacznych nakładów na zlecenie przeprowadzenia przeglądów wyspecjalizowanym jednostkom.

(dowód: akta kontroli str. 272, 276)

4. W Urzędzie nie opracowano projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, do czego zobowiązuje art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.

(dowód: akta kontroli str. 891-894)

²¹ Odcinek przejęty w zarząd Burmistrza od 1 marca 2006 r.

Naczelnik Wydziału Inwestycji, nie wyjaśniając przyczyn nieopracowania ww. dokumentów, wskazała, że *uzgodnienia projektów planów rozwoju sieci drogowej jak również projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich odbywa się na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 53 ust. 4 pkt 9.*

(dowód: akta kontroli str. 894)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Wymóg opracowania ww. dokumentów wynika bezpośrednio z art. 20 ustawy o drogach.

5. Formularze danych o sieci dróg zarządzanych przez Burmistrza przekazywane Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (od 2013 r.) nie zawierały informacji o przejętych odcinkach starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 422-453)

Naczelnik Wydziału Inwestycji wyjaśniła, że w informacjach przekazywanych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad nie uwzględniano przejętych starodroży, ze względu na formalny brak ich przekazania przez GDDKiA dokumentami PT i OT. W związku z powyższym nie było podstaw do uaktualnienia danych o długościach przedmiotowych dróg w systemie EWIDR w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 422-453)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. W związku z faktem, że Burmistrz był zarządcą przejętych odcinków starodroży, dane ich dotyczące powinny zostać ujęte w informacji przekazywanej Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

6. Burmistrz ze znacznym opóźnieniem podjął działania w celu ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków przysługującego gminie Jędrzejów prawa własności do działek zajętych pod starodroża. Dopiero w dniu 12 lutego 2016 r. wystąpiono do Starostwa Powiatowego w Jędrzejowie o wprowadzenie zmian w ww. ewidencji poprzez wpisanie gminy Jędrzejów jako właściciela działek pod starodrożami, co do których wykazana była własność Skarbu Państwa (15 działek) oraz sześciu, które ujawnione były w ewidencji jako pozostające we władaniu samoistnym gminy Jędrzejów. Kolejny wniosek o wprowadzenie zmian w ewidencji złożono 15 listopada 2017 r.

Działania Burmistrza dotyczące ujawniania w księdze wieczystej prawa własności gminy Jędrzejów do przejętych odcinków starodroży ograniczyły się do złożenia tylko jednego wniosku o wpis w księdze wieczystej (w dniu 8 września 2015 r.) prawa własności Gminy odnośnie jednej działki.

Zdaniem NIK podstawę wykazania prawa własności gminy Jędrzejów do działek stanowiły przepisy art. 10 ust. 5 (w brzmieniu obowiązującym do 8 lipca 2015 r.) i art. 2a ust. 2 ustawy o drogach, z których wynika, że nieruchomości pod odcinkiem drogi zastąpionym nowo wybudowanym odcinkiem drogi z mocy prawa stały się własnością gminy.

(dowód: akta kontroli str. 344-346, 774-783)

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²², do zadań burmistrza gospodarującego gminnym zasobem nieruchomości należy składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości stanowiących własność gminy oraz o wpis w księdze wieczystej. Natomiast art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²³ zobowiązuje właścicieli nieruchomości do zgłaszania właściwemu staroście zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian.

Wojciech Abramowicz, Naczelnik Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Nieruchomościami, nie odnosząc się do przyczyn podjęcia ww. działań dopiero w 2015 r., wyjaśnił, że

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.

pomimo złożonych do organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków wniosków o dokonanie stosownego wpisu w ewidencji gruntów i budynków, wpisy takie nie zostały dokonane. Natomiast wniosek o wpisanie do księgi wieczystej prawa własności gminy Jędrzejów do działki nr 829/1 złożony 8 września 2015 r. został odrzucony.

(dowód: akta kontroli str. 343, 887)

7. W Urzędzie nie dokonano wyceny przejętych w zarząd gruntów zajętych pod starodroża i sześciu z dziewięciu obiektów budowlanych (dróg) oraz nie ujęto ich w ewidencji księgowej²⁴, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1, art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości m.in. wynika obowiązek rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, tj. w taki sposób, aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości aktywa to kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Według art. 3 ust. 1 pkt 15 lit.a ww. ustawy środkami trwałymi są rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości, w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki.

(dowód: akta kontroli str. 347-368)

Burmistrz wyjaśnił: *Ewidencja środków trwałych była zsynchronizowana z programem EWOPIS, w którym prowadzono również ewidencję gruntów i budynków. Pomimo złożonych do organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków wniosków o dokonanie stosownego wpisu w rejestrach ewidencji gruntów, wpisy nie zostały dokonane. Bez wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów niemożliwe było wprowadzenie do bazy środków trwałych nowego przedmiotu. Brak ujęcia nabytych dróg w ewidencji nie był jednak przeszkodą dla utrzymywania przejętych dróg i ich remontowania. Uzupełnienie bazy środków trwałych o nabyte w trybie art. 5 ust. 10 ustawy o drogach publicznych składniki majątkowe nastąpi niezwłocznie po dokonaniu wpisów w rejestrach ewidencji gruntów*

(dowód: akta kontroli str. 272)

Bożena Ciepluch, Skarbnik Gminy wyjaśniła, że przyczyną nieujęcia w ewidencji starodroży i gruntów, po których przebiegają było nieprzekazanie stosownych dokumentów z właściwych komórek Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 370)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zdaniem NIK, czas jaki upłynął od przejęcia w zarząd odcinków starodroży (ponad 11 lat od pierwszego przejęcia starodroży) był wystarczający dla uregulowania powyższych kwestii. Ponadto przytoczone w wyjaśnieniach okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla naruszenia obowiązujących przepisów w zakresie rachunkowości.

Ocena częściowa

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

²⁴ Poza dwiema działkami o nr 268/2 i 268/3, które ujęto w ewidencji księgowej bez podania ich wartości, z powodu niedokonania wyceny tych działek.

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu

Opis stanu
faktycznego

Urząd dysponował planem liniowym oznakowania ul. Pińczowskiej oraz ul. Partyzantów. Plany te zostały zatwierdzone przez Starostę Jędrzejowskiego (organ zarządzający ruchem). Urząd nie posiadał projektów organizacji ruchu lub planów liniowych oznakowania dla pozostałych odcinków przejętych starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 381-421)

Z informacji uzyskanych w toku kontroli od Starosty Jędrzejowskiego, wynika, że Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie posiadało zatwierdzone projekty organizacji ruchu (plany liniowe oznakowania) dla ul. Partyzantów i ul. Pińczowskiej. Odnosnie ww. planów Starosta zwracał uwagę pracownikom Urzędu, że dla dróg, których dokumentacja zawiera plany liniowe oznakowania należy opracować nowe projekty stałej organizacji ruchu zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, które powinny zawierać m.in. plan sytuacyjny, a nie liniowy.

Z wyjaśnień i dokumentacji przedłożonej przez Starostę wynikało ponadto, że od kilku lat prowadzi korespondencję z Urzędem dotyczącą prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i stwierdzonych rozbieżności pomiędzy zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, a znakami ustawionymi na drodze (w tym na przejętych odcinkach starodroży). W korespondencji skierowanej do Urzędu Starosta podkreślał, że stwierdzenie przytaczane w odpowiedziach Urzędu, że *zmiany do organizacji ruchu będą wprowadzane sukcesywnie w miarę możliwości finansowych Gminy*, nie jest argumentem do odwołania działań mających na celu usuwanie nieprawidłowości oraz uzupełniania braków dotyczących projektów stałej organizacji ruchu. Starosta zaznaczył, że przejęte odcinki starodroży (ul. Kielecka, 11 Listopada, ul. Klasztorna i odcinek Jędrzejów – Przysław) stanowiące główne ulice miasta nie posiadają zatwierdzonej organizacji ruchu. Od 2014 r. Wydział Komunikacji, Transportu i Dróg Publicznych Starostwa Powiatowego w Jędrzejowie przysyłał protokoły z przeprowadzonych lustracji stanu oznakowania dróg, w których zwracano uwagę, że znaki drogowe ustawiane są bez dokumentacji określonej w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Zgodnie z ww. przepisem *podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną*.

(dowód: akta kontroli str. 673-746)

Znaki pionowe umieszczone w pasie drogowym przejętych w zarząd odcinków starodroży²⁶ były zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie znaków, stabilnie posadowione i sprawne, za wyjątkiem:

- nieczytelnego oznakowania pionowego: znak D-1²⁷ (odcinek ul. Kieleckiej – okolice skrzyżowania z ul. Ogrodową), tabliczka T-6²⁸ (ul. Pińczowska od Placu Tadeusza Kościuszki do wjazdu na obwodową, km 0+311), znak A-7²⁹ (ul. Krzywa na odcinku od ul. Kilińskiego do ul. Pińczowskiej, km 0+180),
- słabo widocznego, wytartego oznakowania poziomego: P-8b³⁰, P-8a³¹ (ul. Pińczowska od Placu Tadeusza Kościuszki do wjazdu na obwodową km 0+242), P-10³² (ul. Pińczowska od Placu Tadeusza Kościuszki do wjazdu na obwodową km 0+250), P-10 (ul. Krzywa na odcinku od ul. Kilińskiego do ul. Pińczowskiej km 0+004), P-8d³³,

²⁶ Oględzinami objęto następujące odcinki starodroży: ul. Kielecką – od łącznika na kierunku Kielce – Warszawa do początku obwodnicy; ul. Partyzantów od Placu Kościuszki do przejazdu kolejowego; ul. Kilińskiego; ul. Krzywą na odcinku od ul. Kilińskiego do ul. Pińczowskiej; ul. Pińczowską od Placu Kościuszki do włączenia na Chmielnik, odcinek byłej drogi krajowej nr 78 od Jędrzejowa do miejscowości Przysław.

²⁷ Droga z pierwszeństwem.

²⁸ Tabliczka wskazująca rzeczywisty przebieg drogi z pierwszeństwem przez skrzyżowanie.

²⁹ Ustęp pierwszeństwa.

³⁰ Strzałka kierunkowa w lewo.

³¹ Strzałka kierunkowa na wprost.

³² Przejście dla pieszych.

³³ Strzałka kierunkowa w prawo.

P-8b (ul. Krzywa na odcinku od ul. Kilińskiego do ul. Pińczowskiej km 0+185), P-8e³⁴, P-8d (ul. Kilińskiego km 0+155),

- nieprawidłowo działającego (nienadającego sygnałów świetlnych) znaku sygnalizacji pulsacyjnej³⁵ (odcinek ul. Kieleckiej – okolice skrzyżowania z ul. Jana Pawła II),
- brakującego (w stosunku do informacji zamieszczonych w książce drogi) oznakowania: D-1 (ul. Krzywa na odcinku od ul. Kilińskiego do ul. Pińczowskiej km 0+010), D-6 (ul. Krzywa na odcinku od ul. Kilińskiego do ul. Pińczowskiej km 0+047), P-10 (ul. Krzywa na odcinku od ul. Kilińskiego do ul. Pińczowskiej km 0+048), D-6 (ul. Krzywa na odcinku od ul. Kilińskiego do ul. Pińczowskiej km 0+163), P-10 (ul. Krzywa na odcinku od ul. Kilińskiego do ul. Pińczowskiej km 0+164), D-23³⁶ (ul. Kilińskiego km 0+070), D-1 (ul. Kilińskiego km 0+080), B-36³⁷ (ul. Kilińskiego km 0+101), B-36 (ul. Kilińskiego km 0+107), A-7 (ul. Kilińskiego km 0+107), D-1 (ul. Kilińskiego km 0+130), A-7, D-2 (ul. Kilińskiego km 0+170).

Na poddanych oględzinom odcinkach starodroży umieszczone zostało następujące oznakowanie niewynikające z planów liniowych oznakowania:

- odcinek ul. Pińczowskiej (od Placu Tadeusza Kościuszki do włączenia na Chmielnik): dwa znaki D-23, znak E-1³⁸, znak F-6³⁹, F-10⁴⁰, tablice U-3a⁴¹ (2 szt.) i U-3b (2szt.) oraz oznakowanie poziome koloru żółtego: P-15⁴², P-16⁴³ oraz P-12⁴⁴.
- odcinek ul. Partyzantów (od Placu Kościuszki do przejazdu kolejowego) znak C-16/C-13⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 371-380)

Nawierzchnia poddanych oględzinom odcinków starodroży była w stanie zadowalającym (występowały pojedyncze ubytki i spękania), za wyjątkiem odcinka od Jędrzejowa do miejscowości Przysław, na nawierzchni którego występowały liczne ubytki i spękania⁴⁶.

W pasie drogowym brak było reklam, umieszczonych urządzeń świetlnych, niestanowiących elementów organizacji ruchu, wysyłających sygnały świetlne o dużym natężeniu, które mogły rozpraszać kierowców.

(dowód: akta kontroli str. 371-380)

W 2015 r.⁴⁷ do Urzędu wpłynęły 24 wnioski o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu wykonania robót. Wnioski, zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁴⁸, zawierały: imię i nazwisko oraz adres lub nazwę i siedzibę podmiotu występującego o zajęcie pasa drogowego, cel zajęcia pasa drogowego, lokalizację i powierzchnię zajętego pasa drogowego, planowany okres zajęcia pasa drogowego.

Naczelnik Wydziału Inwestycji (działająca z upoważnienia Burmistrza) w drodze decyzji, po rozpatrzeniu ww. wniosków, wyraziła zgodę na zajęcie pasa drogowego. Ustaliła w każdym przypadku opłatę za zajęcie pasa. Decyzje, zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie

³⁴ Strzałka kierunkowa na wprost lub w lewo.

³⁵ Znak D6 w połączeniu z sygnalizatorem nadającym sygnał żółty migający

³⁶ Stacja paliwowa (2 szt.).

³⁷ Zakaz zatrzymywania się.

³⁸ Tablica przeddrogowskazowa.

³⁹ Znak uprzedzający, umieszczany przed skrzyżowaniem.

⁴⁰ Kierunki na pasach ruchu.

⁴¹ Tablica prowadząca pojedyncza.

⁴² Trójkąt podporządkowania.

⁴³ Napis stop.

⁴⁴ Linia bezwzględnego zatrzymania – stop.

⁴⁵ Droga dla pieszych i rowerzystów.

⁴⁶ Ocena stanu nawierzchni według skali stan dobry, zadowalający, niezadowalający, zły:

- stan dobry, oceniany odcinek o nawierzchni w stanie dobrym (nawierzchnie nowe lub przebudowane);
- stan zadowalający, oceniany odcinek o nawierzchni w stanie zadowalającym (nawierzchnie nowe, odnowione, dopuszczalne występowanie sporadycznych uszkodzeń, nawierzchnie niewymagające zabiegów);
- stan niezadowalający, oceniany odcinek o nawierzchni w stanie niezadowalającym (nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające zaplanowania zabiegów naprawczych);
- stan zły, oceniany odcinek o nawierzchni w stanie złym (nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające niezwłocznych zabiegów naprawczych).

⁴⁷ Z okresu objętego kontrolą do analizy wybrano 2015 r.

⁴⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1264.

warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, określały: imię i nazwisko oraz adres lub nazwę i siedzibę podmiotu występującego o zajęcie pasa drogowego, cel zajęcia pasa drogowego, powierzchnię zajmowanego pasa drogowego, okres zajęcia pasa drogowego, wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego oraz sposób jej uiszczenia. W decyzjach zobowiązano wykonawców m.in. do:

- wykonania robót bez utrudnień w ruchu kołowym,
- uporządkowania terenu po robotach i przywrócenia go do stanu pierwotnego.

(dowód: akta kontroli str. 199, 792-799)

Z dokumentacji przekazanej przez GDDKiA wynikało, że dla przejętych w 2012 r. przez Burmistrza w zarząd odcinków starodroży Dyrektor Oddziału GDDKiA w Kielcach wydał osiem decyzji na lokalizację w pasie drogowym tych dróg urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Burmistrz po przejęciu w zarząd ww. dróg wydał jedną decyzję dla Orange Polska S.A. zezwalającą na umieszczenie w pasie drogowym ul. 11 Listopada infrastruktury teletechnicznej. Właścicielem jednego z urządzeń była gmina Jędrzejów.

(dowód: akta kontroli str. 800-801)

Według danych Komendy Powiatowej Policji w Jędrzejowie (dalej: KPP) liczba wypadków i kolizji na poszczególnych odcinkach starodroży zmniejszyła się wyraźnie po oddaniu do użytkowania północnej obwodnicy Jędrzejowa w grudniu 2012 r. W latach 2006-2017 na kontrolowanych odcinkach starodroży doszło do dziewięciu wypadków ze skutkiem śmiertelnym.

(dowód: akta kontroli str. 181-189)

Z informacji przekazanych przez KPP wynikało, że w latach 2016-2017 jednostka ta wystąpiła do Urzędu z siedmioma wnioskami dotyczącymi poprawy lub zmiany stanu oznakowania na przejętych odcinkach starodroży. Wnioski dotyczyły:

- nieprawidłowego oznaczenia przejścia pieszo-rowerowego na ul. Partyzantów przy skrzyżowaniu z ul. Murawiec,
- rozważenia wprowadzenia wzdłuż całej ul. Pińczowskiej (po lewej stronie patrząc z kierunku Placu Kościuszki), urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego typu U-12c (słupek blokujący),
- nieczytelnego (zamazanego) oznakowania poziomego P-10 w miejscowości Sudół na wysokości posesji nr 91 oraz ochotniczej straży pożarnej,
- nieczytelnego (zamazanego) oznakowania poziomego P-10 w miejscowości Przysław w rejonie skrzyżowania do miejscowości Chorzewa (posesja nr 71) oraz w rejonie zatoki autobusowej (posesja nr 78),
- rozpatrzenia możliwości wprowadzenia dodatkowego oznakowania urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego typu poziome linie spowalniające akustyczno-wibracyjne, bądź progiem zwalniającym U-16 przed już istniejącymi przejściami dla pieszych na ul. 11 Listopada (rejon sklepu Ilona, przy skrzyżowaniu z ul. Piłsudskiego, przy skrzyżowaniu z ul. Krótką, przy skrzyżowaniu z ul. Dr Kwarty), na ul. Kieleckiej przy skrzyżowaniu z ul. 3-go Maja, na ul. Partyzantów w rejonie Tesco,
- uzupełnienia znaku C-9 na ul. Klasztornej przy przejściu dla pieszych,
- uzupełnienia znaku C-9 na ul. Klasztornej w rejonie skrzyżowania z ul. Konarskiego.

(dowód: akta kontroli str. 190-196)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Inwestycji wynikało, że do Urzędu wpłynęło pięć z siedmiu ww. wniosków Policji. Urząd nie otrzymał wniosków dotyczących rozpatrzenia możliwości wprowadzenia dodatkowego oznakowania urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego typu poziome linie spowalniające akustyczno-wibracyjne, bądź progiem zwalniającym U-16 oraz uzupełnienia znaku C-9 na ul. Klasztornej.

Z pięciu wniosków Policji, które Urząd otrzymał, trzy zostały zrealizowane. Odnosnie wniosku dotyczącego rozważenia wprowadzenia wzdłuż całej ul. Pińczowskiej urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego typu U-12c (słupek blokujący) Urząd poinformował, że obecnie nie jest możliwe zamontowanie takich urządzeń ze względu na ograniczenie przejeźdźności tej ulicy, natomiast w związku z planowaną rewitalizacją Pl. Kościuszki po jej zakończeniu zostanie przeanalizowane takie rozwiązanie. Odnosnie wniosku związanego

z nieprawidłowym oznaczeniem przejścia pieszo-rowerowego na ul. Partyzantów przy skrzyżowaniu z ul. Murawiec, Urząd poinformował, że prace te zostaną wykonane w okresie wiosenno-letnim.

(dowód: akta kontroli str. 190-197, 787-791)

Odcinki starodroży zostały objęte zimowym utrzymaniem. Naczelnik Wydziału Inwestycji wyjaśniła, że odcinek ul. Kieleckiej przejęty w zarząd w 2006 r. odśnieżany był przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 893, 900-905)

W kontrolowanej jednostce były dostępne informacje odnośnie liczby wypadków/kolizji na przejętych odcinkach starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 422-453)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dla siedmiu z dziewięciu przejętych odcinków starodroży nie opracowano i nie przedłożono organowi zarządzającemu ruchem projektów organizacji ruchu, mimo że na przejętych odcinkach starodroży dokonywano zmiany w organizacji ruchu (w zakresie umieszczania znaków), co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Zgodnie z ww. przepisem *podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem*. Ponadto plany liniowe oznakowania opracowane dla dwóch odcinków starodroży nie zostały dostosowane do wymogów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Zgodnie z § 5 ust 1 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia projekt organizacji ruchu powinien zawierać:

1) *plan orientacyjny w skali od 1:10 000 do 1:25 000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy;*

2) *plan sytuacyjny w skali 1:500 lub 1:1 000 (w uzasadnionych przypadkach organ zarządzający ruchem może dopuścić skalę 1:2 000 lub szkic bez skali).*

(dowód: akta kontroli str. 381-421, 454-666)

Naczelnik Wydziału Inwestycji wyjaśniła, że przyczyną nieopracowania projektów był brak środków finansowych, a plany liniowe oznakowania traktowane były jako projekty organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 276, 897)

2. Po przejęciu w zarząd starodroży w 2012 r. (ul. Klasztorna, ul. 11 Listopada, odcinek Przasław – Jędrzejów, odcinek ul. Kieleckiej) w Urzędzie nie ustalono opłaty z tytułu umieszczenia w pasie drogowym przejętych dróg sześciu następujących urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego:

- kanalizacja sanitarna (numer decyzji GDDKiA-O/Ki-Z3-mk-4370-7/08);
- przyłącze gazowe (numer decyzji GDDKiA-O/Ki-Z3-mk-4370-24-1/08);
- przyłącze telekomunikacyjne (numer decyzji GDDKiA-O/Ki-Z3-jm-4370-86/11);
- przyłącze gazowe (numer decyzji GDDKiA-O/Ki-Z3-mk-4370-81/11);
- przyłącze wodociągowe (numer decyzji GDDKiA-O/Ki-Z3-mk-4370-12/12);
- przyłącze gazowe (numer decyzji GDDKiA-O/Ki-Z3-mk-4370-73/12).

Wysokość wyliczonej opłaty jaka powinna zasilić budżet Gminy z tytułu umieszczenia ww. urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w latach 2013-2017 wyniosła 7.315 zł.

(dowód: akta kontroli str. 800-874, 916)

Naczelnik Wydziału Inwestycji wyjaśniła: zgodnie z treścią art. 162 § 1 k.p.a. decyzję o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji z tytułu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wydaje organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji. W myśl art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. stwierdzenie wygaśnięcia decyzji przez organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji ma istotne znaczenie, ponieważ decyzja o stwierdzeniu wygaśnięcia wydana przez inny organ dotknięta byłaby wadą nieważności, ze względu na naruszenie przepisów o właściwości. W związku z powyższym bez stwierdzenia wygaśnięcia przez GDDKiA przedmiotowych decyzji, Burmistrz nie miał możliwości

prawnej ustalenia i dochodzenia wysokości opłat z tytułu umieszczenia w pasie drogowym przejętych dróg, urządzeń niezwiązanych z infrastrukturą drogową.

(dowód: akta kontroli str. 897)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Burmistrz powinien podjąć odpowiednie działania w celu ustalenia opłaty z tytułu umieszczenia w pasie drogowym przejętych starodroży ww. urządzeń i zapewnienia, aby wpływały one do budżetu Gminy. Należy też zwrócić uwagę, że m.in. z postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 czerwca 2014 r. (sygn. II GW 12/14)⁴⁹ wynika, że to burmistrz gminy jest organem właściwym do uchylecia lub zmiany dotychczas wydanych decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego odcinka dotychczasowej drogi krajowej, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach. W uzasadnieniu tego postanowienia wskazano również, że z chwilą przejęcia zarządu nad drogą, nowy zarządca wstępuje z mocy prawa, w miejsce dotychczas właściwego w sprawach o zajęcie pasa drogowego organu z wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy, lecz jednak bez jakichkolwiek konsekwencji dla bytu prawnego decyzji wydanych przez organ dotychczas właściwy w tych sprawach. Decyzje te nadal funkcjonują w obrocie prawnym, z wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy, kształtując na zasadach w nich określonych prawa i obowiązki ich adresata. Za nieuzasadnione uznać należy oczekiwanie nowego zarządcy drogi, odnośnie potrzeby „wygaszenia względnie zmiany” dotychczas wydanych decyzji przez organ dotychczas właściwy w sprawach o zajęcie pasa drogowego. Oczekiwanie podjęcia tego rodzaju działań uznać należy wręcz za nieporozumienie. Nie dość bowiem, że zmiana właściwości organu nie rodzi potrzeby, ani też obowiązku ponownego kształtowania, czy też zmiany treści stosunku administracyjnoprawnego, który już ukształtowany został ostateczną decyzją administracyjną, co koresponduje jednocześnie z zasadą bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego i gwarantuje realizację zasady trwałości ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych, to ponadto, w świetle powyżej przedstawionych argumentów, tego rodzaju działaniom, które miałyby być podjęte, jak oczekuje tego nowy zarządca, przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, sprzeciwia się również treść przepisu art. 19 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 40 ust. 1 i 2 pkt 2 w związku z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach. Z momentem oddania do użytkowania omawianego odcinka drogi i zmiany kategorii drogi na drogę gminną, organem właściwym w sprawach o zajęcie pasa drogowego stał się bowiem nowy zarządca.

3. Część oznakowania poziomego i pionowego znajdującego się na poddanych oględzinom odcinkach starodroży była rozmieszczona w sposób niezgodny z planami liniowego oznakowania, bądź informacjami zamieszczonymi w książkach dróg, nie spełniała wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie znaków oraz wykazywała ślady zużycia i była słabo widoczna, tj.:
- znak D-1⁵⁰, tabliczka T-6⁵¹ oraz znak A-7⁵² – oznakowanie nieczytelne;
 - oznakowanie poziome: P-8b, P-8a, P-10⁵³, P-10, P-8d, P-8b⁵⁴, P-8e, P-8d⁵⁵ – słabo widoczne, wytarte;
 - znak sygnalizacji pulsacyjnej⁵⁶ – nieprawidłowo działający (nienadający sygnałów świetlnych);
 - brakujące w stosunku do informacji zawartych w książkach dróg znaki w ciągu ul. Krzywej: D-1 (km 0+010), D-6 (km 0+047), P-10 (km 0+048), D-6 (km 0+163), P-10 (km 0+164) oraz ul. Kilińskiego: D-23 (km 0+070), D-1 (km 0+080), B-36 (km 0+101), B-36 km (0+107), A-7 (km 0+107), D-1 (km 0+130), A-7, D-2 (km 0+170);

⁴⁹ Lex nr 1601229.

⁵⁰ Znak na ul. Kieleckiej w okolicach skrzyżowania z ul. Ogrodową.

⁵¹ Znak na ul. Pińczowskiej w km 0+311.

⁵² Znak na ul. Krzywej w km 0+180.

⁵³ Znaki na ul. Pińczowskiej w km 0+242 oraz km 0+250.

⁵⁴ Znak na ul. Krzywej w km 0+004 oraz km 0+185.

⁵⁵ Znak na ul. Kilińskiego w km 0+155.

⁵⁶ Znak na ul. Kieleckiej w okolicach skrzyżowania z ul. Jana Pawła II.

- oznakowanie niewynikające z planów liniowych oznakowania na ul. Pińczowskiej: dwa znaki D-23, znak E-1, znak F- 6, F-10, tablice U-3a i U-3b, znaki poziome koloru żółtego: P-15, P-16, P-12 oraz na ul Partyzantów znak C-16/C-13. Powyższe mogło wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.
(dowód: akta kontroli str. 371-380)

Naczelnik Wydziału Inwestycji wyjaśniła, że przyczyną powyższego były w głównej mierze efekty normalnego ruchu kołowego odbywającego się na przedmiotowych ulicach powodującego sukcesywne ścieranie oznakowania. Braki w oznakowaniu pionowym spowodowane były natomiast aktami wandalizmu oraz normalnym zużyciem materiałów (zmienne warunki pogodowe oraz upływający czas). Odnośnie oznakowania niewynikającego z projektów organizacji ruchu Naczelnik wyjaśniła, że oznakowanie to pozostało po zakończeniu inwestycji obwodnicy południowej Jędrzejowa i jest powiązane z projektem organizacji ruchu planowanego zadania inwestycyjnego dotyczącego rewitalizacji Placu Kościuszki. Ponadto, śladowe oznakowanie poziome w kolorze żółtym pozostało po tymczasowej organizacji ruchu, który obowiązywał w trakcie budowy obwodnicy południowej Jędrzejowa.
(dowód: akta kontroli str. 893)

Ocena częściowa

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

3. Nadzór nad komórkami i jednostkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, nadzór nad działalnością Wydziału Inwestycji oraz Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami należał w kontrolowanym okresie do Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 107-180)

Zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie określono w zarządzeniu Nr 115/2011 Burmistrza z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Jędrzejowie i jednostkach organizacyjnych gminy Jędrzejów oraz zasad jej koordynacji. Zgodnie z zapisami załącznika nr 1 do ww. zarządzenia *Organizacja kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Jędrzejowie i jednostkach organizacyjnych gminy Jędrzejów oraz zasady jej koordynacji*, koordynację kontroli zarządczej sprawuje Skarbnik Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 25-32)

W okresie objętym kontrolą Skarbnik Gminy sporządzając analizę ryzyka w Urzędzie, nie zidentyfikowała ryzyka, związanego z zarządzaniem drogami, w tym przejętym starodrożem (utrzymaniem, prowadzeniem ewidencji, wydawaniem decyzji). W ramach niniejszej kontroli w obszarach dotyczących zarządzania i utrzymania odcinkami starodroży 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. 33-47)

W ramach realizacji zadań audytowych na lata 2014-2017, przed rozpoczęciem każdego roku, sporządzano plany audytu wewnętrznego na poszczególne lata. Przed sporządzeniem planów audytu audytor wewnętrzny nie sporządził analizy ryzyka występującego w działalności kontrolowanej jednostki. Nie sporządzono sprawozdań z realizacji zadań audytowych za lata 2014-2016.⁵⁷

Kwestie związane z organizacją ruchu i utrzymaniem starodroży w kontrolowanym okresie nie były objęte kontrolą wewnętrzną oraz audytem wewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 44- 61, 96)

⁵⁷ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce nie upłynął termin na sporządzenie sprawozdania z wykonywania planu audytu za 2017 r.

Sprawy organizacji ruchu na starodrożach nie były przedmiotem ocen organu nadzorującego zarządzanie ruchem na drogach (Wojewody Świętokrzyskiego) lub rozstrzygnięć tego organu w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 103-106, 894)

Do Urzędu nie wpłynęły skargi od obywateli dotyczące utrzymania i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu na starodrożach.

(dowód: akta kontroli str. 62-76)

W kontrolowanym okresie na posiedzeniach komisji Rady Miasta rozpatrywano 19 wniosków/zapytań/interpelacji radnych gminy Jędrzejów w sprawie starodroży. Jedna interpelacja (nr 96 z dnia 14 czerwca 2014 r.) dotyczyła problemów mieszkańców wynikających z nieuregulowania stanu prawnego gruntów pod starodrożami, podczas realizacji zamierzeń inwestycyjnych na działkach przyległych do starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 77-95, 97-102)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Audytor wewnętrzny przed przygotowaniem planu audytu wewnętrznego na lata 2014-2017 nie sporządzał analizy ryzyka występującego w działalności Urzędu. Zgodnie z art. 283 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, kierownik komórki audytu wewnętrznego przygotowuje w porozumieniu z kierownikiem jednostki na podstawie analizy ryzyka plan audytu na następny rok.

Audytor wewnętrzny Grzegorz Palacz wyjaśnił, że nie przeprowadzał analizy ryzyka do planów audytu na lata 2014-2017 ponieważ w planach tych występują priorytety Burmistrza Miasta Jędrzejowa.

(dowód: akta kontroli str. 96)

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Zdaniem NIK, fakt zaplanowania działań do realizacji w poszczególnych latach zgodnie z oczekiwaniami Burmistrza nie zwalnia audytora wewnętrznego z identyfikowania ryzyk w bieżącym funkcjonowaniu Urzędu.

2. Audytor wewnętrzny pomimo obowiązku wynikającego z art. 283 ust. 5 ustawy o finansach publicznych nie sporządził do końca stycznia lat 2015-2017 sprawozdań z wykonania planu audytu odpowiednio za lata 2014, 2015 i 2016.

(dowód: akta kontroli str. 61)

Audytor wewnętrzny Grzegorz Palacz wyjaśnił: *sprawozdania z wykonania planu audytu za lata 2014-2016 nie były wykonywane w formie pisemnej tylko w formie ustnej ponieważ audytów wewnętrznych wykonywano mało. Urząd Miejski w Jędrzejowie nie jest dużą jednostką (Ministerstwa, duże urzędy, korporacje) oszczędność papieru (drzew).*

(dowód: akta kontroli str. 341)

3. Burmistrz nie zapewnił funkcjonowania w Urzędzie w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania starodrożami.

(dowód: akta kontroli str. 118, 267-270, 344-368, 371-421, 422-666, 774-783, 800-874, 891-894, 916)

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 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 i procedurami wewnętrznymi oraz skuteczności i efektywności działania.

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

Skarbnik Bożena Ciepluch wyjaśniła: *Realizacja kontroli zarządczej polegała na regularnym monitorowaniu stanu starodroży przez etatowych pracowników Urzędu.*

W przypadku stwierdzenia stanów nawierzchni mogących stanowić zagrożenie dla ruchu drogowego wykonywano drobne naprawy i remonty. Działania te stanowiły ochronę zasobów majątkowych (ulic) Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 785)

W związku z powyższymi wyjaśnieniami należy stwierdzić, że NIK nie kwestionuje faktu wykonywania kontroli zarządczej w Urzędzie. Zwraca jednak uwagę, że kontrola ta nie była w pełni skuteczna i efektywna, o czym świadczą stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

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 Kontroli⁵⁸, wnosi o:

1. Założenie książki drogi dla odcinka ul. Kieleckiej oraz prowadzenie dzienników objazdu przejętych odcinków starodroży.
2. Prowadzenie okresowych kontroli stanu technicznego starodroży, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy – Prawo budowlane oraz kontroli określonych w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach.
3. Opracowanie projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, zgodnie z wymogami art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o drogach.
4. Zaktualizowanie informacji o sieci dróg zarządzanych przez Burmistrza przekazanych do GDDKiA o dane dotyczące starodroży.
5. Kontynuowanie działań mających na celu ujawnienie w ewidencji gruntów i budynków oraz księgach wieczystych prawa własności gminy Jędrzejów odnośnie gruntów pod przejętymi starodrożami.
6. Dokonanie wyceny działek gruntu zajętych pod odcinki starodroży oraz przejętych dróg jako obiektu budowlanego i ujęcie ich w ewidencji księgowej.
7. Uregulowanie spraw związanych z umieszczonymi w pasie drogowym starodroży urządzeniami niezwiązanymi z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w tym opłat z tego tytułu należnych gminie Jędrzejów.
8. Dostosowanie oznakowania pionowego do wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie znaków, uzupełnienie braków w oznakowaniu pionowym i poziomym, zapewnienie jego pełnej widoczności oraz opracowanie brakujących projektów organizacji ruchu dla starodroży.
9. Zapewnienie prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie zgodnie z wymogami ustawy o finansach publicznych, w szczególności dokonywanie wymaganej analizy ryzyka oraz sporządzania sprawozdań z wykonania planu audytu.
10. Zapewnienie funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie zarządzania starodrożami i ich utrzymania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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

Kielce, 23 lutego 2018 r.

Kontrolerzy
Krzysztof Wilkosz
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis

Krzysztof Kopeć
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis