



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.016.03.2017
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

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.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2017 oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Jan Woźniak, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKI/103/2017 z dnia 28 listopada 2017 r. 2. Krzysztof Kopeć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/104/2017 z dnia 28 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej (dalej: ZDP), ul. Konarskiego 20, 26-100 Skarżysko-Kamienna.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Czyż, Dyrektor ZDP. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	ZDP prawidłowo wykonywał zadania zarządcy drogi dotyczące organizacji ruchu i utrzymania przejętych w zarząd odcinków „starego” przebiegu dróg krajowych nr 7 i 42 (dalej również odcinki starodroży, starodroża). Dla przejętych odcinków starodroży zostały założone książki drogi, a dokumenty ewidencyjne dla tych odcinków prowadzone były rzetelnie. Pracownicy ZDP przeprowadzali kontrole stanu tych dróg i obiektów mostowych zlokalizowanych w ich ciągu, zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² (dalej: ustawa o drogach) oraz kontrole okresowe, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³. ZDP we współpracy z właściwymi komórkami Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej podjął działania w celu ujawnienia w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków prawa własności przysługującego powiatowi skarżyskiemu do działek gruntu zajętych pod przejęte odcinki starodroży, a także trwałego zarządu do tych gruntów wykonywanego przez ZDP. Działania te dotychczas nie były jednak skuteczne. W ZDP nie dokonano wyceny przejętych w zarząd gruntów i obiektów budowlanych w postaci odcinków dróg oraz nie wykazano ich w ewidencji księgowej. Ponadto po przejęciu w zarząd starodroży nie wydano wszystkich decyzji zezwalających właścicielom urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego na ich umieszczenie w pasie drogowym starodroży i określających wysokość opłaty z tego tytułu. Decyzje takie zostały wydane dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK, poza decyzją dla jednej osoby fizycznej.
--------------	--

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

Dyrektor ZDP nie wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie numeru drogi dla przejętych odcinków starodroży.

Organizacja ruchu na przejętych odcinkach starodroży opierała się na projekcie stałej organizacji ruchu, zatwierdzonej przez Wydział Komunikacji i Transportu Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej, przekazanej ZDP przez Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna wraz z pozostałą dokumentacją dotyczącą starodroży.

Nawierzchnia starodroży była w stanie zadowalającym⁴, za wyjątkiem odcinka ul. Krakowskiej (od łącznicy drogi krajowej nr 7 w kierunku południowym do placu do zawracania). Na odcinku tym występowały liczne ubytki i spękania nawierzchni, które mogły wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Na zagrożenie bezpieczeństwa ruchu mógł wskazywać również stan obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągu kontrolowanych dróg, w szczególności brak barier drogowych oraz nienormatywne wyniesienie krawężników.

Oznakowanie pionowe na ww. odcinkach dróg było zgodne z wymogami rozporządzenia 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 drogach⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie znaków), kompletne i sprawne, za wyjątkiem trzech znaków ostrzegawczych pozbawionych czerwonej obwódki oraz tablic prowadzących U-3a oraz U-3b umieszczonych na jednym z łuków drogi.

W okresie objętym kontrolą w ZDP nie zidentyfikowano ryzyka dotyczącego zagadnień związanych z zarządzaniem drogami, w tym przejętymi odcinkami starodroży. Dyrektor ZDP nie zapewnił funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania starodrożami, o czym świadczą stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach, Zarząd Powiatu Skarżyskiego jako zarządca dróg powiatowych wykonywał swoje obowiązki przy pomocy utworzonej jednostki organizacyjnej, tj. ZDP (jednostka budżetowa powiatu skarżyskiego). Zgodnie ze statutem⁶, ZDP pełnił funkcję zarządu drogi w odniesieniu do dróg powiatowych przebiegających przez teren powiatu skarżyskiego w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, zgodnie z ww. ustawą.

(dowód: akta kontroli str. 87-95)

ZDP administrował siecią dróg powiatowych o łącznej długości 186 km i 608 m w latach 2015 – 2016 oraz 184 km i 808 m w 2017 r. Od 28 grudnia 2015 r. ZDP przejął zarządzanie następującymi odcinkami dróg w Skarżysku-Kamiennej:

- ul. Legionów – od ul. Krakowskiej do ul. Prostej o długości 1.123 m;
- ul. Krakowskiej – od ul. Legionów do ul. Jana Pawła II o długości 440 m;
- ul. Krakowskiej – od łącznicy drogi krajowej nr 7 w kierunku południowym do placu do zawracania o długości 437 m.

⁴ Ocena stanu nawierzchni według skali stan dobry, zadowalający, niezadowalający, zły:

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

⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

⁶ Statut przyjęty uchwałą Nr 57/XI/2007 Rady Powiatu Skarżyskiego z dnia 31 maja 2007 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej, zmieniony uchwałą Nr 332/XLIV/2013 Rady Powiatu Skarżyskiego z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany statutu Zarządu Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej.

Ww. odcinki stanowiły wcześniej ciąg dróg krajowych nr 7 oraz nr 42. Zarząd starodrożami został przejęty przez ZDP po tym jak ww. odcinki zostały pozbawione kategorii dróg wojewódzkich i zaliczone do kategorii dróg powiatowych⁷ (od 28 grudnia 2015 r.). W okresie poprzedzającym, ww. odcinki po oddaniu do użytkowania odcinka drogi ekspresowej nr 7 z dniem 18 stycznia 2006 r. (węzeł drogowo-kolejowy w Skarżysku-Kamiennej w ciągu drogi krajowej nr 7) oraz drogi krajowej nr 42 z dniem 22 stycznia 2008 r. (budowa przełożenia drogi krajowej nr 42 w Skarżysku-Kamiennej, II etap), na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach (w brzmieniu obowiązującym do 8 lipca 2015 r.) zostały pozbawione dotychczasowej kategorii i zaliczone do kategorii dróg gminnych, a zarząd drogą od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach (dalej: GDDKiA) przejął Prezydent Miasta Skarżysko-Kamienna. Rada Miasta Skarżyska-Kamiennej wykorzystując możliwość jaką wprowadził art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych⁸, pozbawiła ww. odcinek drogi kategorii drogi gminnej. Odcinki te, z mocy prawa, zaliczone zostały do kategorii dróg wojewódzkich⁹ (od 24 września 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 97)

W okresie od 24 września do 28 grudnia 2015 r. odcinki te faktycznie pozostawały bez zarządcy. Z informacji uzyskanych ze Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Kielcach (dalej: ŚZDW) wynika, że jednostka ta w powyższym okresie nie zarządzała ww. odcinkami dróg i nie zostały one objęte zimowym utrzymaniem.

(dowód: akta kontroli str. 302)

Po przejęciu przez ZDP w zarząd starodroży otrzymały one następujące numery ewidencyjne:

- P0020602610000 – odcinek ul. Legionów od ul. Krakowskiej do ul. Prostej;
- P0020622610000 – odcinek ul. Krakowskiej od ul. Legionów do ul. Jana Pawła II;
- P0020612610000 – odcinek ul. Krakowskiej od łącznicy drogi krajowej nr 7 w kierunku południowym do placu do zawracania.

ZDP nie wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie numeru drogi dla przejętych odcinków starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 23-86)

Przekazanie dokumentacji dotyczącej zarządzania starodrożami nastąpiło 10 lutego 2016 r. Dokumentacja została dostarczona przez Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna. Przekazanie to było poprzedzone pismem członka Zarządu Powiatu Skarżyskiego z dnia 2 lutego 2016 r.¹⁰ do ŚZDW. W ww. piśmie zwrócono się o protokolarnie przekazanie zarządu nad starodrożami wraz z przesłaniem następującej dokumentacji: książki dróg, decyzji na lokalizację w pasie drogowym urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi, decyzji na lokalizację zjazdów, uzgodnień dotyczących usytuowania ogrodzeń od strony drogi, dokumentacji obiektów mostowych i przepustów, decyzji na umieszczenie urządzeń w pasie drogowym (wygaszonych), dokumentacji dotyczącej pomiarów natężenia ruchu drogowego na przejazdach kolejowych, projektów stałej organizacji ruchu oraz innych informacji związanych z tymi drogami.

⁷ Na mocy uchwały nr XVII/253/15 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinków ulic Legionów i Krakowskiej w Skarżysku-Kamiennej, które zostały zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich na podstawie art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Woj. Św. poz. 3893).

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 870. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, rada gminy, w terminie 90 dni od wejścia w życie niniejszej ustawy może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi gminnej odcinek drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Odcinek drogi, o którym mowa w ust. 1, zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.

⁹ Uchwała nr XIII/103/2015 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 3 września 2015 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej niektórych dróg na terenie miasta Skarżyska-Kamiennej, które zostały zaliczone do kategorii dróg gminnych na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

¹⁰ Znak: ZDP-SU.4100.1.2016.IP.

W odpowiedzi ŚZDW poinformował, że w uzgodnieniu z ZDP cała dokumentacja dotycząca starodroży została przekazana pismem znak: WDT.720.1.11.2015.MS przez Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna.

(dowód: akta kontroli str. 18-22)

Dokumenty ewidencyjne starodroży prowadzone były zgodnie z rozporządzeniem 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 tunelom¹¹ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji). Wpisy do książki drogi były dokonywane przez osoby upoważnione, wymienione w tabeli nr 1 wypełnionej zgodnie ze wzorem określonym w ww. rozporządzeniu. W książkach dróg odnotowano wszystkie wymagane informacje.

(dowód: akta kontroli str. 23-86)

We wrześniu 2016 r. wykonano pomiary natężenia ruchu drogowego na przejazdach kolejowych przecinających odcinki starodroży. Średnie natężenie ruchu pojazdów mechanicznych i rowerów wynosiło 5.590 pojazdów na dobę na skrzyżowaniu z linią kolejową w ciągu ul. Krakowskiej w km 0+570 oraz 7.524 pojazdów na dobę na skrzyżowaniu z linią kolejową w ciągu ul. Legionów w km 0+276.

(dowód: akta kontroli str. 100-105)

Stosownie do § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹², w ZDP sporządzano informacje o sieci dróg publicznych będących w ich zarządzie i przekazywano GDDKiA w wyznaczonym terminie, tj. do końca pierwszego kwartału (według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego). Ww. sprawozdania zawierały informacje odnośnie przejętych odcinków starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 106-114)

ZDP wywiązywał się z obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, dotyczącego prowadzenia okresowych kontroli stanu przejętych starodroży i drogowych obiektów inżynierskich oraz obowiązku, określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, poddawania ich kontroli okresowej (co najmniej raz w roku), polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego. Kontrole okresowe starodroży przeprowadzono we wrześniu 2016 r. i w październiku 2017 r. Kontrole przeprowadziła osoba posiadająca uprawnienia budowlane o specjalności drogowej, zgodnie z wymogami art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

ZDP po przejęciu zarządu starodrożem nie przeprowadził kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane¹³.

W czerwcu 2017 r. przeprowadzono przegląd rozszerzony dwóch obiektów mostowych znajdujących się w ciągu starodroży, tj. mostu przez rzekę Bernatka na ul. Legionów w km 0+347 oraz mostu przez rzekę Kamienna w km 1+029. Przegląd rozszerzony spełniał wymagania okresowych kontroli, określone w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 115-152, 500-542)

Z informacji uzyskanej w toku kontroli od organu zarządzającego ruchem (Starosty Skarżyskiego) wynika, że na objętym kontrolą starodrożu były prowadzone kontrole, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁴. Zgodnie z ww. przepisem, organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na sześć miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

¹² Dz. U. Nr 67, poz. 583.

¹³ Kontrola prowadzona co najmniej raz na 5 lat, polegająca na sprawdzeniu stanu technicznego drogi, przydatności do dalszego użytkowania, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. Kontrole na przejętych odcinkach starodroży przeprowadzono od 9 do 30 maja oraz od 4 do 29 października 2016 r., a także od 14 do 29 maja 2017 r. W protokole kontroli przeprowadzonej w październiku 2016 r. wskazano potrzebę wymiany, w miarę możliwości finansowych, drogowskiego E-3 (Mirzec) umiejscowionego na ul. Niepodległości przy skrzyżowaniu z ul. Legionów (zły stan tarczy znaku i mocowania) oraz znaku A-1 zlokalizowanego na ul. Krakowskiej przed estakadą (niewidoczne czerwone obrzeża znaku).

(dowód: akta kontroli str. 373)

ZDP w okresie objętym kontrolą nie prowadził budowy, przebudowy bądź remontu starodroży. Wysokość środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie starodroży wyniosła 2,42 tys. zł w 2016 r. oraz 2,25 tys. zł w 2017 r., co stanowiło odpowiednio 0,6% i 0,5% środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie dróg zarządzanych przez ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 97-99)

Zgodnie z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach, w ZDP opracowano projekt *Planu rozwoju sieci dróg powiatowych na terenie powiatu skarżyskiego na lata 2017-2021* oraz projekt planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. W ww. dokumentach nie przewidziano inwestycji na przejętych odcinkach starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 263-275)

Stan zatrudnienia w ZDP w okresie pełnienia funkcji zarządcy starodroży wynosił 26 osób w 2016 r., w tym 12 robotników drogowych oraz 24 osoby w 2017 r., w tym siedmiu robotników drogowych. Kierownik służby liniowej ZDP oraz Dyrektor ZDP, posiadali wykształcenie kierunkowe o specjalizacji drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 156-157, 387-390)

Przejęte w zarząd przez ZDP odcinki starodroży znajdowały się na działkach o nr: 5/1, 5/3, 143/6, 265/5, 143/8, 143/10, 143/11, 143/12, 50/1, 143/2, 143/3, 143/4, 195/2, 182/1, 182/2, 182/3, 194, 193, 183/1, 183/2, 183/3.

ZDP w styczniu 2017 r. rozpoczął we współpracy z Urzędem Miasta Skarżysko-Kamienna oraz Wydziałem Geodezji i Kartografii, Katastru Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej działania mające na celu ujawnienie w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków prawa własności przysługującego powiatowi skarżyskiemu do działek gruntu zajętych pod przejęte odcinki starodroży, a także trwałego zarządu do tych gruntów wykonywanego przez ZDP. W maju 2017 r. doszło m.in. do dwóch spotkań, w tym jednego „na gruncie”, dotyczących regulacji stanów prawnych ul. Legionów i ul. Krakowskiej. Podjęte działania dotychczas nie były jednak skuteczne.

Według ewidencji gruntów i budynków (stan na 15 grudnia 2017 r.) działki nr 5/1, 143/6, 143/8, 183/1, 183/2 stanowiły własność Skarbu Państwa i znajdowały się w zarządzie GDDKiA. W przypadku działek nr 50/1, 143/2, 143/3, 143/4 wskazano własność Skarbu Państwa i zarząd ZDP. Sposób ujawnienia w ewidencji pozostałych działek przedstawiał się następująco:

- 5/3 (Skarb Państwa – posiadanie, GDDKiA – zarząd),
- 265/5 (Skarb Państwa – własność, Skarb Państwa – użytkowanie),
- 143/10, 143/12, 195/2, 182/3, 182/1, 194, 183/3 (ZDP – władanie),
- 143/11 (Skarb Państwa – własność, RZGW – trwały zarząd – wody płynące),
- 182/2 (Skarb Państwa – właściciel, PKP – użytkownik wieczysty),
- 193 (Skarb Państwa – posiadacz samoistny, PKP użytkowanie).

Działki o numerach: 50/1, 143/2, 143/3, 143/4 posiadały urzędzoną księgę wieczystą, w której w kolumnie właściciel/użytkownik wieczysty/uprawniony dla działki o nr 50/1 wpisano starosta skarżyski wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, dla działek o nr 143/2, 143/3, 143/4 Skarb Państwa – starosta skarżyski wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej.

(dowód: akta kontroli str. 158-197)

Z informacji uzyskanej od Starosty Skarżyskiego wynikało, że dla działek nr: 143/11, 182/2, 193 i 183/1 regulacja stanu prawnego była zbędna, ponieważ działka nr 143/11 była zajęta pod koryto rzeki Kamienna, działki nr 182/2 i 193 pod tory kolejowe, natomiast działka nr 183/1 – pod drogę krajową. Ww. działkami władaly odpowiednie jednostki: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie, Polskie Koleje Państwowe S.A. oraz GDDKiA.

W stosunku do pozostałych działek Starosta poinformował: *W odniesieniu do działek: nr 143/10, 143/12, 50/1, 143/4, 143/3, 143/2, 195/2, 182/3, 182/1, 194 oraz 183/3 na podstawie ostatecznej decyzji Starosty Skarżyskiego z dnia 21.08.2017 r. znak: GG-III.6620.1.43.2017, wydanej na wniosek Gminy Skarżysko-Kamienna – wcześniejszego zarządcy przedmiotowych dróg, zostały wprowadzone zmiany w ewidencji gruntów i budynków polegające na wykreśleniu Gminy Skarżysko-Kamienna jako właściciela działek: nr 143/10, 143/12, 50/1, 143/4, 143/3, 143/2, 195/2, 182/3, 182/1, 194 oraz 183/3.*

W trakcie ww. postępowania administracyjnego ustalono, iż Gmina Skarżysko-Kamienna nie posiada tytułu prawnego do przedmiotowych działek, zatem zasadne było jej wykreślenie z rejestru. W wyniku ww. decyzji w rejestrze ewidencji gruntów i budynków wpisano w stosunku do działek numer 143/10, 143/12, 195/2, 182/3, 182/1, 183/3, 194 jako władającego (na zasadach samoistnego posiadania) Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej. Ww. wpisy zostały uzasadnione tym, iż działki te mają nieuregulowany stan prawny oraz zgodnie z uchwałą nr XVII/253/15 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 27 listopada 2015 r. przedmiotowe działki jako pasy drogowe ulicy Krakowskiej i Legionów zostały zaliczone do kategorii dróg powiatowych. Natomiast Zarząd Dróg Powiatowych jest jednostką, która zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz ze swoim statutem wykonuje obowiązki zarządcy drogi w odniesieniu do dróg powiatowych w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg. Należy wskazać, iż zgodnie z § 10 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2016 r. poz. 1034 ze zm.) w przypadku gruntów o nieustalonym właścicielu w ewidencji wykazuje się dane osób i jednostek organizacyjnych, które tymi gruntami władają na zasadach samoistnego posiadania.

Odnosnie działek nr 50/1, 143/4, 143/3, 143/2 w rejestrze ewidencji gruntów i budynków, na podstawie decyzji Starosty Skarżyskiego z dnia 21.08.2017 r., znak: GG-III.6620.1.43.2017 wpisano Skarb Państwa jako właściciela, a Zarząd Dróg Powiatowych jako zarządcę. Ww. zmianę uzasadnia fakt, iż działki te mają uregulowany stan prawny w księgach wieczystych na rzecz Skarbu Państwa (KII R/00024606/4 – działka numer 50/1, KII R/00022894/5 – działki numer: 143/4, 143/3, 143/2). Wskazuje się, iż ujawniony zarząd ZDP w stosunku do ww. działek w ewidencji gruntów nie jest tożsamy z trwałym zarządem, gdyż w trwałe zarząd na rzecz Zarządu Dróg Powiatowych mogą być oddane tylko grunty będące własnością Powiatu Skarżyskiego. Zapis ten wynika z § 11 ust. 1 pkt 1 ppkt b rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, który wskazuje, iż w ewidencji gruntów oprócz właściciela wykazuje się również jednostki organizacyjne sprawujące m.in. zarząd. W związku z tymi, iż działki zajęte są pod drogę powiatową to jako zarządcę należało w ewidencji gruntów ujawnić ZDP. Zatem zapis w ewidencji gruntów i budynków dotyczący ww. działek ujawniający własność Skarbu Państwa i Zarządu Dróg Powiatowych jest prawidłowy.

Starosta Skarżyski prowadząc ewidencję gruntów i budynków rejestruje jedynie stany prawne w oparciu o określone dokumenty i nie może samodzielnie rozstrzygać w kwestii uprawnień objętych tymi dokumentami. Zatem ewidencja gruntów jest zbiorem informacji, a rejestr gruntów jest wyłącznie odzwierciedlaniem danych wynikających z przedłożonych organowi dokumentów i stąd też ma on charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Oznacza to, że nie kształtuje nowego stanu prawnego, a jedynie potwierdza stan prawny zaistniały wcześniej. Zgodnie z utrwalonym już w orzecznictwie poglądem, ewidencja gruntów pełniąc funkcje informacyjno-techniczne, nie rozstrzyga sporów o prawa do gruntów, ani nie nadaje tych praw. Rejestruje jedynie stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne organy, a zmiany danych w ewidencji gruntów można dokonać tylko w oparciu o decyzje

administracyjne, orzeczenia sądowe lub akty notarialne, w których zawarte są dane objęte ewidencją gruntów.

Wyżej opisana zmiana porządkująca zapisy w rejestrze ewidencji gruntów i budynków wynikająca z decyzji Starosty Skarżyskiego z dnia 21.08.2017 r., znak: GG-III.6620.1.43.2017 pozwala na podjęcie dalszych działań zmierzających do uzyskania przez Powiat Skarżyski decyzji potwierdzających nabycie własności do przedmiotowych działek.

Nadmienia się, że tutejszy Wydział Geodezji w odniesieniu do działek nr 50/1, nr 143/4, nr 143/3, nr 143/2 planuje w I kwartale 2018 r. przygotować i złożyć w imieniu Zarządu Powiatu Skarżyskiego odpowiednie wnioski do Wojewody Świętokrzyskiego o wydanie, na podstawie art. 64 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, decyzji dotyczących przekazania na rzecz Powiatu Skarżyskiego prawa własności mienia Skarbu Państwa, służącego do realizacji zadań własnych Powiatu.

W odniesieniu do działek nr 143/10, 143/12, 195/2, 182/3, 182/1, 183/3 i 194 zostanie przeprowadzona analiza stanu prawnego, która wykaże kto i na podstawie jakiego dokumentu jest właścicielem przedmiotowych działek oraz umożliwi wybranie dalszego toku postępowania zmierzającego do nabycia ww. działek na rzecz Powiatu Skarżyskiego.

Działki nr 143/6 i 5/1 leżące w ciągu ul. Legionów na wniosek Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad zostały przekazane decyzją Starosty Skarżyskiego z dnia 29.12.2004 r. znak: GG.II.7012-1/2/2004 w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Do dnia dzisiejszego GDDKiA nie wystąpiła z wnioskiem do Starosty Skarżyskiego o wygaszenie trwałego zarządu. Przekazanie przedmiotowych działek nr 143/6 i 5/1 w trwały zarząd stanowi przeszkodę do podjęcia próby uregulowania przedmiotowych działek na rzecz Powiatu Skarżyskiego. Dopiero po wygaszeniu trwałego zarządu w odniesieniu do działek nr 143/6 i 5/1 będzie możliwe podjęcie czynności zmierzających do uzyskania dokumentu potwierdzającego nabycie przez Powiat Skarżyski własności przedmiotowych działek.

W odniesieniu do działek na 143/8, 183/2, 5/3 i 265/5 z uwagi na obecne zapisy w ewidencji gruntów i budynków koniecznym jest ustalenie czy zostały wydane dokumenty potwierdzające komu przysługuje tytuł własności do przedmiotowych działek. Następnie będzie możliwe podjęcie próby uregulowania ww. działek na rzecz Powiatu Skarżyskiego.

Dodać należy, że regulacja stanu prawnego przedmiotowych dróg jest procesem długotrwałym i skomplikowanym, wymagającym szczegółowego przeanalizowania zapisów w rejestrach gruntów i budynków jak również dokumentów znajdujących się w zasobach ewidencji gruntów i budynków miasta Skarżyska-Kamiennej w odniesieniu do każdej z działek osobno. Złożenie stosownych wniosków przez Zarząd Powiatu Skarżyskiego będzie możliwe po odnalezieniu dokumentów potwierdzających komu przysługuje prawo własności do przedmiotowych działek oraz skompletowaniu odpowiednich wniosków o uregulowanie stanu prawnego.

Starosta podkreślił również, że regulacja stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi powiatowe jest procesem długotrwałym i pracochłonnym. Tutejszy Wydział Geodezji w imieniu Zarządu Powiatu Skarżyskiego przed podjęciem próby uregulowania działek zajętych pod drogi powiatowe na rzecz Powiatu Skarżyskiego musi przeprowadzić szczegółową analizę stanu prawnego poszczególnych działek, która wykaże kto i na podstawie jakiego dokumentu jest właścicielem działki oraz ustalić na podstawie jakich przepisów prawa Powiat Skarżyski może nabyć tytuł własności do przedmiotowych nieruchomości. Dopiero po dokonaniu analizy stanu prawnego mogą zostać przygotowane i złożone stosownie wnioski o uregulowanie stanu prawnego działek na rzecz Powiatu Skarżyskiego.

Ponadto Starosta poinformował, że przekazanie w trwały zarząd na rzecz Zarządu Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej ww. nieruchomości, o które wnioskował zarządca drogi w dniu 28.02.2017 r. i w dniu 10.03.2017 r. będzie możliwe dopiero po uzyskaniu przez Zarząd Powiatu Skarżyskiego ostatecznych decyzji orzekających o nabyciu przedmiotowych działek przez Powiat Skarżyski, o czym Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej został poinformowany pismem z dnia 19.04.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 373-376)

Przejęte w zarząd działki gruntu pod starodrożami oraz droga jako obiekt budowlany nie zostały ujęte w ewidencji księgowej ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 466-499)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor ZDP nie wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie numeru drogi dla przejętych w zarząd odcinków starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 96)

Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy o drogach oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji, każda droga powinna mieć nadany numer. Numer drodze powiatowej nadaje, stosownie do art. 10 ust. 7 pkt 2 ww. ustawy, zarząd województwa, który również prowadzi rejestr numerów nadanych drogom powiatowym i gminnym (§ 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji). Zgodnie z § 18 ust. 3 tego rozporządzenia, aktualizowania rejestru numerów nadanych drogom zarząd województwa dokonuje na wniosek właściwego zarządcy drogi.

Dyrektor ZDP wyjaśnił: *Od czasu przejęcia ulicy Krakowskiej i Legionów trwa regulacja stanów prawnych działek zajętych pod pasy drogowe tych ulic. W tym też okresie GDDKiA ze względu na dużą ilość kolizji przystąpiła do projektowania przebudowy skrzyżowania drogi krajowej Nr 42 (ul. Jana Pawła II) z ul. Krakowską. Przebudowa realizowana była w oparciu o system Projektuj i wybuduj, co do chwili uzyskania pozwolenia na budowę uniemożliwiało określenie ilości oraz wielkości działek zajętych pod jej przebudowę. Dopiero po zakończeniu przebudowy skrzyżowania przez GDDKiA w roku 2018 oraz zakończeniu regulacji stanów prawnych zamierzaliśmy wystąpić o nadanie numeru drogi ze względu na powstałe problemy z określeniem jej przebiegu oraz wskazania działek po których będzie przebiegała. Informuję jednocześnie, że porozumienie w sprawie ustalenia granic zarządu drogowego na terenie miasta Skarżysko-Kamienna dla ul. Legionów zostało zakończone podpisaniem porozumienia w dniu 21 czerwca 2017 r.*

(dowód: akta kontroli str. 307-308)

Zdaniem NIK, działania o jakich mowa w złożonych wyjaśnieniach nie mogły uzasadniać zwłoki w wystąpieniu z wnioskiem o nadanie numeru drogi. Przebieg przejętych w zarząd odcinków starodroży z dniem 29 grudnia 2015 r. był znany i określony m.in. w książce drogi.

2. W ZDP nie dokonano wyceny przejętych w zarząd gruntów zajętych pod odcinki starodroży i obiektu budowlanego w postaci drogi powiatowej oraz nie ujęto ich w ewidencji księgowej, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵. 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

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.

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. 158-197)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że przyczyną powyższego było nieprzekazanie przez Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna dokumentów potwierdzających wartość przekazanego majątku trwałego oraz nieuregulowany stan prawny działek znajdujących się w pasie drogowym przejętych w zarząd odcinków starodroży oraz brak możliwości określenia ich długości z uwagi na budowę ronda turbinowego przez GDDKiA. Dyrektor ZDP dodał, że ujęcie przejętych starodroży w ewidencji nastąpi po uregulowaniu stanu prawnego ww. działek.

(dowód: akta kontroli str. 307, 396)

Zdaniem NIK przytoczone w wyjaśnieniach okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla naruszenia obowiązujących przepisów w zakresie rachunkowości. W szczególności działki gruntu pod przejętymi odcinkami starodroży znajdowały się we władaniu (zarządzie) ZDP, a zatem były kontrolowanymi przez tę jednostkę aktywami, co rodziło obowiązek ujęcia ich w ewidencji księgowej, niezależnie od tego, że prawo własności powiatu skarżyskiego do tych działek i wykonywanie trwałego zarządu nimi przez ZDP nie zostały ujawnione w księdze wieczystej i ewidencji gruntów i budynków.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę zintensyfikowania przez ZDP działań mających na celu ujawnienie w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków prawa własności przysługującego powiatowi skarżyskiemu do działek gruntu zajętych pod przejęte odcinki starodroży, a także trwałego zarządu do tych gruntów wykonywanego przez ZDP. W nawiązaniu do przytoczonej wyżej informacji Starosty Skarżyskiego dotyczącej regulowania stanu prawnego działek gruntu pod starodrożami, NIK zauważa również, że w sytuacji gdy w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków ujawnione zostało prawo własności Skarbu Państwa do takich działek gruntu (a zatem ich stan prawny jest uregulowany), podstawę wpisu prawa własności powiatu skarżyskiego i trwałego zarządu na rzecz ZDP mogły stanowić przepisy art. 10 ust. 5a ustawy o drogach w związku z art. 2 ust. 2 (zdanie drugie) ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz art. 2a ust. 2 i art. 22 ust. 1 ustawy o drogach. Z przepisów tych wynika, że powiat skarżyski z mocy prawa nabył własność gruntów pod starodrożami, a ZDP sprawuje (również z mocy prawa) trwały zarząd gruntami w pasie drogowym drogi powiatowej.

Ocena cząstkowa

Dla przejętych w zarząd odcinków starodroży zostały założone książki drogi, a dokumenty ewidencyjne tych odcinków prowadzone były rzetelnie. ZDP wywiązywał się z obowiązków dotyczących przeprowadzania kontroli stanu drogi, a także okresowych kontroli, co najmniej raz w roku, o jakich mowa w przepisach ustawy o drogach i ustawy Prawo budowlane. ZDP podjął działania mające na celu ujawnienie w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków m.in. przysługującego powiatowi skarżyskiemu prawa własności do gruntów zajętych pod starodroża. Działania te nie były jednak skuteczne.

Dyrektor ZDP nie wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie numeru drogi dla przejętych starodroży. Nie dokonano także wyceny przejętych w zarząd gruntów i obiektu budowlanego w postaci odcinków drogi powiatowej będącej starodrożem oraz nie ujęto ich w ewidencji księgowej.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu

Opis stanu
faktycznego

ZDP dysponował stałą organizacją ruchu dla przejętych w zarząd odcinków starodroży, zatwierdzoną przez Wydział Komunikacji i Transportu Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej. Dokumenty te zostały przekazane przez Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna wraz z pozostałą dokumentacją dotyczącą starodroży 10 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 198-237)

Na odcinkach starodroży umieszczone zostało oznakowanie niewynikające z projektów stałej organizacji ruchu na tych drogach, tj.:

- znak D-21A¹⁶ (2 szt.) – rejon skrzyżowania ul. Legionów z ul. Metalowców i al. Niepodległości,
- znak D-1¹⁷, tabliczka T-6¹⁸, znak B-35¹⁹ – okolice zatoczki po byłej stacji benzynowej.

W rejonie skrzyżowania ul. Legionów z ul. Metalowców i al. Niepodległości występowały rozbieżności pomiędzy oznakowaniem określonym w projekcie organizacji ruchu, a sytuacją na drodze. W projekcie organizacji ruchu zawarto informację o umieszczeniu w tym rejonie trzech znaków C-9²⁰, natomiast na drodze znajdowały się dwa znaki C-9, oraz jeden znak C-10²¹.

(dowód: akta kontroli str. 238-245)

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

- oznakowania pionowego: A-1²² (odcinek od przejazdu kolejowego na ul. Krakowskiej od ul. Legionów), A-9²³ (odcinek od zakrętu ul. Krakowskiej do początku ul. Legionów), A-2²⁴ (ul. Legionów w okolicy skrzyżowania z ul. Ponurego) - znaki były pozbawione czerwonej obwódki;
- nieprawidłowo ustawionego i wybrakowanego oznakowania pionowego: tablice prowadzące U-3a i U-3b (zakręt ul. Krakowskiej) - część tablic odwrócona była w niewłaściwą stronę. Ponadto w projekcie stałej organizacji ruchu zawarta była informacja o siedmiu tablicach prowadzących U-3a i siedmiu tablicach prowadzących U-3b. Na drodze znajdowało się natomiast po sześć tablic prowadzących U-3a i U-3b.

(dowód: akta kontroli str. 238-245)

Na nawierzchni bitumicznej odcinka ul. Krakowskiej (od łącznicy drogi krajowej nr 7 w kierunku południowym do placu do zawracania) występowały liczne ubytki i spękania. Największy ubytek zlokalizowany w okolicy zatoki autobusowej o wymiarach 60x30 cm i głębokości 5 cm mógł wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Nawierzchnia pozostałych dwóch odcinków starodroży, tj. odcinka ul. Krakowskiej (od ul. Legionów do al. Jana Pawła II) oraz odcinka ulicy Legionów (od ul. Krakowskiej do ul. Prostej) była w stanie zadowalającym, występowały pojedyncze ubytki i spękania.

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

W ciągu ul. Legionów zlokalizowane zostały dwa obiekty mostowe, w km 0+347 oraz 1+029. W trakcie przeglądu rozszerzonego przeprowadzonego w czerwcu 2017 r. obiekty te zostały ocenione na 2²⁵ w skali od 0 do 5²⁶. Ocena średnia obiektu w km 0+347 wyniosła 2,78, obiektu w km 1+029 – 2,88. W trakcie przeglądu rozszerzonego oraz oględzin obu obiektów stwierdzono m.in.:

- korozję łóżysk,

¹⁶ Policja.

¹⁷ Droga z pierwszeństwem.

¹⁸ Tabliczka wskazująca rzeczywisty przebieg drogi z pierwszeństwem przez skrzyżowanie.

¹⁹ Zakaz postoju.

²⁰ Nakaz jazdy z prawej strony znaku.

²¹ Nakaz jazdy z lewej strony znaku.

²² Niebezpieczny zakręt w prawo.

²³ Przejazd kolejowy z zaporami.

²⁴ Niebezpieczny zakręt w lewo.

²⁵ Stan niedostateczny.

²⁶ Skala ocen i kryteria oceny elementów: ocena 0 (awaryjny) – uległ zniszczeniu lub przestał istnieć, 1 (przedawaryjny) – wykazuje nieodwracalne uszkodzenia dyskwalifikujące przydatność użytkową, 2 (niedostateczny) – wykazuje uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwe do naprawy, 3 (niepokojący) – wykazuje uszkodzenia, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu bezpiecznej eksploatacji, 4 (zadawalający) wykazuje zanieczyszczenia lub pierwsze objawy uszkodzeń pogarszających wygląd estetyczny, 5 (odpowiedni) – bez uszkodzeń i zanieczyszczeń możliwych do stwierdzenia podczas przeglądu.

- pęknięcia, zarysowania oraz deformacje nawierzchni na obiekcie,
- wykwyty, osady na spodzie płyty,
- wykwyty i zanieczyszczenia na przyczółkach,
- korozję balustrad mostowych,
- brak barier oraz nienormatywne wyniesienie krawężników, co stwarzało zagrożenie dla ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 127-152, 238-245)

Odcinki starodroży zostały objęte zimowym utrzymaniem przez kontrolowaną jednostkę od dnia przejęcia ich w zarząd, tj. od 29 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 455-465)

W kontrolowanym okresie do ZDP wpłynęło pięć wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego starodroży w celu wykonania robót:

- dwa wnioski o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót polegających na umieszczeniu przyłącza światłowodowego (15 września 2017 r.),
- jeden wniosek o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii na przyłączy wodociągowym do budynku mieszkalnego (14 marca 2017 r.),
- jeden wniosek o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu usprawnienia zasuwy wodociągowej (17 marca 2017 r.),
- jeden wniosek o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu przebudowy zjazdu indywidualnego na działkę (25 października 2016 r.).

Zgodnie z ww. wnioskami zajęcie pasa drogowego dotyczyło pasa zieleni (wykonanie zjazdu, umieszczeniu przyłącza światłowodowego) oraz chodnika (usunięcie awarii, usprawnienie zasuwy).

Dyrektor ZDP w drodze decyzji wyraził zgodę na zajęcie pasa drogowego dla ww. wniosków. Ustalił w każdym przypadku opłatę za zajęcie pasa. W decyzjach zobowiązano wykonawców m.in. do:

- oznakowania robót zgodnie z rozporządzeniem w sprawie znaków,
- oznakowania robót zgodnie z projektem tymczasowej organizacji ruchu (jedna z decyzji zezwalająca na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót polegających na umieszczeniu przyłącza światłowodowego),
- zawiadomienia ZDP o terminie rozpoczęcia prac celem protokolarnego przekazania terenu oraz o zakończeniu robót i przywróceniu zajmowanego odcinka do stanu użyteczności.

(dowód: akta kontroli str. 400-435)

Z dokumentacji przekazanej przez Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna wynikało, że dla przejętych przez ZDP w zarząd odcinków starodroży wydano 23 decyzje zezwalające na lokalizację w pasie drogowym tych dróg urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

W dniu 20 stycznia 2016 r. do ZDP wpłynął wniosek PGE Dystrybucja S.A. Oddział Skarżysko-Kamienna o wyrażenie zgody na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń elektroenergetycznych (sześć urządzeń) zgodnie z wydanymi wcześniej, a wygaszonymi w związku ze zmianą zarządcy drogi decyzjami Prezydenta Miasta Skarżyska-Kamienna. Dyrektor ZDP wydał stosowne decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego starodroży w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

ZDP zwrócił się pisemnie 27 grudnia 2016 r. do właścicieli pozostałych urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem dróg znajdujących się w pasie drogowym przejętych starodroży z informacją, że w związku ze zmianą zarządcy drogi decyzje te zostały wygaszone i zachodzi konieczność uzyskania zezwolenia nowego zarządcy. W ww. piśmie poinformowano, że w związku z powyższym należy wystąpić z odpowiednim wnioskiem do ZDP. W związku z pismem ZDP na początku 2017 wydane zostały dwie decyzje dla KSG. Sp. z o.o. Rejon Dystrybucji Gazu Skarżysko-Kamienna (10 stycznia 2017 r.) oraz dla osoby fizycznej (9 lutego 2017 r.). Na ww. pismo nie odpowiedziało Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (dalej: MPWiK) oraz jedna osoba prywatna (brak

możliwości doręczenia). Sprawa zajęcia pasa drogowego starodroży w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, których właścicielem było MPWiK (14 urządzeń) została uregulowana w trakcie niniejszej kontroli NIK. Stosowne decyzje wydano 29 grudnia 2017 r., a MPWiK należne opłaty za 2016 r. i 2017 r. (w wysokości 3.077,40 zł za każdy rok) uiściło w dniu 11 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 436-453, 543-572)

Według danych Komendy Powiatowej Policji w Skarżysku-Kamiennej (dalej: KPP) statystyka wypadków i kolizji na całym odcinku ul. Krakowskiej²⁷ w okresie poprzedzającym oddanie nowych odcinków dróg krajowych, tj. w latach 2007 – 2010 przedstawiała się następująco:

- 2007 r. – cztery wypadki (pięć osób rannych), 43 kolizje;
- 2008 r. – trzy wypadki (cztery osoby ranne), 52 kolizje;
- 2009 r. – 10 wypadków (14 osób rannych), 41 kolizji;
- 2010 r. – siedem wypadków (12 osób rannych), 52 kolizje.

Od 2011 r. na dwóch odcinkach ul. Krakowskiej – od ul. Legionów do ul. Jana Pawła II oraz od łącznicy drogi krajowej nr 7 w kierunku południowym do placu do zawracania, nie odnotowano wypadków. Liczba kolizji wynosiła od jednej do czterech rocznie.

Liczba wypadków na ul. Legionów (od ul. Krakowskiej do ul. Prostej) w latach 2007-2017 wynosiła od jednego do czterech rocznie (w latach 2011-2012 na tym odcinku nie doszło do wypadku). W wypadkach, do których doszło we wskazanym okresie na tym odcinku drogi ranne zostały od jednej do sześciu osób. Liczba kolizji na ul. Legionów w ww. okresie wyniosła od trzech do 15 rocznie.

Według danych KPP w latach 2007-2017 na kontrolowanych odcinkach starodroży nie doszło do wypadków ze skutkiem śmiertelnym.

(dowód: akta kontroli str. 247-251)

W kontrolowanym okresie do Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej wpłynął jeden wniosek KPP (28 lutego 2017 r.), dotyczący poprawy niewidocznego oznakowania na przejętych odcinkach starodroży. Wniosek ten dotyczył oznakowania poziomego P-10 w okolicach skrzyżowania ul. Legionów z al. Niepodległości i ul. Metalowców.

Ponadto, pismem z 10 października 2017 r. KPP zwróciła się do Urzędu Miasta Skarżysko-Kamienna z wnioskiem o wymianę nieczytelnego znaku B-36 umiejscowionego w ciągu ul. Legionów w obrębie skrzyżowania z ul. Proszą. Urząd Miasta przekazał ww. wniosek według właściwości do ZDP (18 października 2017 r.). ZDP poinformował KPP, że tarcza ww. znaku została wymieniona 7 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 252-253, 259-262)

Do ZDP w kontrolowanym okresie nie wpłynęły wnioski albo skargi mieszkańców, dotyczące poprawy lub zmiany stanu oznakowania drogi i organizacji ruchu, niewłaściwego stanu drogi, nieprawidłowej lokalizacji reklam w pasie drogowym, nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 454)

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

(dowód: akta kontroli str. 257-258)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na przejętych odcinkach starodroży stwierdzono umieszczenie znaków nieodpowiadających wymogom określonym w rozporządzeniu w sprawie znaków, niezgodność oznakowania na drodze z informacjami zamieszczonymi w projekcie

²⁷ Według informacji przekazanej przez KPP w Skarżysku-Kamiennej w latach 2007-2010 brak było możliwości ustalenia liczby zdarzeń drogowych na poszczególnych odcinkach ul. Krakowskiej, ze względu na fakt, że funkcjonariusz rejestrujący zdarzenia nie wpisywał numerów posesji, na wysokości których doszło do zdarzenia.

organizacji ruchu, a także niezadawalający stan techniczny nawierzchni jednego z odcinków i obiektów mostowych, tj.:

- trzy znaki ostrzegawcze: A-1²⁸, A-9²⁹, A-2³⁰ nie posiadały czerwonej obwódki;
- nieprawidłowo ustawione i wybrakowane tablice prowadzące U-3a i U-3b na łuku ul. Krakowskiej – część tablic odwrócona była w niewłaściwą stronę, z 14 tablic, o których mowa w projekcie organizacji ruchu na drodze zidentyfikowano 12;
- na drodze w rejonie skrzyżowania ul. Legionów z ul. Metalowców i al. Niepodległości umieszczono dwa znaki C-9 oraz jeden znak C-10, podczas gdy w projekcie organizacji ruchu przewidziano trzy znaki C-9. Ponadto na drodze umieszczono znaki niewynikające z projektu organizacji ruchu: znak D-21A (2 szt.) w rejonie skrzyżowania ul. Legionów z ul. Metalowców i al. Niepodległości oraz znak D-1, tabliczkę T-6, znak B-35 w okolicach zatoczki po byłej stacji benzynowej;
- liczne ubytki i spękania w nawierzchni odcinka ul. Krakowskiej (od łącznicy drogi krajowej nr 7 w kierunku południowym do placu do zawracania). Największy ubytek zlokalizowany w okolicy zatoki autobusowej miał wymiary 60x30 cm i głębokość 5 cm;
- korozję łożysk, pęknięcia nawierzchni na dylatacji, wykwyty, osady i zarysowania na ruszcie żelbetowym oraz na spodzie płyty, zacieki i zanieczyszczenia na przyczółkach i filarach, korozję oraz deformacje balustrad, brak barier drogowych oraz nienormatywne wyniesienie krawężników na obiektach mostowych znajdujących się w ciągu ul. Legionów.

Powyższe mogło wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 238-245)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że znaki pozbawione czerwonej obwódki zostaną wymienione, a brakujące oznakowanie (tabliczki prowadzące U-3a, U-3b) uzupełnione do 31 stycznia 2018 r. Odnośnie różnic w oznakowaniu w terenie, a projektem organizacji ruchu wyjaśnił, że oznakowanie w terenie jest zgodne z zasadami bezpieczeństwa i potrzebami ruchu drogowego, a rozbieżności wynikają z błędu projektowego. Znaki niewynikające z projektu organizacji ruchu według wyjaśnień zostały ustawione na wniosek Policji po wybudowaniu nowej siedziby komendy, znak D-1 został ustawiony w celu jednoznacznego i niebudzącego wątpliwości wskazania drogi głównej, a znak B-35 został wstawiony w celu upłynnienia ruchu. Odnośnie stanu nawierzchni Dyrektor ZDP wyjaśnił, że ograniczone środki finansowe pozwalają na wykonywanie remontów nawierzchni jedynie w niezbędnym zakresie. Odnośnie stanu obiektów mostowych Dyrektor ZDP wskazał, że za wyjątkiem planowanych robót porządkowych w wynikach przeglądów brak jest uwag w rubryce przydatność obiektu do użytkowania oraz wnioskowane zalecenia. Dodał, że ze względu na długoletnią eksploatację obiekty te zostaną ujęte w ramach prac remontowych na lata 2019-2020. Ich realizacja będzie możliwa po zabezpieczeniu środków przez Radę Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 394-395)

2. Dyrektor ZDP do 29 grudnia 2017 r. nie wydał decyzji zezwalających MPWiK na umieszczenie 14 urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz określających wysokość opłaty z tego tytułu. Ponadto do zakończenia czynności kontrolnych (12 stycznia 2018 r.) nie została wydana taka decyzja dla jednej osoby fizycznej.

(dowód: akta kontroli str. 442-453, 543-572)

Dyrektor wyjaśnił: *Zarząd Dróg Powiatowych dwukrotnie pisemnie wystąpił do MPWiK Sp. z o.o. z pismem o uregulowanie zaległych opłat za umieszczenie urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Pismem z dnia 28.12.2017 r. MPWiK Sp. z o.o. zwrócił się do ZDP o naliczenie opłat za*

²⁸ Znak umieszczony na odcinku od przejazdu kolejowego na ul. Krakowskiej od ul. Legionów.

²⁹ Znak zlokalizowany na odcinku od zakrętu ul. Krakowskiej do początku ul. Legionów.

³⁰ Znak w rejonie skrzyżowania ul. Legionów z ul. Ponurego.

umieszczenie urządzeń w pasie drogowym o wartościach powierzchni zgodnych z wnioskami pierwotnie składanymi do Gminy Skarżysko-Kamienna (...).

Dyrektor ZDP dodał, że osoba fizyczna nie odbiera korespondencji. ZDP wystąpił do Urzędu Miasta Skarżysko-Kamienna o udostępnienie adresu zamieszkania z rejestru mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 395)

Zdaniem NIK, Dyrektor ZDP posiadając co najmniej od 10 lutego 2016 r. informację o decyzji Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna, dotyczących lokalizacji w pasie drogowym urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, powinien podjąć wcześniej odpowiednie działania w celu wydania decyzji zezwalających na umieszczenie ww. urządzeń w pasie drogowym przejętych odcinków starodroży i określających wysokość opłat z tego tytułu.

Ocena częściowa

Organizacja ruchu na przejętych odcinkach starodroży w kontrolowanym okresie opierała się na przekazanych, wraz z pozostałą dokumentacją drogi, projekcie stałej organizacji ruchu opracowanym przez Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna. Oznakowanie pionowe było zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie znaków, za wyjątkiem trzech znaków ostrzegawczych pozbawionych czerwonej obwódki oraz niekompletnego oznakowania jednego z łuków drogi. Występowały niewielkie różnice pomiędzy oznakowaniem na drodze, a projektem organizacji ruchu. Nawierzchnia bitumiczna starodroży była w stanie zadowalającym, za wyjątkiem jednego odcinka ul. Krakowskiej.

Dopiero w trakcie kontroli Dyrektor ZDP wydał decyzje zezwalające MPWiK na umieszczenie w pasie drogowym starodroży urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Dla jednej osoby fizycznej decyzja w tej sprawie nie została wydana do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

3. Nadzór nad komórkami i jednostkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu faktycznego

Sposób prowadzenia kontroli zarządczej w ZDP określony został w zarządzeniu nr 39/2011 Dyrektora ZDP z dnia 17 sierpnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 276-283)

Zarządzeniem nr 12/2016 z dnia 23 lutego 2016 r. Starosty Skarżyskiego wprowadzono zasady dokonywania samooceny systemu kontroli zarządczej oraz udzielania informacji o stanie kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Skarżysku-Kamiennym oraz w jednostkach organizacyjnych powiatu. Zgodnie z postanowieniami ww. zarządzenia wprowadzono obowiązek dokonywania samooceny systemu kontroli zarządczej m.in. w ZDP oraz obowiązek składania informacji o kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 284-288)

Dyrektor ZDP sporządził informację o kontroli zarządczej oraz dokonał samooceny systemu kontroli zarządczej za 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 289-296)

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

(dowód: akta kontroli str. 276-295)

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

(dowód: akta kontroli str. 297-299)

W kontrolowanym okresie sprawy organizacji ruchu na starodrożu nie były przedmiotem ocen organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach (województwo świętokrzyskie) lub rozstrzygnięć tego organu w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 297-299)

ZDP nie był kontrolowany przez inne instytucje w zakresie działalności związanej z zarządzaniem przejętymi odcinkami starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 297-299)

Do ZDP nie wpłynęły wnioski, interpelacje bądź zapytania radnych powiatu skarżyskiego dotyczące przejętych starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 375-376)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezapewnieniu przez Dyrektora ZDP funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania przejętymi odcinkami starodroży.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹, 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 3 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że w ZDP ocena ryzyka dokonywana jest poprzez: przeglądy podstawowe obiektów mostowych, przeglądy bieżące dróg, dzienniki objazdu dróg, dzienniki prowadzenia zimowego utrzymania dróg, plany wycinki drzew, ocenę stanu nawierzchni, plan rozwoju sieci drogowej. Wnioski mieszkańców uwzględniane są przy planowaniu corocznego budżetu. Eliminacja ryzyka następuje w niezbędnym zakresie z uwagi na ograniczone środki finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 396)

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

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą w ZDP nie zidentyfikowano ryzyka dotyczącego zagadnień związanych z zarządzaniem drogami, w tym przejętymi odcinkami starodroży. Kontrola zarządcza w obszarze zarządzania starodrożem nie była w pełni skuteczna i efektywna.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³², wnosi o:

1. Wystąpienie do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z wnioskiem o nadanie przejętym odcinkom starodroży numeru drogi.
2. Dokonanie wyceny działek gruntu zajętych pod odcinki starodroży oraz dróg jako obiektu budowlanego i ujęcie ich w ewidencji księgowej ZDP.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

3. Dostosowanie oznakowania pionowego do wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie znaków oraz aktualizację projektu organizacji ruchu dla starodroży w celu usunięcia rozbieżności pomiędzy projektem, a stanem faktycznym na drodze.
4. Wydanie decyzji w sprawie umieszczonego w pasie drogowym starodroża urządzenia niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, stanowiącego własność osoby fizycznej.
5. 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.

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
wykorzystania uwagi
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.

Kielce, 2 lutego 2018 r.

Kontrolerzy
Jan Woźniak
doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis

Krzysztof Kopeć
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis