



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.016.04.2017

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 i późniejsze związane z przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Marcin Sudół, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/110/2017 z dnia 8 grudnia 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Łącznej, Kamionki 60, 26-140 Łączna (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Romuald Kowaliński, Wójt Gminy Łączna (dalej: Wójt). [dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji ruchu i utrzymania odcinka „starej” drogi krajowej nr 7 (dalej również starodroże), przekazanej w zarząd Wójtowi w związku z oddaniem do użytkowania odcinka drogi ekspresowej S7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podstawą sformułowania powyższej oceny była negatywna ocena działań Urzędu, dotyczących utrzymania przejętego starodroża oraz zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na tej drodze. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieustaleniu numeru ewidencyjnego dla przejętego starodroża i niewystąpieniu do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie ww. drodze numeru. Nie prowadzono wymaganych księzek drogi i obiektu mostowego (do lutego 2017 r.), wykazu obiektów mostowych oraz dziennika objazdu drogi. Wójt nie opracował projektów planu rozwoju sieci drogowej i planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Nie wywiązywał się także z obowiązku wykonywania okresowych, co najmniej raz w roku oraz co najmniej raz na 5 lat, kontroli stanu technicznego starodroża oraz (do lutego 2017 r.) drogowych obiektów inżynierskich. W ewidencji księgowej Urzędu nie ujęto działek gruntu zajętych przez starodroże oraz obiektu budowlanego w postaci drogi gminnej wraz z mostem i przepustem. Stwierdzono również nieprawidłowości, polegające na nieujawnieniu w księdze wieczystej prawa własności gminy Łączna do 92 działek pod starodrożem oraz niepodjęciu działań w celu uregulowania stanu prawnego 19 działek i ujawnienia do nich prawa własności Gminy w księdze wieczystej i ewidencji gruntów i budynków. Na przejętym starodrożu stwierdzono nieprawidłowy stan oznakowania i braki w oznakowaniu pionowym i poziomym, które mogły wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu. Ujawniono również niewłaściwy stan techniczny mostu, przepustu oraz rowów odwadniających. Ponadto, wydano trzy decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego starodroża na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną drogi w trakcie lub po zakończeniu robót budowlanych. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niezapewnienie przez Wójta funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania starodrożem.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętego odcinka drogi

Opis stanu
faktycznego

1.1. W związku z oddaniem do użytkowania w dniu 27 kwietnia 2011 r. drogi ekspresowej S-7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa², do kategorii dróg gminnych zarządzanych przez Wójta został zaliczony, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³ (dalej: ustawa o drogach), odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi ekspresowej. Przejęcie starodroża nastąpiło na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, zgodnie z którym z dniem 28 kwietnia 2011 r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) przekazała Wójtowi odcinek drogi krajowej nr 7 od km 525+986 do km 531+446 o długości 5,46 km wraz z dokumentacją⁴. [dowód: akta kontroli str. 5-23, 127]

Z ustaleń kontroli wynika, że początek przejętego starodroża rozpoczyna się nie na km 525+986, a na km 525+958, który pokrywa się z granicą administracyjną Gminy. W konsekwencji długość przejętego starodroża wyniosła 5,488 km (różnica 28 m). Wójt wyjaśnił: *rozbieżność w początku odcinka przejętego „starodroża” DK nr 7 stwierdzili pracownicy tutejszego Urzędu wraz z pracownikami UMiG Suchedniów. W terenie ustalono, że podany początek kilometrażu nie pokrywa się z granicą administracyjną Gminy. Odmierzono przybliżoną odległość i poinformowano telefonicznie GDDKiA o tym fakcie. Rozbieżność ta została zauważona w pierwszym lub drugim roku użytkowania drogi. Z uwagi na koszty związane z powołaniem geodety w celu stwierdzenia faktycznego przebiegu granicy, nie zlecono tego zadania i sprawę pozostawiono bez rozstrzygnięcia.* [dowód: akta kontroli str. 127, 221, 259, 263]

1.2. Zajęte przez starodroże 112 działek gruntu o łącznej powierzchni 14,7836 ha w ewidencji gruntów i budynków zostały ujawnione jako:

- stanowiące własność Gminy - 90 działek o powierzchni 12,1507 ha (82,2% ogólnej powierzchni działek),
- użytkowane przez Urząd (we władaniu Gminy) - jedna działka o powierzchni 0,51 ha (3,4% ogólnej powierzchni działek),
- użytkowane przez GDDKiA, we władaniu Skarbu Państwa – dwie działki i stanowiące własność Skarbu Państwa – trzy działki, o łącznej powierzchni 1,2493 ha (8,5% ogólnej powierzchni działek),
- użytkowane przez Gminę (we władaniu Skarbu Państwa) - jedna działka o powierzchni 0,7008 ha (4,7% ogólnej powierzchni działek),
- stanowiące własność osób prywatnych - 15 działek o powierzchni 0,1728 ha (1,2% ogólnej powierzchni działek). [dowód: akta kontroli str. 24-49]

Spośród 112 ww. działek stanowiących pas drogowy starodroża, tylko jedna zawierała w księdze wieczystej wpis o prawie własności gminy Łączna. Wójt od przejęcia starodroża nie podjął działań w celu dokonania w księdze wieczystej wpisu prawa własności Gminy odnośnie 65 działek, które w księdze ujawnione były jako stanowiące własność Skarbu Państwa i uregulowania stanu prawnego 19 działek⁵. Ponadto, nie wystąpił o założenie księgi wieczystej dla 27 działek, które w ewidencji gruntów i budynków wykazane były jako stanowiące własność Gminy⁶ lub Skarbu Państwa⁷. [dowód: akta kontroli str. 658-662]

² Obwodnica miejscowości Suchedniów, Ostojów, Łączna i Występa.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm. Art. 10 ust. 5 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).

⁴ Przekazana za pismem znak: GDDKiA-O/KI-P-5-ms-405-8/11 z dnia 26 kwietnia 2011 r. i 6 czerwca 2011 r.

⁵ Czterech działek, które według ewidencji gruntów i budynków nie posiadały uregulowanego stanu prawnego i 15 działek stanowiących własność osób fizycznych.

⁶ 24 działki ewidencyjne

⁷ Trzy działki ewidencyjne.

Wójt i Kierownik Wydziału Technicznego (dalej: Wydział) Krzysztof Pastuszka wyjaśnili: *w związku z czasem jaki upłynął od chwili przekazania drogi, nie jest mi znany czas ani sposób dokonania zmiany właściciela w ewidencji gruntów. W chwili obecnej nie pracuje już osoba zajmująca się gospodarką nieruchomościami, która prawdopodobnie mogłaby dokonać takiej zmiany. Pracownik, który obecnie zajmuje się gospodarką nieruchomościami również nie posiada wiedzy w tym temacie. Brak dokumentów (wniosków, zgłoszeń) uniemożliwia jednoznaczne stwierdzenie czasu i sposobu dokonania zmiany.* [dowód: akta kontroli str. 645-648]

Ponadto Wójt wyjaśnił: *po dokonaniu analizy istniejących dokumentów z zakresu gospodarki nieruchomościami, nie jestem w stanie stwierdzić czy dokonana zmiana była wykonana jednorazowo, czy też w kilku etapach. (...) w pierwszej kolejności regulowane są działki o znaczeniu strategicznym w procesie inwestycyjnym, bądź działki, które mogłyby stanowić dochód Gminy.* [dowód: akta kontroli str. 645-646]

Kierownik Wydziału oświadczył ponadto, że w okresie zajmowania przez niego tego stanowiska⁸, nie dokonywano regulacji stanu prawnego działek znajdujących się w pasie drogowym starodroża. [dowód: akta kontroli str. 649]

1.3. Do zakresu działania Wydziału, należą m.in. sprawy: planowania, nadzoru nad budową, konserwacji dróg gminnych, oświetlenia drogowego i mostów. Bezpośrednim przełożonym pracowników Wydziału jest kierownik Wydziału, który podlega bezpośrednio Wójtowi. [dowód: akta kontroli str. 50-54 58, 61, 64-65, 67, 70, 74, 79]

Na koniec 2017 r. w Urzędzie zatrudnionych było łącznie 29 osób, w tym dwie osoby (kierownik Wydziału i inspektor ds. dróg) realizujące zadania zarządcy drogi. Osoby te administrują siecią dróg gminnych o łącznej długości ok. 24,5 km. [dowód: akta kontroli str. 85-86, 246-247]

Od 1 marca 2008 r. do końca lutego 2016 r. kierownikiem Wydziału był Czesław Mazur. Brał on udział w przeprowadzonych w 2009 r. (14 maja i 9 listopada) szkoleniach pt. „Proces inwestycyjny w świetle nowelizacji ustawy prawa budowlanego” i „Prawo budowlane 2009 oraz nowelizacje. Problemy dotyczące budowy i użytkowania”. [dowód: akta kontroli str. 85, 97-102]

Z dniem 1 marca 2016 r. na stanowisku kierownika Wydziału został zatrudniony Krzysztof Pastuszka. Uprzednio (od 5 października 2005 r.) odpowiadał on za sprawy Wydziału związane⁹ m.in. z zarządzaniem gminnymi drogami, utrzymaniem obiektów inżynierskich znajdujących się w pasach drogowych, oznakowaniem dróg i innych urządzeń zapewniających bezpieczeństwo ruchu na drogach gminnych, opiniowaniem wniosków o zmianę organizacji ruchu, prowadzeniem ewidencji dróg, dokonywaniem przeglądów, oceną dróg i systematycznym objazdem dróg. W trakcie zatrudnienia w Urzędzie uczestniczył on w szkoleniach:

- „Zakładanie i prowadzenie ewidencji dróg”, przeprowadzonym w dniu 7 maja 2008 r.,
- „Praktyczne aspekty realizacji inwestycji drogowych zgodnie ze SPEC ustawą drogową oraz przepisami planowania przestrzennego”, przeprowadzonym w dniu 8 listopada 2010 r.,
- „Drogi publiczne i wewnętrzne – wybrane zagadnienia. Nowelizacja ustawy o drogach publicznych w związku z ochroną krajobrazu. Zmiany przepisów dotyczących dróg publicznych”, przeprowadzonym w dniu 14 stycznia 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 85-86, 103-124]

Od 2 października 2017 r. sprawy dróg gminnych związane m.in. z zarządzaniem, prowadzeniem ewidencji, planowaniem i finansowaniem budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony, dokonywaniem przeglądów i ocen stanu dróg powierzono Sylwii Jaworskiej, inspektorowi ds. dróg w Wydziale. Poprzednio, w okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 31 lipca 2017 r., podobny zakres obowiązków przydzielono niepracującemu już w Urzędzie innemu pracownikowi. [dowód: akta kontroli str. 85, 87-96]

Żadna z ww. osób nie posiadała wykształcenia kierunkowego, np. o specjalności drogowej. [dowód: akta kontroli str. 85-124]

⁸ TJ. od 1 marca 2016 r.

⁹ Zgodnie z zakresem obowiązków z dnia 1 czerwca 2010 r.

1.4. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu przeprowadzali okresowe kontrole stanu starodroża, przewidziane w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Wójt wyjaśnił, że: (...) *zlecał ustnie pracownikom Urzędu przeprowadzanie okresowych kontroli wynikających z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach stanu ww. drogi i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na bieżąco weryfikowane były cechy, wskazujące usterki wymagające prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Kontrolą było również objęte otoczenie drogi. Na bieżąco usuwane były braki w oznakowaniu, usterki, czyszczone rowy odwadniające, przepusty pod drogą czy pod wjazdami na posesje. Roboty te wykonywane były przez pracowników Urzędu lub zlecane ZGK w Łącznej. Z uwagi na brak książki obiektu budowlanego ww. drogi nie zapisywane były bieżące kontrole, naprawy czy roboty konserwacyjne.* [dowód: akta kontroli str. 128, 258, 261]

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że *przedmiotowy odcinek jest regularnie kontrolowany przez pracowników Urzędu, lecz niesporządzana jest z tego żadna dokumentacja. Brak jest udokumentowanych poleceń takich przeglądów, ani też ich wyników.* [dowód: akta kontroli str. 267, 270]

Starodroże, jako liniowy obiekt budowlany, od jego przejęcia w zarząd przez Wójta nie było poddawane kontrolom okresowym, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰. Drogowe obiekty inżynierskie (most i przepust) zlokalizowane na starodrożu objęto ww. kontrolami w dniu 25 lutego 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 129, 169-220, 236, 650-657]

Ostatnia roczna okresowa kontrola przejętej drogi przeprowadzona jeszcze przez GDDKiA miała miejsce 23 marca 2011 r., zaś pięcioletnia odbyła się 18 października 2006 r. Poprzednia okresowa kontrola roczna i pięcioletnia mostu została przeprowadzona w dniu 18 kwietnia 2011 r., natomiast przepustu odpowiednio – 6 kwietnia 2011 r. i 10 września 2008 r. [dowód: akta kontroli str. 130-149, 161, 432, 434-436, 570, 650-657]

W Urzędzie nie ustalono i nie wdrożono procedury zapewniającej bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości (związane np. z uszkodzeniem znaków, niedostateczną ich widocznością, itp.). Nie określono również częstotliwości przeglądów oznakowania i terminów usuwania nieprawidłowości. Wójt wyznaczył osoby odpowiadające za ww. czynności, którym odpowiedzialność z tego tytułu przypisano w ich zakresach obowiązków. [dowód: akta kontroli str. 245, 520]

Przejętemu odcinkowi starodroża nie nadano numeru drogi i nie ustalono numeru ewidencyjnego. [dowód: akta kontroli str. 127, 221]

Dla przejętego odcinka drogi nie prowadzono dokumentacji ewidencyjnej, o której mowa w § 9 ust. 1 pkt 1, 2 i 6 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 tunelom¹¹ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg), tj. książki drogi, dziennika objazdów drogi i wykazu obiektów mostowych. [dowód: akta kontroli str. 221, 259, 263, 268, 271]

W prowadzonym wykazie przepustów, zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, ujęto zlokalizowany w ciągu starodroża jedyny przepust o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm. Książka obiektu mostowego zlokalizowanego w ciągu starodroża została założona w dniu 25 lutego 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 222, 225-242]

Wójt nie opracował projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich wymaganych art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach. [dowód: akta kontroli str. 245]

W latach 2011-2017 nie wydatkowano środków na przebudowę lub remont starodroża. W ww. okresie ponoszono wyłącznie nakłady związane z jego utrzymaniem. Na ten cel

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

przeznaczono środki finansowe w wysokości 169 tys. zł¹². Na utrzymanie starodroża nie pozyskiwano środków ze źródeł zewnętrznych. [dowód: akta kontroli str. 246-247]

W związku z przejęciem w 2011 r. przez Wójta zarządzania starodrożem nastąpiła zmiana podmiotu uprawnionego do pobierania opłaty za umieszczone w pasie drogowym drogi urządzenia niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Na początku 2012 r. GDDKiA stwierdziła wygaśnięcie z końcem 2011 r. sześciu decyzji¹³ dotyczących pobierania ww. opłaty. W I kw. 2012 r. Wójt stosownymi decyzjami¹⁴ ustalił, a następnie pobierał opłatę z tego tytułu. [dowód: akta kontroli str. 248-249]

W latach 2012-2017 Wójt wydał łącznie 15 decyzji zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym starodroża urządzenia niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Z ich tytułu do budżetu gminy wpłynęło łącznie ok. 40,8 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 248-249, 502-503]

Ponadto w latach 2011-2017 Wójt wydał 14 decyzji w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego starodroża na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną drogi. W trzech przypadkach decyzje wydano w trakcie lub po zakończeniu robót budowlanych. [dowód: akta kontroli str. 248-249, 504-505]

1.5. Pomiary natężenia ruchu drogowego stanowiły część zatwierdzonego przez starostę skarżyskiego w dniu 13 lutego 2012 r. projektu stałej organizacji ruchu. Analizą objęto skrzyżowanie starodroża z drogą powiatową nr 0588T w Łącznej. Pomiary przeprowadzono w dniu 4 stycznia 2012 r. Celem pomiarów było ograniczenie tonażu pojazdów poruszających się po starodrożu¹⁵. [dowód: akta kontroli str. 376-406]

1.6. 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 w latach 2011-2017 sporządzano informacje o sieci dróg publicznych będących w zarządzie i przekazywano GDDKiA w wymaganym terminie, tj. do końca pierwszego kwartału (według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego). [dowód: akta kontroli str. 276-344]

Powyższe informacje w formie formularzy danych o sieci dróg publicznych sporządzone za lata 2011-2016 uwzględniały przejęte starodroże. Wykazano w nich przyrost sieci drogowej Gminy o odcinek starodroża długości 5,46 km. Ogólna długość dróg w Gminie wzrosła z 19 km (w 2010 r.) do 24,488 km (w 2011 r. i latach następnych), przy czym w ww. formularzach wpisywano długość dróg 24,460 km. Wójt i Kierownik Wydziału wyjaśnili: (...) *w sprawozdaniu za rok 2011 błędnie wpisano wartość 24,460 zamiast 24,488, niestety ten błąd był powielany w kolejnych sprawozdaniach. W sprawozdaniu za rok 2017 zostanie wpisana prawidłowa wartość z wyjaśnieniem powstałej różnicy.* [dowód: akta kontroli str. 284, 287, 293, 296, 308, 320, 334, 632, 634, 637, 639]

1.7. Przejęte w zarząd działki gruntu pod starodrożem oraz droga wraz z mostem i przepustem jako obiekt budowlany nie zostały wycenione i nie ujęto ich w ewidencji księgowej. [dowód: akta kontroli str. 250-257]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt od 2011 r. nie wystąpił o dokonanie w księdze wieczystej wpisu prawa własności przysługującego gminie Łączna do 65 działek ewidencyjnych położonych w pasie drogowym starodroża, które w księdze wieczystej ujawnione były jako stanowiące własność Skarbu Państwa. Nie wystąpił również o założenie księgi wieczystej dla 27 działek, które

¹² 2011 r. - 7 tys. zł, 2012 r. - 36 tys. zł, 2013 r. - 34 tys. zł, 2014 r. - 8 tys. zł, 2015 r. - 27 tys. zł, 2016 r. - 14 tys. zł, 2017 r. - 43 tys. zł.

¹³ Wydanych w latach 2008-2011.

¹⁴ Wójt wydał pięć decyzji, gdyż jedno z urządzeń (kanał sanitarny) stanowiło własność Gminy.

¹⁵ Zakaz wjazdu pojazdów ciężarowych o masie całkowitej powyżej 12 ton obowiązujący od przekroju drogi zlokalizowanego w odległości 200 m do skrzyżowania drogi gminnej z drogą powiatową nr 0588T w kierunku Suchedniowa, do granic gminy Łączna.

¹⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

w ewidencji gruntów i budynków wykazane były jako będące własnością Gminy lub Skarbu Państwa i nie posiadały księgi wieczystej. Ponadto, nie podjął działań w celu uregulowania stanu prawnego 19 działek i ujawnienia do nich prawa własności gminy Łączna w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków.

Podstawę wykazania w księdze wieczystej prawa własności gminy Łączna do tych 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. 24-49, 645-649, 658-662]

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 nieruchomościami¹⁷, do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gospodarującego gminnym zasobem nieruchomości należy składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości stanowiących własność gminy oraz o wpis w księdze wieczystej.

Wójt wyjaśnił: *Gmina sukcesywnie reguluje działki podlegające komunalizacji bądź ustaleniu prawa własności. W pierwszej kolejności regulacji podlegają działki niezbędne w procesach inwestycyjnych Gminy. Z pozostałych środków finansowych przeznaczonych w budżecie Gminy na tego typu działania regulowane są pozostałe działki. Ponadto Wójt wyjaśnił, że kwestia ww. działek zostanie uregulowana w roku bieżącym bądź w latach kolejnych w miarę posiadanych środków.* [dowód: akta kontroli str. 479, 481-482, 484]

2. Przejęte starodroże nie było poddawane kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy – Prawo budowlane, tj. okresowej, co najmniej raz w roku kontroli, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu.

Starodroże nie było również objęte w kontrolowanym okresie kontrolą, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, tj. okresową, co najmniej raz na 5 lat, polegającą na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

Drogowe obiekty inżynierskie (most, przepust) znajdujące się na starodrożu zostały podane ww. kontrolom okresowym dopiero 25 lutego 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 130-149, 161, 432, 434-436, 570, 650-657]

Wójt i Kierownik Wydziału wyjaśnili: *kontrole stanu technicznego „starodroża” DK nr 7 na odcinku w granicach administracyjnych Gminy, były przeprowadzane przez pracowników Urzędu, lecz nie były to kontrole zgodne z zapisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2. Kontrole wykonywane przez pracowników nie były nigdzie dokumentowane. Wyjaśnili również, że kontrole obiektu mostowego i przepustu zlokalizowanych w ciągu „starodroża” DK nr 7 były wykonywane przez pracowników Urzędu, lecz nie były kontrolami zgodnymi z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. Dopiero w 2017 r. udało się wygospodarować środki na założenie książek obiektów i zlecenie wykonania przeglądu firmie zewnętrznej.* [dowód: akta kontroli str. 258-259, 261-262, 267-268, 270]

3. Wójt jako zarządca dróg gminnych nie ustalił numeru ewidencyjnego dla przejętego w zarząd starodroża, do czego zobowiązuje § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Wójt nie wystąpił również do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie przejętej drodze numeru. Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy o drogach oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, każda droga powinna mieć nadany numer. Numer drodze gminnej nadaje, stosownie do art. 10 ust. 7 pkt 2 ww. ustawy, zarząd województwa, który prowadzi rejestr numerów nadanych drogom powiatowym i gminnym (§ 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg). Zgodnie z § 18 ust. 3 tego rozporządzenia, aktualizowania rejestru numerów nadanych drogom zarząd województwa dokonuje na wniosek właściwego zarządcy drogi. [dowód: akta kontroli str. 127, 221]

Wójt wyjaśnił, że było to przeoczenie pracowników, ale już wydał odpowiednie dyspozycje. [dowód: akta kontroli str. 259, 262]

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że nie są mu znane powody nienadania numerów drogi, ale w najbliższym czasie wystąpi o nadanie takiego numeru. [dowód: akta kontroli str. 268, 271]

4. Wójt, wbrew obowiązkom określonym w § 10, 11, 13 i 15 rozporządzenia w sprawie ewidencji, nie prowadził dla przejętego starodroża książki drogi, dziennika objazdów drogi i wykazu obiektów mostowych oraz – do 25 lutego 2017 r. – książki obiektu mostowego zlokalizowanego w ciągu ww. drogi. Powyższe dokumenty stanowią elementy ewidencji drogi i obiektów mostowych, określone w § 9 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji. [dowód: akta kontroli str. 221, 225-242, 259, 263, 268, 271]

Wójt wyjaśnił, że brak ww. dokumentów ewidencyjnych wynika z przeoczenia pracowników, ale już wydał odpowiednie dyspozycje, by doprowadzić do zgodności z przytoczonymi przepisami. [dowód: akta kontroli str. 259, 262, 487, 489]

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że nie są mu znane powody niezakożenia książki drogi, a brak dziennika objazdów dróg i wykazu obiektów mostowych wynika z niedopatrzania pracownika. [dowód: akta kontroli str. 268, 271, 495, 497]

Ponadto z wyjaśnień Wójta i Kierownika Wydziału wynika, że dopiero w 2017 r. udało się wygospodarować środki na założenie książki obiektu mostowego. [dowód: akta kontroli str. 259, 262, 268, 271]

5. Wójt nie opracował projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach. Zgodnie z ww. przepisami do zarządcy drogi należy w szczególności opracowywanie projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. [dowód: akta kontroli str. 245]

Wójt i Kierownik Wydziału wyjaśnili m.in. że nieopracowanie projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów wynikało z braku środków finansowych. [dowód: akta kontroli str. 260, 263, 268, 271]

6. Trzy z 14 wydanych w latach 2011-2017 decyzji w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego starodroża na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną drogi wydano w trakcie lub po terminie zakończenia robót budowlanych określonym w decyzji. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach, zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej. Decyzjami znak: T.7230.11.2014.KP z dnia 5 grudnia 2014 r., T.7230.6.2015.KP z dnia 1 kwietnia 2015 r. i T.7230.3.2017.KP z dnia 25 sierpnia 2017 r., zezwolono na zajęcie pasa drogowego ww. drogi odpowiednio w dniach: 4-12 grudnia 2014 r., 18-20 marca 2015 r. i 21 sierpnia-19 września 2017 r. Tym samym roboty w pasie drogowym starodroża rozpoczęto lub prowadzono bez zgody zarządcy drogi. [dowód: akta kontroli str. 248-249, 504-518]

Wójt podpisujący decyzję znak T.7230.3.2017.KP (...) wyjaśnił: *trudno mi określić i wytłumaczyć okoliczności jej wydania z wadliwie określoną datą z uwagi na czas, który upłynął od chwili jej wydania. Jednakże analizując specyfikę pracy, sytuacja taka mogła mieć związek z natłokiem pracy i zwykłym przeoczeniem. Z uwagi na fakt, że wniosek do ww. decyzji został złożony przed przystąpieniem do robót, decyzja została wydana na wnioskowany czas realizacji robót z tą jednak wadą, że już w trakcie jej realizacji. Dołoży wszelkich starań, aby sytuacja taka w przyszłości już się nie powtórzyła.* [dowód: akta kontroli str. 632, 634]

Mirosław Kopytek, Sekretarz Gminy (dalej: Sekretarz Gminy) podpisujący decyzje T.7230.11.2014.KP i T.7230.6.2015.KP wyjaśnił: *decyzję znak: T.7230.11.2014.KP (...) podpisałem przez własne niedopatrzanie, a z wyjaśnień pracownika przygotowującego jej treść wynika, że przygotował ją niezwłocznie po złożeniu przez wnioskodawcę stosownych*

dokumentów pragnąc nie blokować już rozpoczętych na trasie Kielce - Skarżysko-Kamienna robót ziemnych związanych z układaniem światłowodów. Natomiast w zakresie decyzji znak: T.7230.6.2015.KP wyjaśnił: trudno mi określić i wytłumaczyć okoliczności jej wydania z wadliwie określoną datą z uwagi na czas, który upłynął od chwili jej wydania. Jednakże analizując specyfikę pracy, sytuacja taka mogła mieć związek z natłokiem pracy i zwykłym przeoczeniem. Z uwagi na fakt, że wniosek do ww. decyzji został złożony przed przystąpieniem do robót, decyzja została wydana na wnioskowany czas realizacji robót z tą jednak wadą, że już po ich zakończeniu. Dołożę wszelkich starań, aby sytuacje takie w przyszłości już się nie powtórzyły. [dowód: akta kontroli str. 609, 611]

7. W Urzędzie nie dokonano wyceny przejętych w zarząd gruntów zajętych pod starodroże i obiektu budowlanego w postaci drogi gminnej wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi oraz nie ujęto ich w ewidencji księgowej, 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 rachunkowości¹⁸. 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. [dowód: akta kontroli str. 250-257]

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.

Wójt wyjaśnił: *z uwagi na brak środków w roku 2011 nie dokonano wyceny i niestety w latach kolejnych sprawa ta umknęła pracownikom Urzędu. Postaramy się w roku bieżącym wygospodarować środki na dokonanie wyceny oraz o wprowadzenie drogi do ewidencji środków trwałych.* [dowód: akta kontroli str. 260, 263]

Alicja Miernik, skarbnik Gminy wyjaśniła: *przyjęcie środków trwałych do ewidencji księgowej odbywa się na podstawie dokumentu księgowego „OT” - przyjęcie środka trwałego (sporządzanego w przypadku zakupu środka na podstawie faktury zakupu, natomiast w przypadku nieodpłatnego otrzymania, czy też przekazania na podstawie wyceny środka trwałego). Dokument OT przedkładany jest do wydziału finansowego przez pracowników Wydziału Technicznego Urzędu. Ponieważ dokument taki dotyczący drogi krajowej nr 7 nie został przekazany do wydziału finansowego tutejszego Urzędu, dlatego też środek trwały nie został wprowadzony do ewidencji księgowej środków trwałych.* [dowód: akta kontroli str. 274, 275]

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że *nie są mu znane powody niedokonania wyceny i wprowadzenia do ewidencji środków trwałych przejętego w zarząd Wójta „starodroża” drogi krajowej nr 7 (drogi i gruntu pod drogą) na odcinku w granicach administracyjnych Gminy.* [dowód: akta kontroli str. 268, 271]

Ocena cząstkowa

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

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na przejętym odcinku drogi

Opis stanu
faktycznego

2.1. Z inicjatywy Urzędu, zatwierdzony w 2005 r. przez GDDKiA projekt stałej organizacji ruchu obejmujący całą długość przejętego starodroża, trzykrotnie podlegał zmianom. W lutym i kwietniu 2012 r. starosta skarżyski zatwierdził zmiany w ww. projekcie organizacji ruchu. Związane one były odpowiednio z ograniczeniem¹⁹ ruchu pojazdów ciężkich oraz ze zmianą oznakowania poziomego 800 m odcinka²⁰ starodroża. Zatwierdzona przez starostę skarżyskiego w 2016 r. trzecia zmiana dotyczyła usytuowania przejścia dla pieszych w okolicy obiektów handlowych w Łącznej. [dowód: akta kontroli str. 345-423, 490-492, 498-501]

Poddana oględzinom nawierzchnia starodroża była w zadowalającym stanie technicznym, występowały pojedyncze ubytki i spękania. Pobocza i chodniki utrzymane były w odpowiednim stanie. Oznakowanie pionowe i poziome drogi, poza wyjątkami przedstawionymi w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*, 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 drogach²¹ (dalej: rozporządzenie w sprawie znaków). Niewłaściwy stan drogowych obiektów inżynierskich (most i przepust) oraz rowów odwadniających przedstawiono w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. W pasie drogowym nie umieszczono reklam oraz urządzeń świetlnych, niestanowiących elementów organizacji ruchu, wysyłających sygnały świetlne o dużym natężeniu, które mogłyby rozpraszać kierowców. [dowód: akta kontroli str. 439-446]

W toku oględzin starodroża przeprowadzonych w dniu 2 stycznia 2018 r. zidentyfikowano w sąsiedztwie Szkoły Podstawowej w Goździe - przy przejściu dla pieszych z wysepką - znak pionowy C-9²² z wystającymi i niezabezpieczonymi w żaden sposób przewodami elektrycznymi, co stanowiło bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego. W związku z tym, na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, o stwierdzonym zagrożeniu kontroler poinformował Wójta. W dniu 8 stycznia 2018 r. Urząd poinformował, że pozostałe po zniszczonym znaku przewody elektryczne zostały zabezpieczone i w chwili obecnej nie występuje żadne niebezpieczeństwo dla uczestników ruchu pieszego i kołowego. [dowód: akta kontroli str. 439-451]

2.2. Według danych Komendy Powiatowej Policji w Skarżysku-Kamiennej liczba wypadków i kolizji na starodrożu zmniejszyła się wyraźnie po oddaniu do użytkowania nowej drogi ekspresowej. W okresie poprzedzającym oddanie nowego odcinka drogi ekspresowej, tj. w 2009 r. i 2010 r. na starodrożu doszło łącznie do 26 wypadków i 108 kolizji, w wyniku których dwie osoby zmarły, a 28 zostało rannych. W 2011 r. na ww. odcinku drogi miało miejsce 21 kolizji. W kolejnych latach liczba wypadków i kolizji nie przekraczała odpowiednio dwóch i ośmiu rocznie²³. Po oddaniu do użytkowania nowej drogi ekspresowej na starodrożu tylko w 2012 r. miały miejsce dwa wypadki ze skutkiem śmiertelnym. [dowód: akta kontroli str. 534-537]

W kontrolowanej jednostce nie były dostępne informacje odnośnie liczby wypadków i kolizji na starodrożu. [dowód: akta kontroli str. 520]

2.3. W żadnej spośród 14 decyzji wydanych w latach 2011-2017 w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego starodroża na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną drogi Wójt nie wymagał od wykonawców zatwierdzenia organizacji ruchu na czas wykonywania robót budowlanych, a także ustawienia oznakowania i jego likwidacji po zakończeniu robót. [dowód: akta kontroli str. 504-505]

¹⁹ Ograniczenie na całej długości starodroża oprócz odcinka: skrzyżowanie z drogą powiatową 0588T w km 527+375 - skrzyżowania z drogą powiatową prowadzącą do „Węzła Zalezianka” w km 528+638.

²⁰ Zmiana oznakowania poziomego starodroża na odcinku od km 527+700 do km 528+500.

²¹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

²² Nakaz jazdy z prawej strony znaku.

²³ 2012 r. – dwa wypadki, dwie ofiary śmiertelne, jedna kolizja; 2013 r. – pięć kolizji; 2014 r. – dwa wypadki, trzy osoby ranne, osiem kolizji; 2015 r. – jeden wypadek, jedna osoba ranna, siedem kolizji; 2016 r. – pięć kolizji; 2017 r. – jeden wypadek, jedna osoba ranna, cztery kolizje.

2.4. Starosta skarżyski jako organ zarządzający ruchem prowadził na terenie Gminy 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 zarządzaniem²⁴, w tym dotyczące objętego kontrolą starodroża. 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 sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. Z przeprowadzonych przeglądów m.in. dróg gminnych i powiatowych na terenie Gminy sporządzono pięć protokołów (po dwa w 2014 r. i 2016 r. oraz jeden w 2017 r.) i dwie notatki służbowe w 2015 r. przekazane Urzędowi w formie kserokopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem. [dowód: akta kontroli str. 452-478]

Oględziny stanu dróg w ramach ww. kontroli przeprowadzono: w 2014 r. (w dniu 18 kwietnia; w okresie od 6 do 15 maja i od 20 października do 7 listopada); w 2015 r. (w okresie od 6 do 22 maja i od 5 do 28 października); w 2016 r. (w okresie od 9 do 30 maja i od 4 do 26 października); w 2017 r. (w okresie od 14 do 29 maja). [dowód: akta kontroli str. 452-478]

Tylko kontrola przeprowadzona w dniach od 9 do 30 maja 2016 r. odnosiła się wyłącznie do starodroża. W jej wyniku wskazano na konieczność zmiany dotychczasowego pierwszeństwa przejazdu, poprzez wprowadzenie pierwszeństwa „łamanego” - w kierunku pod estakadę – Kielce i Występa. Jednocześnie odrzucono wniosek o podwyższenie dopuszczalnej prędkości do 70 km/h. [dowód: akta kontroli str. 467-470]

W protokołach i notatkach sporządzonych po pozostałych kontrolach odnoszono się do ogółu dróg gminnych będących w zarządzie Wójta. Brak uwag w zakresie kompletności oznakowania pionowego i poziomego oraz stanu gminnej infrastruktury drogowej odnotowano w trakcie kontroli przeprowadzonych w: 2015 r. (w okresie od 6 do 22 maja oraz od 5 do 28 października), 2016 r. (w okresie od 4 do 26 października) i 2017 r. W protokołach z 2014 r. wskazano na braki w oznakowaniu przystanków autobusowych znakami D-15. Ponadto, zidentyfikowano znaki mało czytelne lub uszkodzone. Zalecono w nich sukcesywną ich wymianę, w miarę posiadanych środków. [dowód: akta kontroli str. 452-466, 471-478]

2.5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły trzy (jeden w 2013 r. i dwa w 2016 r.) wnioski Policji dotyczące poprawy stanu i widoczności oznakowania. [dowód: akta kontroli str. 534, 538-543, 550]

Pierwszy z nich dotyczył niedziałających tablic prowadzących w miejscowości Występa. Wójt i Kierownik Wydziału wyjaśnili: *z uwagi na duży koszt naprawy, usterka nie została usunięta. Znaki te pokryte są folią odbłaskową, więc i tak spełniają swoją funkcję ostrzegawczą. Nienadające znaków świetlnych znaki aktywne zostaną wymienione na nieaktywne, które spełniać będą wymagania rozporządzenia w sprawie znaków. Znaki aktywne montowane były na omawianym odcinku przez poprzedniego zarządcę, który posiadał o wiele większe środki finansowe na utrzymanie dróg, obecnie droga jest drogą gminną, natężenie ruchu jest mniejsze, wprowadzono znaczne ograniczenie prędkości i naszym zdaniem montaż zastępczych znaków nieaktywnych jest wystarczający.* [dowód: akta kontroli str. 534, 538, 540, 632, 634-635, 637, 639-640]

We wniosku z maja 2016 r. Policja wnosiła o wykonanie oznakowania poziomego na odcinku starodroża w miejscowości Łączna na wzniesieniu przed miejscowością Gózd, zgodnie z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu. Zdaniem Policji, nakładające się na siebie oznakowanie poziome powodowało rozbieżności interpretacyjne wśród kierujących. Mimo prośby Policji, Urząd nie poinformował o sposobie i terminie realizacji wniosku, a ww. zalecenia zostały wykonane w lipcu 2017 r. Wójt i Kierownik Wydziału wyjaśnili, że realizacja wniosku po roku od jego otrzymania wynikała z braku środków w 2016 r., zaś brak informacji zwrotnej mógł być spowodowany zmianami kadrowymi

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

w latach 2016-2017 bądź przeoczeniem. [dowód: akta kontroli str. 534, 538, 539, 542-545, 632, 635, 638, 640]

W czerwcu 2016 r. Policja wnioskowała o usunięcie nieprawidłowości polegającej na zasłoniętym przez rosnące drzewo znaku D-42²⁵. Urząd usunął stwierdzoną nieprawidłowość i z końcem lipca 2016 r. poinformował o tym fakcie Policję. [dowód: akta kontroli str. 534, 538, 541, 549-550]

Do Urzędu nie wpłynęły wnioski albo skargi mieszkańców lub innych podmiotów 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. 519]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku oględzin starodroża stwierdzono niewłaściwy stan lub braki w oznakowaniu pionowym i poziomym, a mianowicie:

- nienadające sygnałów świetlnych aktywne: cztery znaki C-9²⁶, sześć słupków U-5a²⁷, sześć par pulsatorów przy znaku D-6²⁸, tablice U-3a²⁹ i U-3b³⁰ umieszczone na ostrym łuku starodroża w miejscowości Gózd;
- brak, w porównaniu do projektu organizacji ruchu, trzech znaków C-9³¹, trzech słupków U-5a³² i dziewięciu słupków U-1a³³;
- niestabilny (przekrzywiony) słupek znaku F-10³⁴, D-1³⁵ i słupek U-1a³⁶;
- odwróconą tarczę znaku D-1³⁷, A-30³⁸ połączonego z tabliczką wskazującą przebieg drogi i tabliczką T-1³⁹, F-5⁴⁰ połączonego z tabliczką T-22a⁴¹ (dodatkowo znak F-5⁴² był niezgodny z projektem stałej organizacji ruchu);
- zbyt nisko umieszczoną tarczę znaku F-6⁴³ połączonego ze znakiem B-5⁴⁴ i T-22a⁴⁵;
- tarczę znaku aktywnego C-9⁴⁶ zastąpioną tarczą nieaktywną nienadającą sygnałów świetlnych umieszczoną na wysokości ok. 1 m; ponadto przy słupku znaku zidentyfikowano wystające i niezabezpieczone przewody instalacji elektrycznej;
- niewidoczne oznakowanie P-10⁴⁷ (połowa przejścia dla pieszych) i P-12⁴⁸.
[dowód: akta kontroli str. 439-446]

Stwierdzone powyżej nieprawidłowości w oznakowaniu mogły wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

Wójt i Kierownik Wydziału wyjaśnili: *Braki/usterki oznakowania pionowego na starodrożu drogi krajowej nr 7 w granicach administracyjnych Gminy Łączna wynikają z aktów wandalizmu lokalnych chuliganów (niszczenie znaków drogowych, odwracanie ich w niewłaściwych kierunkach), jednakże staramy się na bieżąco naprawiać szkody. Wszelkie*

²⁵ Obszar zabudowany.

²⁶ Nakaz jazdy z prawej strony znaku.

²⁷ Słupek przeszkodowy.

²⁸ Przejście dla pieszych.

²⁹ Tablica prowadząca.

³⁰ Tablica prowadząca.

³¹ Nakaz jazdy z prawej strony znaku.

³² Słupek przeszkodowy.

³³ Słupek prowadzący.

³⁴ Kierunki na pasach ruchu.

³⁵ Droga z pierwszeństwem.

³⁶ Słupek prowadzący.

³⁷ Droga z pierwszeństwem.

³⁸ Inne niebezpieczeństwo.

³⁹ Tabliczka wskazująca odległość znaku ostrzegawczego od miejsca niebezpiecznego.

⁴⁰ Uprzedzenie o zakazie obowiązującym w oddaleniu od skrzyżowania.

⁴¹ Tabliczka z napisem „nie dotyczy ruchu lokalnego”.

⁴² Uprzedzenie o zakazie obowiązującym w oddaleniu od skrzyżowania.

⁴³ Znak uprzedzający o zakazie występującym za skrzyżowaniem.

⁴⁴ Zakaz wjazdu samochodów ciężarowych.

⁴⁵ Tabliczka z napisem „nie dotyczy ruchu lokalnego”.

⁴⁶ Nakaz jazdy z prawej strony znaku.

⁴⁷ Przejście dla pieszych.

⁴⁸ Linia bezwzględnego zatrzymania - stop.

usterki oraz braki oznakowania poziomego i pionowego zostaną uzupełnione w miarę możliwości finansowych gminy w bieżącym roku. Z uwagi na duży koszt zakupu, nienadające znaków świetlnych znaki aktywne zostaną wymienione na nieaktywne, które będą spełniać wymagania rozporządzenia w sprawie znaków. Znaki aktywne montowane były na omawianym odcinku przez poprzedniego zarządcę, który posiadał o wiele większe środki finansowe na utrzymanie dróg, obecnie droga jest drogą gminną, natężenie ruchu jest mniejsze, wprowadzono znaczne ograniczenie prędkości i naszym zdaniem montaż zastępczych znaków nieaktywnych jest wystarczający. Znak F5 w okolicach sklepu i skrzyżowania z drogą powiatową 0588T jest niezgodny z projektem stałej organizacji ruchu w związku z przeoczeniem tego faktu przez pracowników odpowiedzialnych za drogi. Błąd ten zostanie w najbliższym czasie naprawiony. [dowód: akta kontroli str. 485-486, 488-489, 493-494, 496-497]

2. Podczas oględzin starodroża ujawniono niewłaściwy jego stan techniczny w następującym zakresie:

- na całej długości starodroża stwierdzono zamulone i zachwaszczone rowy odwadniające; skutkowało to częściową niedrożnością tych rowów;
- występowały zanieczyszczenia na powierzchni nasypów i skarpach mostu, jego umocnieniach, ubytki spoinowania kamienia mostu oraz stwierdzono nadmierną vegetację roślin, pogarszającą estetykę tego obiektu,
- powierzchnia nasypów, skarp, głowicy wlotowej i wylotowej przepustu była zanieczyszczona, występowały uszkodzenia betonu belek podporęczowych i gzymsów przepustu, a także stwierdzono zanieczyszczenia w korycie cieku i nadmierną vegetację roślin, pogarszającą estetykę obiektu. [dowód: akta kontroli str. 439-446]

Wójt i Kierownik Wydziału wyjaśnili: Rowy odwadniające na całej długości starodroża DK 7 są wykaszane na przełomie wiosny i lata każdego roku, niestety deszczowe lato i jesień spowodowało wzmożony wzrost chwastów, co doprowadziło do częściowego zamulenia. Kiedy tylko aura pogodowa będzie sprzyjająca i uzyskamy środki na zatrudnienie nowej grupy interwencyjnej, zajmiemy się wykaszaniem i udrożnimy rowy odwadniające. Ponadto wyjaśnili: uchybienia w utrzymaniu obiektu mostowego i przepustu zlokalizowanych w ciągu starodroża drogi krajowej nr 7 w granicach administracyjnych Gminy Łączna wynikły z braku środków na remonty oraz przez zaniedbanie ze strony pracownika odpowiedzialnego za utrzymanie mostów i przepustów. Gdy tylko znajdziemy środki na remont oraz zatrudnienie osób do grupy interwencyjnej bezzwłocznie wyeliminujemy stwierdzone uchybienia. [dowód: akta kontroli str. 486-487, 489, 495, 497]

Ocena częściowa

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

3. Nadzór nad komórką organizacyjną zarządzającą drogą

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, nadzór nad działalnością Wydziału należał w kontrolowanym okresie do Wójta. [dowód: akta kontroli str. 53-54, 58, 70, 74, 84]

Wójt wyjaśnił: w Urzędzie nie zostały opracowane i wdrożone pisemne procedury dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzaniem przejętą drogą. Nie wypracowano również praktyki dotyczącej sposobu realizacji tych zadań. [dowód: akta kontroli str. 520]

Od 1 stycznia 2010 r. w Urzędzie obowiązuje *Regulamin kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Łączna i zadań jednostek organizacyjnych Gminy Łączna w zakresie kontroli zarządczej* (dalej: Regulamin kontroli zarządczej) przyjęty zarządzeniem Wójta⁴⁹. W ramach realizacji zadań związanych z zarządzaniem ryzykiem w obszarze *Bezpieczeństwo* identyfikowano ryzyko nieprawidłowości dotyczących bezpieczeństwa w ruchu publicznym oraz oznakowania i stanu dróg gminnych. Ponadto w obszarze *Gospodarka komunalna*

⁴⁹ Zarządzenie nr 29/2010 zmienione zarządzeniem Wójta Gminy Łączna nr 12/2011 z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie zmian w Regulaminie Kontroli Zarządczej w Urzędzie Gminy Łączna i zadań jednostek organizacyjnych Gminy Łączna w zakresie kontroli zarządczej.

wskazywano na ryzyko nieprawidłowości w letnim i zimowym utrzymaniu dróg. Analizę zidentyfikowanych ryzyk przeprowadzano w 2013 r., 2015 r. i 2017 r. Wójt i odpowiedzialny za koordynację oraz ocenę funkcjonowania kontroli zarządczej w zakresie organizacyjnym Sekretarz Gminy wyjaśnili: (...). *W mojej ocenie stosunkowo niskie prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka i możliwych jego skutków przekłada się na niski poziom potencjalnego zagrożenia i jego wpływu na funkcjonowanie tut. Urzędu. Odzwierciedla to dokonana przeze mnie analiza obszarów ryzyka za 2013 r., 2015 r. i 2017 r. Uważam, że ze względu na stabilną sytuację kadrową w jednostce (na którą ma również wybór Wójta na kolejną 3-kadencję), poziom wykształcenia i kompetencje pracowników nie ma bezpośrednich powodów sporządzania tej analizy rokrocznie.* [dowód: akta kontroli str. 571-608, 610-611, 632, 635]

W latach 2012-2017 identyfikacji ryzyka stanowiącego podstawę m.in. do wyliczenia jego akceptowalnego poziomu nie dokonali wszyscy zobowiązani do tego pracownicy. [dowód: akta kontroli str. 588-590]

Wójt i Sekretarz Gminy wyjaśnili, że formularze „Identyfikacji ryzyka” nie wpłynęły do nich od niektórych pracowników funkcyjnych, mimo corocznego przypominania im o ww. obowiązku. [dowód: akta kontroli str. 610, 612, 633, 635-636]

W ramach niniejszej kontroli w obszarach dotyczących zarządzania starodrożem i jego utrzymania oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu stwierdzono istotne nieprawidłowości (wymienione w sekcjach *Ustalono nieprawidłowości*), które miały znaczenie dla oceny wykonywania kontroli zarządczej w badanym zakresie.

3.2. Z uwagi na nieprzekroczenie kwoty dochodów i przychodów lub kwoty wydatków i rozchodów, określonych w art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁰, w latach 2011-2017 Urząd nie przeprowadzał audytu wewnętrznego. [dowód: akta kontroli str. 551]

3.3. W okresie objętym kontrolą sprawy organizacji ruchu na drogach zarządzanych przez kontrolowaną jednostkę nie były przedmiotem ocen organu nadzorującego zarządzanie ruchem na drogach (województwo) lub rozstrzygnięć tego organu w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu. [dowód: akta kontroli str. 519, 520]

Zagadnienia związane z zarządzaniem przejętą drogą nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych. [dowód: akta kontroli str. 521-533]

W latach 2011-2014 i w 2017 r. miało miejsce pięć⁵¹ posiedzeń komisji Rady Gminy Łączna (w tym cztery wyjazdowe) poświęconych ocenie stanu dróg powiatowych i gminnych. W każdym z posiedzeń uczestniczył m.in. Wójt i/lub pracownik Wydziału. W sporządzonych na tę okoliczność protokołach podpisanych przez przewodniczących komisji, wyszczególniono wnioski radnych odnoszące się do starodroża w zakresie m.in. uzupełnienia ubytków w jezdni, uzupełnienia znaków, udrożnienia rowów, poprawy przystanków. Jak oświadczył Wójt, wszystkie wnioski zostały zrealizowane, za wyjątkiem udrożnienia rowu w okolicach szkoły, który został częściowo oczyszczony. Wójt dodał, że jego dalsza część zostanie oczyszczona w roku bieżącym w miarę posiadanych możliwości. [dowód: akta kontroli str. 551-566, 641-644]

W okresie objętym kontrolą na sesjach Rady Gminy ośmiu radnych i sołtys zgłosili łącznie 12 wniosków dotyczących oznakowania, organizacji ruchu i utrzymania starodroża. Wnosili oni m.in. o przebudowę niebezpiecznego prawoskrętu, zmianę oznakowania poziomego, uzupełnienie brakujących znaków pionowych, budowę dwóch wiat przystankowych, wyczyszczenie rowów i zlikwidowanie kałuży na przejściu dla pieszych. Na bieżącej lub kolejnych sesjach Wójt informował o sposobie realizacji wniosków, które – jak oświadczył – zostały zrealizowane. [dowód: akta kontroli str. 567-569]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezapewnieniu przez Wójta funkcjonowania w pełni

⁵⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁵¹ 5 maja 2011 r., 11 maja 2012 r., 25 kwietnia 2013 r., 14 kwietnia 2014 r., 11 kwietnia 2017 r.

skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania starodrożem. [dowód: akta kontroli str. 24-49, 127-129, 169-221, 225-242, 245, 248-257, 276-344, 432, 434, 436, 439-446, 504-518, 570, 588-590, 641-651]

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 oraz procedurami wewnętrznymi, jak również skuteczności i efektywności działania.

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

Wójt i Sekretarz Gminy odpowiedzialny za koordynację oraz ocenę funkcjonowania kontroli zarządczej w zakresie organizacyjnym wyjaśnili: (...) *Realizacja zadań związanych z zarządzaniem drogami nie była objęta należytą kontrolą zarządczą z uwagi na mnogość obowiązków nałożonych nie tylko na pracowników funkcyjnych jak również priorytetowe nastawienie jednostki na pozyskiwanie środków unijnych i realizację inwestycji gminnych, których coraz bardziej rozbudowane procedury pochłaniają i angażują tak nieliczne i często przeciążone zasoby naszej jednostki. Wskazane uchybienia i nieprawidłowości w tym zakresie już zostały przekazane do realizacji. Z doświadczenia wiem, że kontrola zarządcza bazuje często także na informacji zarządczej słownej, którą trudno udokumentować. Pewne czynności dotyczące, np. założenia ewidencji dróg czy przeglądy obiektów mostowych, o które osobiście zabiegałem zostały podjęte w 2016 r. i 2017 r. (rozeznanie cenowe, przegląd potencjalnych wykonawców), lecz ze względów finansowych ostatecznie nie zrealizowane. (...).* [dowód: akta kontroli str. 610, 612, 633, 636]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie 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 Kontroli⁵², wnosi o:

1. Ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności gminy Łączna do 92 działek gruntu zajętych przez starodroże.
2. Podjęcie działań w celu uregulowania stanu prawnego pozostałych 19 działek pod starodrożem i ujawnienie do nich prawa własności gminy Łączna w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków.
3. Prowadzenie okresowych kontroli stanu technicznego starodroża, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy – Prawo budowlane.
4. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie oznakowania pionowego i poziomego na przejeździe starodroża oraz zapewnienie właściwego utrzymania mostu, przepustu i rowów odwadniających.
5. Założenie i prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej w postaci książki drogi, dziennika objazdu dróg oraz wykazu obiektów mostowych.
6. Ustalenie numeru ewidencyjnego dla przejeźdu w zarząd starodroża.
7. Wystąpienie do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie numeru dla przejeźdu starodroża.
8. Opracowanie projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.

⁵² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

9. Dokonanie wyceny przejętych w zarząd gruntów zajętych przez starodroże i obiektu budowlanego w postaci drogi gminnej wraz z drogowymi urządzeniami inżynierskimi oraz ujęcie ich w ewidencji księgowej.
10. Wydawanie decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego starodroża na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną drogi przed planowanym zajęciem pasa.
11. Zapewnienie funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie zarządzania i utrzymania starodroża oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu.

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 uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

Kontroler
Marcin Sudół
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis