



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.411.006.01.2017
R/17/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	R/17/007 – Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu dróg ekspresowych lub autostrad.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2014-2017 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Kopeć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/62/2017 z dnia 4 sierpnia 2017 r.2. Marcin Sudół, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/63/2017 z dnia 4 sierpnia 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Zagnańsku (dalej: Urząd), ul. Spacerowa 8, 26-050 Zagnańsk.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Szczepan Skorupski, Wójt Gminy Zagnańsk (dalej: Wójt). <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

<i>Ocena ogólna</i>	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji ruchu i utrzymania odcinków „starych” dróg krajowych nr 7 oraz 73 (dalej również starodroże), przekazanych w zarząd Wójtowi w związku z oddaniem do użytkowania węzła komunikacyjnego Kielce – Północ w ciągu drogi krajowej nr 7 oraz odcinka drogi ekspresowej S7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa.
<i>Uzasadnienie oceny ogólnej</i>	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, niewystąpieniu do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z wnioskiem o nadanie ww. drodze numeru, nieprowadzeniu książki drogi, niewywiązywaniu się z obowiązku wykonywania okresowej, co najmniej raz w roku kontroli starodroża, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane ² , nieujęciu w ewidencji księgowej obiektu budowlanego w postaci drogi gminnej będącej starodrożem. Stwierdzono również nieprawidłowość dotyczącą niepodjęcia działań w celu ujawnienia w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków prawa własności przysługującego gminie Zagnańsk do działki nr 1024/15, a także działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego i ujawnienia prawa własności gminy Zagnańsk odnośnie pozostałych działek gruntu zajętych pod starodroże, które w ewidencji gruntów i budynków wykazane były jako znajdujące się w samoistnym posiadaniu Skarbu Państwa. Ponadto na przejętych odcinkach starodroża stwierdzono braki w oznakowaniu pionowym drogi oraz przypadki ograniczonej widoczności oznakowania pionowego i poziomego, które mogły wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu. Negatywną ocenę ogólną kontrolowanej działalności uzasadnia rodzaj i waga ww. stwierdzonych nieprawidłowości. Dla tej oceny nie miała istotnego znaczenia pozytywna,

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

² Dz. U. z 2017 r. poz.1332, ze zm.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Wójt na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³ (dalej: ustawa o drogach) pełnił funkcję zarządcy dróg gminnych położonych w granicach administracyjnych gminy Zagnańsk⁴. W związku z oddaniem do użytkowania w dniu 14 października 2009 r. węzła komunikacyjnego Kielce – Północ w ciągu drogi krajowej nr 7 (odcinek Występa – Wiśniówka) oraz w dniu 28 kwietnia 2011 r. odcinka drogi ekspresowej S7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach⁵, do kategorii dróg gminnych zarządzanych przez Wójta zostały zaliczone odcinki dróg krajowych nr 7 oraz 73 zastąpione nowo wybudowanymi odcinkami dróg ekspresowych. W zarząd Wójta przeszedł odcinek o łącznej długości 2,567 km składający się z odcinków „starych” dróg krajowych nr 7 i 73, o długości 2,008 km, odcinka „starej” drogi krajowej nr 7 o długości 0,387 km oraz łącznika ww. dróg o długości 0,172 km.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 40-43, 116-117)

Proces przekazania zarządu nad starodrożem położonym w gminie Zagnańsk rozpoczęła informacja Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach (dalej: GDDKiA) o przewidywanym terminie przekazania drogi w zarząd w pierwszym półroczu 2011 r. (pismo z dnia 25 listopada 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

GDDKiA 10 maja 2011 r. przesłała do Urzędu protokół zdawczo-odbiorczy oraz dokumenty dotyczące starodroża, które na mocy ustawy art. 10 ust. 5 ustawy o drogach przeszło w zarząd Wójta.

W odpowiedzi, pismem z dnia 27 maja 2011 r. Wójt zwrócił niepodpisany protokół. Odmowę podpisania protokołu uzasadniono niekompletnością dokumentacji oraz niezłączeniem rozporządzenia właściwego ministra do spraw transportu o pozbawieniu kategorii drogi krajowej.

(dowód: akta kontroli str.11-15)

Odnosząc się do ww. pisma GDDKiA⁶ podkreśliła, że stosownie do art. 10 ust. 5 ustawy o drogach z mocy samego prawa dotychczasowe odcinki dróg krajowych nr 7 oraz nr 73 położone w granicach administracyjnych gminy Zagnańsk z chwilą oddania do użytkowania nowego odcinka drogi ekspresowej S7, to jest z dniem 14 października 2009 r., zostały pozbawione dotychczasowej kategorii i zaliczone do kategorii dróg gminnych. Ponadto, w piśmie stwierdzono, że GDDKiA od dnia 11 maja 2011 r. nie wykonuje żadnych prac utrzymaniowych, kontrolnych i naprawczych, gdyż nie znajduje podstaw do prowadzenia żadnych cudzych spraw bez zlecenia. GDDKiA podkreśliła, że z mocy prawa wykonywanie funkcji zarządcy przedmiotowego odcinka drogi od dnia 11 maja 2011 r. należy do Wójta, jako zarządcy drogi.

Urząd nie podzielił ww. argumentów, zwracając⁷ ponownie dokumentację wraz z niepodpisany protokołem zdawczo-odbiorczym, podnosząc dodatkowo kwestie nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości wchodzących w skład tej drogi.

(dowód: akta kontroli str.16-19)

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.

⁴ Długość dróg gminnych zarządzanych przez Wójta wynosiła 21,276 km w latach 2015-2017, 21,09 km w latach 2012-2014, 19,22 km w 2011 r. oraz 14,27 km w 2010 r.

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).

⁶ Pismo z dnia 14 czerwca 2011 r.

⁷ Pismo z dnia 11 lipca 2011 r.

GDDKiA w odpowiedzi z dnia 27 lipca 2011 r. podtrzymała swoje stanowisko zawarte we wcześniejszej korespondencji. Zaznaczono, że już w listopadzie 2010 r., czyli z ponad półrocznym wyprzedzeniem poinformowano Urząd, że w pierwszym kwartale 2011 r. będzie miało miejsce przekazanie starodroża. Podkreślono, że beczynność w zakresie realizacji przez Wójta obowiązków zarządcy odcinków dróg stanowi poważne zagrożenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. W przypadku kontynuowania tej beczynności, zachodzić będą przesłanki do złożenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania karnego w sprawie popełnienia czynu z art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁸, tj. działanie na szkodę interesu publicznego oraz prywatnego poprzez niedopełnienie obowiązków zarządcy drogi.

Pismem z dnia 9 sierpnia 2011 r. Wójt poinformował GDDKiA, że decyzja o przejęciu starodroża zostanie podjęta przez Urząd po zasięgnięciu opinii Ministerstwa Infrastruktury (pismo Urzędu do Ministerstwa z dnia 5 sierpnia 2011 r.). W odpowiedzi Ministerstwo (19 sierpnia 2011 r.) podzieliło stanowisko GDDKiA. Równolegle Urząd wystąpił (pismem z 5 sierpnia 2011 r.) do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (dalej: ŚUW) z pytaniem: *czy gmina po przejęciu zarządu nad starodrożem będzie mogła (po złożeniu odpowiedniego wniosku) uzyskać w trybie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁹ decyzję Wojewody Świętokrzyskiego potwierdzającą, że ww. odcinki stały się z dniem 1 stycznia 1999 r. z mocy prawa własnością gminy Zagnańsk.*

Udzielając odpowiedzi ŚUW zwrócił uwagę, że uwłaszczenie na podstawie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nastąpiło z dniem 1 stycznia 1999 r. a podmiotem uwłaszczanym może być tylko podmiot władający drogą w dniu 31 grudnia 1998 r., tj. w tym przypadku Skarb Państwa. Przeniesienie prawa własności ze Skarbu Państwa na gminę, w związku z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach następuje już w innym trybie.

Stanowisko ŚUW Urząd przekazał do GDDKiA za pismem z dnia 31 sierpnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 20-31)

GDDKiA odnosząc się do przekazanego stanowiska wskazała (pismo z dnia 27 września 2011 r.), że brak możliwości uzyskania na dzień 1 stycznia 1999 r. przez gminę Zagnańsk prawa własności nieruchomości zajętych pod starodroże, nie zmienia sytuacji prawnej dotyczącej przejęcia przedmiotowego odcinka drogi w zarząd i w świetle obowiązujących przepisów, utrzymanie tej drogi jest obowiązkiem gminy, która z mocy prawa stała się jej zarządcą. Dlatego, w opinii GDDKiA, zachodziła konieczność dopełnienia formalności związanych z przejęciem przedmiotowych odcinków dróg, jako budowli wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, poprzez podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego, celem bezzwłocznego podjęcia przez Wójta obowiązków zarządcy drogi wynikających z art. 20 ustawy o drogach. Ponadto w ww. piśmie wskazano, że istnieje dokumentacja, z której wynika, że działki oznaczone numerami od 1024/1 do 1024/27, stanowiące były odcinek drogi krajowej nr 7 (zajęte pod starodroże) zostały wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa, a zatem mają uregulowany stan prawny.

W odpowiedzi Wójt po raz kolejny (pismem z 13 października 2011 r.) zwrócił niepodpisane protokoły. Uzasadniając zwrot niepodpisanego protokołu, wskazano brak kompletu dokumentacji potwierdzającej tytuł własności do przekazywanych gminie nieruchomości, niezłączenie decyzji Wojewody nr 1/U/2009 z dnia 14 października 2009 r. oraz brak zaznaczonego kilometraża i długości przekazywanych odcinków starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 32-34)

Odnosząc się do pisma Urzędu, GDDKiA (pismo z dnia 26 października 2011 r.) stwierdziła, że podtrzymuje swoje stanowisko zawarte we wcześniejszej korespondencji, tzn., że od dnia 11 maja 2011 r. nie wykonuje żadnych prac utrzymaniowych, kontrolnych i naprawczych. GDDKiA wskazała, że *odrębną kwestią jest prawo własności oraz trwałego zarządu gruntami pod budowlą drogową. Na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o drogach zarząd drogi z mocy samego prawa sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym. Dotyczy to pasa drogowego, którego jest zarządcą, czyli w przypadku GDDKiA drogi krajowej. Z chwila,*

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.

gdy droga ta staje się z mocy prawa drogą gminną, to ten trwały zarządcy wygasa z mocy samego prawa, jednak właścicielem gruntu jest nadal Skarb Państwa reprezentowany przez starostę, jako wykonującego zadania administracji rządowej gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. W związku z tym, do kompetencji i obowiązków starosty należy sprawa przekazania takiego gruntu jako nieruchomości właściwej gminie jako zarządcy drogi gminnej. Natomiast, jeśli stan prawny takiej nieruchomości wymaga podjęcia czynności wynikających z art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, bądź czynności w zakresie odtworzenia decyzji wywłaszczeniowych, to podjęcie tych czynności należy do kompetencji Starosty Kieleckiego, gdyż GDDKiA nie realizuje na tej nieruchomości żadnych swoich ustawowych i statutowych zadań. Jednocześnie GDDKiA poinformowała, że przekazywany we wcześniejszych pismach protokół zdawczo-odbiorczy nie jest dokumentem wymaganym przepisami prawa, ponieważ zaliczenie odcinków starodroża do kategorii dróg gminnych następuje z mocy prawa bez konieczności dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych lub prawnych, zarówno przez GDDKiA jak i gminę Zagnańsk. Protokół jest jedynie dokumentem dodatkowym, który ma służyć uporządkowaniu informacji dotyczących zmiany zarządcy drogi, został on podpisany jednostronnie przez GDDKiA i dołączony do sprawy. W związku z kolejnym zwrotem dokumentacji dotyczącej starodroża posiadana dokumentacja w tej sprawie została przekazana do archiwum GDDKiA i na pisemny wniosek Urzędu będzie udostępniana do wglądu.

Po otrzymaniu ww. pisma Urząd zwrócił się (pismo z 21 listopada 2011 r.) do GDDKiA o przekazanie dokumentów dotyczących odcinków starodroża m.in.: wyciągu z książki drogi, projektu organizacji ruchu, zezwoleń na zlokalizowane w pasie drogowym urządzenia niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Urząd zaznaczył, że po dopełnieniu formalności gotowy jest podpisać protokół.

W odpowiedzi (pismo z 4 stycznia 2012 r.) GDDKiA przekazała komplet dokumentów związanych z odcinkami starodroża. Jednocześnie podtrzymała stanowisko wyrażone w piśmie z 26 października 2011 r. i poinformowała, że nie będzie podejmować kolejnych interwencji mających na celu podpisanie przez Urząd protokołu.

(dowód: akta kontroli str. 35-49)

Wójt wyjaśnił, że nie podpisano protokołu zdawczo-odbiorczego z uwagi na fakt, że Urząd chciał przejąć drogę z uregulowanym stanem prawnym. W tym celu prowadzono korespondencję z GDDKiA, wystąpiono również do Wojewody i Ministerstwa Infrastruktury. Wójt powołując się na stanowisko GDDKiA podkreślił również, że protokół nie jest wymaganym przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 309)

Obowiązki zarządcy dróg gminnych Wójt realizował za pośrednictwem Referatu Gospodarczego i Gospodarki Komunalnej (dalej: Referat). Według postanowień regulaminu organizacyjnego Urzędu¹⁰, Referat odpowiedzialny był m.in. za wykonywanie zadań i obowiązków wynikających z przepisów ustawy o drogach. Od 15 stycznia 2015 r. ww. zapis został uszczegółowiony. W regulaminie doprecyzowano, że Referat odpowiadał za wykonywanie zadań i obowiązków wynikających z ustawy o drogach, w szczególności: wykonywanie z upoważnienia Wójta obowiązków zarządcy dróg gminnych, w tym utrzymanie i ochronę dróg oraz wydawanie decyzji administracyjnych, zaliczanie do kategorii dróg gminnych i pozbawianie drogi tej kategorii, naliczanie opłat za zajęcie pasa drogowego oraz za umiejscowienie urządzeń, wskazanie wstępnych miejsc lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych.

W regulaminie organizacyjnym i statucie gminy Zagnańsk nie uwzględniono wszystkich zadań zarządcy dróg określonych w art. 20 ustawy o drogach, a także zmian w tym obszarze, jakie miały miejsce w ostatnich latach, w szczególności:

- uzupełnienia przepisu dotyczącego przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg (...), o obowiązkowe podczas tych kontroli dokonywanie weryfikacji cech i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na

¹⁰ W kontrolowanym okresie obowiązywał regulamin organizacyjny przyjęty zarządzeniem Nr 30/2011 Wójta Gminy Zagnańsk z dnia 18 marca 2011 r., zarządzeniem Nr 13/2014 z 30 stycznia 2014 r., Nr 7/2015 z 14 stycznia 2015 r., zarządzeniem Nr 79/2016 z 12 sierpnia 2016 r. oraz zarządzeniem Nr 126/2016 z 30 grudnia 2016 r.

bezpieczeństwo ruchu drogowego (zmiana art. 20 pkt 10 wprowadzona z dniem 31 maja 2012 r.);

- dodania pkt 10a (z dniem 31 maja 2012 r.) dotyczącego obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- dodania pkt 19 (z dniem 17 lipca 2010 r.) dotyczącego zarządzania i utrzymywania kanałów technologicznych i pobierania opłat.

(dowód: akta kontroli str. 50-115, 122-147)

Przejętym odcinkom starodroża nie nadano numeru ewidencyjnego, nie wystąpiono również o nadanie numeru drogi oraz nie założono dla ww. odcinków książki drogi.

(dowód: akta kontroli str. 140-160, 230, 277-280)

W okresie objętym kontrolą na przejętym odcinku drogi nie były wykonywane okresowe pomiary ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 306-308)

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 promach¹¹, w Urzędzie 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. 498-524)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu wywiązywali się z obowiązków wynikających z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, dotyczących prowadzenia okresowych kontroli stanu odcinka drogi. Kontrole przeprowadzono raz w roku. Z wytworzonej z kontroli dokumentacji wynika, że w trakcie objazdów stwierdzono usterki dotyczące zalegającego piasku, rozrośniętych gałęzi, niewidocznych linii, nieporządku na przystankach.

(dowód: akta kontroli str. 277-280)

W kontrolowanym okresie (w 2015 r.) przeprowadzono jedną kontrolę okresową przejętego odcinka starodroża i jego oznakowania przewidzianą w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane¹². Kontrolę przeprowadziła firma zewnętrzna. Osoby przeprowadzające kontrolę posiadały stosowne uprawnienia budowlane o specjalności drogowej, o których mowa w art. 62 ust. 4 ww. ustawy.

Urząd w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzał kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 373-376)

Starosta Kielecki jako organ zarządzający ruchem poinformował, że nie 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 zarządzaniem¹³, dotyczące objętego kontrolą starodroża. Zgodnie z ww. przepisem rozporządzenia organ zarządzający ruchem przeprowadza, co najmniej raz na sześć miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. Starosta wyjaśnił, że z informacji przekazanych drogą telefoniczną przez pracownika Urzędu wynika, że gmina Zagnańsk w 2012 r. przejęła dokumentację stałej organizacji ruchu przekazaną przez GDDKiA i nie poinformowała o tym fakcie organu zarządzającego ruchem. Z tego też względu, kontrola dróg gminnych przeprowadzona w dniu 22 lutego 2016 r. w trybie § 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 zarządzaniem nie obejmowała ww. odcinka drogi.

(dowód: akta kontroli str. 327-328)

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

¹² Kontrola przeprowadzana co najmniej raz na 5 lat, polegająca m.in. na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

Urząd w okresie objętym kontrolą nie prowadził budowy, przebudowy bądź remontu przejętych odcinków starodroża. Wysokość środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie wszystkich dróg wynosiła: 79,3 tys. zł w 2012 r., 74 tys. zł w 2013 r., 69,3 tys. zł w 2014 r., 81,3 tys. zł w 2015 r. oraz 77,5 tys. zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 120-121)

Zarządzaniem drogami gminnymi w okresie objętym kontrolą zajmował się jeden pracownik Urzędu – Inspektor ds. gospodarki komunalnej i utrzymania dróg. Inspektor nie posiadał wykształcenie kierunkowego o specjalizacji drogowej, uczestniczył natomiast w szkoleniach w tym zakresie, tj. m.in.:

- *wydawanie decyzji o zajęciu pasa drogowego, umieszczanie urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami i utrzymaniem dróg (11 maja 2017 r.),*
- *zmiany w ustawie o drogach publicznych od 1 lipca 2016 r. Nowe obowiązki zarządców dróg (10 listopada 2016 r.),*
- *administrowanie pasem drogowym i wydawanie decyzji o zajęciu pasa drogowego, o umieszczeniu urządzeń reklamowych w pasie drogowym i lokalizacji zjazdu z drogi publicznej w świetle teorii, praktyki i orzecznictwa sądów administracyjnych (24 czerwca 2016 r.).*

(dowód: akta kontroli str. 121, 329-340)

W ewidencji gruntów i budynków działki gruntu zajęte pod objęte kontrolą odcinki starodroża ujawnione były jako znajdujące się w samoistnym posiadaniu Skarbu Państwa oraz we władaniu gminy Zagnańsk, poza jedną działką (nr 1024/15) wykazaną jako stanowiącą własność Skarbu Państwa i mającą urzędową księgę wieczystą. W dniu 30 czerwca 2014 r. ujęto w ewidencji księgowej grunty znajdujące się pod starodrożem, po uprzednim dokonaniu ich wyceny, natomiast nie wykazano drogi jako obiektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 148-157, 267-269, 433-442)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt jako zarządca dróg gminnych nie ustalił numeru ewidencyjnego dla przejętego w zarząd starodroża, do czego zobowiązuje § 5 ust. 1 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 tunelom¹⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji). 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, 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). Zgodnie z § 18 ust. 3 tego rozporządzenia, aktualizowania rejestru numerów nadanych drogom zarząd województwa dokonuje na wniosek właściwego zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 118, 119, 395, 396)

Z wyjaśnień Wójta wynika m.in., że przyczyną nieprawidłowości było zaniedbanie pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie. Wójt dodał, że przygotowany został projekt uchwały w sprawie ustalenia przebiegu istniejącej drogi gminnej – starodroża. Po wejściu w życie przedmiotowej uchwały Urząd niezwłocznie wystąpi o nadanie numeru dla starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 283)

Józef Sejud, inspektor ds. gospodarki komunalnej i utrzymania dróg nie podając przyczyn nieprawidłowości wyjaśnił: *Uchwałą nr 83/VIII/2017 Rady Gminy Zagnańsk z dnia 1 września 2017 r. ustalono przebieg drogi gminnej „starodroże dróg krajowych nr 7 i nr 73” jako dwa odcinki drogowe.*

(dowód: akta kontroli str. 312)

¹⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

Kontrolującym przedłożono uchwałę Nr 83/VII/2017 Rady Gminy Zagnańsk z dnia 1 września 2017 r. w sprawie ustalenia przebiegu istniejącej drogi gminnej – „starodroże” na terenie gminy Zagnańsk.

(dowód: akta kontroli str. 395-396)

2. Wójt, wbrew obowiązki określonej w § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji, nie prowadził książki drogi dotyczącej przejętego starodroża, będącej elementem ewidencji dróg zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 118, 282-283, 400-409)

Z wyjaśnień Wójta wynika, że przyczyną nieprawidłowości było zaniedbanie pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie, a książka zostanie niezwłocznie założona.

(dowód: akta kontroli str. 283)

Józef Sejud, inspektor ds. gospodarki komunalnej i utrzymania dróg nie podając przyczyn nieprawidłowości, wyjaśnił: *dla wydzielonych odcinków drogowych, na podstawie przeprowadzonych pomiarów w terenie zostaną opracowane książki drogowe.*

(dowód: akta kontroli str. 312)

Kontrolującym przedłożono założoną w trakcie kontroli NIK książkę drogi dla objętego kontrolą starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 400-409)

3. Dla przejętych odcinków drogi nie prowadzono 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.

(dowód: akta kontroli str. 119)

Wójt wyjaśnił: *Pracownik odpowiedzialny za przeprowadzenie przeglądów wyjaśniał, że przeprowadzono przegląd pięcioletni co jest wystarczające. Pracownik odpowiedzialny za drogi dokonywał objazdu dróg przynajmniej raz w roku. W trakcie objazdu zobowiązany był do dokonania oceny stanu drogi oraz jej oznakowania. Polecono przeprowadzenie kontroli wszystkich elementów dróg narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujące podczas ich użytkowania zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy – Prawo budowlane. Polecono w niezwłocznym trybie przeprowadzenie wymaganego przeglądu.*

(dowód: akta kontroli str. 308)

Józef Sejud, inspektor ds. gospodarki komunalnej i utrzymania dróg, nie wskazał przyczyn nieprawidłowości, natomiast wyjaśnił: *Urząd jest w trakcie rozeznania ceny na wykonanie okresowej kontroli rocznej stanu technicznego „starodroża dróg krajowych nr 7 i nr 73”.*

(dowód: akta kontroli str. 312)

4. Wójt od 2011 r. (w którym przejął z mocy prawa zarządzanie starodrożem) nie podjął działań w celu ujawnienia w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków prawa własności przysługującego gminie Zagnańsk do działki nr 1024/15 (zajętej przejętą drogą), której właścicielem był Skarb Państwa. Podstawę wykazania prawa własności gminy Zagnańsk do tej działki 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.

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 nieruchomościami¹⁵, do zadań wójta gospodarującego gminnym zasobem nieruchomości należy składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.

nieruchomości stanowiących własność gminy oraz o wpis w księdze wieczystej. Natomiast art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁶ zobowiązuje właścicieli nieruchomości do zgłaszania właściwemu staroście zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian.

Wójt nie podjął również działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego i ujawnienia prawa własności gminy Zagnańsk odnośnie pozostałych działek gruntu zajętych przez starodroże, które w ewidencji gruntów i budynków wykazane były jako znajdujące się w samoistnym posiadaniu Skarbu Państwa.

Należy zwrócić uwagę, że z art. 11a ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może podejmować czynności na rzecz lub w interesie tej jednostki także w przypadku gospodarowania nieruchomościami niestanowiącymi jej własności.

Ponadto, w związku z przejęciem w zarząd odcinków „starych” dróg krajowych nr 7 oraz 73, Wójt nie zgłosił staroście kieleckiemu zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w zakresie posiadania działek gruntów, do czego zobowiązuje ww. art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

(dowód: akta kontroli str. 148-152)

Wójt wyjaśnił: *nieruchomości wchodzące w skład „Starodroża” odcinka drogi krajowej nr 7 ujawnione są obecnie w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Kieleckiego, jako nieruchomości będące we władaniu samoistnym Skarbu Państwa, w zarządzie gminy Zagnańsk. Powyżej wskazany stan uniemożliwia, staranie się o przeniesienie własności na rzecz gminy Zagnańsk. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133 poz. 872 z późn. zm.), podmiotem uwłaszczeniowym w rozpatrywanym przypadku może być jedynie ten, który władał przedmiotową drogą w dniu 31 grudnia 1998 r. Potwierdzeniem braku możliwości uregulowania stanu prawnego na rzecz gminy Zagnańsk w oparciu o powyższe przepisy jest korespondencja Urzędu ze Świętokrzyskim Urzędem Wojewódzkim (w załączeniu). Mając na uwadze powyższe przejęcie nieruchomości na rzecz gminy Zagnańsk, może nastąpić dopiero po uprzednim uregulowaniu jej własności na rzecz Skarbu Państwa. Gmina Zagnańsk będzie mogła starać się o przejęcie przedmiotowych nieruchomości na jej własność dopiero po uzyskaniu tytułu stwierdzającego własność przedmiotowych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz po założeniu Księgi Wieczystej.*

(dowód: akta kontroli str. 309)

Zdaniem NIK, przytoczone w wyjaśnieniach okoliczności nie mogą usprawiedliwiać zaniechania działań dotyczących m.in. uregulowania na rzecz gminy Zagnańsk stanu prawnego nieruchomości zajętych przez starodroże. Należy też zwrócić uwagę, że już z informacji GDDKiA przekazanej Urzędowi w piśmie z 27 września 2011 r. wynikało, że niektóre działki gruntu, po których „przebiegał” były odcinek drogi krajowej nr 7 zostały wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa. Wydane w tym zakresie decyzje administracyjne mogły stanowić podstawę podjęcia czynności mających na celu wykazanie prawa własności Gminy do tych działek.

5. W Urzędzie nie ujęto w ewidencji księgowej obiektu budowlanego w postaci drogi gminnej będącej starodrożem, co stanowiło naruszenie z art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁷. 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

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101.

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

ust. 1 do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości m.in. wynika obowiązek rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, tj. w taki sposób aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości aktywa to kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Według art. 3 ust. 1 pkt 15 lit.a ww. ustawy środkami trwałymi są rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości, w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki. W 2014 r. (30 czerwca) dokonano jedynie wyceny i wprowadzono do ewidencji grunty znajdujące się pod starodrożem (w grupie „0” grunty, podgrupie „01” grunty rolne).

(dowód: akta kontroli str. 267-269, 433-442, 530)

Robert Szechnicki, skarbnik Gminy wyjaśnił: *Składniki majątkowe przekazywane gminie Zagnańsk ujmowane są w ewidencji środków trwałych na podstawie dowodów OT bądź PT sporządzanych przez pracowników referatów odpowiedzialnych merytorycznie za poszczególne zadania. W ewidencji środków trwałych nie zostały ujęte tzw. starodroża byłych dróg krajowych nr 7 i 73, gdyż do Referatu Finansów prowadzącego ewidencje środków trwałych nie wpłynął żaden dokument pozwalający dokonać zaewidencjonowania składników majątkowych dotyczących dróg krajowych nr 7 i 73. Wprowadzone 30 czerwca 2014 r. do ewidencji środków trwałych grunty, zostały zaewidencjonowane na podstawie protokołu sporządzonego przez powołaną Zarządzeniem Nr 40/2014 Wójta Gminy Zagnańsk z dnia 14 marca 2014 r. Komisję ds. wyceny gruntów gminy Zagnańsk pod potrzeby ewidencji księgowej, który zawierał tylko zestawienie działek wynikające z rejestru gruntów prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Kielcach.*

(dowód: akta kontroli str. 530)

Leokadia Zawrzykraj, przewodnicząca komisji ds. wyceny gruntów gminy Zagnańsk wyjaśniła, że komisja została powołana tylko do wyceny gruntów i nie posiadała żadnych uprawnień do wyceny innych składników majątkowych i nikt z członków komisji nie miał w tym zakresie odpowiedniej wiedzy i kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 526)

Z wyjaśnień Wójta wynika m.in., że przyczyną nieujęcia starodroża w ewidencji księgowej był brak wyceny tych składników majątkowych w przekazanych przez GDDKiA dokumentach oraz że wycena ta dokonana zostanie niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 307, 308)

Ocena cząstkowa

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

2. Zapewnienie bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu

Opis stanu faktycznego

Urząd dysponował stałą organizacją ruchu dla starodroża, zatwierdzoną i przekazaną przez GDDKiA (decyzja znak: GDDKiA-O/Ki-Z-2-bo-4080-25-1/2010 z dnia 22 lipca 2010 r.). W ww. decyzji określono termin ważności zatwierdzonego przez GDDKiA projektu na okres nie dłuższy niż 24 miesiące od daty jego zatwierdzenia. Organizacja ruchu została opracowana w ramach zadania *Wykonanie odnowy nawierzchni starodroża w obrębie węzła komunikacyjnego Kielce – Północ* (inwestor GDDKiA).

Urząd nie posiadał aktualnego projektu organizacji ruchu dla starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 228-266, 307, 308)

Z wyjaśnień Wójta wynika, że nieopracowanie projektu organizacji ruchu dla starodroża i nieprzedłożenie go organowi zarządzającemu ruchem spowodowane było zaniedbaniem

pracowników odpowiedzialnych za te zadania. Wyjaśnił również, że polecono sporządzenie takiego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 307, 308)

Józef Sejud inspektor ds. gospodarki komunalnej i utrzymania dróg, nie wskazał przyczyn nieopracowania organizacji ruchu na starodrożu. Wyjaśnił natomiast, że Urząd jest w trakcie rozeznania cen na wykonanie takiego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 311, 312)

Z informacji uzyskanych w toku kontroli od starosty kieleckiego, tj. organu zarządzającego ruchem, wynikało, że w ewidencji Starostwa Powiatowego w Kielcach brak było zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla starodroża. Starosta poinformował, że *gmina Zagnańsk w 2012 r. przejęła dokumentację stałej organizacji ruchu przekazaną przez GDDKiA i nie poinformowała o tym fakcie organu zarządzającego ruchem.*

(dowód: akta kontroli str. 327-328)

Nawierzchnia starodroża utrzymana była w dobrym stanie technicznym. Nie występowały ubytki w nawierzchni bądź istotne nierówności. Pobocza i rowy przydrożne utrzymane były w dobrym stanie, a zieleń wykoszona. Oznakowanie pionowe i poziome drogi, poza wyjątkami przedstawionym 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 drogach¹⁸.

W pasie drogowym nie umiejscowiono reklam oraz urządzeń świetlnych, niestanowiących elementów organizacji ruchu, wysyłających sygnały świetlne o dużym natężeniu, które mogłyby rozpraszać kierowców.

(dowód: akta kontroli str. 270-273)

W toku oględzin starodroża przeprowadzonych w dniu 4 września 2017 r. stwierdzono również, że w bezpośrednim sąsiedztwie drogi, w miejscu uczęszczanym przez ludzi, znajduje się słup z niezabezpieczoną skrzynką, z której wystają przewody elektryczne, co stanowiło bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego. W związku z tym, na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, o stwierdzonym zagrożeniu kontrolerzy poinformowali Wójta oraz firmę Orange Polska S.A. – właściciela słupa telekomunikacyjnego. W dniu 7 września 2017 r. Urząd przekazał firmie Orange Polska S.A. informację, że uszkodzona skrzynka telekomunikacyjna stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzkiego i zwrócił się o podjęcie działań zmierzających do usunięcia zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 270-273, 313-314, 317-322)

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęły dwa wnioski o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Pierwszy dotyczył przebudowy i rozbudowy sieci elektroenergetycznej (zajęcie pobocza/zieleńca), a drugi budowy zjazdu indywidualnego do działki (częściowe zajęcie powierzchni szerokości jezdni i pobocza/zieleńca). Do ww. wniosków został załączony projekt zabezpieczenia ruchu drogowego na czas prowadzenia robót w pasie drogowym (dotyczy pierwszego wniosku) oraz zatwierdzony przez Policję i Urząd projekt tymczasowej organizacji ruchu (dotyczy drugiego wniosku). W projekcie organizacji ruchu, w warunkach technicznych oznakowania, wskazano na konieczność wykonania i ustawienia stosownego oznakowania oraz jego likwidację po zakończeniu robót. Tylko w decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w celu budowy zjazdu, Wójt wymagał od wnioskodawcy zapewnienia organizacji ruchu na odcinku prowadzonych robót.

(dowód: akta kontroli str. 158-207)

Urząd w kontrolowanym okresie posiadał polisę ubezpieczeniową, której zakres obejmował m.in. szkody wyrządzone w związku z posiadaniem, administrowaniem i zarządzaniem drogami gminnymi, ulicami, chodnikami, mostami, przepustami drogowymi, itp. Z polisy tej nie wypłacono odszkodowań związanych z niewłaściwym stanem oznakowania bądź złym stanem starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 285-304)

¹⁸ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

W dniu 8 listopada 2016 r. do Urzędu wpłynął e-mail dotyczący zasadności umieszczenia znaku „ustąp pierwszeństwa” na skrzyżowaniu przy zjeździe na drogę ekspresową S-7 w kierunku Kielc. Wnioskodawca prosił o uzasadnienie przyjętego rozwiązania oraz zmianę oznakowania. W piśmie przesłanym drogą elektroniczną w dniu 9 listopada 2016 r. Wójt wyjaśnił, że takie usytuowanie znaku podyktowane jest względami bezpieczeństwa. Nadmieniał, że nie jest rozważana zmiana oznakowania tego fragmentu drogi.

(dowód: akta kontroli str. 223-227)

Według danych Komendy Miejskiej Policji w Kielcach 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 2008 r. na starodrożu doszło do dwóch wypadków i 31 kolizji, w wyniku których trzy osoby zostały ranne. W 2009 r. na ww. odcinku drogi miały miejsce trzy wypadki i 20 kolizji, w następstwie których cztery osoby zostały ranne. W kolejnych latach liczba wypadków i kolizji nie przekraczała dwóch rocznie²⁰. Po oddaniu do użytkowania nowej drogi ekspresowej na starodrożu miał miejsce wypadek ze skutkiem śmiertelnym.

W kontrolowanej jednostce nie były dostępne informacje odnośnie liczby wypadków/kolizji na starodrożu i w związku z tym nie były analizowane pod kątem wprowadzenia zmian w organizacji ruchu w celu poprawy bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 534-535)

W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły wnioski Policji w sprawie niewłaściwego stanu drogi lub zmiany oznakowania i organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 537)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na braku części oznakowania lub nie w pełni czytelnym oznakowaniu przejętego starodroża.

W trakcie prowadzonych oględzin starodroża odnośnie oznakowania pionowego i poziomego stwierdzono:

- brak w oznakowaniu pionowym trzech znaków: C-9²¹, U-5a²² i A-7²³,
- wyblakłe i pozbawione elementów odbłaskowych znaki pionowe: trzy znaki B-20²⁴, jeden znak B-18²⁵,
- ograniczoną widoczność znaków D-6²⁶ i T-27²⁷ (znaki zasłonięte gałęziami),
- niewyraźne oznakowanie poziome: cztery znaki P-10²⁸, trzy znaki P-12²⁹.

Stwierdzone braki/usterki mogły wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 270-273)

Wójt wyjaśnił, że przyczyną powyższego są często występujące na terenie Gminy akty wandalizmu. Wójt dodał, że *po stwierdzeniu braków są one na bieżąco usuwane. Gałęzie na „starodrożu” były wycięte w bieżącym roku. Aktualnie gałęzie zostały ponownie przycięte w celu lepszej widoczności. Ponadto zostały wymienione nieczytelne znaki drogowe.*

(dowód: akta kontroli str. 308)

Józef Sejud, inspektor ds. gospodarki komunalnej i utrzymania dróg wyjaśnił: *Z chwilą uzyskania informacji o usterkach oznakowania pionowego uzupełniono brakujące znaki i wymieniono znaki wyblakłe. W odniesieniu do oznakowania poziomego na początku sierpnia br. poprawiono oznakowanie w rejonie skrzyżowania z drogą powiatową nr 0298T Kajetanów*

²⁰ 2010 r. – jedna kolizja, 2011 r. – jeden wypadek, jedna osoba ranna, 2012 r. – dwa wypadki, jedna osoba poniosła śmierć, jedna osoba ranna, jedna kolizja, 2013 r. – jeden wypadek, 2014 r. – dwie kolizje, 2015 r. – jedna kolizja, jedna osoba ranna, 2016 r. – dwie kolizje, 2017 r. – jeden wypadek, dwie osoby ranne.

²¹ Nakaz jazdy z prawej strony znaku.

²² Słupek przeszkodowy.

²³ Ustąp pierwszeństwa.

²⁴ Znak – STOP.

²⁵ Zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 3,5 t.

²⁶ Przejście dla pieszych.

²⁷ Przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci.

²⁸ Znak poziomy – przejście dla pieszych.

²⁹ Linia bezwzględnej zatrzymania – stop.

– Gruszka – Lekomín. Kompleksowe odnowienie oznakowania poziomego na wszystkich drogach gminnych przewidziano w przyszłym roku.

(dowód: akta kontroli str. 312)

Ocena cząstkowa

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

3. Nadzór nad komórkami i jednostkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, nadzór nad działalnością Referatu należał w kontrolowanym okresie do zastępcy Wójta. Ponieważ stanowisko to od dnia 30 listopada 2014 r. było nieobsadzone³⁰ w związku z rezygnacją ze stanowiska zastępcy Wójta Gminy Roberta Kaszuby, sprawowanie nadzoru faktycznie należało do Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 50-115, 122)

Zasady i procedury kontroli zarządczej w Urzędzie określono w zarządzeniu Nr 87/2013 Wójta z dnia 1 sierpnia 2013 r. w sprawie procedury kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Urzędzie.

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

(dowód: akta kontroli str. 443-497)

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

(dowód: akta kontroli str. 305)

W kontrolowanym okresie sprawy organizacji ruchu na starodrożu nie były przedmiotem ocen organu nadzorującego zarządzanie ruchem na drogach (województwa świętokrzyskiego) lub rozstrzygnięć tego organu w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 308)

Do Urzędu nie wpłynęły wnioski, interpelacje bądź zapytania radnych Gminy Zagnańsk dotyczące starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 274)

Ustalone nieprawidłowości

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

(dowód: akta kontroli str. 118, 119, 148-152, 267-273, 282-283, 395, 396, 400-409, 433-437, 443-466)

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

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

Wójt wyjaśnił: *zgodnie z wymogami określonymi w art. 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych kontrolę zarządczą w Urzędzie Gminy Zagnańsk stanowi ogół działań*

³⁰ Zarządzenie Nr 163/2014 Wójta Gminy Zagnańsk z dnia 28 listopada 2014 r. w sprawie odwołania Zastępcy Wójta Gminy Zagnańsk.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. (...) W związku z powyższym zarządzanie drogami było objęte w badanym okresie kontrolą zarządczą zgodnie z postanowieniami Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. W wyjaśnieniach Wójt przytoczył przykłady świadczące o realizacji postanowień standardów kontroli zarządczej (od numeru 1 do 15).

Ponadto Wójt wskazał, że niezakończenie książki drogi dla przyjętego w zarząd „starodroża” dróg krajowych nr 7 i 73 oraz nienadanie numeru ewidencyjnego jest przypadkiem jednostkowym, który nie może świadczyć, że kontrola zarządcza nie funkcjonuje w Urzędzie Gminy Zagnańsk.

(dowód: akta kontroli str. 368-370)

W związku z powyższymi wyjaśnieniami, należy stwierdzić, że NIK nie kwestionuje faktu wykonywania kontroli zarządczej w Urzędzie. Zwraca jednak uwagę, że kontrola ta nie była w pełni skuteczna i efektywna. Świadczą o tym stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, które nie ograniczają się tylko do niezakończenia książki drogi i nienadania numeru ewidencyjnego.

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

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 o NIK, wnosi o:

1. Wystąpienie do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z wnioskiem o nadanie numeru dla przejętego starodroża.
2. Przeprowadzanie kontroli starodroża, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy – Prawo budowlane.
3. Dokonanie wyceny starodroża jako obiektu budowlanego oraz ujęcie go w ewidencji księgowej.
4. Podjęcie odpowiednich działań w celu ujawnienia w księdze wieczystej i ewidencji gruntów i budynków prawa własności gminy Zagnańsk odnośnie działek gruntu zajętych pod starodroże.
5. Podjęcie działań w celu uzupełnienia braków w oznakowaniu pionowym i poziomym na przejętym starodrożu oraz zapewnienia jego pełnej widoczności.
6. 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 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, grudnia 2017 r.

Kontrolerzy
Krzysztof Kopeć
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Marcin Sudół
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis