



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI.411.006.02.2017  
R/17/007

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach  
al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce  
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05  
lki@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|  |   |
|--|---|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i>              | 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>                         | 1. Krzysztof Kopeć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/62/2017 z dnia 4 sierpnia 2017 r.<br>2. Marcin Sudół, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/63/2017 z dnia 4 sierpnia 2017 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-4) |
| <i>Jednostka kontrolowana</i>              | Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach, ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce (dalej: PZD).  |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>   | Paweł Gratka, Dyrektor PZD od 1 kwietnia 2017 r. – od 1 stycznia 2017 r. pełniący obowiązki Dyrektora. Wcześniej, w okresie od 27 marca 2012 r. do 31 grudnia 2016 r. Dyrektorem PZD był Zbigniew Wróbel.<br>(dowód: akta kontroli str. 5-7)  |

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>Ocena ogólna</b> | <p>PZD prawidłowo wykonywał zadania zarządcy drogi dotyczące organizacji ruchu i utrzymania przejętego w zarząd odcinka „starej” drogi krajowej nr 74 (dalej również starodroże). Dla starodroża została założona książka drogi, a dokumenty ewidencyjne drogi prowadzone były rzetelnie. Pracownicy PZD przeprowadzali kontrole stanu tej drogi zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>2</sup> (dalej: ustawa o drogach) oraz kontrole okresowe, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>3</sup>.</p> <p>Dyrektor PZD nie wystąpił z wnioskiem o nadanie numeru drogi dla przejętego starodroża. Nie podjął również działań w celu ujawnienia, przez Zarząd Powiatu Kieleckiego, w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków prawa własności przysługującego powiatowi kieleckiemu do działek gruntu zajętych pod starodroże, a także trwałego zarządu do tych gruntów wykonywanego przez PZD. W PZD nie dokonano także wyceny przejętych w zarząd gruntów i obiektu budowlanego w postaci drogi powiatowej (starodroża) oraz nie wykazano ich w ewidencji księgowej. Ponadto, po przejęciu w zarząd starodroża nie wydano decyzji zezwalającej gminie Górnio na umieszczenie urządzenia niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego i określającej wysokość opłaty z tego tytułu.</p> <p>Organizacja ruchu na starodrożu opierała się na dokumentacji opracowanej w okresie, gdy funkcję zarządcy drogi pełniła Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach (dalej: GDDKiA). W 2016 r. PZD ogłosił przetarg na opracowanie (uaktualnienie) projektów stałej organizacji ruchu sieci dróg powiatowych na terenie powiatu kieleckiego, w tym dla objętego kontrolą starodroża. Nawierzchnia drogi była w dobrym stanie.</p> |
|---------------------|--|

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

Oznakowanie pionowe starodroża było czytelne i sprawne, za wyjątkiem sygnalizacji pulsacyjnej zlokalizowanej nad przejściem dla pieszych przed rondem w miejscowości Cedzyna.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach, Zarząd Powiatu Kieleckiego jako zarządca dróg powiatowych wykonywał swoje obowiązki przy pomocy utworzonej jednostki organizacyjnej, tj. PZD (jednostka budżetowa powiatu kieleckiego). Zgodnie ze statutem<sup>4</sup>, PZD pełnił funkcję zarządu drogi w odniesieniu do dróg powiatowych przebiegających przez teren powiatu kieleckiego w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, zgodnie z ww. ustawą.

(dowód: akta kontroli str. 71-79)

PZD w kontrolowanym okresie administrował siecią dróg powiatowych o łącznej długości ok. 1,1 tys. km<sup>5</sup>. Od 29 grudnia 2015 r. PZD przejął zarządzanie starodrożem, czyli odcinkiem drogi stanowiącej uprzednio część drogi krajowej nr 74 od km 87+485 do km 89+337 (długość odcinka 1,852 km). Zarząd nad starodrożem został przejęty przez PZD po tym jak ww. odcinek drogi został pozbawiony kategorii drogi wojewódzkiej i zaliczony do kategorii dróg powiatowych<sup>6</sup>. W okresie poprzedzającym, ww. odcinek po oddaniu do użytkowania odcinka drogi ekspresowej nr 74 z dniem 17 grudnia 2011 r., na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach (w brzmieniu obowiązującym do 8 lipca 2015 r.) został pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej, a zarząd nad drogą od GDDKiA przejęła gmina Górnó. Gmina wykorzystując możliwość jaką wprowadził art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych<sup>7</sup>, pozbawiła ww. odcinek drogi kategorii drogi gminnej. Odcinek ten, z mocy prawa, zaliczony został do kategorii dróg wojewódzkich<sup>8</sup>.

Po przejęciu przez PZD w zarząd starodroża otrzymał on nr ewidencyjny P0000742604000 (długość odcinka 1,865 km). Przejętemu starodrożu nie został nadany numer drogi.

Odnosnie rozbieżności dotyczących długości przejętego odcinka starodroża Dyrektor PZD wyjaśnił: *granica działki ewidencyjnej nr 242/2 przecina drogę 74 starodroże pod kątem (zgodnie z km: 89+337 przekazania przez GDDKiA). Chcąc zachować prawidłowość nad zarządzanym terenem drogi domierzono odcinek 13 mb od granicy działek 242/2 i 436 do końca zjazdu do oczyszczalni ścieków (ostatni zjazd z drogi powiatowej przed skrzyżowaniem z drogą S74-rondo). W związku z powyższym zgodnie z przekazanymi materiałami ewidencyjnymi przez GDDKiA dla gminy Górnó koniec odcinka znajduje się w km: 89+350.*

(dowód: akta kontroli str. 244-245, 442, 501-503)

<sup>4</sup> Statut przyjęty uchwałą Nr XXXIV/53/06 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 27 czerwca 2006 r., zmieniony uchwałą Nr XXXI/94/10 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 29 października 2010 r. oraz uchwałą Nr XXVIII/40/14 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 23 czerwca 2014 r.

<sup>5</sup> 1120,8 km (stan na 31 grudnia 2014 r.), 1118,7 km (stan na 31 grudnia 2015 r.) oraz 1120,6 km (stan na 31 grudnia 2016 r. oraz 30 czerwca 2017 r.).

<sup>6</sup> Na mocy uchwały nr XVII/252/15 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi w miejscowości Cedzyna od km 87+485 do km 89+337, który został zaliczony do kategorii dróg wojewódzkich na podstawie art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Woj. Św. poz. 3892).

<sup>7</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 870. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, rada gminy, w terminie 90 dni od wejścia w życie niniejszej ustawy może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi gminnej odcinek drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Odcinek drogi, o którym mowa w ust. 1, zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.

<sup>8</sup> Uchwała nr X/119/2015 Rady Gminy Górnó z dnia 23 września 2015 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej.

Przekazanie dokumentacji dla starodroża (na podstawie protokołu) przez gminę Górnó nastąpiło 11 października 2016 r. Dyrektor wyjaśnił: *Z uwagi na fakt, że do dnia 29 grudnia 2015 r. nie otrzymaliśmy żadnej dokumentacji dotyczącej przejęcia drogi w miejscowości Cedzyna od km: 87+485 do km: 89+337, która od 19 października 2015 r. stała się drogą wojewódzką, na mocy uchwały Nr X/119/2015 z dnia 23 września 2015 r. Rady Gminy Górnó zwróciliśmy się do Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Kielcach (dalej: ŚZDW) o przekazanie ww. dokumentacji. Jednocześnie kierownik Obwodu Drogowego w Łagowie został poinformowany, że od 29 grudnia 2015 r. musi uwzględnić ten odcinek drogi w operacji zimowego utrzymania dróg powiatowych na sezon zimowy 2015/2016. Po otrzymaniu informacji, że gmina Górnó nie przekazała takiej dokumentacji dla ŚZDW w Kielcach zwróciliśmy się telefonicznie do gminy Górnó o przygotowanie protokołu przekazania wszystkich dokumentów, które otrzymali od GDDKiA. Mimo wielokrotnych monitów telefonicznych do przekazania dokumentacji doszło dopiero 11 października 2016 r.*

(dowód: akta kontroli str. 161, 310)

W statucie i regulaminie organizacyjnym PZD zawarto część ustawowych zadań zarządcy drogi określonych w art. 20 ustawy o drogach. Ww. dokumenty nie uwzględniały 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 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. 74, 88-89)

Dokumenty ewidencyjne starodroża, w szczególności książka drogi i dziennik objazdu prowadzone były elektronicznie w programie System Ewidencji Dróg i Ulic EWIDR 2010 zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>9</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji). Wpisy do książki drogi były dokonywane przez osoby upoważnione, wymienione w tabeli nr 1 wypełnionej zgodnie ze wzorem określonym w ww. rozporządzeniu. W tabelach nr 4-7 odnotowano wszystkie wymagane informacje m.in.: dzienniki objazdów dróg oraz sporządzone protokoły kontroli okresowych. W tabeli nr 10 dotyczącej wyposażenia technicznego odcinka drogi zawarto informacje o wszystkich elementach inżynierii ruchu oraz o ich dokładnej lokalizacji.

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

W okresie objętym kontrolą na przejętym odcinku drogi nie były wykonywane okresowe pomiary ruchu drogowego. Dyrektor wyjaśnił, że na drogach powiatowych objętych zarządem PZD pomiar ruchu wykonywany jest raz na pięć lat. Biorąc pod uwagę, że ostatni pomiar ruchu przeprowadzony został w maju i wrześniu 2015 r., kolejny zostanie wykonany w 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 309)

Stosownie do § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach<sup>10</sup>, w PZD sporządzano informacje o sieci dróg publicznych będących w ich zarządzie i przekazywano GDDKiA w wyznaczonym terminie, tj. do końca pierwszego kwartału (według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego). Ww. sprawozdania zawierały informacje odnośnie starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 231-240)

PZD wywiązywał się z obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, dotyczącego prowadzenia okresowych kontroli stanu odcinka drogi. W okresie objętym

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 583.

kontrolą przeprowadzono 21 objazdów przejętego odcinka starodroża. W trakcie ww. kontroli stwierdzono trzy usterki (uszkodzenia), które dotyczyły pokrzywionych znaków, połamanych płytek chodnikowych oraz zalegającego przy krawężnikach piasku. Stwierdzone uchybienia zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 230)

W kontrolowanym okresie przeprowadzono dwie kontrole okresowe (24 marca 2016 r. i 17 maja 2017 r.) przejętego starodroża i jego oznakowania, przewidziane w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Kontrole przeprowadziły osoby posiadające uprawnienia budowlane o specjalności drogowej, zgodne z wymogami art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

PZD po przejęciu zarządu starodrożem nie przeprowadził kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 241, 247)

Z informacji uzyskanej w toku kontroli od organu zarządzającego ruchem (Starosta Kieleckiego) wynika, że na objętym kontrolą starodrożu 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 zarządzaniem<sup>12</sup>. 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. Starosta wyjaśnił: *Kontrola przeprowadzona w dniach 8-10 maja 2017 r. z udziałem Policji i PZD 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 [starodroża], z uwagi na fakt, że kontrolą objęto tym razem drogi, na których PZD proponował poprawę bezpieczeństwa ruchu. Kontrola starodroża drogi krajowej nr 74 zostanie przeprowadzona jesienią 2017 r.*

(dowód: akta kontroli str. 451-470)

PZD w okresie objętym kontrolą nie prowadził budowy, przebudowy bądź remontu starodroża. Wysokość środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie ww. odcinka wyniosła 15,2 tys. zł w 2016 r. oraz 10,8 tys. zł w 2017 r.<sup>13</sup>, co stanowiło odpowiednio 0,4% i 0,6% środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie dróg zarządzanych przez PZD.

(dowód: akta kontroli str. 242-243)

W PZD zarządzaniem wszystkimi drogami będącymi w zarządzie jednostki w latach 2016-2017 zajmowało się 59 osób. W bezpośredni zarząd nad starodrożem zaangażowani byli głównie pracownicy Obwodu Drogowego w Łagowie, którzy posiadali odpowiednie wykształcenie kierunkowe o specjalizacji drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 243, 247-254)

Przejęte przez PZD starodroże znajdowało się na działkach nr 224/1, 224/2 i 246/5. Według ewidencji gruntów i budynków dwie pierwsze działki stanowiły własność Skarbu Państwa, natomiast trzecia znajdowała się we władaniu samoistnym Skarbu Państwa. W ewidencji wykazano, że tylko działka nr 224/1 posiada urzędzoną księgę wieczystą.

(dowód: akta kontroli str. 256-258, 505-510)

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

(dowód: akta kontroli str. 282-301)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>11</sup> Kontrola prowadzona co najmniej raz na 5 lat, polegająca na sprawdzeniu stanu technicznego drogi, przydatności do dalszego użytkowania, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

<sup>13</sup> Stan na 30 czerwca.

1. Dyrektor PZD nie wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z wnioskiem o nadanie numeru drogi dla przejętego w zarząd starodroża (drogi powiatowej o nr ewidencyjnym P0000742604000).

(dowód: akta kontroli str. 140-160)

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 również prowadzi rejestr numerów nadanych drogom powiatowym i gminnym (§ 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji). Zgodnie z § 18 ust. 3 tego rozporządzenia, aktualizowania rejestru numerów nadanych drogom zarząd województwa dokonuje na wniosek właściwego zarządcy drogi.

Dyrektor PZD wyjaśnił: *PZD nie występował do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie nr drogi powiatowej o nr ewidencyjnym P000074264000 (starodroże drogi krajowej 74) ponieważ w celu ujednoczenia ewidencji sieci dróg i zapobiegania rozbieżności w kategorii standardów utrzymania tego samego ciągu drogi (zgodnie z definicją zawartą w art. 60 ustawy o drogach) PZD prowadzi rozmowy z gminą Masłów o przekazanie odcinka starodroża Domaszowice – Cedzyna. Po otrzymaniu od gminy Masłów tego odcinka wystąpimy do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o włączenie go do ciągu drogi powiatowej nr 0312T Masłów – Wola Kopcowa – Domaszowice.*

(dowód: akta kontroli str. 446)

Zdaniem NIK, działania o jakich mowa w złożonych wyjaśnieniach nie mogły uzasadnić zwłoki w wystąpieniu z wnioskiem o nadanie numeru drogi.

2. Dyrektor PZD nie podjął działań w celu ujawnienia, przez Zarząd Powiatu Kieleckiego jako organ gospodarujący powiatowym zasobem nieruchomości, w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków prawa własności przysługującego powiatowi kieleckiemu do działek gruntu nr 224/1 i 224/2 (zajętych przejętą drogą), której właścicielem był Skarb Państwa oraz trwałego zarządu do tych gruntów wykonywanego przez PZD. Podstawę powyższych działań mogły stanowić przepisy art. 10 ust. 5a ustawy o drogach w związku z art. 2 ust. 2 (zdanie drugie) ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz art. 2a ust. 2 i art. 22 ust. 1 ustawy o drogach. Z przepisów tych wynika, że powiat kielecki z mocy prawa nabył własność gruntów zajętych pod starodroże, a PZD sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym drogi powiatowej.

Ponadto Dyrektor PZD nie zgłosił Staroście Kieleckiemu zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków odnośnie działki nr 246/5 zajętej pod starodroże w zakresie posiadania (działka ta w ewidencji wykazana była jako znajdująca się w samoistnym władaniu Skarbu Państwa), jak również nie podjął działań w celu uregulowania stanu prawnego ww. działki oraz ujawnienia do niej prawa własności powiatu kieleckiego i trwałego zarządu PZD.

(dowód: akta kontroli str. 256-258)

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>14</sup>, właściciele nieruchomości, a w przypadku m.in. nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego także podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu znajdują się te nieruchomości, zobowiązani są do zgłaszania właściwemu staroście zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązek ten ciąży także na podmiotach które władają gruntami na zasadach samoistnego posiadania, jeżeli ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów, nie można ustalić ich właścicieli.

Dyrektor PZD wyjaśnił: *Wyrokiem z dnia 6 września 2005 r. K 46/04 Dz. U. Nr 181, poz. 1525 Trybunał Konstytucyjny potwierdził o automatycznym przejściu prawa własności na gminy lub innych niż gminy jednostek samorządu terytorialnego gruntów należących*

<sup>14</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2101.

dotychczas do Skarbu Państwa, a przejętych na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (...). W związku z powyższym na podstawie Uchwały nr XVII/252/15 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego, Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Kielcach winien dokonać wpisu w Ewidencji Gruntów i Budynków (dotyczy to działki nr 246/5). PZD w Kielcach ma natomiast wątpliwości czy prawo własności działek nr 224/1 i nr 224/2, gdzie figuruje zapis Skarb Państwa (GDDKiA) może być przeniesione na podstawie w/w uchwały, gdyż w/w działki są wymienione w Decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej nr IG.III.7047-10/08 z dnia 1 września 2008 r., gdzie znajdują się w liniach rozgraniczających teren inwestycji. W związku z powyższym przekazanie przez GDDKiA gminie Górno odcinka o długości 1.852 metry nie powinno mieć miejsca, gdyż odcinek znajdujący się na działce o nr ewidencyjnym 246/5 wynosi 1.607 mb i takiej długości winien być przekazany.

(dowód: akta kontroli str. 310)

W związku z powyższymi wyjaśnieniami należy zwrócić uwagę, że z przekazanej w toku kontroli przez Starostę Kieleckiego informacji wynika, że dane zawarte w dokumentach dotyczących działek nr 224/1, 224/2 i 246/5 są niejednoznaczne. Z tego powodu oraz ze względu na brak stosownego wniosku PZD, zawierającego numery działek ewidencyjnych, których dotyczy uchwała nr XVII/252/15 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z 27 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia starodroża kategorii drogi wojewódzkiej i zaliczenia go do kategorii dróg powiatowych, zapisy w ewidencji gruntów i budynków odnośnie ww. działek nie zostały zmienione do czasu uregulowania niejednoznacznych zapisów stosownymi dokumentami dostarczonymi przez właściwego zarządcę drogi.

(dowód: akta kontroli str. 505-510)

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

(dowód: akta kontroli str. 282-301)

Dyrektor oraz Joanna Nyga – główna księgowa PZD wyjaśnili: *Nie dokonaliśmy wyceny jak i również nie wprowadziliśmy do ewidencji środków trwałych starodroża przejętego w zarząd, ponieważ początkowo oczekiwaliśmy od gminy Górno na dokument PT<sup>16</sup>, który powinniśmy otrzymać wraz z protokołem przekazania dokumentacji. Z informacji z gminy wynikało, że nie ma takiego dokumentu, ponieważ gmina nie otrzymała PT z GDDKiA. W związku z tym mieliśmy dokonać wyceny tej drogi, ale nastąpiły pewne*

<sup>15</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

<sup>16</sup> Protokół przekazania – przejęcia środka trwałego.

okoliczności, które wstrzymały procedurę tej wyceny. Mianowicie przekazany nam w zarząd odcinek drogi krajowej nr 74 (starodroże) zawiera rozbieżności z faktycznym kilometrażem wynikającym z ewidencji dróg i gruntów zaznaczonym na mapach, co wymaga wyjaśnień. Poza tym oczekujemy na decyzję z sąsiedniej gminy Masłów, co do przekazania dalszego odcinka ciągu tej drogi, która przebiega przez gminę Masłów i posiada kategorię drogi gminnej. W celu ujednoczenia ewidencji sieci dróg i zapobiegania rozbieżności w kategorii standardów utrzymania tego samego ciągu drogi (zgodnie z definicją zawartą w art. 60 ustawy o drogach publicznych), prowadzimy rozmowy z gminą Masłów o przekazanie dla Powiatu Kieleckiego dalszego odcinka starodroża. Po otrzymaniu od gminy Masłów dalszego odcinka wystąpimy o nadanie jej numeru jako drogi powiatowej i dokonamy jej wyceny oraz wprowadzimy do ewidencji środków trwałych. Sieć dróg publicznych powinna być oznakowana w sposób uporządkowany, a obecny stan wprowadza chaos zarówno w ewidencji dróg jak i w użytkowaniu drogi.

(dowód: akta kontroli str. 309-310, 312)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zdaniem NIK, czas jaki upłynął od przejścia w zarząd starodroża (29 grudnia 2015 r.) był wystarczający w celu uregulowania powyższych kwestii. Ponadto przytoczone w wyjaśnieniach okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla naruszenia obowiązujących przepisów w zakresie rachunkowości.

#### Ocena cząstkowa

Dla przejętego w zarząd starodroża została założona książka drogi, a dokumenty ewidencyjne tej drogi prowadzone były rzetelnie. PZD wywiązywał się z obowiązków dotyczących przeprowadzania kontroli stanu drogi, a także okresowych kontroli, co najmniej raz w roku, o jakich mowa w przepisach ustawy o drogach i ustawy Prawo budowlane. Dyrektor PZD nie wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z wnioskiem o nadanie numeru drogi dla przejętego starodroża. PZD nie podjął również działań mających na celu ujawnienie w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków m.in. przysługującego powiatowi kieleckiemu prawa własności do gruntów zajętych pod starodroże. Nie dokonano także wyceny przejętych w zarząd gruntów i obiektu budowlanego w postaci drogi powiatowej będącej starodrożem oraz nie ujęto ich w ewidencji księgowej.

## 2. Zapewnienie bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu

#### Opis stanu faktycznego

W Starostwie Powiatowym w Kielcach znajdował się zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu dla zadania pn. *Rozbudowa ul. Cmentarnej w Kielcach na odcinku od ul. Sandomierskiej do ul. Zielnej wraz z budową ul. Zielnej. Przebudowa parkingu wraz z drogami dojazdowymi przy Cmentarzu Cedzyna w Kielcach* zawierający część starodroża drogi krajowej nr 74 objęty kontrolą, tj. odcinek od skrzyżowania z ul. Cmentarną do km 87+590 o długości 105 m. Na dzień 7 września 2017 r. docelowa organizacja ruchu wynikająca z ww. projektu nie została wprowadzona. Zgodnie z pismem Starosty Kieleckiego z dnia 27 grudnia 2016 r., termin wprowadzenia organizacji ruchu został przedłużony z 31 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 451-470)

Przekazana PZD przez gminę Górno dokumentacja GDDKiA zawierała projekty organizacji ruchu dla 757 m odcinka drogi objętej kontrolą. W ww. dokumentacji brak było decyzji zatwierdzającej przekazany projekt organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 162-179)

Dyrektor PZD wyjaśnił: *w marcu 2016 r. został ogłoszony przetarg na opracowanie (uaktualnienie) projektów stałej organizacji ruchu sieci dróg powiatowych na terenie powiatu kieleckiego z dostosowaniem ich do aktualnie obowiązujących przepisów. Termin zakończenia umowy upływa w dniu 30 listopada br. i w ramach tej umowy zostanie wykonany również projekt stałej organizacji ruchu dla drogi powiatowej nr 74 Starodroże.*

(dowód: akta kontroli str. 309)

Znaki pionowe umieszczone w pasie drogowym starodroża drogi krajowej nr 74 były czytelne, stabilnie posadowione i sprawne, za wyjątkiem jednej sygnalizacji pulsacyjnej (znak D-6<sup>17</sup> w połączeniu z sygnalizatorem nadającym sygnał żółty migający) zlokalizowanej nad przejściem dla pieszych przed rondem w miejscowości Cedzyna, która była uszkodzona. Sygnalizacja ta nie nadawała sygnałów świetlnych (żółtych migających), dwa z czterech sygnalizatorów były zniszczone.

W nawierzchni starodroża nie występowały ubytki. W rejonie skrzyżowania z ul. Cmentarną oraz na odcinku drogi powiatowej od ronda w Cedzynie do przejścia dla pieszych przed mostem na rzece Lubrzanka zostało odnowione oznakowanie poziome. Na pozostałej części drogi ww. oznakowanie wykazywało ślady zużycia, jednak było widoczne i „czytelne”.

Zieleń przydrożna była wykoszona i nie ograniczała widoczności znaków drogowych, użytkowników na zakrętach i łukach jezdni, jak również nie zasłaniała widoczności przed skrzyżowaniami, zjazdami, wyjazdami z posesji oraz przejściami dla pieszych. W pasie drogowym brak było reklam, umieszczonych w nim urządzeń świetlnych, niestanowiących elementów organizacji ruchu, wysyłających sygnały świetlne o dużym natężeniu, które mogły rozpraszać kierowców.

(dowód: akta kontroli str. 279-281)

W okresie objętym kontrolą na drodze powiatowej objętej kontrolą nie były prowadzone roboty budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 242)

W kontrolowanym okresie do PZD wpłynęły (22 sierpnia 2016 r. i 12 stycznia 2017 r.) dwa wnioski o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu wykonania przyłączy energetycznych. Decyzjami z 25 sierpnia 2016 r. i 18 stycznia 2017 r. Dyrektor PZD wyraził zgodę na zajęcie pasa drogowego odcinka drogi powiatowej w miejscowości Cedzyna.

Dla ww. przyłączy energetycznych na czas prowadzenia robót PZD nie wymagał opracowania projektu tymczasowej organizacji ruchu. W decyzjach wyrażających zgodę na zajęcie pasa drogowego drogi powiatowej w celu wykonania robót, wskazano, że *roboty te nie wymagają oznakowania, ponieważ wg deklaracji Wykonawcy prowadzone będą poza koroną drogi (zabezpieczenie wykopu należało do Wykonawcy zgodnie z przepisami BHP)*. Zgodnie z wnioskami o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego roboty miały być wykonywane spoza pasa drogowego (w przypadku pierwszej decyzji) oraz w pasie zieleni (w przypadku drugiej decyzji).

(dowód: akta kontroli str. 43-56)

Z dokumentacji przekazanej przez gminę Górno wynikało, że GDDKiA wydała jedną decyzję<sup>18</sup> (w dniu 13 czerwca 2011 r.), z którą wiązały się długoterminowe zobowiązania finansowe. Ww. decyzją GDDKiA zezwoliła gminie Górno, na umieszczenie w pasie drogowym ówczesnej drogi krajowej nr 74 (obecnie droga powiatowa o numerze ewidencyjnym P0000742604000), na czas od 21 czerwca 2011 r. do 31 grudnia 2041 r., urządzenia (przewodu kanalizacji sanitarnej) niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego o powierzchni 8,90 m<sup>2</sup>. W wyniku tej decyzji gmina Górno została zobligowana do uiszczania opłaty rocznej za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym w wysokości 178 zł rocznie, w terminie do 15 stycznia każdego roku z góry za dany rok na wskazany rachunek bankowy. W PZD nie podjęto działań w celu uregulowania korzystania przez gminę Górno z pasa drogowego drogi powiatowej – starodroża w związku z umieszczeniem w nim przewodu kanalizacji sanitarnej, w tym w zakresie ustalenia wysokości opłaty z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 259-277)

W chwili przejęcia w zarząd starodroża PZD miał wykupioną polisę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzenia działalności lub posiadania mienia z datą obowiązywania do 30 czerwca 2016 r. W polisie zawarty był zapis stanowiący, że drogi zakwalifikowane do kategorii dróg powiatowych w okresie ubezpieczenia zostaną automatycznie objęte ochroną ubezpieczeniową. Po 30 czerwca 2016 r. PZD podpisał dwie polisy z terminem obowiązywania od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. oraz od 1 lipca

<sup>17</sup> Przejście dla pieszych.

<sup>18</sup> Znak: GDDKiA-O/Ki-Z3-jm-4370-37/11.

2017 r. do 30 czerwca 2018 r. Wysokość składek ubezpieczenia obejmujących m.in. odpowiedzialność cywilną za szkody wyrządzone w związku z zarządzaniem przez PZD powiatowymi drogami wynosiła 39,5 tys. zł (za okres od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2017 r.) i 6,7 tys. zł (za okres od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r.). Z polisy tej nie wypłacono odszkodowań związanych ze zdarzeniami wynikającymi z niewłaściwego stanu oznakowania bądź złego stanu technicznego drogi objętej kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 19-42)

Według danych Komendy Miejskiej Policji w Kielcach statystyka wypadków i kolizji na objętym kontrolą odcinku drogi w okresie poprzedzającym oddanie nowego odcinka drogi ekspresowej, tj. w latach 2008 – 2011 przedstawiała się następująco:

- 2008 r. – pięć wypadków, 26 kolizji (pięć osób rannych);
- 2009 r. – dwa wypadki, 22 kolizje (trzy osoby ranne);
- 2010 r. – osiem wypadków, 16 kolizji (10 osób rannych);
- 2011 r. – sześć wypadków, 17 kolizji (11 osób rannych).

Liczba wypadków i kolizji na starodrożu zmniejszyła się wyraźnie od 2012 r. po oddaniu do użytkowania nowej drogi ekspresowej<sup>19</sup>. W okresie tym miały miejsce dwa wypadki ze skutkiem śmiertelnym.

W kontrolowanej jednostce nie były dostępne informacje odnośnie liczby wypadków/kolizji na starodrożu, a także dane na temat natężenia ruchu. W konsekwencji dane te nie były analizowane pod kątem wprowadzenia zmian w organizacji ruchu w celu poprawy bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 499-500)

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

(dowód: akta kontroli str. 504)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Po przejęciu w zarząd starodroża, Dyrektor nie wydał decyzji zezwalającej gminie Górnio na umieszczenie urządzenia niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (przewodu kanalizacji sanitarnej) oraz określającej wysokość opłaty z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 259-277)

Dyrektor wyjaśnił: *gmina Górnio nie zwróciła się do nas z wnioskiem o wydanie decyzji na umieszczone urządzenie (przewód kanalizacji sanitarnej) w pasie drogowym starodroża 74, dlatego nie można było ustalić wysokości opłaty z tego tytułu. Decyzja wydana w dniu 13 czerwca 2011 r. przez GDDKiA nie może być podstawą do naliczenia opłat przez nowego zarządcę drogi.*

(dowód: akta kontroli str. 309)

Joanna Nyga, główna księgowa PZD wyjaśniła: *Do mojej sekcji nie wpłynęła żadna decyzja wydana przez PZD dotycząca zajęcia pasa drogi nr 74 (starodroże), jak również nie miałam wiedzy o posiadaniu przez naszą jednostkę decyzji wydanej przez GDDKiA.*

(dowód: akta kontroli str. 312)

Zdaniem NIK, Dyrektor PZD posiadając co najmniej od 11 października 2016 r. informację odnośnie decyzji wydanej w dniu 13 czerwca 2011 r. przez GDDKiA (kopia decyzji przekazana została wraz z dokumentacją dotyczącą drogi przez gminę Górnio), powinien podjąć odpowiednie działania w celu uregulowania zasad korzystania przez gminę Górnio z pasa drogowego drogi powiatowej (starodroża) w związku z umieszczeniem w nim przewodu kanalizacji sanitarnej, w tym określenia wysokości opłaty z tego tytułu. Zaniechanie tych działań spowodowało nieuzyskanie przez powiat kielecki należnych dochodów.

<sup>19</sup> W 2012 r. miało miejsce pięć kolizji, w 2013 r. dwa wypadki (dwie osoby ranne), pięć kolizji, w 2014 r. dwa wypadki (jedna osoba zginęła, jedna osoba została ranna), dwie kolizje, w 2015 r. – 10 kolizji, w 2016 r. – dwa wypadki (jedna osoba zginęła, jedna osoba ranna), pięć kolizji, w 2017 r. – sześć kolizji.

2. Sygnalizacja pulsacyjna (znak D-6 w połączeniu z sygnalizatorem nadającym sygnał żółty migający) zlokalizowana nad przejściem dla pieszych przed rondem w miejscowości Cedzyna była uszkodzona. Sygnalizacja ta nie nadawała sygnałów świetlnych (żółtych migających), dwa z czterech sygnalizatorów były zniszczone.

(dowód: akta kontroli str. 279-281)

Marek Płaziak kierownik Służby Interwencyjnej Obwodu Drogowego w Łagowie wyjaśnił: *W czasie ostatniego objazdu służby drogowej, tj. 21 sierpnia 2017 r. nie stwierdzono uszkodzeń sygnalizatorów pulsacyjnych nadających sygnał żółty migający połączony ze znakiem pionowym D-6. Do uszkodzenia musiało dojść pomiędzy 21 sierpnia 2017 r., a 7 września 2017 r.*

(dowód: akta kontroli str. 440)

#### Ocena częściowa

Organizacja ruchu na starodrożu w kontrolowanym okresie opierała się na przekazanym, wraz z pozostałą dokumentacją drogi, projekcie organizacji ruchu dla części tego odcinka opracowanym przez GDDKiA. PZD zlecił w 2016 r. opracowanie projektu stałej organizacji ruchu dla kontrolowanego odcinka. Nawierzchnia starodroża nie zawierała ubytków. Oznakowanie pionowe na kontrolowanym starodrożu były czytelne, stabilnie posadowione i sprawne, za wyjątkiem jednej sygnalizacji pulsacyjnej zlokalizowanej nad przejściem dla pieszych przed rondem w miejscowości Cedzyna.

Po przejściu w zarząd starodroża, w PZD nie podjęto działań w celu uregulowania zasad korzystania przez gminę Górnio z pasa drogowego drogi powiatowej (starodroża) w związku z umieszczeniem w nim przewodu kanalizacji sanitarnej.

### 3. Nadzór nad komórkami i jednostkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

#### Opis stanu faktycznego

*Regulamin Kontroli Zarządczej w PZD w Kielcach* wprowadzony został zarządzeniem nr 12/2011 Dyrektora PZD z dnia 30 listopada 2011 r.

W ramach realizacji zadań związanych z zarządzaniem ryzykiem, w okresie objętym kontrolą w PZD nie zidentyfikowano ryzyka związanego z zarządzaniem 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. 365-416)

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

(dowód: akta kontroli str. 302-306)

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

(dowód: akta kontroli str. 302-306, 309)

Do PZD nie wpłynęły wnioski, interpelacje bądź zapytania radnych powiatu kieleckiego dotyczące drogi powiatowej o nr ewidencyjnym P0000742604000.

(dowód: akta kontroli str. 315)

#### Ustalone nieprawidłowości

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

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>20</sup>, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań

<sup>20</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

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 3 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że w PZD kontrolą zarządczą, poprzez bieżące spotkania robocze z kierownikami oraz objazdy dróg powiatowych, objęte zostały wszystkie komórki organizacyjne jak i pracownicy. W pierwszej kolejności założono, jako priorytet, wzmoczoną kontrolę nad poprawą bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w zakresie poprawy stanu technicznego dróg, tj. bieżącego utrzymania, remontów, przebudowy i innych podobnych prac, a także poprawy bezpieczeństwa w zakresie uzupełniania oznakowania poziomego i pionowego przy drogach. Uwzględniono również kontrolę finansowania dróg powiatowych. Zrealizowane czynności w tym obszarze zawarte zostały w oświadczeniach monitoringu kontroli zarządczej. Dyrektor zaznaczył, że w następnym terminie objęta szczegółową kontrolą będzie część administracyjna działalności PZD, np. prowadzenie ewidencji dróg, wydawanie decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 444)

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

#### Ocena cząstkowa

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

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>21</sup>, wnosi o:

1. Dokonanie wyceny działek gruntu zajętych pod starodroże oraz drogi jako obiektu budowlanego i ujęcie ich w ewidencji księgowej PZD.
2. Podjęcie odpowiednich działań w celu ujawnienia w księdze wieczystej i ewidencji gruntów i budynków prawa własności powiatu kieleckiego do działek gruntu zajętych pod starodroże oraz trwałego zarządu tymi gruntami wykonywanego przez PZD.
3. Usunięcie uszkodzenia sygnalizacji zlokalizowanej nad przejściem dla pieszych przed rondem w miejscowości Cedzyna.
4. Wystąpienie do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z wnioskiem o nadanie przejętemu starodrożu numeru drogi.
5. Uregulowanie zasad korzystania przez gminę Górnio z pasa drogowego starodroża w związku z umieszczeniem w nim przewodu kanalizacji sanitarnej, w tym ustalenie i pobieranie opłaty z tego tytułu.
6. Zapewnienie funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie zarządzania starodrożem i jego utrzymania.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

## 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.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach

Dyrektor  
Grzegorz Walendzik

Kontrolerzy  
Krzysztof Kopeć  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Marcin Sudół  
Inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*