



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.028.01.2017

P/17/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/075 - Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Krzysztof Serwa, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/186/2017 z dnia 13.12.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Lubochnia, ul. Tomaszowska 9, Lubochnia Dworska, 97-217 Lubochnia ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Adam Jóźwik, Wójt Gminy Lubochnia ² (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji ruchu i utrzymania odcinka dawnej drogi krajowej nr 8 przebiegającej przez: Olszowiec, Nowy Olszowiec, Emilianów, Jasień w Gminie Lubochnia (dalej także starodroże), przekazanej w zarząd Wójtowi Gminy Lubochnia w związku z oddaniem do użytku drogi ekspresowej nr 8.

Podstawą sformułowania powyższej oceny była negatywna ocena działań Urzędu, dotyczących utrzymania przejętego starodroża oraz zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na drodze. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieskutecznych działań w celu ujawnienia w księgach wieczystych oraz w ewidencji gruntów i budynków prawa własności przysługującego gminie Lubochnia do wszystkich działek gruntu zajętych pod starodroże, nieskutecznych działań zmierzających do uregulowania ich stanu prawnego - nieprawidłowości dotyczyły zarówno działek gruntu, które znajdowały się w samoistnym posiadaniu Skarbu Państwa, jak i tych, dla których właścicielem był Skarb Państwa oraz Starosta Tomaszowski. Pozostałe nieprawidłowości polegały na: nieustaleniu numeru ewidencyjnego dla przejętego starodroża, niewystąpieniu do Zarządu Województwa Łódzkiego z wnioskiem o nadanie ww. drodze numeru ewidencyjnego, niedokonywaniu wpisów do książki drogi, niewywiązywaniu się z obowiązku wykonywania okresowych kontroli drogi, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2

¹ Dalej Urząd Gminy

² Pełniący funkcję od 2010 r., dalej Wójt

³ 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

ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, a także nieujęciu obiektu budowlanego w postaci starodroża (drogi gminnej) w ewidencji księgowej Urzędu. Ponadto, na przejętym odcinku starodroża występowały braki w oznakowaniu pionowym, co było niezgodne z zatwierdzonymi, obowiązującymi w okresie objętym kontrolą organizacjami ruchu, a także nie w pełni czytelne było oznakowanie poziome (w tym w strefach przejścia dla pieszych). Czynniki te mogły utrudniać poruszanie się po drodze uczestnikom ruchu. Nie wykonano również złożeń projektu organizacji ruchu sporządzonego w 2017 r. poprzez umiejscowienie oznakowania pionowego na końcu odcinka drogi w miejscowości Jasień. Nie wydawano decyzji administracyjnych na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną starodroża – zawierano w tym zakresie jedynie umowy cywilnoprawne traktując starodroże jako drogę wewnętrzną. Wójt Gminy Lubochnia nie zapewnił właściwego 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. Negatywną ocenę ogólną kontrolowanej działalności uzasadniają skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg

Opis stanu
faktycznego

1.1. Wójt na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ pełnił funkcję zarządcy dróg gminnych położonych w granicach administracyjnych gminy Lubochnia.

Proces przejęcia zarządu nad starodrożem w Gminie Lubochnia odbył się zgodnie z art. 10 ust. 5 powołanej ustawy i rozpoczął się od przyjęcia Protokołu przekazania – przyjęcia odcinka drogi krajowej nr 8 Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka od km 361+300 do km 365+000 z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad - Oddział w Łodzi⁶ w dniu 13 marca 2013 r. Odcinek drogi posiadał nr ewidencyjny K0000081000005. Starodroże obejmowało jeden odcinek dawnej drogi krajowej nr 8 położony na 6 działkach o nr ew. 575/2 i 562 obręb 0022 - Olszowiec A, 48 obręb 0023 - Olszowiec Nowy, 163 obręb 0005 - Emilianów, 1155 i 1288/2 obręb 0011 - Jasień. Długość odcinka wynosiła 3,7 km. Jednakże w związku z brakiem decyzji o oddaniu do użytkowania drogi ekspresowej nr 8 na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka, który świadczyłby o pozbawieniu przedmiotowego odcinka drogi dotychczasowej kategorii i zaliczenia go do drogi gminnej oraz nieuregulowanym stanem prawnym (własność drogi), zgodnie z art. 2a ustawy o drogach, dokument nie został podpisany przez Wójta Gminy.

Odnosząc się do ww. stanowiska Wójta GDDKiA poinformowała, że przedmiotowy odcinek drogi z mocy prawa automatycznie został zaliczony do kategorii dróg gminnych na mocy art. 10 ust. 5 ustawy o drogach. Ponadto od dnia oddania do użytkowania drogi Ś8 (tj. 26 października 2012 r.) zarządcą odcinka dotychczasowej drogi krajowej nr 8 stała się Gmina Lubochnia. Natomiast przekazane dokumenty miały jedynie ułatwienie sprawowania przez Gminę obowiązków zarządcy. W związku z powyższym dokumenty dotyczące drogi zostały ponownie przesłane do

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.; dalej również upb.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 2222, ze zm., dalej „ustawa o drogach”

⁶ Dalej GDDKiA

Wójta. W lipcu 2013 r. GDDKiA ponownie upomniwała się o przesłanie zaakceptowanych dokumentów dotyczących drogi – podpisanego protokołu przekazania-przejęcia. Wójt po analizie dokumentów dotyczących przedmiotowego odcinka drogi oraz informacji od organu ewidencyjnego nieruchomości, tj. Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim, jak również dla prawidłowej realizacji obowiązków zarządcy drogi przestał ponownie swoje stanowisko do GDDKiA⁷. W ww. podnosił, brak decyzji o oddaniu do użytkowania drogi ekspresowej nr 8 na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka, która świadczyłaby o pozbawieniu przedmiotowego odcinka drogi dotychczasowej kategorii i zaliczenia go do drogi gminnej. W związku, z powyższym Wójt ponowił prośbę o jej przesłanie. GDDKiA w ewidencji nadal występowała, jako zarządca. Wobec czego Wójt prosił o uregulowanie tej kwestii, aby Gmina mogła dokonać wpisu zarządcy drogi gminnej. Nieuregulowany stan prawny przedmiotowego odcinka drogi nie pozwalał w opinii Wójta na nabycie prawa własności, co pozwalałoby w sposób formalny uregulować wpis w księdze wieczystej.

W powyższej sprawie Wójt stał na stanowisku, że to po stronie przekazującego, tj. GDDKiA, istniał obowiązek uregulowania stanu prawnego nieruchomości przed przekazaniem do Gminy. Protokół przekazania drogi pozostał nadal niepodpisany, a Wójt zwrócił się do GDDKiA o wyjaśnienie przedstawionych wątpliwości. W piśmie z dnia 20 listopada 2013 r. GDDKiA poinformowała, iż zgodnie z art. 54 upb mogła przystąpić do użytkowania drogi po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeśli organ ten w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosiłby sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej⁸ oraz, że zgodnie z art. 55 pkt 1 ww. ustawy nie musiała posiadać decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nowo wybudowanego odcinka drogi S8, gdyż wybudowane obiekty nosiły inną kategorię, aniżeli wymienione ww. przepisie. Ponadto poinformowano, że GDDKiA zgłosiła do organu ewidencyjnego wnioski o wykreślenie jej, jako zarządcy drogi⁹. Wskazano również, że zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰, zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, którzy m. in. zakładają księgi wieczyste dla nieruchomości Skarbu Państwa. Natomiast obowiązkiem GDDKiA było jedynie złożenie wniosku w oparciu o zapisy art. 223 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami o ustanowienie prawa trwałego zarządu. Z uwagi na powyższe GDDKiA stała na stanowisku, że brak pozwolenia na użytkowanie, jak i brak tytułu własności przysługującego Skarbowi Państwa, nie mógł stanowić przesłanki do odmowy podpisania przez Wójta protokołu przejęcia przedmiotowego odcinka drogi.

Jednakże Starosta Tomaszowski decyzją z dnia 20 grudnia 2013 r. odmówił GDDKiA wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków dotyczących zarządu nad drogą. Powodem odmowy było niedostarczenie dokumentu świadczącego o zasadności dokonania zmiany osoby zarządzającej gruntem np. decyzji administracyjnej, a jedynie wniosek o wprowadzenie zmian w oparciu o przepisy ustawy o drogach. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne¹¹ to osoba zainteresowana zobowiązana była do dostarczenia dokumentów geodezyjnych, kartograficznych i innych niezbędnych do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków. Z uwagi na fakt, iż sama ustawa nie jest podstawą do wprowadzenia zmian, odmówiono GDDKiA dokonania wpisu Gminy Lubochnia, jako użytkownika drogi. GDDKiA odwołała się od decyzji Starosty Tomaszowskiego, jednakże w dniu 10 stycznia 2014 r. otrzymała

⁷ Pismo z dnia 28 października 2013 r. nr GN.6822.2.13

⁸ Zawiadomienie o zakończeniu budowy nosi datę 4 listopad 2013 r.

⁹ Wniosek dotyczący zmiany danych w operacie ewidencji gruntów i budynków nosił datę 7 listopad 2013 r.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm., dalej „ustawa o gospodarce nieruchomościami”

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1629, ze zm., dalej „Prawo geodezyjne i kartograficzne”

postanowienie o utrzymaniu w mocy decyzji o odmowie dokonania zmian. Powodem było niedostarczanie zaświadczenia o oddaniu do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi.

Pozwolenie na użytkowanie nowej drogi krajowej GDDKiA otrzymała dnia 24 marca 2014 r. decyzją nr 99/II/2014 Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Budowlanego w Łodzi. Natomiast Wójt Gminy objął zarząd nad starodrożem na podstawie decyzji Starosty Tomaszowa Mazowieckiego¹² z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków i wpisania Gminy Lubochnia, jako zarządcy drogi, w związku z wybudowaniem i oddaniem do użytku drogi ekspresowej nr 8.

W okresie od 13 marca 2013 r. do 24 marca 2014 r. Wójt Gminy Lubochnia na podstawie przepisów powołanej ustawy o drogach publicznych pełnił formalnie funkcję zarządcy starodroża jednak, z uwagi na wskazane powyżej okoliczności, działania Gminy w odniesieniu do tej drogi ograniczały się do jej odśnieżania w sezonie zimowym (gmina nie ponosiła innych kosztów utrzymania/eksploatacji drogi np. oświetlenia).

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 300-301,332-334)

1.2. Na podstawie wypisu z ewidencji gruntów i budynków oraz księgi wieczystej ustalono, że w stosunku do gruntu, po którym przebiega odcinek drogi krajowej nr 8 pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust.5 ustawy o drogach, będący w zarządzie Wójta Gminy Lubochnia, składający się z sześciu działek: w odniesieniu do dwóch działek właścicielem był Skarb Państwa, jednej - Powiat Tomaszów Mazowiecki, a trzy były we władaniu samoistnym Skarbu Państwa. W przypadku pięciu z powołanych działek Wójt Gminy Lubochnia był zarządzającym drogą publiczną, natomiast jedną gospodarował Zarząd Dróg Powiatowych w Tomaszowie Mazowieckim.

W celu uaktualnienia zapisów i wykazania w dokumentach ewidencyjnych prawa własności właściwej jednostki samorządu terytorialnego, Wójt Gminy Lubochnia zwracał się do Starosty Tomaszowskiego w lipcu 2014 r. i w kwietniu 2015. W sierpniu 2014 r. Gmina otrzymała informację zwrotną, iż istniała konieczność dokonania szczegółowej analizy dokumentów własnościowych dotyczących przedmiotowych działek, na których usytuowana jest droga oraz opracowania wstępnego kosztorysu wykonania tych prac. Od dokonania tych czynności oraz zaplanowania wydatków na rok 2014 lub 2015 uzależniono podjęcie stosownych działań. W czerwcu 2015 r. uzyskano informację, że starosta zamierza podjąć w trzecim kwartale 2015 r. działania zmierzające do geodezyjnego wydzielenia części drogi powiatowej z dotychczasowej drogi krajowej i tym samym uregulowania stanu prawnego przedmiotowych działek.

W dniu 22 września 2017 r. przeprowadzono rozmowę w sprawie pomiarów geodezyjnych przedmiotowych działek z Zastępcą Naczelnika w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim. Jednakże nie uzyskano dokładnych informacji czy i w jakim zakresie ww. pomiary zostały wykonane.

W dniu 15 grudnia 2017 r. (w czasie trwania czynności kontrolnych¹³) wystąpiono ponownie do Starosty o udzielenie informacji w sprawie ukończenia prac geodezyjnych na przedmiotowych działkach, a 22 grudnia 2017 r. Wójt Gminy otrzymał pismo ze Starostwa Tomaszowskiego informujące, że w stosunku do przedmiotowych działek Starostwo sporządziło operaty geodezyjne do regulacji ich stanu prawnego oraz, że podjęcie dalsze niezbędne działania do uregulowania stanu prawnego przedmiotowych działek w I kwartale 2018 r.

¹² Dalej Starosta.

¹³ Kontrolę rozpoczęto 14 grudnia 2017 r.

Działania Wójta w kontrolowanym okresie nie doprowadziły do uregulowania stanu prawnego oraz ujawnienia prawa własności gminy do działek pod drogami w księgach wieczystych.

Wójt Gminy wyjaśnił, że przedmiotowy odcinek drogi krajowej nr 8 ma nieuregulowany stan prawny, a z ewidencji gruntów wynika, że w ramach nieruchomości gruntowych, na których zlokalizowana była droga: trzy działki znajdowały się we władaniu samoistnym Skarbu Państwa, dwie stanowiły własność Skarbu Państwa a jedna własność Powiatu Tomaszowskiego. Do czasu uregulowania stanu własnościowego wszystkich nieruchomości Gmina nie będzie mogła przejąć ich na własność i tym samym spełnić wymóg formalno-prawny wynikający z art. 2a ust 2 ustawy o drogach. Z tego też powodu droga ta została uznana za drogę wewnętrzną. Uznając, zatem, że przekazany na mocy art. 10 ust. 5 ustawy o drogach odcinek drogi krajowej nr 8 stanowi drogę wewnętrzną, a nie publiczną (sprzeczność z art. 2a ust. 2 ustawy o drogach) oraz z racji tego, że cytowane wyżej rozporządzenie ma zastosowanie do dróg publicznych nie dokonywano aktualizacji wpisów w książce przejętego odcinka drogi. Ponadto Wójt wyjaśnił, że stosowne wpisy w książce drogi zostaną wykonane po uzyskaniu własności gruntu. Dodatkowo wyjaśnił, że nie występował o nadanie nr ewidencyjnego dla przedmiotowego odcinka drogi z uwagi na fakt nie posiadania dokumentu potwierdzającego własność gruntów znajdujących się pod ww. odcinkiem drogi. Jednocześnie Wójt wskazał, że po uzyskaniu własności działek znajdujących się pod przejętym odcinkiem drogi niezwłocznie wystąpi do Zarządu Województwa Łódzkiego o nadanie numeru ewidencyjnego dla drogi.

(dowód: akta kontroli str. 14-74)

1.3. Obowiązki w zakresie zarządu dróg gminnych Gminy Lubochnia od stycznia 2014 r. do listopada 2016 r. realizował pracownik zatrudniony na samodzielny stanowisku ds. gospodarki komunalnej i dróg¹⁴ (zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu¹⁵ pracownik ten był odpowiedzialny m.in. za wykonywanie zadań i obowiązków wynikających z przepisów ustawy o drogach), posiadający wykształcenie średnie w zakresie budownictwa o specjalności ogólnobudowlanej. W 2015 r. pracownik ten uczestniczył w szkoleniu dotyczącym procedur administracyjnych i technik prawodawczych w jednostkach samorządu terytorialnych.

Natomiast od listopada 2016 r. do grudnia 2017 r. obowiązki zarządcy dróg gminnych realizowane były za pośrednictwem Referatu Rozwoju Gospodarczego Urzędu¹⁶ i obejmowały m. in. wykonywanie zadań z zakresu zarządzania drogami i organizacji ruchu drogowego. Natomiast zadania realizowane na poszczególnych stanowiskach pracy wynikały z zakresów czynności pracowników. Pracownikiem realizującym zadania z zakresu zarządzania drogami w ww. okresie był inspektor ds. gospodarki komunalnej i dróg, posiadający wykształcenie wyższe z tytułem magistra inżyniera w zakresie budownictwa o specjalności konstrukcje budowlane i inżynierskie. W 2017 r. pracownik ten uczestniczył w szkoleniu warsztatowym „Kodeks Postępowania Administracyjnego w praktyce – nowelizacja 2017”.

(dowód: akta kontroli str. 75-183)

¹⁴ Zarządzenie Nr 38/07 Wójta Gminy Lubochnia z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Lubochnia, z póź. zm.

¹⁵ Zarządzenie nr 38/2007 Wójta Gminy Lubochnia z dnia 25 lipca 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Lubochnia, ze zm.

¹⁶ Zarządzenie Nr 61/2016/K Wójta Gminy Lubochnia z dnia 31 października 2016 r. zmieniające zarządzenie Nr 38/2007 Wójta Gminy Lubochnia z dnia 25 lipca 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Lubochnia, ze zm.

1.4 Realizowanie obowiązków zarządcy drogi dotyczących jej bieżącego utrzymania

1.4.1. W latach 2014-2017 przeprowadzono jedną kontrolę okresową roczną przejętego odcinka starodroża przewidzianą w art. 62 ust. 1 pkt 1 upb (co najmniej raz w roku - kontrola polegająca na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu) i jedną przewidzianą w art. 62 ust. 1 pkt 2 upb (co najmniej raz na 5 lat - kontrola polegająca na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu budowlanego do użytkowania). Obie kontrole zostały w 2017 r. przeprowadzone przez firmę zewnętrzną (osoby bezpośrednio przeprowadzające ww. kontrole okresowe posiadały uprawnienia budowlane o specjalności drogowej, o których mowa w art. 62 ust. 4 upb) z uwagi na fakt, że Gmina nie zatrudniała pracowników posiadających wymagane uprawnienia. Zgodnie z zapisami w „Księżce drogi” ostatnia - pięcioletnia kontrola stanu technicznego odcinka drogi miała miejsce 11 października 2010 r. natomiast roczna 7 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 184-204, 213-214, 294)

Przejęte w zarząd przez Gminę Lubochnia starodroże posiadało założoną w grudniu 2000 r. Księżkę drogi. Ostatni wpis, dokonany przez poprzedniego zarządcę¹⁷, miał miejsce w grudniu 2012 r. Po przejęciu przez Gminę zarządu nad starodrożem nie dokonywano wpisów w księżce drogi. Przejętym odcinkom starodroża nie nadano również numeru ewidencyjnego i nie wystąpiono o nadanie numeru drogi.

(dowód: akta kontroli str. 71-74, 295-299)

1.4.2. W latach 2012 – 2013, tj. w okresie przed przejęciem starodroża, długość dróg będących w zarządzie gminy (ogółem) była niezmienna i wynosiła w poszczególnych latach po 35,11 km. Natomiast w latach 2014 – 2017 (po przejęciu starodroża) wynosiła odpowiednio (w km): 41,49; 46,92; 46,92 oraz 49,76 - w tym starodroże stanowiło 3,7 km. W objętym kontrolą okresie nie planowano i nie ponoszono wydatków na budowę i przebudowę oraz remonty starodroża. Planowano i ponoszono natomiast wydatki na bieżące utrzymanie przejętego odcinka drogi. Wysokość środków przeznaczanych w poszczególnych latach przedstawiała się następująco (lata 2014 – 2017):

- Plan – 26.605,77 zł; 24.182,85 zł; 26.960,13 zł; 23.979,12 zł;
- Wykonanie – 25.540,28 zł; 22.159,24 zł; 22.272,38 zł; 22.089,06 zł;
- w tym ze źródeł zewnętrznych – 1.899.137,90 zł; 2.012.986,44 zł; 2.214.393,08 zł; 1.414.028,00 zł.

Wójt wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż starodroże stanowiło drogę, po której odbywał się dowóz dzieci do szkół na terenie Gminy oraz z uwagi, że ruch drogowy w tym czasie odbywał się już „nowym śladem” Gmina wykonywała prace związane z zimowym utrzymaniem drogi. W budżecie Gminy nie zostały jednak wyodrębnione wydatki finansowe na zimowe utrzymanie starodroża.

Na przestrzeni badanego okresu zarządzaniem drogami na terenie Gminy zajmowała się jedna osoba.

W Urzędzie opracowano projekt planu rozwoju sieci drogowej oraz plan finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, do czego zobowiązuje art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach. Jednakże nie dotyczył on starodroża z uwagi na fakt nieuregulowania stanów prawnych działek i prawa własności znajdujących się pod starodrożem.

(dowód: akta kontroli str. 307-308, 591-593)

Stosownie do art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o drogach za zajęcie 1 m² pasa drogowego jednostka kontrolowana pobierała opłatę, którą ustalała w drodze decyzji administracyjnej (art. 40 ust. 11 ustawy o drogach). Wysokość stawek opłaty za

¹⁷ GDDKiA w Łodzi.

zajęcie 1 m² pasa drogowego Wójt Gminy ustalił w drodze zarządzenia nr 29/2012/W z dnia 16 maja 2012 r.¹⁸. Wójt nie zaktualizował decyzji wydanych przez GDDKiA przed przejęciem zarządu nad starodrożem.

(dowód: akta kontroli str. 366-438, 483-484, 487)

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

(dowód: akta kontroli str. 295-299)

1.5.1. Gmina w latach 2014 - 2015 przekazywała informacje o drogach publicznych do GDDKiA (w ww. informacjach nie uwzględniono starodroża). W 2016 r. Gmina nie przekazywała ww. informacji.

Wójt wyjaśnił, że za rok 2017 powyższa informacja zostanie przekazana do GDDKiA w terminie do 31 marca 2018 r., tj. zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenie 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 promach¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 295-299, 302-310)

1.6. Na podstawie ewidencji środków trwałych z lat 2014-2017 stwierdzono, że przejęty odcinek drogi (starodroże) nie został wprowadzony do ewidencji księgowej Urzędu zgodnie z wymogami wynikającymi z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT). W ww. ewidencji nie ujęto zarówno gruntów jak i drogi (budowli). W dniu 28 grudnia 2017 r., tj. podczas trwania kontroli NIK, wprowadzono przejęty odcinek drogi do ewidencji środków trwałych. Powołana przez Wójta Komisja ds. wyceny środka trwałego dokonała wyceny drogi, która obejmowała wartość robót budowlano - montażowych (obiekt budowlany). Natomiast przy dokonywaniu wyceny nie wzięto pod uwagę wartości gruntu pod drogą. Wartość dokonanej wyceny drogi wyniosła 7.400.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 311-321, 325)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy Lubochnia nie uregulował stanu prawnego i nie ujawnił w księgach wieczystych oraz rejestrze ewidencji gruntów i budynków – do dnia zakończenia kontroli - przysługującego Gminie prawa własności gruntów zajętych pod starodroże²⁰, pomimo podejmowanych działań w tym zakresie.

Podstawę wykazania prawa własności Gminy Lubochnia działek zajmowanych przez starodroże stanowiły przepisy art. 10 ust. 5 (w brzmieniu obowiązującym do 8 lipca 2015 r.) i art. 2a ust. 2 ustawy o drogach²¹.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do zadań wójta gospodarującego gminnym zasobem

¹⁸ Zarządzenie w sprawie określenia warunków i opłat za zajęcie pasa drogowych dróg wewnętrznych Gminy Lubochnia.

¹⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 583, dalej „rozporządzenie w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych”

²⁰ Właścicielem działek o numerach 1155 i 1288/2 był Skarb Państwa, działki o numerach 575/2, 163 i 48 znajdowały się w samoistnym posiadaniu Skarbu Państwa, a działka nr 562 stanowiła własność Powiatu Tomaszowskiego (wg ewidencji gruntów i budynków).

²¹ Nieruchomości pod odcinkiem zastąpionym nowo wybudowanym odcinkiem drogi z mocy prawa stały się własnością odpowiednio gminy lub powiatu.

nieruchomości należy składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości stanowiących własność gminy oraz o wpis w księdze wieczystej. Natomiast przepis art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego zobowiązuje właścicieli nieruchomości do zgłaszania właściwemu staroście zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian.

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

Wójt Gminy wyjaśnił w powyższej sprawie, że podejmował działania zmierzające do uregulowania stanów prawnych przedmiotowych działek zwracając się do Starosty Tomaszowskiego w tej sprawie. W latach 2014-2015 rokrocznie zwracał się pisemnie do Starosty o podjęcie stosownych działań w powyższym zakresie. W odpowiedzi otrzymał informację, że Starosta musi zaplanować wydatki na ten cel, oraz informacje o podjęciu czynności zmierzających do wydzielenia części drogi powiatowej z dotychczasowej drogi krajowej (działka 562). Po dokonaniu zapewnień Starosty o konieczności „wyprowadzenia” stanu prawnego działek Skarbu Państwa i finansowaniu tego zadania, od czerwca 2015 do grudnia 2017 działania gminy polegały w szczególności na wizytach pracownika Gminy w Starostwie i rozmowach kilka razy w roku. Jednakże podejmowane działania przez Wójta w tym zakresie nie były skuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 7-74, 300-301,332-334)

Nie kwestionując przytoczonych w wyjaśnieniach okoliczności, NIK ocenia, że działania te były nieskuteczne.

2. W latach 2014-2016²² Wójt Gminy Lubochnia nie przeprowadzał okresowych kontroli (co najmniej raz w roku oraz co najmniej raz na 5 lat) stanu przejętego w zarząd odcinka drogi krajowej nr 8. Do tych czynności zobowiązują zarówno przepisy art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, jak i przepisy art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 upb.

Wójt Gminy wyjaśnił m.in, że kontrole te nie zostały przeprowadzone z uwagi na niezatrudnienie w Gminie osoby posiadającej uprawnienia do prowadzenia takich kontroli i tym samym konieczności zlecenia takiej kontroli osobie lub firmie zewnętrznej, co wiązało się z bardzo dużymi kosztami finansowymi. Wskazał także na stan techniczny drogi (w tym parametry), zmniejszenie obciążenia ruchem na tej drodze o ok. 90% w stosunku do drogi krajowej, a także nieuregulowany stan prawny nieruchomości zajętych na powyższą drogę. Wyjaśnił, że droga ta traktowana była jako droga gminna wewnętrzna.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Osobą odpowiedzialną za stwierdzoną nieprawidłowość był Wójt Gminy, pełniący funkcję zarządcy tej drogi. Nie dokonując takich przeglądów, Gmina nie dysponowała pełną wiedzą w zakresie właściwości użytkowych drogi, co mogło prowadzić do pogarszania tych właściwości i sprawności technicznej drogi, a tym samym stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa użytkowników drogi.

(dowód: akta kontroli str. 185-294)

3. Wójt Gminy, jako zarządca dróg gminnych nie ustalił numeru ewidencyjnego dla przejętego w zarząd starodroża, do czego zobowiązywał § 5 ust. 1 rozporządzenia

²² W 2017 r. w związku z koniecznością zmiany organizacji ruchu na drodze tej zlecono wykonanie projektu organizacji ruchu, a w ślad za tym także przeprowadzenie kontroli stanu technicznego drogi, wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 upb.

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 tunelom²³. Wójt nie wystąpił również do Zarządu Województwa Łódzkiego o nadanie przejętej drodze numeru. Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy o drogach oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, każda droga powinna mieć nadany numer. Numer drodze gminnej nadaje zarząd województwa (art. 10 ust. 7 pkt 2 ww. ustawy), który prowadzi rejestr numerów nadanych drogom powiatowy i gminnym oraz dokonuje - na wniosek właściwego zarządcy drogi - jego aktualizacji (§ 18 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 powołanego rozporządzenia).

Wójt gminy wyjaśnił, że w chwili obecnej nieruchomości zajęte pod przejęty odcinek drogi (starodroże) mają nieuregulowany stan prawny. Z ewidencji gruntów wynika, że nieruchomości te znajdują się we władaniu samoistnym Skarbu Państwa. Do czasu uregulowania stanu własnościowego tych nieruchomości przez Skarb Państwa, Gmina nie będzie mogła przejąć tych nieruchomości na własność i tym samym spełnić wymóg formalno-prawny wynikający z art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Z tego powodu droga ta została uznana za drogę wewnętrzną. Dodatkowo wyjaśnił, że nie występował do Zarządu Województwa Łódzkiego o nadanie numeru dla tego odcinka, ponieważ Gmina nie posiadała dokumentu potwierdzającego własność gruntów znajdujących się pod przedmiotowym odcinkiem drogi.

(dowód: akta kontroli str. 300-301)

4. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, zarządcy dróg sporządzają informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

Ww. informacje za lata 2014-2015 zostały przekazane Gminę do GDDKiA, natomiast wykazana w nich sieć dróg publicznych nie uwzględniała starodroża. Nie przekazano przedmiotowych informacji za 2016 r.

W wyjaśnieniach Wójt wskazał, że informacja za rok 2016 nie została przekazana do GDDKiA, z uwagi na szeroki zakres zadań na stanowisku ds. gospodarki komunalnej i dróg oraz duże obciążenie innymi pilnymi zadaniami pracownik przeoczył obowiązek sporządzenia i przekazania ww. informacji.

(dowód: akta kontroli str. 295-299, 591-593)

5. W Urzędzie Gminy Lubochnia w latach 2014-2017 nie dokonano wyceny przejętych w zarząd gruntów zajętych pod starodroże i obiektu budowlanego w postaci drogi gminnej oraz nie ujęto ich w ewidencji księgowej.

Dopiero w dniu 28 grudnia 2017 r. dokonano - jedynie - wyceny obiektu budowlanego (starodroże) i wprowadzono do ewidencji (w grupie „2” obiekty inżynierii lądowej i wodnej, podgrupie „22” infrastruktura transportu, rodzaj „220” autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe).

Stanowiło to naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴, zgodnie z którymi jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy (art. 4 ust. 1), konta ksiąg

²³ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej „rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych”

²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 395 ze zm., dalej „ustawa o rachunkowości”

pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych (art. 17 ust. 1 pkt 1), do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym (art. 20 ust. 1), księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, tj. w taki sposób, aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty (art. 24 ust. 1 i 2).

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, środkami trwałymi są rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości, w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki.

Wójt wyjaśnił, że mając na uwadze uregulowania prawne dotyczące ewidencji środków trwałych a jednocześnie uwzględniając to, iż nieruchomości gruntowe starodroża nie stanowiły własności Skarbu Państwa ani też gminy, należało wyodrębnić przedmiotową drogę, jako oddzielny obiekt inwentarzowy w ramach grupy „2”. Pragnę dodatkowo wyjaśnić, że grunt, po którym przebiega starodroże w świetle przepisów o gospodarce nieruchomościami będzie mógł być zaliczony do zasobu nieruchomości wówczas, gdy będzie stanowił własność gminy.

(dowód: akta kontroli str. 318-321)

6. Wójt nie zaktualizował decyzji za zajęcie 1 m² pasa drogowego wydanych przez GDDKiA z okresu przed przejęciem w zarząd starodroża.

Powyższe, zgodnie z wyjaśnieniem Wójta Gminy było spowodowane nie przekazaniem mu przedmiotowych decyzji przez poprzedniego zarządcę w momencie przekazania zarządu nad starodrożem. W toku kontroli NIK, dniu 31 stycznia 2018 r., wystąpiono do GDDKiA Oddział w Łodzi o udostępnienie przedmiotowych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 366-438, 483-484, 487)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie działań dotyczących właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na przejętych odcinkach dróg.

2.1. Organizacja ruchu na przejętych drogach

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Urząd dysponował stałą organizacją ruchu dla starodroża, zatwierdzoną i przekazaną przez GDDKiA w 2004 r.²⁵, do której wprowadzono zmiany obowiązujące od dnia 5 listopada 2007 r. Nie posiadał natomiast docelowej organizacji ruchu zatwierdzonej przez GDDKiA w dniu 23 stycznia 2014 r.

Dokument ten w związku z czynnościami kontrolnymi NIK otrzymał od GDDKiA w Łodzi w dniu 23 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 329-359)

²⁵ GDDKiA-O/Ł.TD/407/wk/309b/2004 z dnia 9 grudnia 2004 r.

Po przejęciu przez Wójta zarządu nad starodrożem dokonano jednej zmiany organizacji ruchu w grudniu 2017 r. dotyczącej końcowego odcinka drogi w miejscowości Jasień. Projekt został zatwierdzony 21 grudnia 2017 r. przez Starostę Tomaszowskiego. Przedmiotowy projekt został opracowany na potrzeby wprowadzenia stałej organizacji ruchu celem określenia zakresu drogi dla ruchu pojazdów oraz osób. Ostateczny termin wykonania ww. organizacji ruchu określony został w projekcie na dzień 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 205-212)

2.1.2. Oznakowanie pionowe i poziome starodroża, poza wyjątkami przedstawionym w sekcji Ustalono 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 drogach²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 205-212, 329-359)

2.1.3. Nawierzchnia starodroża utrzymana była w stanie technicznym niezadowalającym. Nawierzchnia bitumiczna posiadająca wyboje spowodowane miejscowym odłamaniami krawędzi i ubytkiem warstwy ścieralnej, spękania siatkowe miejscowe na całej długości, pojedyncze pęknięcia podłużne i poprzeczne, łaty nierówne nienawijające do niwelety, utrata szczelności połączeń, warstwa ścieralna z oznakami starzenia. Konstrukcja jedni wymagała niwelacji i utwardzenia, nie wykazywała deformacji i pofałdowań, pobocza w stanie analogicznym jak nawierzchnia jezdni, rowy odwadniające były pozarastane zielenią. 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. 360-365)

2.2. Gmina nie dysponowała informacjami w zakresie statystyki wypadków i kolizji rejestrowanych przez właściwą jednostkę policji na przejętym odcinku starodroża. Wobec powyższego nie były prowadzone analizy pod kątem wprowadzenia zmian w organizacji ruchu w celu poprawy bezpieczeństwa. Według danych Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Tomaszowie Mazowieckim liczba wypadków i kolizji na starodrożu, zmniejszyła się wyraźnie po oddaniu do użytkowania nowej drogi ekspresowej tj.:

- w latach 2012 - 2013 tj. w dwuletnim okresie poprzedzającym przejęcie starodroża liczba wypadków/rannych/kolizji wynosiła odpowiednio: 2;6;11;
- w latach 2014 – 2017 tj. po przejęciu starodroży liczba wypadków/rannych/kolizji wynosiła odpowiednio: 0;0;3.

W okresie objętym kontrolą do Wójta nie wpływały wnioski Policji w sprawie niewłaściwego stanu drogi lub zmiany stanu oznakowania i organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 440-441)

2.3. W latach 2014-2016 Wójt wydawał zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w postaci decyzji administracyjnych. Natomiast od 2017 r. traktowano starodroże, jako drogę wewnętrzną i w celu umożliwienia przeprowadzenia robót drogowych (jeden przypadek) podpisano z wykonawcą umowę cywilnoprawną, której przedmiotem było zajęcie pasa drogowego.

²⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem z 3 lipca 2003 r.”.

W latach 2015-2017 do Urzędu wpłynęły trzy wnioski o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego oraz podpisano dwie umowy. Pierwszy wniosek dotyczył umieszczenia infrastruktury technicznej – przyłącza energetycznego kablowego (2014 r.), a drugi budowy przyłącza telekomunikacyjnego światłowodowego (2015 r.). Do ww. wniosków zostały załączone projekty zabezpieczenia ruchu drogowego na czas prowadzenia robót w pasie drogowym oraz projekt tymczasowej organizacji ruchu lub informacja o sposobie zabezpieczenia robót (w przypadku, gdy nie był wymagany projekt organizacji ruchu).

W projektach organizacji ruchu, w warunkach technicznych oznakowania, wskazywano na konieczność wykonania i ustawienia stosownego oznakowania oraz jego likwidację po zakończeniu robót (dotyczy drugiego wniosku). Tylko w decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w celu budowy przyłącza telekomunikacyjnego światłowodowego, Wójt wymagał od wnioskodawcy zapewnienia organizacji ruchu na odcinku prowadzonych robót. Jedynie do ww. decyzji dołączono protokoły informujące o przywróceniu drogi do stanu z przed inwestycji.

Natomiast w 2017 r. Wójt podpisał umowę cywilnoprawną (w sprawie udostępnienia starodroża traktując ją, jako drogę wewnętrzną) na zajęcie pasa drogowego w celu wykonania przyłącza energetycznego. Do ww. umowy dołączono protokół informujący o przywróceniu drogi do stanu z przed inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 366-438)

2.4. W okresie objętym kontrolą Starosta Tomaszowski, jako organ zarządzający ruchem dla dróg gminnych przeprowadzał kontrole, o których mowa w § 12 ust. 5 Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁷. Organ zarządzający ruchem przekazywał informacje dotyczące kontrolowanych dróg w postaci protokołów z przeprowadzanych kontroli prawidłowości zastosowania i utrzymania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w kontrolowanej jednostce. Przedmiotowe kontrole były przeprowadzane w odstępach rocznych, co było zgodne z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Natomiast nie dotyczyły one przejętego odcina drogi (starodroża).

(dowód: akta kontroli str. 442-455)

2.5. Do Wójta Gminy, jako zarządcy drogi w 2016 r. wpłynął wniosek mieszkańców dotyczący przebudowy zjazdu do miejscowości Czółna i Jasień w miejscowości Emilianów w rejonie węzła „Lubochnia” na przejętym odcinku drogi (starodroże). Wniosek został przekazany do GDDKiA, która stwierdziła, że oznakowanie przedmiotowego węzła oraz zjazdu zostało wykonane prawidłowo i pozwala na bezpieczne i bezkolizyjne poruszanie się pojazdów. Wójt nie zgadzając się z ww. odpowiedzią zaproponował spotkanie przedstawiciela GDDKiA w celu wspólnego wyjazdu na przedmiotowe miejsce budzące wątpliwości dotyczące bezpiecznego poruszania się pojazdów. Ponadto w marcu 2017 r. Wójt opracował własną koncepcję przebudowy przedmiotowego węzła i przesłał do GDDKiA. Do dnia zakończenia kontroli sprawa nie została załatwiona.

(dowód: akta kontroli str. 456-482)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

1. a) Stwierdzono niezgodność bieżącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu. W wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin stwierdzono na starodrożu brak niektórych znaków pionowych wymienionych w organizacjach ruchu: A-11²⁸, A-16²⁹, B-8 (3 szt.)³⁰, B-33 (2 szt.)³¹, B-34³², C-9³³, D-3 (3 szt.)³⁴, E18a³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 205-212, 329-359, 483-488)

- b) Stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r. w zakresie nieprawidłowego usytuowania dwóch znaków B-33 (ograniczenie prędkości – 70 - wystający słupek, oraz częściowo zniszczone, mało widoczne oznakowanie poziome (przejścia dla pieszych).

(dowód: akta kontroli str.360-365)

- c) na końcowym odcinku starodroża – miejscowość Jasień, nie usytuowano znaków B-31 (2 szt.), co było niezgodne z postanowieniami docelowej organizacji ruchu z grudnia 2017 r. Projekt określał termin wprowadzenia stałej organizacji ruchu w okresie od 1 października 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. Do dnia zakończenia oględzin³⁶ - mimo upływu terminu - nie wykonano przedmiotowego oznakowania

(dowód: akta kontroli str. 205-212)

Wójt wyjaśnił, że przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości były braki kadrowe i trudności finansowe. Zapowiedział aktualizację organizacji ruchu dla całego odcinka starodroża w 2018 r. Jako przyczynę niewykonania do 31 grudnia 2017 r. oznakowania w m. Jasień podał złe warunki atmosferyczne i zobowiązał się jednocześnie do niezwłocznego uzupełnienia. Podał także, iż również z uwagi na przedstawione wyżej problemy kadrowe czynności związanych z kontrolą prawidłowości oznakowania pionowego i poziomego na starodrożu dokonywano doraźnie, w sytuacji zaistniałych potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 213-214)

2. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi wydanego w drodze decyzji administracyjnej. W latach 2014-2016 Wójt wydawał zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na ww. cele w formie decyzji administracyjnych. Natomiast od 2017 r. traktował starodroże, jako drogę wewnętrzną i w celu umożliwienia wykonawcy robót drogowych podpisywał z nim umowę cywilnoprawną na zajęcie pasa drogowego.

W ramach udzielonych wyjaśnień w powyższym zakresie Wójt wskazał, że Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność art. 10 ust.5 ustawy o drogach. Z uzasadnienia wyroku z dnia 6 września 2005 r. wynika jednoznacznie, że na mocy ww. przepisu winno nastąpić przeniesienie własności dróg należących dotychczas do Skarbu Państwa lub innych jst na rzecz gminy na terenie której wybudowano nowy ślad drogi. W przypadku Gminy Lubochnia takie przeniesienie własności nie mogło nastąpić ex lege z uwagi na to, że droga ta w dacie oddania do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi nie stanowiła własności Skarbu Państwa, ani też innej

²⁸ Znak A-11 Nierówna droga.

²⁹ Znak A-16 Przejście dla pieszych

³⁰ Znak B- 8 Zakaz wjazdu pojazdów zaprzęgowych

³¹ Znak B-33 Ograniczenie prędkości

³² Znak B-34 Koniec ograniczenia prędkości

³³ Znak C- 9 Nakaz jazdy z prawej strony znaku

³⁴ Znak D- 3 Droga jednokierunkowa

³⁵ Znak E-18A Koniec miejscowości

³⁶ Oględziny przeprowadzono w dniu 4 stycznia 2018 r.

jednostki samorządu terytorialnego. Skarb Państwa władał bowiem nieruchomościami zajętych pod drogę na zasadzie samoistnego posiadania, a więc nie jest podmiotem, któremu przysługuje prawo własności do tych nieruchomości. Ponadto z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2009 r. (sygn. Akt I OSK 148/09) oraz art. 2 ust. 1 ustawy o drogach wynika, że droga gminna jest jedną z dróg publicznych oraz art. 2a ust. 2 ww. ustawy, który jednoznacznie stwierdza, że drogi gminne stanowią własność gminy. Zatem droga, która nie jest własnością gminy nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych. Mając na uwadze powyższe interpretacje art. 10 ust. 5 ustawy o drogach uniemożliwiające jednoznaczne wskazanie, że przedmiotowa droga jest drogą publiczną, a jednocześnie brzmieniem art. 40 ww. ustawy podjęta została decyzja, aby zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg następowało na podstawie umowy cywilnoprawnej.

(dowód: akta kontroli str. 483-488)

NIK uważa, że działanie Wójta pozbawione było podstaw prawnych. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 5f ustawy o drogach, odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony zostaje do kategorii drogi gminnej, a tym samym zobowiązuje zarządcę do wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogi w formie decyzji administracyjnych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na przejętych odcinkach dróg.

3. Nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, nadzór nad działalnością Referatu należał w kontrolowanym okresie do Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 105-163)

Ogólne zasady w zakresie kontroli wewnętrznej zawarte były w Regulaminie Organizacyjnym Gminy Lubochnia. Ponadto Wójt zarządzeniem nr 78a/2013/W z dnia 1 sierpnia 2013 r. ustalił zasady kontroli zarządczej w Urzędzie, określone w załączniku nr 1 do zarządzenia. Zarządzenie określało system kontroli zarządczej, jej obszary oraz zastosowane w poszczególnych obszarach standardy, zasady zarządzania ryzykiem oraz mechanizmy, sposób dokumentowania i funkcjonowania kontroli zarządczej. Przeprowadzone w latach 2014-2017 kontrole wewnętrzne nie obejmowały zagadnień bieżącego utrzymania dróg gminnych. W objętym kontrolą okresie, w zakresie realizacji zadań związanych z zarządzaniem ryzykiem, w Urzędzie nie zidentyfikowano ryzyka dotyczącego zarządzania drogami, w tym przejętym starodrożem (utrzymaniem, prowadzeniem ewidencji, wydawaniem decyzji), a realizacja obowiązków nałożonych na komórki i pracowników, dotyczących wykonywania zadań objętych kontrolą, nie była poddana kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 105-163, 489-505, 586)

3.2. Kwestie związane z organizacją ruchu i utrzymaniem starodroża nie były również we wskazanym powyżej okresie objęte audytem wewnętrznym.

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

(dowód: akta kontroli str. 551-554, 591-594)

3.3. W ramach kontroli sprawowanej przez Radę Gminy w marcu 2016 r. odbyło się posiedzenie Komisji Inwestycji i Rozwoju Gminy, w trakcie którego Komisja dokonała objazdu dróg gminnych. Celem było zapoznanie się ze stanem dróg i planem remontów. W wrześniu 2017 r. Komisja Bezpieczeństwa Publicznego, Rolnictwa Zdrowia i Ochrony Środowiska dokonała przeglądu dróg gminnych w zakresie lokalizacji przystanków komunikacyjnych.

Do Wójta nie wpływały w kontrolowanym okresie wnioski, interpelacje bądź zapytania radnych Gminy dotyczące starodroża. Zagadnienia związane z zarządzaniem przejętymi drogami nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 541-544)

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.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁷, 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 w udzielonych wyjaśnieniach wskazał, że nadzór i kontrola nad realizacją zadań będących przedmiotem kontroli realizowana była w trakcie spotkań i rozmów z pracownikiem, podczas których pracownik przedstawiał informację z realizacji powierzonych zadań. Dotyczyły one głównie wniosków wpływających do Wójta z tego zakresu. Dokonano także zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu. Ponadto z uwagi na realizację przez Gminę wielomilionowych inwestycji współfinansowanych środkami zewnętrznymi przy zatwierdzaniu najważniejszych (priorytetowych) celów i zadań do realizacji w Urzędzie w ramach kontroli zarządczej uwzględniłem przede wszystkim te cele i zadania, które wiązały się z ryzykiem finansowym związanym z wystąpieniem nieprawidłowości przy ich wykorzystaniu. W 2018 r. zgodnie z zatwierdzonym Planem kontroli instytucjonalnej w Urzędzie kontrolą objęte będzie m. in. realizacja zadań z zakresu ustawy o drogach publicznych tj. wykonywanie zadań zarządcy dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 591-594)

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

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 niedokonywania wpisów w książce drogi i nienadania jej numeru ewidencyjnego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru nad komórką organizacyjną Urzędu, wykonującą zadania dotyczące zarządzania drogami.

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. Uregulowanie stanu prawnego działek gruntu zajętych przez starodroże oraz ujawnienie w księgach wieczystych, a także ewidencji gruntów i budynków przysługującego Gminie Lubochnia prawa własności do tych działek.
2. Wystąpienie do Zarządu Województwa Łódzkiego z wnioskiem o nadanie numeru ewidencyjnego dla przejętego starodroża.
3. Przeprowadzanie kontroli starodroża, zgodnie z przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i 2 ustawy Prawo budowlane.
4. Wprowadzenie zmian zatwierdzonych organizacją ruchu z grudnia 2017 r.
5. Dostosowanie oznakowania starodroża do aktualnej organizacji ruchu.
6. Przekazywanie informacji o drogach do GDDKiA z uwzględnieniem przejętego starodroża.
7. Wydawanie zgody na zajęcie pasa drogowego w formie decyzji administracyjnych.
8. Zapewnienie funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie zarządzania i utrzymania starodroża oraz zapewnienia bezpieczeństwa na drodze.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 Łodzi.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 9 marca 2018 r.

Nadzorujący
Andrzej Pietrzyk
Specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.


Grażyna Tuzikiewicz-Gmielecka
wicedyrektor
podpis