



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.028.02.2017

P/17/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 93-106 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. Okres objęty kontrolą – lata 2014 – 2017 oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Roman Korczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/177/2017 z dnia 01.12.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Nieborów, 99-416 Nieborów, al. Legionów Polskich 26, REGON 000551036 (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Werle, Wójt Gminy Nieborów od dnia 20 czerwca 1990 r. (dalej „Wójt”). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że proces przejścia przez Gminę Nieborów części drogi nr 70 (obecnie nr 105370E, nr ewid. G00001 – dalej „storodroże”) po oddaniu do użytkowania nowej drogi krajowej nr 70a został przeprowadzony prawidłowo.

W Urzędzie Gminy zabezpieczono środki na prawidłowe utrzymanie starodroża i zapewniono właściwe realizowanie obowiązków zarządcy drogi dotyczących bieżącego utrzymania drogi, w tym dokonywano objazdów przejętej drogi zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² oraz wykonywano związane z tym zalecenia pokontrolne. Prawidłowo prowadzono również dokumenty ewidencyjne starodroża.

Zapewniono prawidłowe oznakowanie drogi zgodnie z przepisami w tym zakresie, odpowiednio do przebiegu liniowego drogi i zapewniono bezpieczeństwo na drodze. Podjęto również działania mające na celu nadanie numeru ewidencyjnego przejętej w zarząd drodze. Zapewniono również szkolenia specjalistyczne dla personelu realizującego zadania zarządcy drogi.

Natomiast działania Gminy mające na celu ujawnienie własności przejętej drogi w księgach wieczystych były w okresie objętym kontrolą³ nieskuteczne.

Negatywnie ocenia Izba brak w okresie objętym kontrolą aktualizacji w księgach wieczystych oraz w ewidencji gruntów i budynków zapisów dotyczących właściciela gruntów pod przejętą drogą⁴; niewykonywanie w latach 2013, 2014 i 2015 wymaganych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ rocznych kontroli stanu technicznego drogi, niedokonanie wyceny przejętej w dniu 21 czerwca 2012 r. od GDDKiA w zarząd drogi nr 105370E oraz nieujmowanie tej drogi wraz z gruntami pod nią w ewidencji księgowej mienia gminnego, jako obiektu budowlanego (drogę wraz z gruntami ujmowano jedynie na kontach

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

² Dz.U. z 2017 poz. 2222 ze zm., zwanej dalej „ustawą o drogach”.

³ Lata 2014-2017.

⁴ Zaktualizowanie ksiąg wieczystych nastąpiło w trakcie kontroli NIK w dniu 17.01.2018 r.

⁵ Dz.U. z 2017 roku, poz. 1332 ze zm., dalej „Prawo budowlane”

pozabilansowych) oraz nieodzwierciedlanie przejętego starodroża w sporządzanych i przekazywanych każdego roku do GDDKiA informacjach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Gminie Nieborów w okresie objętym kontrolą została wybudowana jedna nowa droga krajowa – droga nr 70a (obwodnica Nieborowa), w wyniku czego starodroże (część drogi nr 70) zostało przekazane w zarząd Gminy. Decyzją Nr 66/II/2012 z dnia 20 marca 2012 r.⁶ Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego udzielił pozwolenia na użytkowanie nowej drogi⁷. Zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami (art. 10 ust. 5 ustawy o drogach) – z dniem oddania do użytkowania nowego odcinka drogi krajowej nr 70a, zastępowany odcinek drogi nr 70 od km 8+488 do km 13+909 o długości 5,421 km (dalej „starodroże”), został pozbawiony dotychczasowej kategorii drogi krajowej i zaliczony do kategorii dróg gminnych. Odcinek przebiegał na działkach o numerach geodezyjnych: 1015/2 i 1015/3 w obrębie Bobrowniki, 865, 881, 886/1, 886/2, 886/3 i 887/4 w obrębie Nieborów, 1/2, 1/3, 1/5, 1/6 i 1/7 w obrębie Michałówek oraz 516/2 w obrębie Dzierżgów.

Oddanie do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi krajowej nr 70a nastąpiło w dniu 29 marca 2012 r.⁸ Droga po przekazaniu Gminie nosiła oznaczenie 105370E (nr ewidencyjny drogi – G000021, nr geodezyjne działek pod drogą nie uległy zmianie). Przekazanie starodroża odbyło się na podstawie protokołu przekazania – przejęcia z dnia 21.06.2012 r. (przekazujący - GDDKiA przekazała przejmującemu - Gminie Nieborów - odcinek dawnej drogi krajowej nr 70 - od km 8+488 do km 13+909 o długości 5,421 km). Do protokołu załączono m.in. wykaz przekazanych nieruchomości (zał. nr 1) oraz wykazu przekazywanych ewidencji i dokumentów (załącznik nr 2).

(dowód: akta kontroli str. 14-37)

1.2. Dla 14 działek, po których przebiegało starodroże Urząd dysponował wypisem z Rejestru gruntów Starostwa Powiatowego w Łowiczu dla działek, po których przebiegało starodroże: z dnia 14 maja 2012 r., wg którego właścicielem działek był Skarb Państwa, a zarządzającym GDDKiA oraz z dnia 8 kwietnia 2014 r., wg którego właścicielem działek był Skarb Państwa, bez określenia zarządzającego.

(dowód: akta kontroli str. 24-28, 345-349)

W latach 2012 (od dnia przejęcia starodroża od GDDKiA) - 2017 Wójt Gminy nie zgłaszał Staroście Łowickiemu zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków – w zakresie starodroża - w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian, do czego zobowiązywał art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁹.

(dowód: akta kontroli str. 371, 395-407)

Starosta Łowicki na wniosek GDDKiA wszczął w lipcu 2012 r. postępowanie administracyjne o wygaszenie trwałego zarządu nieruchomością położoną w gminie Nieborów, w skład której wchodziły nw. działki¹⁰:

⁶ Sygn. WIK.7711.0340.2012.KZ; L.dz.1443.12

⁷ Na podstawie porozumienia zawartego w dniu 29 listopada 2007 r. pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Łódzkim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego w sprawie powierzenia wykonywania niektórych zadań z zakresu właściwości Wojewody Łódzkiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 394, poz. 4111).

⁸ Pismo GDDKiA nr GDDKiA O/Ł P-1-405-agw/28/2012 z dnia 5 kwietnia 2012 r.

⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2101 ze zm., dalej „Prawo geodezyjne i kartograficzne”

¹⁰ Pismo nr GGN.6844.1.1.2012.SW z dnia 31.07.2012 r.

- w obrębie Bobrowniki: nr 1015/2 o powierzchni 0,0220 ha, nr 1015/3 o powierzchni 0,2771 ha,
 - w obrębie Nieborów: nr 865 o powierzchni 1,4500 ha, nr 881 o powierzchni 2,3200 ha, nr 886/1 o powierzchni 0,1142 ha, nr 886/2 o powierzchni 0,0072 ha, nr 886/3 o powierzchni 1,1800 ha, nr 887/4 o powierzchni 4,1700 ha,
 - w obrębie Michałówek: nr 1/2 o powierzchni 0,2340 ha, nr 1/3 o powierzchni 0,0866 ha, nr 1/5 o powierzchni 0,2222 ha, nr 1/6 o powierzchni 0,2172 ha, nr 1/7 o powierzchni 0,3778 ha,
 - oraz w obrębie Dzierzgow: nr 516/2 o powierzchni 0,0928 ha,
- dla których w Sądzie Rejonowym w Łowiczu (Wydział Ksiąg Wieczystych) prowadzone były księgi wieczyste.

Decyzją Nr GGN.6844.1.1.2012.SW z dnia 21 sierpnia 2012 r. Starosta Łowicki wygasił trwały zarząd GDDKiA w odniesieniu do nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa obejmujących starodroże. Wójt Gminy Nieborów wystąpił w lipcu 2014 r.¹¹ do Zarządu Powiatu Łowickiego o wydanie opinii w sprawie zaliczenia dróg na terenie Gminy do kategorii dróg gminnych. Uchwałą Nr 629/2014 z dnia 10 września 2014 r. Zarząd Powiatu Łowickiego wydał opinię o zaliczeniu dróg na terenie gminy Nieborów, w tym drogi nowo przejętej, do kategorii dróg gminnych. Rada Gminy Nieborów zaliczyła drogi położone na terenie Gminy Nieborów do kategorii dróg gminnych uchwałą nr LIV/265/2014 z dnia 29 września 2014 r.¹².

W tym samym miesiącu Wójt Gminy Nieborów wystąpił do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi o nadanie numerów drogom gminnym¹³, a Zarząd Województwa Łódzkiego uchwałą w sprawie nadania numerów drogom publicznym gminnym na obszarze Województwa Łódzkiego podjął w dniu 23 grudnia 2014 r.¹⁴

Wnioski o założenie nowych ksiąg wieczystych i ujawnienie Gminy jako właściciela dla nieruchomości gruntowych zajmowanych przez starodroże Wójt Gminy Nieborów złożył w dniu 12 września 2017 r. w Wydziale Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Łowiczu.

Według stanu na 4 stycznia 2018 r. w księgach wieczystych dla przedmiotowych działek, ich właścicielem był Skarb Państwa, a jednostką której oddano nieruchomości w trwały zarząd - GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 38-98, 100-101, 216-244)

W dniu 17 stycznia 2018 r. Sąd Rejonowy w Łowiczu dokonał zmian w księgach wieczystych dla nieruchomości gruntowych, po których przebiega starodroże polegających na wskazaniu w dziale II KW jako właściciela działek pod starodrożem Gminy Nieborów.

(dowód: akta kontroli str. 246-247, 329, 350-358, 375-393)

1.3. Według Regulaminu Organizacyjnego Urzędu nadanego Zarządzeniem Nr 29/2013 Wójta Gminy Nieborów z dnia 2 września 2013 r. wykonywaniem zadań zarządcy dróg zajmuje się Wieloosobowe stanowisko ds. gospodarki komunalnej i inwestycji. W zakresie drogownictwa do zadań tych należą: wydawanie zezwoleń na zajmowanie pasa drogowego na drogach gminnych, orzekanie o przywróceniu pasa drogowego drogi gminnej do stanu poprzedniego w razie jego naruszenia, wydawanie opinii w sprawie przebiegu dróg wojewódzkich i powiatowych oraz w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych i powiatowych, prowadzenie

¹¹ Pismo nr GKI.7210.30.2014 z dnia 9 lipca 2014 r.

¹² Przebieg dróg określał załącznik graficzny do uchwały. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego dnia 24 października 2014 r. pod pozycją 3752.

¹³ Pismo nr GKI.7210.35.2014 z dnia 30.09.2014 r.

¹⁴ Uchwała nr 1565/14 w sprawie zmiany uchwały nr 717/06 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie nadania numerów drogom publicznym gminnym na obszarze województwa łódzkiego, zmienionej uchwałami Zarządu Województwa Łódzkiego: Nr 35/12 z dnia 16 stycznia 2012 r., Nr 1279/13 z dnia 25 września 2013 r., Nr 693/14 z dnia 8 czerwca 2014 r., Nr 1179/14 z dnia 23 września 2014 r.

spraw związanych z planowaniem, modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych oraz ich ewidencję, współpraca z Powiatowym Rejonem Dróg w zakresie drogownictwa.

Zadania związane z zarządzaniem drogami gminnymi w Gminie Nieborów wykonywał jeden pracownik zatrudniony na stanowisku Inspektora w Wieloosobowym stanowisku ds. gospodarki komunalnej i inwestycji.

Zakres czynności dla pracownika na tym stanowisku w zakresie drogownictwa obejmował: prowadzenie spraw związanych z planowaniem, modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych oraz ich ewidencją, wydawanie opinii w sprawie przebiegu dróg wojewódzkich i powiatowych oraz w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych i powiatowych, wydawanie zezwoleń na zajmowanie pasa drogowego na drogach gminnych, współpraca z Powiatowym Rejonem Dróg w zakresie drogownictwa, realizacja zadań z zakresu drogownictwa w obszarze inwestycji i remontów zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych.

Pracownik był zatrudniony w Urzędzie Gminy Nieborów od dnia 18 listopada 1985 r.

Pracownik posiadał wykształcenie wyższe, w zakresie rolnictwa (o specjalności agronomia i agrobiznes). Pracownik brał udział w jednym kursie i kilku szkoleniach z zakresu drogownictwa. Były to:

- kurs „Trening przygotowania zawodowego w zakresie utrzymania i budowy dróg znaczenia lokalnego”, w wymiarze 1050 godzin,
- warsztaty szkoleniowe – „Realizacja projektów infrastrukturalnych w gminach wiejskich”,
- szkolenie – „Nowe prawo zamówień publicznych”,
- szkolenie – „Zarządzanie pasem drogowym oraz szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tzw. specustawa) – aktualne problemy praktyczne”,
- szkolenie – „Prawo zamówień publicznych po nowelizacji z dnia 29.08. 2014 r. oraz sprawozdawczość za 2014 r.”,
- szkolenie – „Zmiany w ustawie o drogach publicznych od 01 stycznia 2017 r., nowe obowiązki zarządców dróg”.

(dowód: akta kontroli str. 4-13)

1.4.1. W okresie objętym kontrolą zarządca drogi przeprowadzał okresowe kontrole stanu drogi wynikające z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. W Urzędzie nie ustalono i nie wdrożono procedury zapewniającej bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości (związane np. z uszkodzeniem znaków, niedostateczną ich widocznością, itp.). Nie określono częstotliwości przeglądów oznakowania, terminów usuwania nieprawidłowości, nie wskazano osób, które za to odpowiadają. Jako spawujący zarząd nad drogą za przeprowadzanie tych kontroli odpowiadał bezpośrednio Wójt oraz pośrednio pracownik merytoryczny. Pracownik ten dokonywał objazdów drogi nr 105370E z częstotliwością od 2 razy w 2012 r., trzy razy w 2013 roku i cztery w latach 2014, 2015, 2016 i 2017. Wyniki kontroli pracownik zapisywał w dziennikach objazdu drogi, które były zgodne ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹⁵. Najczęściej używane wpisy dotyczące oceny stanu drogi: nawierzchnia dobra, niewymagająca remontów, pobocza drogi w należytym stanie, konieczność wycinki krzewów w sąsiedztwie przystanku autobusowego, konieczność odśnieżania drogi, konieczność koszenia poboczy, droga i jej otoczenie czyste, nie stwarza zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu, konieczność czyszczenia i mycia tarcz znaków drogowych, znaki i tablice drogowe

¹⁵ Dz.U. z 2005 r., Nr 67, poz. 582, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych”.

czyste i czytelne, konieczność zbierania śmieci z rowów, nawierzchnia drogi dobra niewymagająca remontów, konieczność usunięcia z rowów nadmiaru roślinności i krzewów, konieczność sypania drogi piaskiem z solą, odśnieżanie drogi, konieczność naprawy nawierzchni emulsją i grysem. Po każdorazowym wskazaniu usterek wpisywano datę wykonania zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 103-110)

W okresie objętym kontrolą zarządca drogi przeprowadzał okresowe kontrole stanu starodroża, wymagane na podstawie przepisu art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego (roczne kontrole okresowe): w dniu 5 października 2012 r. (protokół nr 1/DK 70 i DK 70a/2012 – przeprowadzający kontrolę uznali jej stan za bardzo dobry i nie wydali zaleceń pokontrolnych), w dniu 2 grudnia 2016 r. (protokół nr 21/2016 – przeprowadzający kontrolę uznali stan drogi jako bardzo dobry, w ich ocenie nie było konieczności wprowadzenia ograniczeń w ruchu odcinków drogi, droga mogła być użytkowana na dotychczasowych warunkach, wydano zalecenia bieżące: wykonanie przeglądów technicznych przepustów drogowych celem określenia niezbędnych prac naprawczych, wykonanie prac porządkowych i udrożnienie przepustów, wykonanie wycinki drzew i krzewów, które mogłyby ograniczać widoczność i zagrażać bezpieczeństwu ruchu, udrożnienie rowów przydrożnych poprzez miejscowe pogłębienie oraz usunięcie nadmiaru roślinności, wyczyszczenie tarcz znaków pionowych, wypionowanie i uzupełnienie brakujących słupków referencyjnych) oraz w dniu 8 grudnia 2017 r. (protokół nr 21/2017 - przeprowadzający kontrolę uznali stan drogi jako bardzo dobry, nie było konieczności wprowadzenia ograniczeń w ruchu odcinków drogi, droga mogła być użytkowana na dotychczasowych warunkach, wydano zalecenia bieżące analogiczne do poprzedniej kontroli).

W latach 2013, 2014 i 2015 nie przeprowadzano natomiast rocznych kontroli okresowych.

Zarządca drogi przeprowadził jedną kontrolę wymaganą na podstawie przepisu art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy (raz na pięć lat) w dniu 1 grudnia 2015 r. Kontrola polegała m.in. na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego (protokół nr 21/2015 – poprzednia kontrola miała miejsce 16 września 2010 r.). Przeprowadzający kontrolę uznali stan drogi jako bardzo dobry, nie było konieczności wprowadzenia ograniczeń w ruchu odcinków drogi, droga mogła być użytkowana na dotychczasowych warunkach, wydano zalecenia bieżące analogiczne do ww./wskazanych przy okazji kontroli rocznych.

Wszystkie wskazane powyżej kontrole przeprowadziły firmy zewnętrzne. Osoby przeprowadzające kontrole posiadały stosowne uprawnienia budowlane o specjalności drogowej, tj. zgodne z wymogiem art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 111-149, 331-334)

1.4.2. Stosownie do § 9 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 roku w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹⁶ ewidencja prowadzona w Urzędzie obejmowała n.w. dokumenty ewidencyjne:

- 1) książkę drogi, prowadzoną wg wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia,
- 2) dzienniki objazdów drogi, prowadzone wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia,

¹⁶ Dz. U. z 2005 r., Nr 67, poz.582.

- 3) mapę techniczno-eksploatacyjną dróg Gminy Nieborów, sporządzaną z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia.

Ewidencja nie obejmowała ksiązek obiektów mostowych oraz tuneli, z uwagi na brak takich w obrębie starodroża.

Drodze nadano nr ewidencyjny G000021 i nr drogi 105370E.

W książce drogi wpisy były dokonywane przez osobę upoważnioną wpisaną w tabeli nr I. Brak było zapisów- w tabeli nr II - Wykaz opracowań projektowych dotyczących drogi, z uwagi na brak inwestycji na drodze po jej przejęciu przez Gminę. Prawidłowo dokonywano również zapisów w pozostałych tabelach, w tym m.in. dokonywano zapisów w tabeli nr V – Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej drogi przeprowadzanych co najmniej raz na 5 lat zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, tabeli nr VIII – Szczegółowe dane techniczne charakteryzujące drogę

Dokumenty ewidencyjne prowadzone były w sposób rzetelny, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg, zawierały wymagane dane i były systematycznie aktualizowane.

(dowód: akta kontroli str. 105-110, 150-182, 183-211)

1.4.3. W latach 2010 – 2011 długość wszystkich dróg gminnych Gminy Nieborów wynosiła 35,2 km. Od 2012 r. długość ta wynosiła 39.629 km, w tym starodroże 4.429 km.

Urząd w okresie objętym kontrolą nie prowadził budowy i przebudowy przejętego starodroża. W roku 2016 wydatkowano 457,56 zł na remont nawierzchni starodroża emulsją asfaltową i grysem. W 2017 r. wydatki na ten sam cel wyniosły 553,50 zł.

Wydatki majątkowe na budowę i przebudowę wszystkich dróg wyniosły: 2 101 271,12 zł w 2010 r., 1 664 533,78 zł w 2011 r., 716 880,21 zł w 2012 r., 1 901 361,75 zł w 2013 r., 259 044,30 zł w 2014 r., 470 504,19 zł w 2015 r., 1 118 377,47 zł w 2016 r. i 1 464 437,42 w 2017 r.

Wydatki na remonty wszystkich dróg wyniosły: 271 208,64 zł w 2010 r., 219 483,05 zł w 2011 r., 168 070,95 zł w 2012 r., 164 555,10 zł w 2013 r., 184 040,37 zł w 2014 r., 210 527,89 zł w 2015 r., 76 975,04 zł w 2016 r. i 104 232,05 zł w 2017 r.

Wysokość środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie wszystkich dróg wynosiła: 151 620,59 zł w 2010 r., 261 555,49 zł w 2011 r., 290 776,12 zł w 2012 r., 136 076,11 zł w 2013 r., 68 344,51 zł w 2014 r., 124 904,93 zł w 2015 r., 84 794,44 zł w 2016 r. oraz 103 215,46 zł w 2017 r.

Na wydatki związane z drogami Gmina otrzymała środki ze źródeł zewnętrznych:

- 24 928,71 zł w 2010 r. - dotacja z Województwa Łódzkiego - środki z funduszu ochrony gruntów rolnych, 258 840,83 zł w 2013 r. - dofinansowanie ze środków unijnych – zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa parkingu w Mysłakowie jako dojście i dojazd do parku oraz stawów rybnych w Arkadii”, 10 260,00 zł w 2014 r. - dotacja z Województwa Łódzkiego - środki z funduszu ochrony gruntów rolnych, 45 510,00 zł w 2015 r. - dotacja z Województwa Łódzkiego - środki z funduszu ochrony gruntów rolnych, 59 970,00 zł w 2017 r. - dotacja z Województwa Łódzkiego - środki z funduszu ochrony gruntów rolnych.

Stan objętego zarządem starodroża został przeanalizowany, a środki finansowe niezbędne na bieżące utrzymanie, czy remonty były ujmowane w rocznym planie finansowym Gminy. W ramach wydatków dotyczących objętego zarządem starodroża nie wystąpiła konieczność wydatkowania innych kwot niż wydatki na remont nawierzchni drogi emulsją asfaltową i grysem. Dla przejętego starodroża nie prowadzono ewidencji w stopniu szczegółowości pozwalającym na wyodrębnienie wydatków na bieżące utrzymanie tej drogi (np. na wykaszanie poboczy i zimowe

utrzymanie drogi). Urząd prowadził ewidencję łączną wydatków w tym zakresie na wszystkie drogi pozostające w zarządzie Gminy.

Stosownie do art. 20 pkt 2 ustawy o drogach opracowano projekty planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Przejęty odcinek starodroża został ujęty w tych dokumentach. Wysokość środków niezbędnych do prowadzenia remontów ustalano na etapie planowania budżetu Gminy m.in. na podstawie danych dotyczących poziomu realizacji wydatków w roku poprzedzającym. W ramach budżetu planowane kwoty uwzględniały nakłady finansowe niezbędne do poniesienia w danym roku przez Gminę Nieborów na wszystkie drogi pozostające w zarządzie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 372-374)

1.4.4. W pasie drogowym drogi nr 105370E nie umieszczono urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania przejętą drogą lub potrzebami ruchu drogowego, w tym wodociągów, kanalizacji, okablowania itp. W związku z tym nie wydawano decyzji administracyjnych dotyczących odpłatności za korzystanie z nich, w tym opłat za reklamy umieszczone w pasie drogi.

(dowód: akta kontroli str. 22, 254, 410-411)

W latach 2012 – 2017 nie wpłynęły żadne wnioski o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego oraz nie naliczano opłat w drodze decyzji administracyjnej za udzielanie zezwolenia w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 371, 394)

1.4.5. W okresie objętym kontrolą na przejętej drodze nie były wykonywane okresowe pomiary ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 247, 329, 335-337)

1.4.6. W latach 2012 – 2017, stosownie do § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 roku w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹⁷, Urząd realizował zadania dotyczące sporządzania informacji o drogach publicznych oraz przekazywania ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego. Jednakże w ramach realizacji powyższego zadania nie przekazywano informacji w zakresie przejętego od GDDKiA przedmiotowego starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 289-316, 371, 394)

1.4.7. W latach 2012 – 2017 nie dokonano wyceny przejętej w dniu 21 czerwca 2012 r. od GDDKiA w zarząd drogi Nr 70 odcinek od km 8+488 do km 13+909 od DK 70a do drogi serwisowej przy autostradzie A2 (obecnie nr ewidencyjny G000021, nr drogi 105370E) oraz nie ujęto jej w ewidencji księgowej mienia gminnego, jako obiektu budowlanego w postaci drogi gminnej będącej starodrożem, jak również gruntów pod tą drogą (składniki te ujmuje się je odrębnie: w grupie 2 – Budynki i budowle oraz w grupie 0 - Grunty). Z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸ wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów. Art. 17 ust. 1 pkt 1 stanowi natomiast, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Art. 20 ust. 1 stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu

¹⁷ Dz.U. z 2005 r., Nr 67, poz. 583, dalej „rozporządzenie w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach”

¹⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 395

sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Nieujmowanie dróg w księgach rachunkowych stanowi naruszenie przepisów art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Podawanie w księgach rachunkowych nierzetelnych danych stanowi czyn bezprawny z art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

W ewidencji pozabilansowej na koncie 011-1-220 w latach 2012 – 2017 ujęto starodroże z wartością 0,00 zł z dopiskiem: w latach 2012 – 2014 – wartość do ustalenia przez rzeczoznawcę, w latach 2015 – 2017 - wartość do ustalenia przez rzeczoznawcę, Uchwała Zarządu Województwa Łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 245, 248, 330, 338-344, 359-370)

W dniu 2 lutego 2018 r. (w trakcie trwania kontroli NIK) przedłożono do kontroli operat szacunkowy z dnia 24 stycznia 2018 r. dla starodroża oraz dokumenty OT i wydruki ewidencji kont dla drogi. Wartość rynkowa ujętych w księgach rachunkowych Gminy gruntów pod drogą wyniosła 805.460,00 zł, a wartość rynkowa budowli/drogi – 8.348.450,00 zł, razem: 9.153.910,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 412-467, 468-493)

Zgodnie z protokołem przekazania – przejęcia odcinka drogi krajowej Nr 70 od km 8+488 do km 13+909 droga stanowiła długość 5,421 km, natomiast w książce drogi - ewidencja drogi G000021 – (Nr 105370E) w kilometrażu od km 0+000 do km 4+429 stanowi ona długość 4,429 km. Również kontrole okresowe wykonywane były dla odcinka 4,429 km. W sprawie różnic w długości drogi Wójt Gminy wyjaśnił, że *w związku z nowo wybudowanym odcinkiem drogi krajowej Nr 70a, stanowiącej obwodnicę miejscowości Nieborów, dotychczasowy odcinek drogi krajowej Nr 70 stanowił długość 5,421km zgodnie z punktami referencyjnymi: P0325.50, P0326.00, P0326.50 (w załączeniu: Plany orientacyjne). Różnice w długości wynikają z:*

- *przebudowy skrzyżowania DK70a z drogą gminną G000021 (dz. nr 1015/3, 1015/2) obręb Bobrowniki oraz (dz. nr 886/2) obręb Nieborów - odcinki przekazane stanowią drogę bez przejazdu,*
 - *budowy A2 (zlokalizowanej na dz. nr 1/4) obręb Michałówek przecinającej starodroże DK70,*
 - *starodroże DK70 na (dz. nr 1/2, 1/3, 1/5, 1/6) obręb Michałówek i na (dz. Nr 516/2) obręb Dzierzgow - odcinki przekazane stanowią drogę bez przejazdu,*
 - *starodroże nakłada się na DK 70a w miejscach punktów referencyjnych: P0325,50 i P0326,50.*

(dowód: akta kontroli str. 371, 394, 408-409)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy złożył wnioski o ujawnienie prawa własności drogi nr 105370E dla Gminy Nieborów w księdze wieczystej oraz o założenie księgi wieczystej w Sądzie Rejonowym w Łowiczu w Wydziale Ksiąg Wieczystych dopiero w dniu 12 września 2017 r., a więc po ponad pięciu latach od przejęcia drogi w zarząd, tymczasem stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece¹⁹, właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

W sprawie przyczyn złożenia przez Wójta wniosków o ujawnienie prawa własności drogi przez Gminę Nieborów w księdze wieczystej oraz o założenie księgi wieczystej

¹⁹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1007 ze zm.

w Sądzie Rejonowym w Łowiczu w Wydziale Ksiąg Wieczystych dopiero w dniu 12 września 2017 r., a więc po ponad 5 i pół latach od przejęcia jako zarządca starodroża, wójt Gminy wyjaśnił, że: „(...) pracownik gminy w październiku 2012 r. przedstawił w Sądzie Rejonowym w Łowiczu w biurze podawczym wypisy z rejestru gruntów z opisem i mapami geodezyjnymi z dnia 14.05.2012 r., protokół przekazania-przejęcia odcinka drogi oraz decyzję wygaszającą trwały zarząd z dnia 21.08.2012 r. celem dokonania zmiany w księdze wieczystej – uzyskano informację ustną – „podstawą zmiany w KW jest akt notarialny lub decyzja Starosty”. W sprawie formalnego przekazania drogi Wójt prowadził korespondencję ze Starostą, Starosta z GDDKiA i Wojewodą Łódzkim²⁰.

Z chwilą wystosowania jednoznacznej odpowiedzi przez Wojewodę, Gmina złożyła wnioski o założenie ksiąg wieczystych i wpis prawa własności dnia 12.09.2017 r., – ujawnienie prawa własności drogi na Gminę Nieborów w księdze wieczystej ma nastąpić do 19.01.2018 r.”

(dowód: akta kontroli str. 246-247, 329, 350-358, 375-393)

2. W latach 2012 (od dnia przejęcia starodroża od GDDKiA) do 2017 Wójt Gminy nie zgłosił Staroście Łowickiemu zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian, do czego zobowiązywał art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Wójt wyjaśnił w powyższym zakresie: „W sprawie formalnego przekazania drogi Wójt prowadził korespondencję ze Starostą, Starosta z GDDKiA i Wojewodą Łódzkim.

Po jednoznacznej odpowiedzi przez Wojewodę, Gmina złożyła wniosek o założenie KW i wpis prawa własności dnia 12.09.2017 r. Ujawnienie prawa własności drogi na Gminę Nieborów w księdze wieczystej nastąpiło w dniu 17.01.2018 r. Zawiadomienie o dokonaniu wpisu w KW Gmina otrzymała dnia 19.01.2018 r. i w tym dniu złożyła wniosek do Starosty Łowickiego o ujawnienie w ewidencji gruntów i budynków w zakresie dotyczącym przedmiotowej drogi”.

(dowód: akta kontroli str. 371, 395-407)

3. W latach 2013, 2014 i 2015 nie przeprowadzono rocznych kontroli okresowych starodroża, do których zobowiązywał art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

W sprawie braku rocznych kontroli okresowych Wójt wyjaśnił, że: „(...) zarządca drogi był zobowiązany do przeprowadzania rocznych kontroli stanu drogi. Biorąc pod uwagę, że przekazana droga (...) była w bardzo dobrym stanie, czego potwierdzeniem są protokoły z okresowej (rocznej) kontroli z dnia 30.09.2011 r. i z dnia 5.10.2012 r. oraz (pięcioletniej) z dnia 16.09.2010 r. – nie było kontroli rocznej przez osoby posiadające uprawnienia budowlane za rok 2013, 2014, 2015, ponieważ stan drogi był bardzo dobry a przeglądy są kosztowne (zarządca drogi sprawował kontrolę we własnym zakresie)”.

Wójt wyjaśnił też, że: „(...) Prawo budowlane nakłada na właściciela i zarządcę obiektu budowlanego szereg obowiązków w zakresie jego utrzymania we właściwym stanie technicznym. Gmina Nieborów na przejętej drodze wykonywała prace porządkowe, zbierała śmieci, wycinała krzewy, wykaszala dwa razy w roku roślinność z poboczy oraz rowów, czyściła tarcze znaków pionowych, uzupełniała ubytki w nawierzchni emulsją i grysami, wykonywała zimowe utrzymanie drogi (odśnieżanie i likwidowanie gołoledzi) oraz prowadziła i prowadzi objazdy drogi.

W styczniu 2018r. odnowiono (umałowiono) wiatę przystankową w m. Nieborów (Zygmuntów) oraz w sąsiedztwie wycięto krzaki ograniczające widoczność.

²⁰ W sposób opisany w punkcie 1.2. wystąpienia pokontrolnego – przyp. kontrolera.

Usunięcie nieprawidłowości, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu jest obowiązkiem właściciela (zarządcy) obiektu” oraz „(...) Gmina dochowując należytej staranności niezwłocznie dokona wypionowania oraz uzupełnienia słupków referencyjnych w terminie do dnia 20.02.2018 r. oraz udrożnienia przepustów (oczyszczenia dna) znajdujących się w pikietażu drogi, jak również odmulenie rowów w obrębie przepustów w terminie do dnia 20.04.2018 r. aby umożliwić swobodny i sprawny przepływ wody”.

(dowód: akta kontroli str. 247, 329, 410-411)

4. W latach 2012 – 2017, w ramach realizacji zadania dotyczącego sporządzania informacji o drogach publicznych oraz przekazywania ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad - stosownie do § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach Urząd nie realizował tego zadania w odniesieniu do przejętego starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 289-316, 371, 394)

Wójt Gminy wyjaśnił, że droga nr 105370E nie była uwzględniana w informacjach rocznych danych o sieci dróg przekazywanych do GDDKiA ponieważ w prawie własności figurował Skarb Państwa a nie Gmina.

(dowód: akta kontroli str. 289-316, 371, 394)

5. W latach 2012 – 2017 nie dokonano wyceny przejętej w dniu 21 czerwca 2012 r. od GDDKiA w zarząd drogi Nr 70 odcinek od km 8+488 do km 13+909 od DK 70a do drogi serwisowej przy A2 (obecnie nr ewidencyjny G000021, nr drogi 105370E) oraz nie ujęto jej w ewidencji księgowej mienia gminnego, jako obiektu budowlanego w postaci drogi gminnej będącej starodrożem. Drogę ujęto jedynie w ewidencji pozabilansowej.

Wójt wyjaśnił w tej sprawie, że: „(...) odwołując się do definicji aktywów z Ustawy o rachunkowości (art. 3 pkt 12 UoR) aby zasób majątkowy mógł być sklasyfikowany przez jednostkę jako aktywo i wykazany w bilansie musi spełniać następujące warunki:

- jednostka musi sprawować nad nim kontrolę - zdolność do kontrolowania przyszłych korzyści wynika z tytułu prawnego np. aktu własności,
- jego wartość musi być wiarygodnie określona – aby wykazać aktywa w bilansie trzeba określić ich wartość. aktywa, których wartość nie może być wiarygodnie określona, nie mogą być przez jednostkę wykazywane,
- musi istnieć w wyniku przeszłych zdarzeń,
- powodować w przyszłości wpływ korzyści ekonomicznych do jednostki gospodarczej.

W latach 2012-2017, Referat Finansowy Gminy Nieborów nie uzyskał dokumentacji pozwalającej na ujęcie aktywa w ewidencji księgowej ze względu na następujące okoliczności:

- od 2012 do dnia dzisiejszego trwał proces porządkowania stanu prawnego nieruchomości (konsultacje z Sądem Rejonowym w Łowiczu, Starostwem Powiatowym, Wojewodą Łódzkim – dokumentacja w aktach), do dnia dzisiejszego w księdze wieczystej nr LD10/00037165/8, nr LD10/00036397/6, nr LD10/00038185/1, nr LD10/00036395/2 w Sądzie Rejonowym w Łowiczu jako właściciel nieruchomości widnieje Skarb Państwa.

- decyzja Starosty Łowickiego z dnia 21 sierpnia 2012 roku nie wskazuje żadnej wartości nieruchomości nad którymi orzeczono wygaszenie trwałego zarządu, co uniemożliwiło wiarygodne określenie wartości tych aktywów.

Podsumowując, w latach 2012-2017 nie stwierdzono podstaw do ujęcia drogi jako składnika majątku Gminy Nieborów – brak kontroli ze względu na brak tytułu

prawnego, brak wiarygodnie określonej wartości. Ja, jako Wójt oraz Skarbnik Gminy staliśmy na stanowisku iż ujęcie drogi w ewidencji majątku będzie możliwe dopiero po uzyskaniu wpisu w księdze wieczystej na rzecz Gminy Nieborów.

Po uzyskaniu potwierdzonego wpisu Gminy Nieborów jako właściciela nieruchomości planowane jest zlecenie rzeczoznawcy majątkowemu wyceny nieruchomości i ujęcie składnika w ewidencji majątku gminy. Jednocześnie informuję, że w przypadku otrzymania potwierdzonego wpisu w księgach wieczystych w styczniu 2018 r. droga zostanie wyceniona i ujęta w ewidencji majątku komunalnego jeszcze w 2017 r.

Naszym zdaniem, przy uwzględnieniu powyższych argumentów, nie doszło do naruszenia żadnego z zapisów ustawy o rachunkowości²¹.

W latach 1990 – 2017 (do dnia 26 lipca²¹) Skarbnikiem Gminy, głównym księgowym budżetu, była Renata Sobczak, która wyjaśniła, że w latach 2012 – 2017 (do dnia 26.07.2017 r., kiedy przeszłam na emeryturę) Referat Finansowy Urzędu Gminy Nieborów nie otrzymał żadnej dokumentacji dotyczącej starodroża drogi Nr 70, w tym dokumentu OT i wyceny, na podstawie której można by było ująć w księgach rachunkowych wartość budowli oraz gruntów. Obecnie jest mi wiadomo, że w księgach wieczystych w Sądzie Rejonowym w Łowiczu nadal widnieje Skarb Państwa jako właściciel nieruchomości. Dokumenty otrzymane od GDDKiA, Starostwa Powiatowego w Łowiczu, Wojewody Łódzkiego nie zawierały żadnych wartości przekazanych nieruchomości. Z powodu braku tytułu prawnego (wpisu Gminy Nieborów jako właściciela w księgach wieczystych), braku wiarygodnie określonej wartości, ujęcie drogi w ewidencji majątku było niemożliwe. Obecnie powzięłam wiadomość, że proces porządkowania stanu prawnego nieruchomości trwa nadal.

Z chwilą przekazania do Referatu Finansowego kopii dokumentów dotyczących drogi Nr 70 (bez uregulowanego stanu prawnego i wiarygodnie określonej wartości) uznano, że od 2012 r. do czasu zakończenia procesu porządkowania stanu prawnego przekazanej gminie nieruchomości, ustaleniu wiarygodnej wartości przez osoby uprawnione, sporządzeniu dokumentu OT, nieruchomość będzie figurowała w ewidencji pozabilansowej Urzędu Gminy Nieborów z wartością zero zł²¹.

(dowód: akta kontroli str. 245, 248, 330, 338-344, 359-370)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie aktualizacji w księgach wieczystych oraz w ewidencji gruntów i budynków zapisów dotyczących właściciela gruntów pod przejętą drogą; niewykonywanie w pełnym zakresie wymaganych przepisami Prawa budowlanego kontroli stanu technicznego drogi, niedokonanie wyceny przejętej w zarząd drogi i nieujmowanie jej w ewidencji księgowej Gminy oraz nieodzwierciedlanie przejętego starodroża w sporządzanych i przekazywanych do GDDKiA informacjach.

Pozytywnie natomiast ocenia Izba rzetelne prowadzenie książki drogi, dokonywanie bieżących objazdów drogi i usuwanie zidentyfikowanych w ramach tych czynności nieprawidłowości dotyczących utrzymania przejętego starodroża, zapewnienie w budżecie Gminy środków na bieżące utrzymanie drogi, wyodrębnienie komórki organizacyjnej dedykowanej zarządzaniu drogami oraz zapewnienie szkoleń dla personelu realizującego zadania zarządcy drogi.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na przejętej drodze.

²¹ W związku z przejściem na emeryturę.

2.1. Wraz z Protokołem przekazania starodroża z dnia 21 czerwca 2012 r. Urząd przejął od GDDKiA dokumentację stałej organizacji ruchu dla drogi krajowej nr 70 dla odcinka późniejszego starodroża²² (obecnie droga nr 105370E) od km 8+488 do km 13+909 przejętego od GDDKiA. Termin wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu – 30 czerwca 2010 r. Termin ważności stałej organizacji ruchu: od czasu wprowadzenia na drodze do czasu wprowadzenia zmian. Urząd dysponował też przebiegiem liniowym tej drogi z dnia 30 listopada 2015 r. z kilometrażem, numerami znaków drogowych i ich rysunkami.

Starosta Łowicki w zakresie oznakowania pionowego przedmiotowego starodroża wprowadzał zmiany w stałej organizacji ruchu: w związku z przebudową skrzyżowania drogi powiatowej nr 1322E i drogi gminnej nr 105370E w miejscowości Nieborów (organizacja ruchu zatwierdzona przez Starostę Łowickiego w dniu 10.04.2013 r. pismem PZDiT.5420.49.2013), w związku z umieszczeniem drogowaskazu E-22B prowadzącego do Zespołu Pałacowo - Parkowego w Nieborowie (projekt zatwierdzony przez Starostę Łowickiego w dniu 16.08.2017r. pismem PZDiT.5420.77.2017) oraz w związku z umieszczeniem drogowaskazu E2a w obrębie skrzyżowania z drogą gminną nr 105355E Zygmunto - Nieborów Zachodni, w celu wskazania kierującym pojazdami kierunku dojazdu do miejscowości Bednary, Kompina i Rybno²³.

(dowód: akta kontroli str. 202-210, 254, 258-288, 275-288, 317-328)

2.1.1. Wyposażenie techniczne odcinka drogi zweryfikowano w trakcie oględzin w dniu 9 stycznia 2018 r. z danymi znajdującymi się w stałej organizacji ruchu i w przebiegu liniowym drogi. Oznakowanie pionowe drogi (54 znaki) 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 drogach²⁴. Stan zieleni przydrożnej: charakter zadrzewienia rozproszony, bez ograniczeń widoczności znaków drogowych, użytkowników dróg na zakrętach i łukach jezdni. Nie było przypadków zagęszczenia znaków, powodujących brak możliwości prawidłowego ich odczytania przez kierowców i zastosowania się do ich treści.

(dowód: akta kontroli str. 249-255)

Tarcze znaków pionowych były czyste, a ich słupki właściwie wypionowane. W pasie drogowym nie występowały reklamy oraz urządzenia świetlne, niestanowiące elementów organizacji ruchu, wysyłające sygnały świetlne o dużym natężeniu, które mogłyby rozpraszać kierowców.

(dowód: akta kontroli str. 254)

Nawierzchnia starodroża wykonana została z masy bitumicznej. Brak było wysadzin, wybojów, ubytków, spękań, obłamań krawędzi, kolein i uszkodzeń - utrzymana była w dobrym stanie technicznym (oceniono wg klasy B – stan zadowolający – nawierzchnia niewymagająca zabiegów). Nie występowały ubytki w nawierzchni, bądź istotne nierówności. Pobocza i rowy przydrożne utrzymane były w dobrym stanie, a zieleń przydrożna wykoszona. Odwodnienie powierzchniowe było prawidłowe bez występowania zastoisk wodnych na powierzchni. W pasie drogi nie było odwodnienia wgłębnego. Nie umieszczono znaków ostrzegawczych i ograniczeń szybkości, wprowadzonych w związku ze złym stanem technicznym drogi z uwagi na brak takiej potrzeby.

(dowód: akta kontroli str. 249-255)

²² Klauzulą rozpatrzenia GDDKiA nr 4080/269/09 z dnia 11.12.2009 r.

²³ Protokół z przeglądu okresowego stanu oznakowania drogi gminnej nr 105370E z dnia 09.11.2017 r.

²⁴ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

2.2. W Urzędzie dostępne były informacje odnośnie liczby wypadków i kolizji z Komendy Powiatowej Policji w Łowiczu, ale zdarzenia te nie zostały wyodrębnione dla objętej kontrolą drogi.

Według wyjaśnienia Wójta nie stwierdzono potrzeby wprowadzania zmian w organizacji ruchu w celu poprawy bezpieczeństwa, ponieważ istniejące oznakowanie na starodrożu było właściwe i nie było uwag ze strony Starosty i Policji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 371, 394)

Według informacji z Komendy Powiatowej Policji w Łowiczu liczba wypadków i kolizji na starodrożu zmniejszyła się wyraźnie po oddaniu do użytkowania nowej drogi krajowej DK 70a. W okresie poprzedzającym oddanie nowego odcinka drogi ekspresowej, tj. w 2010 r. na starodrożu doszło do 4 wypadków i 17 kolizji, w wyniku których 5 osób zostało rannych. W 2011 r. na ww. odcinku drogi miały miejsce 2 wypadki i 28 kolizji, w następstwie których 3 osoby zostały ranne. W 2012 r. miał miejsce 1 wypadek i 10 kolizji, w następstwie których 2 osoby zostały ranne. W latach 2013 – 2017 na starodrożu nie było wypadków, a liczba kolizji wyniosła: 2 w 2015 r., 1 w 2016 r. i 5 w 2017 r. W całym okresie lat 2010 – 2017 nie było wypadków ze skutkiem śmiertelnym i ofiar śmiertelnych.

W latach 2012 – 2017 nie były składane przez Policję wnioski dotyczące niewłaściwego stanu, poprawy lub oznakowania oraz organizacji ruchu na przedmiotowej drodze.

(dowód: akta kontroli str. 335-337)

2.3. W czasie kontroli NIK nie były prowadzone żadne roboty budowlane na starodrożu lub prace związane z zajęciem pasa drogowego, wymagające zatwierdzenia projektu organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 254)

2.4. W latach 2012 – 2017 zgodnie z § 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 zarządzaniem²⁵ przeprowadzane były przez organ zarządzający ruchem (Starostę Łowickiego) okresowe kontrole istniejącej organizacji ruchu na drodze objętej kontrolą. Nieprawidłowości nie stwierdzono, zaleceń pokontrolnych nie wydano.

(dowód: akta kontroli str. 246, 247-248, 329)

Starosta Łowicki, jako organ zarządzający ruchem poinformował, że zgodnie z §12 ust. 5 rozporządzenia przeprowadzał on systematycznie kontrolę na drodze gminnej nr 105370E od drogi krajowej nr 70a – Nieborów do drogi serwisowej przy A2. Kontrola powyższej drogi przeprowadzana była częściej niż wynikało to z powyższego rozporządzenia, średnio co 2-3 tygodnie w ramach bieżących objazdów przez pracowników, którzy mają te zadania zapisane w obowiązkach służbowych. Według Starosty należy stwierdzić, że przekazany odcinek drogi krajowej (obecnie droga gminna nr 105370E) – jezdnia, pobocza, rowy, pas drogowy oraz oznakowanie poziome i pionowe jest w dobrym stanie technicznym. Podczas kontroli nie stwierdzono poważniejszych uchybień w zakresie oznakowania i utrzymania pasa drogowego. Wydawano ustnie lub telefonicznie zalecenia pokontrolne, które dotyczyły wyłącznie drobnych interwencji usuwanych na bieżąco, jak np. leżąca w rowie gałąź, zanieczyszczenia przydrożnego rowu, pochylony znak drogowy, zaniżone pobocze na krótkim odcinku drogi itp. Występujące usterki nie miały bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zalecenia te przekazywano do Urzędu oraz część usuwano we własnym zakresie przez Powiatowy Zarząd Dróg i Transportu w Łowiczu.

²⁵ Dz. U. z 2011 r., poz. 184.

(dowód: akta kontroli str. 317-318)

2.5. W okresie objętym kontrolą nie kierowano do Urzędu wniosków i skarg dotyczących poprawy lub zmiany stanu oznakowania drogi i organizacji ruchu, niewłaściwego stanu drogi, nieprawidłowej lokalizacji reklam w pasie drogowym, nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym, zgłaszanych przez jednostki Policji i inne podmioty - mieszkańców ani interwencji przedstawicieli mediów.

(dowód: akta kontroli str. 102)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, ocenia że w Urzędzie podejmowano skuteczne i adekwatne działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na przejętej przez Gminę Nieborów starodrożu.

3. Nadzór nad komórką organizacyjną zarządzającą drogami

Opis stanu
faktycznego

3.1. Według Regulaminu organizacyjnego Urzędu nadzór nad działalnością komórki organizacyjnej wykonującej zadania dotyczące zarządzania drogami, w tym drogą przejętą od GDDKiA, sprawuje Wójt Gminy Nieborów.

Dla przejętego starodroża nie opracowano pisemnych procedur nad zarządzaniem drogą. Według wyjaśnienia Wójta Gminy w latach 2012-2017 droga była kontrolowana przez pracownika gminy, a zauważone usterki były odnotowane w dzienniku objazdu drogi i usuwane w ramach bieżącego utrzymania drogi.

(dowód: akta kontroli str. 98, 247, 329)

3.2. Stosownie do art. 274 ust. 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶ w Urzędzie w latach 2012 – 2017 nie był prowadzony audyt wewnętrzny. W latach 2011-2016 kwoty dochodów i przychodów oraz kwoty wydatków i rozchodów Gminy Nieborów nie przekroczyły wysokości 40 000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 99)

3.3. Z analizy Książki kontroli, rewizji, inspekcji i lustracji Urzędu Gminy Nieborów wynikało, iż w latach 2012 – 2017 żadna z instytucji nie prowadziła kontroli w zakresie dotyczącym przejętej drogi nr 105370E w Gminie Nieborów po wybudowaniu drogi krajowej nr 70a.

Z analizy Rejestru skarg i wniosków Urzędu Gminy Nieborów wynikało, iż w latach 2012 – 2017 do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi i wnioski w zakresie dotyczącym przejętej drogi nr 105370E w Gminie Nieborów po wybudowaniu drogi krajowej nr 70a.

Z przeglądu i analizy protokołów Sesji Rady Gminy Nieborów, protokołów posiedzeń Komisji Rolnictwa i Rozwoju Gospodarczego oraz Komisji Rewizyjnej tej Rady za lata 2012 – 2017 wynikało, iż sprawy dotyczące przejętej drogi nr 105370E w Gminie Nieborów po wybudowaniu drogi krajowej nr 70a nie były przedmiotem obrad tych organów oraz wniosków, interpelacji i zapytań ze strony radnych.

(dowód: akta kontroli str. 102)

W latach 2012-2017 sprawy organizacji ruchu na drodze Nr 105370E zarządzanej przez gminę Nieborów były nadzorowane przez Starostę Łowickiego – spraw spornych nie stwierdzono i nie wnoszono uwag do organizacji ruchu.

²⁶ Dz.U. z 2017 poz. 2077

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że mimo braku formalnych przesłanek do podejmowania bezpośrednich, doraźnych działań nadzorczych nad komórką organizacyjną zarządzającą drogami, w Urzędzie nie podejmowano również działań systemowych w zakresie kontroli wewnętrznej i/lub audytu. Powyższe wynikało w ocenie NIK z nieidentyfikowania w Urzędzie ryzyk związanych z realizacją zadań w zakresie organizacji ruchu i utrzymania przejeźdź w zarząd drogi i stanowiło jedną z przyczyn stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości.

IV. Uwagi i 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 Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Przeprowadzanie rocznych okresowych kontroli starodroża zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego oraz wykonywanie zaleceń pokontrolnych.
2. Uwzględnienie w sporządzanych i przekazywanych każdego roku do GDDKiA informacjach danych dotyczących przejeźdź starodroża.

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, dnia⁹ marca 2018 r.

Nadzorujący
Andrzej Pietrzyk
specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

²⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.