



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.038.03.2017

P/17/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@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 Poznaniu

Kontrolerzy Tomasz Otworowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/14/2018 z 17 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski Gminy Rawicz, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 20, 63 - 900 Rawicz (dalej: Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej Grzegorz Kubik, Burmistrz Gminy Rawicz¹ (dalej: Burmistrz).

(dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2013-2017³, Burmistrz, realizował obowiązki zarządcy drogi, o których mowa w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴, wobec odcinków dróg DK36, DK5 i DW324 przejętych po wybudowaniu nowych dróg krajowych (dalej: starodroża) i utrzymywał je w sposób zapewniający bezpieczeństwo ruchu.

Burmistrz rozpoczął sprawowanie zarządu nad starodrożami bezpośrednio po oddaniu nowych dróg do użytkowania. Dla przejętych odcinków została założona, we właściwej formie, ewidencja drogowa, a przeprowadzona kontrola stanu technicznego potwierdziła przydatność dróg do dalszego użytkowania.

Nie podejmowano jednak działań w celu uregulowania stanu prawnego większości gruntów pod przejętymi przez Gminę starodrożami, nie ujęto też ich wartości w ewidencji środków trwałych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły także: nieprzeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego lub przydatności do użytkowania dróg i obiektu mostowego, zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane⁵; nierzetelnego prowadzenia ksiąg dróg i obiektu mostowego; nieopracowania planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach; nieegzekwowania należnych opłat za umieszczenie reklam w pasie drogowym; a także usytuowania oznakowania poziomego i pionowego przejętych odcinków starodroży oraz ich stanu technicznego.

¹ Od 8 grudnia 2014 r. Wcześniej Burmistrzem był Tadeusz Pawłowski.

² 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.

³ Dalej także „okres objęty kontrolą”.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm., dalej: ustawa o drogach.

⁵ Dz. U. 2017, poz. 1332, dalej: Prawo budowlane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg

Opis stanu faktycznego

1.1. Burmistrz, na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach⁶ stał się zarządcą dwóch odcinków dróg krajowych nr DK5 i DK36 o łącznej długości 19,23 km⁷. Objęcie zarządu nad byłym odcinkiem drogi DK36 nastąpiło 3 października 2013 r. a nad byłym odcinkiem drogi DK5 - 2 października 2014 r., tj. w obu przypadkach bezpośrednio po dniu, w którym decyzje⁸ Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego udzielające inwestorowi pozwolenia na użytkowanie stały się ostateczne.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu (dalej: GDDKiA), protokołem zdawczo-odbiorczym z 3 października 2013 r. przekazała Burmistrzowi m.in. ewidencję drogową i mostową wraz z dwoma projektami zmian w organizacji ruchu i programów sygnalizacji. Natomiast w przypadku byłej drogi DK5, Burmistrz, na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego z 15 września 2014 r. przejął od inwestora m.in. ewidencję drogową i mostową oraz projekty organizacji ruchu na przejeździe kolejowym i sygnalizacji świetlnej na czterech skrzyżowaniach. Wg wyjaśnień Z-cy Naczelnik Wydziału Inwestycji i Rozwoju Urzędu, rzeczywiste przekazanie dokumentacji dla dawnej drogi DK36 następowało w okresie od 7 listopada 2013 r. do 14 kwietnia 2014 r., a dla drogi DK 5 - od 15 września do 6 listopada 2014 r.

Następnie uchwałą Rady Miejskiej Gminy Rawicz Nr XI/89/15 z 9 września 2015 r.⁹ na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych¹⁰, przejęte odcinki starodroży od 15 października 2015 r. zostały pozbawione kategorii dróg gminnych. Protokołem zdawczo-odbiorczym z 15 października 2015 r. Burmistrz przekazał do Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu posiadaną dokumentację ewidencyjno-techniczną tych dróg.

W związku z przyjęciem 28 kwietnia 2016 r., na podstawie art. 10 ust. 5c ustawy o drogach, uchwałą¹¹ Rady Powiatu Rawickiego dotyczącej pozbawienia kategorii drogi powiatowej, Burmistrz otrzymał w zarząd trzy odcinki dróg o łącznej długości 9,973 km, z czego:

- odcinek byłej drogi krajowej nr DK5 o długości 4,297 km;
- odcinek byłej drogi krajowej nr DK36 o długości 5,370 km;
- odcinek byłej drogi wojewódzkiej nr DW 324 o długości 0,306 km¹².

Gmina, w myśl art. 2a ust. 2 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach, stała się właścicielem tych starodroży. Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu protokołem zdawczo-odbiorczym przekazał 17 maja 2016 r. Burmistrzowi m.in. ewidencję drogi DK 36 i drogi DW 324, (brak dokumentacji dla drogi DK5), ewidencję obiektów mostowych, dwa projekty organizacji ruchu sygnalizacji świetlnych, projekt organizacji ruchu na przejeździe kolejowym, projekt organizacji ruchu na przejętym odcinku drogi wojewódzkiej, projekt zmian organizacji ruchu (oznakowania) na ul. Piłsudskiego, Wały Kościuszki, Sarnowskiej w Rawiczu oraz ul. Śląskiej w Masłowie.

⁶ W jej brzmieniu przed 9 lipca 2015 r.

⁷ Była droga DK 36 – odcinek o długości 7,383 km a dla drogi DK5 odcinek o długości 11,392 km.

⁸ Dla drogi DK36: Nr WIT.771.45.2013.JS z 16 września 2013 r. Dla drogi S5 jezdni zachodnia: Nr WIT.771.111.2014.MS oraz jezdni wschodnia: Nr WIT.771.112.2014.RW z dnia 12 września 2014 r.

⁹ Dz. Urz. Woj. Wlkp., poz. 5531.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 870.

¹¹ Nr XVI/127/2016 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 3085).

¹² Przekazany odcinek w związku z oddaniem do ruchu drogi ekspresowej nr S5.

Zarząd Województwa Wielkopolskiego nadał przejętym odcinkom starodroży numery ewidencyjne dla dziewięciu dróg gminnych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 65-116)

1.2. Starodroża były usytuowane łącznie na 81 działkach¹⁴, z czego właścicielem, wg ewidencji gruntów i budynków, 15 z nich była Gmina Rawicz, 62 - Skarb Państwa, trzech - Województwo Wielkopolskie oraz jednej - osoba fizyczna. W przypadku 21 działek, na których prowadzono zadania inwestycyjne Gmina wystąpiła do Starosty Rawickiego o wprowadzenie zmiany zarządcy z GDDKiA na Gminę (administrator: Burmistrz Gminy Rawicz).

W przypadku 76 działek informacje w zakresie prawa własności ujęte w księgach wieczystych pokrywały się z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków. Dla dwóch działek¹⁵, których właścicielem była Gmina Rawicz oraz jednej należącej do osoby fizycznej¹⁶ nie założono ksiąg wieczystych. W pozostałych dwóch przypadkach¹⁷ istniały rozbieżności pomiędzy danymi z ewidencji a księgami.

Jak wyjaśnił Burmistrz, zarządca drogi zamierzał niezwłocznie wystąpić o ujawnienie swego prawa do dwóch działek, których był właścicielem, a w przypadku pozostałych trzech zwróci się do organu prowadzącego ewidencję o wyjaśnienie.

(dowód: akta kontroli str. 344-594, 598-603)

1.3. Sieć gminna, wg stanu na 30 czerwca 2013 r., obejmowała drogi o łącznej długości 123 km (klasy¹⁸ D, L oraz 1 km drogi klasy Z), ponadto w układzie sieci znajdowały się trzy obiekty mostowe. W wyniku przejęcia starodroży i utworzenia dziewięciu dróg gminnych, łączna długość sieci drogowej zwiększyła się do 127 km¹⁹ (klasy D, L oraz 13 km klasy Z) oraz o jeden obiekt mostowy.

Burmistrz zadania zarządcy drogi, o których mowa w art. 20 ustawy o drogach wykonywał przy pomocy „zespołu drogowego” wchodzącego w skład Wydziału Inwestycji i Rozwoju Urzędu. W skład zespołu, którym kierowała Z-ca Naczelnik Wydziału, wchodziło sześciu pracowników Wydziału. Trzech z nich legitymowało się wyższym wykształceniem technicznym, a pozostali średnim. Wykształcenie wyższe kierunkowe w specjalności budownictwa dróg i mostów posiadała Z-ca Naczelnik Wydziału²⁰ oraz jeden z inspektorów – studium podyplomowe z budowy dróg kołowych i mostów. Trzej pracownicy posiadali wykształcenie z zakresu budownictwa, a jeden z zakresu administracji i polityki społecznej. Pracownicy, w zakresie pełnionych obowiązków, uczestniczyli w szkoleniach z zakresu tematyki zarządzania drogami publicznymi, transportu publicznego, Prawa budowlanego oraz kodeksu postępowania administracyjnego. Do wykonywania czynności i zadań zarządcy drogi Burmistrz upoważnił Naczelnik Wydziału Inwestycji i Rozwoju Urzędu oraz jej zastępczynię „w zakresie spraw bieżących i inwestycyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 5-64, 598-603, 819, 821-823)

1.4.1. Dnia 12 września 2016 r. starodroża poddano kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (pięcioletniej). Z dokumentacji ewidencyjnej wynikało, że obiekt mostowy²¹ na rzece Masłówka w ciągu drogi gminnej nr 810748P został poddany kontrolom określonym w art. 62 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy

¹³ Uchwała Nr 2578/2016 z 25 sierpnia 2016 r. w sprawie nadania numerów dla dróg gminnych w województwie wielkopolskim.

¹⁴ 46 działek przez które przebiegał przejęty odcinek drogi nr DK5, 32 pod odcinkiem drogi nr DK36 oraz trzy pod odcinkiem drogi nr DW 324.

¹⁵ Nr 306/7 i 318/1 obręb Masłowo.

¹⁶ Nr 47 obręb Kały.

¹⁷ Nr 2815/1 obręb Rawicz oraz 899/5 obręb Dębno Polskie.

¹⁸ O których mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).

¹⁹ W międzyczasie występowały również przypadki pozbawienia kategorii dróg gminnych.

²⁰ W czasie przeprowadzania czynności kontrolnych w jednostce osoba przebywała na urlopie macierzyńskim. W czasie nieobecności jej zadania zostały przejęte przez drugą Zastępczynię Wydziału legitymującą się wyższym wykształceniem technicznym w specjalności budownictwo rolnicze i konstrukcje oraz planowanie przestrzenne.

²¹ Numer JN1 12210014.

(rocznej) w 2014, 2015 i 2016 r., a kontroli pięcioletniej - 3 października 2017 r. Przeprowadziły je osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane oraz legitymujące się aktualnym wpisem na listę członków okręgowej izby inżynierów budownictwa. Kontrole zostały udokumentowane protokołem. Nie stwierdzono zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego z uwagi na stan techniczny kontrolowanych dróg i mostu, nadawały się one do dalszego użytkowania.

W protokołach z kontroli okresowych dróg nie odnotowano sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli, którego obowiązek dokonania wynikał z art. 62 ust. 1a Prawa budowlanego. Burmistrz wyjaśnił, że nie można było dokonać takiego sprawdzenia z uwagi na nieprzekazanie Gminie ostatnich protokołów kontroli okresowej stanu technicznego przejętych starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 696-700, 735-817)

Okresowe kontrole stanu dróg, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, przeprowadzano, jak wyjaśniła Z-ca Naczelnik Wydziału Inwestycji i Rozwoju, w ramach kontroli okresowych wynikających z przepisów Prawa budowlanego oraz w trakcie objazdów dróg - co potwierdzano stosownym wpisem do książki objazdu drogi. Zarządca drogi nie wprowadził procedur dotyczących częstotliwości objazdów dróg, w tym przeglądów oznakowania i terminów usuwania stwierdzonych nieprawidłowości, z uwagi na - jak wyjaśnił Burmistrz - brak takiej konieczności. Sprawdzanie stanu oznakowania odbywało się na bieżąco zgodnie z potrzebami. Gmina współpracowała z Policją w zakresie monitorowania i zgłaszania nieprawidłowości w oznakowaniu i organizacji ruchu. Naprawy i działania interwencyjne prowadził Zakład Usług Komunalnych w Rawiczu albo podmiot zewnętrzny. Bieżące utrzymanie dróg zostało przypisane do obowiązków pracownika Wydziału Inwestycji i Rozwoju Urzędu.

Wszystkie zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, odnotowane w dziennikach objazdów drogi oraz protokołach kontroli okresowych, zostały zrealizowane lub ujęte w planie do wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 65-68, 598-603, 1054-1059, 1175-1182, 1225-1230, 1257-1263, 1372-1377, 1601-1607, 1682-1688, 1774-1780, 1821-1827)

1.4.2. Ewidencja starodroży, o której mowa w art. 10 ust. 11 oraz art. 20 pkt 9 ustawy o drogach, formą i zakresem odpowiadała wzorom określonym w załącznikach 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 tunelom²². Była prowadzona w formie elektronicznej²³ i obejmowała książki drogi wraz z dziennikami objazdów, mapę techniczno-eksploatacyjną oraz książkę obiektu mostowego²⁴.

Przejęte starodroża zostały podzielone na dziewięć odcinków²⁵, którym nadano odrębny numer ewidencyjny oraz założono i prowadzono odrębne książki drogi. Natomiast dla obiektu mostowego²⁶ kontynuowano prowadzenie książki otrzymanej przy przekazywaniu Gminie starodroży. Osobą uprawnioną do dokonywania wpisów

²² Dz. U. Nr 67, poz. 582.

²³ Program RoadMan V 5.16.0

²⁴ Książka prowadzona była w formie papierowej.

²⁵ Dawna droga DK36: 810748P (Załęcze – Masłowo), 810529P (m. Rawicz ul. Piłsudskiego), 810727P (m. Rawicz ul. Wały Kościuszki), 810727P (m. Rawicz ul. Wały Dąbrowskiego). Dawna droga DK5: 810749P (Rawicz – Dębno Polskie – gr. Województwa), 810750P (m. Rawicz ul. Wawrzyniaka), 810728P (m. Rawicz ul. Wały Powstańców Wielkopolskich), 810585P (m. Rawicz ul. Sarnowska). Dawna droga DW 324: 810751P (m. Załęcze).

²⁶ Most na rz. Masłówka o numerze JN1 12210014 i długości obiektu 21,2 m.

do ksiąg dróg była Z-ca Naczelnik Wydziału Inwestycji i Rozwoju. W ksiągkach ujęto wszystkie obligatoryjne dane oraz informacje.

(dowód: akta kontroli str. 65-68, 110-116, 738-753, 820, 964-1827)

1.4.3. W okresie lat 2013-2017 Gmina nie planowała wydatków oraz nie poniosła kosztów z tytułu budowy, przebudowy czy remontów przejętych odcinków starodroży. Na ich bieżące utrzymanie wydatkowano odpowiednio: 102 tys. zł, 213 tys. zł, 346 tys. zł, 159 tys. zł oraz 214 tys. zł. z ogólnej sumy wydatków Gminy poniesionych na zarządzanie siecią drogową – odpowiednio: 7.640 tys. zł (1,3%), 8.700 tys. zł (2,4%), 6.028 tys. zł (5,7%), 4.396 tys. zł (3,6%) oraz 7.240 tys. zł (3,0%).

W 2014 r. i 2015 r. pozyskano²⁷ od Marszałka Województwa Wielkopolskiego odpowiednio 43 tys. zł oraz 67 tys. zł dofinansowania na zimowe utrzymanie starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 818, 825-831)

1.4.4. W ramach przejęcia odcinka starodroży drogi DK 36 w 2013 r. oraz drogi DK5 w 2014 r. GDDKiA poinformowała Burmistrza o wygaszeniu odpowiednio 33 (DK36) oraz 22 (DK5) decyzji zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Burmistrz, odnośnie do obu ww. odcinków starodroży, wydał, jako nowy zarządca dróg, zezwolenia na zajęcie pasa dla wszystkich 55 urządzeń. W 2015 r., w związku z przekazaniem Zarządowi Województwa Wielkopolskiego przejętych uprzednio odcinków byłych dróg krajowych Burmistrz wygasił wszystkie decyzje zezwalające na umieszczanie urządzeń w pasie drogi²⁸. W 2016 r. Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu przekazał Burmistrzowi przy nadaniu kategorii dróg gminnych odcinkom starodroży wykaz obejmujący 58 decyzji wygaszających zezwolenie na umieszczenie urządzeń. W 2016 r. Burmistrz wydał łącznie 62 decyzje na zajęcie pasa drogowego przez urządzenia, z czego 58 dotyczyło uprzednio wygaszonych, a cztery - nowych wniosków.

Liczba zaewidencjonowanych przypadków zajęcia pasa drogowego (reklamy, budowy, urządzenia) w okresie lat 2013-2018²⁹ wyniosła odpowiednio 34, 103, 118, 80, 85, 71, z czego reklamy stanowiły w 2014 r. trzy przypadki, w 2015 r. dwa, a w 2016 r. - jeden. Z tego tytułu Gmina uzyskiwała wpływy z opłat w wysokości odpowiednio 1,0 tys. zł, 9,5 tys. zł, 25,4 tys. zł, 7,9 tys. zł oraz 7,6 tys. zł. Wysokość stawek opłat rocznych za zajęcie pasa oraz sposób wyliczenia opłat był zgodny z zasadami i poziomem stawek przyjętych przez Radę Miejską³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 609-632, 634-636)

1.5. Zarządca dróg gminnych nie przeprowadzał na starodrożach pomiarów natężenia ruchu drogowego, o których mowa w art. 20 ust. 15 ustawy o drogach - z wyjątkiem pomiarów natężenia tego ruchu na przejazdach kolejowych.

(dowód: akta kontroli str. 65-68)

1.6. W latach 2014-2017 Burmistrz terminowo, zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach³¹, przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje o sieci dróg gminnych. W informacjach ujęto

²⁷ Umowa Nr DI-III.3252.27.2014 zawarta 28 lutego 2014 r. oraz Nr DI-III.3152.16.2015 zawarta 10 kwietnia 2015 r.

²⁸ 82 decyzje.

²⁹ W 2018 r. wg stanu na koniec stycznia.

³⁰ Uchwała Nr XXXII/295/09 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z 25 listopada 2009 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

³¹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

szacunkową wartość przyrostów i ubytków zgodnych z protokołami przejęcia/przekazania środka trwałego (PT).

(dowód: akta kontroli str. 117-181)

1.7. Wszystkie przejęte odcinki starodroży oraz obiekt mostowy na rzece Masłówka zostały ujęte w ewidencji środków trwałych Gminy w klasyfikacji rodzajowej (KŚT) – 220 tj.:

- dla dawnego przebiegu odcinka drogi DK5 – wartość 18.948,8 tys. zł:

droga nr 810585P – 2.457.965,12 zł, nr 810728P - 3 084 591,78 zł, nr 810750P - 1 628 346,73, nr 810749P - 11 777 933,40 zł;

- dla dawnego przebiegu odcinka drogi DK36 – wartość 13.287,0 tys. zł :

droga nr 810748P - 8 256 145,99 zł, nr 810729P - 2 347 238,63 zł, nr 810726P - 610 925,12 zł, 810727P - 2 072 693,33 zł,;

- dla dawnego przebiegu odcinka drogi DW324 – droga nr 810751P - 1 109,50 tys. zł;

- most na rz. Masłówka – wartość 700,0 tys. zł;

- ścieżka rowerowa w Załęczu – wartość 589,4 tys. zł.

Łączna wartość przejętych starodroży wyniosła 33.526,4 tys. zł. i została ujęta w ewidencji środków trwałych 2 marca 2018 r.³², zgodnie z faktycznym podziałem dróg gminnych. Wyceny dokonał zarządca drogi na podstawie kalkulacji wartości starodroży wynikającej z protokołów przekazania środka trwałego (PT).

W ewidencji nie ujęto natomiast wartości gruntów pod przejętymi starodrożami.

(dowód: akta kontroli str. 307-343)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Burmistrz nie doprowadził do ujawnienia w księgach wieczystych 68³³ z 81 działek gruntu leżących pod starodrożami, których Gmina stała się właścicielem w maju 2016 r. Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece³⁴ właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej. Podobnie, w ewidencji gruntów i budynków nie ujawniono tego prawa odnośnie do 66 działek gruntu³⁵ pod przejętymi odcinkami dróg – co, w kontekście upływu blisko dwóch lat, nosiło znamiona braku rzetelności.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina zamierza wystąpić do Starosty Rawickiego o uwidocznienie stanu faktycznego w ewidencji gruntów po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego polegającego na ustaleniu wszystkich działek gruntu wchodzących w skład pasa przejętych starodroży. Natomiast w przypadku regulacji stanu prawnego w księgach wieczystych wskazał, że w jego ocenie, niezbędnym będzie wystąpienie z wnioskiem do Wojewody Wielkopolskiego w oparciu o art. 5 ust. 4 ustawy z 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³⁶ w związku z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁷ o wydanie decyzji przekazującej na rzecz Gminy prawo własności wszystkich nieruchomości Skarbu

³² Zarządzenie Nr 962/2018 Burmistrza Gminy Rawicz z 2 marca 2018 r. w sprawie ustalenia wartości nakładów finansowych na przekazane odcinki starodroży zaliczone do kategorii gminnych.

³³ Dla byłej drogi DK 36 działki o numerach 18/3, 18/2 w obrębie Załęczu, 30/3, 30/4, 30/5, 30/6, 30/7, 109/1, 110/1, 29/1, 28/3, 104/1, 100/2, 306/7 i 318/1, 1184, 1183, 105/2, 475/1, 1221, 1222/1, 1222/2, 1204, 305 w obrębie Masłowo, 2816/1, 2815/1, 915/2, 2816/2 w obrębie Rawicz. Dla byłej drogi DK5 działki o numerach 2893/19, 1869/3, 2884, 2920/2, 2862, 2859, 2918 w obrębie Rawicz, 942/2, 940/1, 987/4, 980/1, 986/1, 986/2, 985/3, 8/1, 1, 9, 10, 920/3, 919/2, 900/1, 899/5, 900/2, 300, 899/2, 301, 303, 248, 249, 240/2 w obrębie Dębno Polskie, 553, 545, 591, 592, 594 w obrębie Folwark, 60, 47, 61, w obrębie Katy. Dla byłej drogi DW324 działki o numerach 2, 1/1, 4/1 w obrębie Załęczu.

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1007, ze zm.

³⁵ Działki wymienione w przypisie nr 41 za wyjątkiem działek o nr 306/7 i 318/1 obręb Masłowo.

³⁶ Dz. U. Nr 32, poz. 191.

³⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1875.

Państwa, na których zlokalizowana była infrastruktura drogowa zaliczonych do kategorii dróg gminnych odcinków starodroży. Podniósł, że przygotowanie wniosków wymagać będzie m.in. zgromadzenia pełnej dokumentacji geodezyjnej (wypisy i wyrisy działek), ustalenia i zbadania księgi wieczystej każdej z działek. Burmistrz przyznał, że Gmina dotąd nie podejmowała wymienionych czynności z uwagi na dużą liczbę działek, wymagającą znacznego nakładu czasu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 344-594, 598-603)

NIK wskazuje, że nieuregulowane stany prawne starodroży mogą stanowić dla Gminy istotny problem m.in. w przypadku prób pozyskania środków unijnych na remonty i modernizację tych dróg.

2. Zarządca drogi nie zapewnił przeprowadzenia części kontroli okresowych przejętych starodroży, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. I tak:

- w 2017 r. nie przeprowadzono kontroli okresowej (rocznej) polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego;

- dla odcinka drogi DK36, od 3 października 2013 r. do 15 października 2015 r., oraz dla odcinka drogi DK5, od 15 września 2014 r. do 15 października 2015 r., nie przeprowadzono kontroli stanu technicznego i kontroli przydatności do użytkowania i estetyki otoczenia (rocznych i pięcioletnich). Poprzednie kontrole pięcioletnie przeprowadzono na drodze DK36 15 maja 2009 r., a na drodze DK5 - 1 maja 2009 r.

- w przypadku mostu na rzece Masłówka w ciągu drogi 810748P, w 2014 r. i do 15 października 2015 r. oraz od 17 maja 2016 r. do 2 października 2017 r. nie przeprowadzono kontroli stanu technicznego, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (pięcioletniej) pomimo, że poprzednia taka kontrola miała miejsce 19 września 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 719-733, 738-765, 771-817)

Burmistrz wyjaśnił, że pominięcie przeprowadzania kontroli przejętych odcinków starodroży w okresie do 15 października 2015 r. wynikało z braku niezbędnych środków finansowych. Wskazał ponadto, że nie dysponował również odpowiednimi zasobami kadrowymi umożliwiającymi przeprowadzenie takich kontroli przez pracowników Urzędu. Ponadto, w jego ocenie, parametry przejętych dróg, w tym natężenie ruchu, wskazywały na tymczasowość sprawowanego zarządu. Dodał, że obowiązujący w tamtym okresie stan prawny narzucił Gminie, bez możliwości wcześniejszych uzgodnień, zakwalifikowanie starodroży do kategorii dróg gminnych. Po ponownym objęciu w zarząd odcinków starodroży w 2016 r. i przeprowadzeniu kontroli stanu technicznego, środki finansowe na kolejne kontrole Gmina miała zabezpieczyć dopiero na początek 2018 r. Pominięcie przeprowadzenia kontroli pięcioletniej ww. obiektu mostowego Z-ca Burmistrza wyjaśnił przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 301-304, 598-603)

3. W książkach dróg starodroży oraz książce obiektu mostowego stwierdzono nierzetelne wpisy polegające na braku ujawnienia wymaganych informacji, ich niezgodności z projektami organizacji ruchu i innymi dokumentami źródłowymi lub stanem rzeczywistym.

I tak:

- droga 810748P km 0+012 str. L, 0+580 str. L, 0+590 str. P, 0+729 str. P: w terenie posadowiono znaki C16/13, natomiast w książce drogi ujęto wyłącznie znaki C16;
- droga 810748P km 0+922 str. P: znak D-43 nie został ujęty w książce drogi;
- droga 810529P: cztery znaki D-6 (dwie pary) przed przejściami dla pieszych w km 0+530 oraz 0+450 nie zostały ujęte w książce drogi pomimo zatwierdzenia zmiany organizacji ruchu;
- droga 810749P km 1+396 str. P.: w terenie posadowiono znak E-14 natomiast w książce drogi wykazano znak E-13 (tab. 10);
- droga 810750P km 0+147 str. L: w terenie nie stwierdzono posadowienia znaku B-2, ujętego w książce drogi (tab. 10);
- droga 810585P km 0+139 str. L w terenie posadowiono znak D-1, który nie został ujęty w książce drogi;

z czego dla wymienionych pierwszych czterech przypadków Zarządca posiadał zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu.

W książkach drogi podano również niewłaściwe lub niekompletne dane w zakresie długości drogi nr 810726P (tab. 3) i długości obiektu mostowego w osi drogi nr 810748P (tab. 3). Ponadto w tab. 5 w książkach dróg nr 810728P oraz nr 810726P nie ujęto informacji o przeprowadzonych pięcioletnich kontrolach okresowych. W książce obiektu mostowego nie dokonano aktualizacji danych w zakresie zarządcy, numeru drogi oraz lokalizacji (kilometraża) .

Burmistrz wyjaśnił powyższe nieprawidłowości niedopatrzeniem. Zadeklarował, że w najbliższym czasie stosowne informacje zostaną poprawione i uzupełnione przez osobę upoważnioną do dokonywania wpisów w książkach drogi oraz książce obiektu mostowego.

(dowód: akta kontroli str. 682-687, 696-702, 738-753, 820-823, 964-1230, 1264-1688, 1781-1827)

4. Burmistrz nie opracował planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Według wyjaśnień Z-cy Burmistrza, wyjściowe założenia planu rozwoju sieci drogowej zostały określone w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Rawicz na lata 2015-2020³⁸ oraz w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Rawicz³⁹. Ponadto, Burmistrz zatwierdzał w 2017 r. plan naprawczy dróg gminnych o nawierzchni niebitumicznej. Z-ca Burmistrza dodał, że rozpoczęto prace w celu opracowania aktualnego projektu planu rozwoju sieci drogowej na lata 2018-2020. Plan ten ma być wdrożony „w najbliższym czasie”.

(dowód: akta kontroli str. 117, 182-304)

NIK wskazuje, że w świetle treści art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach opracowanie ww. planów przez zarządcę dróg było obligatoryjne. Ponadto, zgodnie z art. 35 przywołanej ustawy do Burmistrza należało okresowe weryfikowanie planu rozwoju sieci drogowej i przekazywanie go, niezwłocznie po sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

5. Zarządca drogi nie pobierał opłaty z tytułu umieszczenia 17 reklam w pasie drogowym przejętego odcinka starodroży, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3, ust. 3 i 6 ustawy o drogach. Na drodze nr 810529P (ul. Piłsudskiego m. Rawicz) w toku oględzin stwierdzono 17 przypadków takiego zajęcia pasa drogowego, z czego 14 to reklamy handlowe przymocowane do elewacji budynków, w tym dwie emitujące światło, jeden to reklama wolnostojąca na słupie betonowym oraz dwa to potykacze

³⁸ Uchwała Nr XIV/129/15 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z 25 listopada 2015 r.

³⁹ Uchwała Nr XXVI/256/16 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z 11 lipca 2016 r.

usytuowane na powierzchni chodnika. W ujawnionych przypadkach zarządca nie prowadził postępowań w przedmiocie wydania stosownego zezwolenia z art. 40 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, ani też postępowań w przedmiocie ewentualnego wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust. 12 tej ustawy.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że nie otrzymał w 2013 r. oraz w 2014 r. od poprzedniego zarządcy informacji w zakresie lokalizacji przypadków zajęcia pasa drogowego przez reklamy. W 2016 r. otrzymał informację wyłącznie o jednej reklamie w pasie drogowym przejmowanych starodroży i nie prowadził dalej identyfikacji takich przypadków. Burmistrz zadeklarował podjęcie działań w zakresie doprowadzenia pasa drogowego do stanu określonego w art. 36 ustawy o drogach. Odstąpienie do tej pory od wymierzania w drodze administracyjnej kar pieniężnych Burmistrz wyjaśnił niską znajomością obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie wśród właścicieli reklam.

(dowód: akta kontroli str. 632, 682-687, 696-700)

NIK wskazuje, że nieustalanie należnych opłat zmniejsza potencjalne dochody Gminy, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰ w zw. z art. 40a ust. 1 ustawy o drogach. Ponadto, w świetle katerycznej dyspozycji art. 40 ust. 12 pkt 1-3 ustawy o drogach, zarządca drogi, w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia albo naruszenia określonych w zezwoleniu terminów lub warunków wymierza – a nie, może wymierzyć – karę pieniężną. Ustalenie, m.in. w toku rutynowych czynności monitorowania dróg, faktu nielegalnego usytuowania reklamy jest zatem jedyną i wystarczającą przesłanką do obligatoryjnego wszczęcia i przeprowadzenia przedmiotowego postępowania. Odmienna praktyka może skutkować nieuzasadnionym, nawet wielokrotnym, unikaniem odpowiedzialności przez podmioty naruszające obowiązki określone ww. przepisami.

6. W ewidencji środków trwałych nie ujęto wartości gruntów, po których przebiegały starodroża, co naruszało art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴¹, w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 15 tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami: m.in. gminy powinny rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy; konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych, w tym nieruchomości; do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie; księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in. rzetelnie, przy czym uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Skarbnik Gminy wyjaśniła nieujęcie wartości ww. gruntów w ewidencji ich nieuregulowanym stanem prawnym. Zadeklarowała, że w momencie ustalenia prawa własności do gruntów ich wartości zostaną ujawnione w ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 309-343, 595-597)

7. W ewidencji środków trwałych do 2 marca 2018 r. nie ujęto przejętych starodroży, zgodnie z ich ustalonym podziałem⁴², tj. dziewięciu odcinków dróg. Ewidencja określała trzy odcinki tych dróg, tj. według stanu na dzień ich przejęcia od Powiatu Rawickiego. Niezależnie od przywołanych w poprzedniej nieprawidłowości wymogów, wynikających z art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z planem kont określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

⁴² Uchwała Nr 2578/2016 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z 25 sierpnia 2016 r. w sprawie nadania numerów dla dróg gminnych w województwie wielkopolskim.

Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.⁴³ oraz poprzedzającym je rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.⁴⁴ ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 011 powinna umożliwić ustalenie wartości początkowej poszczególnych obiektów środków trwałych.

Burmistrza podał, że brak właściwego ujęcia ww. starodroży w ewidencji wynikał z niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 307-343)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Burmistrz dysponował zatwierdzonym projektem organizacji ruchu dla 90,9% długości odcinka przejętej byłej drogi DK36⁴⁵ oraz dla 19,4% drogi DK5⁴⁶ (obrub trzech skrzyżowań). Przed zakończeniem czynności kontrolnych⁴⁷ Zarządca uzyskał od Powiatowego Zarządu Dróg w Rawiczu zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu dla pozostałego odcinka przebiegu starodroża drogi DK5. Po objęciu w zarząd starodroży Burmistrz, wprowadził 12 zmian istniejącej organizacji ruchu, zatwierdzonych przez Starostę Rawickiego, polegających m.in. na dostosowaniu oznakowania do dróg kategorii gminnej, wyznaczeniu i oznakowaniu przejść dla pieszych, zmianie oznakowania kierunkowego na skrzyżowaniu.

Burmistrz wskazał, że zamierza zlecić opracowanie projektów stałych organizacji ruchu dla pozostałych odcinków starodroży, które do tej pory nie miały zatwierdzonej takiej organizacji.

(dowód: akta kontroli str. 598-605, 821-824)

W trakcie przeprowadzanych oględzin sześciu odcinków dróg gminnych⁴⁸ (przejętych starodroży) o łącznej długości 4,6 km oznakowanych 193 znakami pionowymi, nie stwierdzono by stan utrzymania dróg i jej infrastruktury stwarzał zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Oględziny wykazały, że:

- stan techniczny 185 znaków był prawidłowy (m.in. ich stabilność i czytelność);
- z 20 znaków poddanych szczegółowym pomiarom, 14 zostało umieszczonych na prawidłowej wysokości i w prawidłowej odległości tarczy znaku w stosunku do krawędzi jezdni;
- odległości między znakami były prawidłowe;
- 189 znaków było znakami drogowymi małymi (M), a cztery - znakami mini (Mi), posiadały folię odblaskową I albo II generacji;
- odległość znaków D-6 od krawędzi przejścia dla pieszych była prawidłowa;
- na skrzyżowaniu drogi nr 810750P z ul. Targową pomiar cykli świateł

⁴³ W sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911).

⁴⁴ W sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 289, ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.).

⁴⁵ 4,988 km (całość odcinka – 5,488 km). Zarządca nie posiadał zatwierdzonej stałej organizacji ruchu dla odcinka o długości 500 m drogi nr 810727P (m. Rawicz ul. Wały Dąbrowskiego).

⁴⁶ 0,840 km (całość odcinka – 4,336 km).

⁴⁷ Po przeprowadzeniu oględzin przejętych odcinków starodroży.

⁴⁸ 810748P (badany odcinek: km 0+000 do 0+900, 1+700 do 1+800 oraz 2+480 do 2+600), 810529P (badany odcinek: km 0+285 do 0+949), 810727P (badany odcinek: km 0+300 do 0+841), 810749P (badany odcinek: km 1+350 do 2+669), 810750P (badany odcinek: km 0+000 do 0+369), 810585P (badany odcinek: km 0+000 do 0+500).

sygnalizacji świetlnej poszczególnych kierunków ruchu potwierdził ich zgodność z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu na tym skrzyżowaniu;

- stan nawierzchni badanych odcinków kwalifikował się jako dobry, za wyjątkiem nawierzchni na moście na rzece Masłówka na drodze 810748P w km 1+775. Na krawężniach jezdni str. P stwierdzono pęcherze w postaci miejscowych wypukłości nawierzchni oraz jej spękań i deformacji. Balustrada stalowa mostu posiadała widoczne ślady korozji oraz odkształcenia elementów;
- chodniki wykonane były z betonowej kostki brukowej, betonowych płyt chodnikowych, bez widocznych wyraźnych odkształceń w profilu podłużnym i poprzecznym;
- nie stwierdzono ograniczenia widoczności znaków pionowych przez zieleń przydrożną oraz inne przeszkody terenowe;
- nawierzchnia zatok autobusowych była wykonana z mieszanki mineralno – asfaltowej, betonowej kostki brukowej, płyt betonowych „trylinki”. Stwierdzony stan nawierzchni był dobry a oznakowanie kompletne;
- nie stwierdzono widocznych zastoisk wodnych a odwodnienie powierzchniowe drogi wykonane było w formie ścieków przykrawężnikowych oraz wpustów do kanalizacji deszczowej lub rowów przydrożnych;

(dowód: akta kontroli str. 682-687)

W przypadku zaleceń dotyczących poprawy stanu technicznego nawierzchni mostu oraz balustrad mostowych, jak wyjaśnił Burmistrz, Gmina zaplanowała w 2018 r. usunięcie wypukłości i spękań nawierzchni. Kolejne prace naprawcze na obiekcie przewidywane są na kolejne lata.

(dowód: akta kontroli str. 696-702)

2.2. Z informacji uzyskanych z Komendy Powiatowej Policji w Rawiczu (dalej: KPP) wynikało, że liczba wypadków drogowych zmniejszyła się na trzech odcinkach dróg⁴⁹, a na pozostałych sześciu nie odnotowano istotnych różnic w związku ze zmianą kategorii na gminną.

Burmistrz korzystał ze statystyki wypadków i zdarzeń drogowych odnotowanych w okresie lat 2010-2016 prowadzonych przez KPP. Dane zostały wykorzystane przy przebudowie skrzyżowań oraz w zakresie organizacji transportu pasażerskiego i wyznaczania płatnych stref parkowania.

(dowód: akta kontroli str. 598-608, 639-646)

2.3. Analiza dokumentacji dotyczącej siedmiu decyzji Burmistrza zezwalających na zajęcie pasa drogowego przejętych starodroży w celu prowadzenia robót potwierdziła, że forma i treść wniosków oraz ich zawartość a także forma i treść decyzji były zgodne z zasadami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁵⁰. We wszystkich wnioskach załączono zatwierdzony projekt czasowej organizacji ruchu. Decyzje wydano w terminie nie dłuższym niż cztery dni od daty wpływu wniosku, a wysokość opłat za zajęcie pasa była zgodna z zasadami naliczania i poziomem stawek określonych przez Radę Miejską Gminy Rawicz. Odbiór pasa drogowego potwierdzony był pisemnym protokołem a pas drogowy został przywrócony do poprzedniego stanu użyteczności. Ponadto, w trakcie oględzin stwierdzono jedno miejsce prowadzenia robót drogowych w pasie drogi⁵¹, którego zajęcie nastąpiło na podstawie stosownej decyzji Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 633)

⁴⁹ 810717P, 810585P, 810728P.

⁵⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 1264.

⁵¹ Ul. Piłsudskiego m. Rawicz na drodze nr 810529P.

2.4. Z informacji uzyskanych od Starosty Rawickiego dotyczącej przeprowadzania kontroli przejętych starodroży, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵², wynikało, że kontrole te były realizowane w ramach comiesięcznych posiedzeń komisji organizacji ruchu, z udziałem zarządców dróg lokalnych i przedstawicieli Policji. Przedstawiciele komisji dokonywali objazdów dróg zwracając uwagę na stan techniczny, utrzymanie i prawidłowość lokalizacji oznakowania dróg, w tym przejętych przez Gminę odcinków starodroży.

(dowód: akta kontroli str. 637-638)

2.5. W latach 2016-2017 do Gminy wpłynęły cztery interpelacje radnych oraz wniosek dotyczące przejętych odcinków starodroży, w zakresie: przeprowadzenia remontów chodników, wytyczenia przejść dla pieszych, wymiany lustra drogowego na skrzyżowaniu oraz wyznaczenia możliwości wjazdu do posesji poprzez uzyskanie zatwierdzenia zmiany organizacji ruchu. Ponadto KPP skierowała siedem zgłoszeń dotyczących nieprawidłowego stanu technicznego oznakowania. Zarządca drogi zrealizował wszystkie postulaty oraz dokonał naprawy lub wymiany wskazanego oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 832-963)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące oznakowania pionowego i poziomego starodroży, albowiem w trakcie oględzin ujawniono:

a) osiem przypadków niewłaściwego stanu technicznego oznakowania pionowego tj: na drodze 81748P:

- km 0+571 str. P – znak D-1 (warstwa malowania na tarczy znaku spękana, obniżony kontrast oraz barwa wyblakła),
- km 2+596 str. P – znak D-1 (obniżony kontrast, barwa wyblakła, tarcza znaku zdeformowana, znak niestabilny);

na drodze 810529P:

- km 0+305 str. L, km 0+440 str. P, km 0+505 str. P – znaki D-1 (obniżony kontrast oraz barwa wyblakła),
- km 0+610 str. P – znak D-1 (obniżony kontrast, barwa wyblakła, tarcza znaku zdeformowana);

na drodze 810749P:

- km 1+432 str. P – znak B-36 (tarcza znaku odwrócona równolegle do osi jezdni),
- km 1+396 str. P – znak E-14 (tablica znaku uszkodzona mechanicznie i zdeformowana).

b) że sześć przystanków komunikacji autobusowej, zlokalizowanych poza zatoką, nie posiadało kompletnego oznakowania – brak oznakowania poziomego P-17 (linia przystankowa), co było niezgodne z zasadami wynikającymi z pkt 5.2.3 Zał. nr 2 do 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 drogach⁵³:

- droga 81748P (2): km 2+470 str. L, km 2+483 str. P;
- droga 810529P (2): km 0+749 str. L, km 0+796 str. P;
- droga 810727P (2): km 0+665 str. L, km 0+687 str. P.

c) że sześć znaków pionowych nie spełniało wymagań określonych w pkt 1.5.3 załącznika nr 1 do rozporządzenia o warunkach technicznych znaków, w zakresie

⁵² Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

⁵³ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, dalej: rozporządzenie o warunkach technicznych znaków.

minimalnych odległości oraz wysokości skrajnych punktów tarczy znaku od krawędzi jezdni:

- droga 810748P km 2+596 str. P znak D-1 wysokość: 1,65 m (powinno być 2,0 m) obszar zabudowany bez chodnika;

- droga 810529P: 0+610 str. P znak D-1 wysokość 2,10 m; 0+437 str. L znak B-36 wysokość 2,10 m oraz odległość 0,35 m; 0+325 str. L znak F-6+T-3a wysokość 1,80 m; 0+299 str. P znak B-36 wysokość 1,95 m odległość 0,25 m (dla tych znaków właściwa wysokość to 2,20-2,50 m a odległość to 0,50 m) obszar zabudowany znak w chodniku;

- droga 810585P 0+234 str. P znak D-6 odległość 0,40 m (powinno być 0,50 m).

(dowód: akta kontroli str. 682-687)

Burmistrz zapowiedział niezwłoczne podjęcie działań w celu naprawy, wymiany oraz uzupełnienia ww. oznakowania poziomego i pionowego.

(dowód: akta kontroli str. 696-702)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu faktycznego

3.1. Bezpośredni nadzór nad Wydziałem Inwestycji i Rozwoju Urzędu, w skład którego wchodził zespół drogowy, sprawował Burmistrz.

(dowód: akta kontroli str. 5-64)

W Urzędzie ustanowiono system kontroli zarządczej, określony w art. 68-69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁴. Poszczególne cele kontroli zarządczej nie obejmowały swym zakresem spraw związanych wyłącznie z zarządzaniem przejętymi starodrogami, ale dotyczyły całej sieci dróg gminnych. Określone zostały ryzyka jakie mogą wystąpić i dokonano ich analizy, przyjęto mechanizmy kontroli oraz wskazano osoby odpowiedzialne za monitoring ryzyk. W zakresie dróg do głównych zadań zaliczono m.in. „utrzymanie w dobrym stanie infrastruktury gminnej”. Jako możliwe do wystąpienia ryzyko zdiagnozowano degradację infrastruktury. W ramach planowanych przeciwdziałań przyjęto bieżące badanie stanu infrastruktury, bieżące utrzymanie oraz kontrola jakości jego realizacji.

Burmistrz wyjaśnił, że w obszarze zarządzania przejętymi starodrogami nie zidentyfikowano żadnych ryzyk, ponieważ przekazane drogi były w dobrym stanie technicznym, a kontrola tych dróg odbywała się na tych samych zasadach co pozostałych dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 647-654, 821-823)

3.2. Sprawy związane z zarządzaniem drogami nie były w badanym okresie przedmiotem audytu wewnętrznego. W zatwierdzonych planach audytu na lata 2016-2018 w ramach określenia głównych obszarów działalności Gminy ujęto m.in. „bieżące utrzymanie dróg, ulic i placów”, dla którego potencjalne ryzyko zidentyfikowano na poziomie niskim.

(dowód: akta kontroli str. 655-668)

3.3. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Rawiczu 4 października 2016 r. przeprowadził w Urzędzie kontrolę w zakresie realizacji obowiązku poddawania dróg i obiektów inżynierskich okresowym kontrolom stanu technicznego. Dotyczyła ona również prowadzonej dokumentacji ewidencyjnej dróg. Kontroli poddano m.in. jeden

⁵⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

odcinek drogi przejętego starodroża⁵⁵. Nie wniesiono uwag do sposobu i zakresu przeprowadzonej kontroli okresowej stanu technicznego wraz z oceną przydatności do dalszego użytkowania drogi oraz prawidłowości prowadzenia książki drogi.

(dowód: akta kontroli str. 669-672)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, że brak zidentyfikowania ryzyk dotyczących stricte starodroży, przy jednoczesnym ujawnieniu nieprawidłowości opisanych w obszarach nr 1 i 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, może wskazywać na niepełną skuteczność kontroli zarządczej w tym zakresie – a w konsekwencji, na zasadność jej wzmocnienia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁶, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) uregulowania stanu prawnego nieruchomości pod przejętymi przez Gminę starodrożami,
- 2) przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego lub przydatności do użytkowania dróg i obiektu mostowego zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego,
- 3) zapewnienia rzetelnego prowadzenia książek dróg oraz książki obiektu mostowego,
- 4) opracowania planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach,
- 5) niezwłocznego egzekwowania należnych opłat i ewentualnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 40 ust. 3 i 12 ustawy o drogach,
- 6) ustalenia wartości gruntów, po których przebiegają przejęte starodroża i ujęcia ich w ewidencji środków trwałych,
- 7) dostosowania usytuowania oznakowania poziomego i pionowego przejętych odcinków starodroży do warunków wynikających z rozporządzenia o warunkach technicznych znaków oraz zachowania ich we właściwym stanie technicznym.

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 Poznaniu.

⁵⁵ Droga nr 810748P.

⁵⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i 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.

Poznań, 8 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Tomasz Otworowski
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis