



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.031.04.2017

P/17/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/075 - Organizacja ruchu i utrzymania dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Marek Skrzypecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/39/218 z dnia 22 stycznia 2018 r. 2. Jerzy Skowroński, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWR/40/2018 z dnia 22 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Legnicy (dalej: „Starostwo”) ul. Plac Słowiański 1, 59-220 Legnica.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Janina Mazur – Starosta Powiatu Legnickiego (dalej: „Starosta”) od dnia 1 grudnia 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Starostwo w dniu 1 stycznia 2016 r. na mocy art. 10 ust. 5 i ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² (dalej: „ustawa o drogach publicznych”), przejęło od Zarządu Województwa Dolnośląskiego, tzw. starodroże o łącznej długości 2,6 km, składające się z jednego odcinka byłej drogi krajowej nr 3 (DK3), tj. od skrzyżowania z obwodnicą k/m. Kochlice do granicy miasta Legnica k/m. Rzeszotary.

Starostwo prawidłowo wykonywało zadania zarządcy drogi dotyczące organizacji ruchu i utrzymania przejętego w zarząd odcinka „starej” DK3. Dla starodroża została założona książka drogi, a dokumenty ewidencyjne drogi prowadzone były rzetelnie. Pracownicy Starostwa przeprowadzali kontrole stanu tej drogi zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz kontrole okresowe, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ (dalej: „ustawa Prawo budowlane”).

Organizacja ruchu na starodrożu opierała się na dokumentacji opracowanej w okresie, gdy funkcję zarządcy drogi pełniła Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu (dalej: GDDKiA), zaś Starostwo po przejęciu ww. drogi przeprowadziło aktualizację tej dokumentacji dostosowując ją do aktualnych uwarunkowań. Nawierzchnia drogi była w dobrym stanie technicznym, a jej bieżące

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 r., poz. 2222, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

utrzymanie przez służby Starostwa nie budziło zastrzeżeń. Oznakowanie pionowe i poziome starodroża było czytelne i sprawne.

Jednakże w działalności Starostwa w kontrolowanym zakresie stwierdzono również nieprawidłowości i uchybienia. Starostwo nie ustaliło numeru ewidencyjnego dla przejętego w zarząd starodroża, do czego zobowiązuje § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁴ (dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji”). Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy o drogach oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji, każda droga powinna mieć nadany numer. Starostwo nie podjęło również działań w celu ujawnienia w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków prawa własności przysługującego powiatowi legnickiemu do działek gruntu zajętych pod starodroże, co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁵. W okresie objętym kontrolą nie ujęto przejętych odcinków dróg w księgach rachunkowych Starostwa, pomimo iż z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość⁶, wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki.

Ponadto w latach 2014-2016 Starostwo z naruszeniem terminu wynikającego z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁷ (dalej: „rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji”), przekazywało do GDDKiA informacje statystyczne dotyczące dróg powiatowych, tj. z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 55 dni, 64 dni i 48 dni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych dróg

Opis stanu
faktycznego

1.1. Po wybudowaniu obwodnicy zachodniej miasta Legnica, odcinek drogi krajowej nr 3 o długości 2693 m został przekazany w dniu 15 lipca 2013 r. do utrzymania Powiatowi Legnickiemu na mocy porozumienia pomiędzy Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad a Zarządem Powiatu Legnickiego. Stosownym protokołem zdawczo-odbiorczym z dnia 30 września 2003 przejęto odcinek drogi krajowej nr 3 od skrzyżowania z obwodnicą koło miejscowości Kochlice do granicy miasta Legnica k/m. Rzeszotary. Na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, z dniem 20 stycznia 2004 r.⁸, odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem, z chwilą oddania go do użytkowania, zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i został zaliczony do kategorii drogi gminnej. Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie nadał ww. odcinkowi drogi numeru. Numer 2233D otrzymał jedynie odcinek drogi w granicach miasta Legnicy – po zmianie kategorii z gminnej na wojewódzką w 2005 r.

Za rzeczywistą datę z jaką Zarząd Powiatu Legnickiego stał się zarządcą ww. odcinka drogi powiatowej, należy przyjąć datę wejścia w życie uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego pozbawiającej ww. odcinek drogi kategorii drogi

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1007.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

⁸ Data uzyskania pozwolenia na użytkowanie obwodnicy zachodniej Legnicy.

wojewódzkiej. Tym samym odcinek ten został zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Uchwała z dnia 26 listopada 2015 r. została ogłoszona 7 grudnia 2015 r. Zgodnie z treścią § 3 ww. uchwały, załącznik nr 2 (Lp. 2) wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Starostwo zaczęło realizować obowiązki zarządcy tej drogi, w tym w zakresie utrzymania zimowego w sezonie 2015/2016, oraz obowiązki organu zarządzającego ruchem.

Starostwo, przy zmianie zarządcy tego odcinka, otrzymało wymaganą dokumentację, tj. książki drogi, mapy, dzienników objazdów, projekt organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 5-51)

1.2. Według stanu na dzień 1 marca 2018 r. nie dokonano aktualizacji wpisów w księgach wieczystych, dotyczących prawa własności gruntów, po których przebiegają odcinki dróg przejęte przez Starostwo.

Sąd Rejonowy w Legnicy, Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr Dz.Kw. 3342/09, obejmującą działki oznaczone numerami 542/2, 542/3, 542,5, stanowiące starodroże przejęte przez Starostwo (obręb Rzeszotary, gm. Małkowice). Jako właściciel wpisany został jest Skarb Państwa i jednocześnie Starosta Powiatu Legnickiego jako przedstawiciel Skarbu Państwa. Przejęte starodroże nie zostało ujęte w prowadzonej w Starostwie ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 52)

1.3. W strukturze Starostwa wydzielono Wydział Komunikacji i Dróg (dalej: „WKiD”), tj. komórkę organizacyjną dla której przewidziano zadania związane z zarządzaniem drogami, jak i zadania właściwe dla organu zarządzającego ruchem⁹.

Czynności zarządcy dróg wykonywało ośmiu pracowników WKiD, w tym trzech pracowników posiadało specjalistyczne uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej drogowej bez ograniczeń. Pracownicy WKiD uczestniczyli

⁹ Do zadań WKiD należało m.in. 1) zarządzania ruchem na drogach gminnych i powiatowych; 2) współpracy i nadzoru nad zarządem dróg powiatowych w zakresie zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach powiatowych; 3) wykonywania określonych odrębnymi przepisami przeglądów podstawowych i szczegółowych dróg i obiektów mostowych; 4) prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych oraz gromadzenie danych techniczno-eksploatacyjnych i przechowywanie dokumentacji technicznej; 5) zlecania robót utrzymaniowych na sieci drogowej i obiektach mostowych, w tym planowanie robót, przygotowanie dokumentacji technicznej, organizowanie przetargów, zawieranie umów, nadzorowanie prawidłowości wykonania robót i uczestniczenie w odbiorach robót; 6) ochrony dróg, w tym wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego dla dróg i budowy zjazdów na te drogi, naliczanie opłat i kar za zajęcie pasa drogowego, nadzorowanie realizacji uzgodnień i robót obcych w pasie drogowym; 7) ochrony obiektów mostowych, w tym opiniowanie umieszczenia na nich urządzeń obcych; 8) organizowania i kierowania pracami związanymi z zimowym utrzymaniem dróg, w tym sporządzanie planów operacyjnych, zabezpieczenie podstawowego sprzętu (piaskarki, plugi, itp.), zabezpieczenia materiałowego do zwalczania śliskości oraz ochrony biernej przed zaśnięciem oraz zapewnienie łączności i sprawnego przebiegu informacji; 9) kierowania przeciwpowodziową i przeciwlodową ochroną obiektów mostowych; 10) nadzorowania prac drogowej służby liniowej na drogach i obiektach mostowych; 11) wprowadzania ograniczeń bądź zamykania dróg dla ruchu, gdy wymaga tego stan techniczny drogi lub obiektu mostowego oraz bezpieczeństwa ruchu; 12) zbieranie danych o ruchu i zdarzeniach na drogach; 13) prowadzenie ewidencji kart drogowych, raportów pracy sprzętu i ich rozliczanie; 14) współpracy z organami administracji państwowej i samorządami oraz innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa i utrzymania dróg i obiektów mostowych; 15) utrzymywania przejezdności dróg.

w związanych z wykonywanymi czynnościami, specjalistycznych szkoleniach zawodowych¹⁰.

W ramach WKiD, w dniu 7 kwietnia 2016 r., wyodrębniono warsztat pod nazwą „Drogowa Służba Liniowa” (dalej: „DSL”) w obsadzie 12-osobowej, w tym kierownik i zastępcę kierownika. Pracownicy WKiD wykonujący obowiązki w Drogowej Służbie Liniowej posiadali uprawnienia do kierowania ruchem na drodze, odbyli szkolenia zawodowe w zakresie utrzymania terenów zielonych, obsługi ciężkiego sprzętu drogowego, wykonywania specjalistycznych czynności recyklerowych (remonty nawierzchni bitumicznych). DSL realizowała zadania związane m.in. z:

- 1) organizowaniem i wykonywaniem prac interwencyjnych i drobnych prac utrzymaniowych związanych z likwidacją zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu, trwałością dróg i obiektów mostowych oraz estetyką pasa drogowego, polegających na:
 - a) w zakresie robót mostowych:
 - utrzymaniu czystości na mostach, w tym koszeniu trawy na stożkach oraz oczyszczaniu przestrzeni pod mostami,
 - awaryjnej wymiany oznakowania i urządzeń zabezpieczających na obiektach mostowych,
 - współudziału w ochronie obiektów w okresie zimowym i spływu lodu oraz powodzi,
 - drobnych robót utrzymaniowych w celu likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ruchu,
 - b) w zakresie robót drogowych:
 - utrzymaniu w stanie dobrej widoczności i estetyki oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń zabezpieczających, wymianie pojedynczych elementów oznakowania i zabezpieczających,
 - naprawie pojedynczych uszkodzeń nawierzchni, szczególnie w przypadkach zagrażających bezpieczeństwu ruchu,
 - wykonywaniu drobnych robót na poboczach, w tym uzupełnianiu rozmytego korpusu,
 - drogi, likwidacji zastoisk wodnych,
 - wykonywaniu w trybie awaryjnym prac przywracających drożność urządzeń odwadniających,
 - utrzymaniu czystości pasa drogowego poprzez usuwanie przeszkód z jezdni i poboczy,
 - względnie ich oznakowanie,
 - wykonywaniu prac pielęgnacyjnych zadrzewienia i zieleni przydrożnej podyktowanych względami bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- 2) wykonywania mostowych robót zabezpieczających oraz robót o charakterze awaryjnym;
- 3) odpowiednia oznakowanie przeszkód oraz awarii dróg i obiektów mostowych, których nie można usunąć;
- 4) utrzymania rezerwy oznakowania niezbędnego do oznakowywania zdarzeń na drogach, bądź wyznaczania objazdów;
- 5) pomocy w pracach związanych z pomiarami na drogach, w tym zbieraniu informacji dla potrzeb ewidencji dróg i obiektów mostowych.

¹⁰ Szkolenia w zakresie nowych przepisów dotyczących budowy dróg na podstawie ustawy Prawo budowlane, procedur zmiany organizacji ruchu, wycinki zieleni w pasie drogowym, nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, zamówień publicznych finansowane z funduszy unijnych, udzielania informacji publicznej, organizacji publicznego transportu zbiorowego, prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych, bezpieczeństwa ruchu drogowego, zajęcia pasa drogowego.

Odnosząc się do stanu kadrowego Dyrektor WKiD wskazał, że w Wydziale znacznie wzrosła liczba spraw związanych z zarządzaniem drogami powiatowymi i organizacją ruchu drogowego. W związku z powyższym otrzymano, w planie finansowych na 2019 r., dodatkowo jeden etat – na stanowisko ds. inżynierii ruchu i ewidencji dróg. Jednakże, pomimo ogłoszenia naboru na to stanowisko nie zgłosił się żaden kandydat do pracy.

(dowód: akta kontroli str. 60-87)

1.4. W Starostwie nie opracowano wewnętrznych procedur, przepisów dotyczących sposobu realizacji, wskazanych w art. 20 *ustawy o drogach publicznych*, obowiązków zarządcy drogi. Nieuregulowane pozostawały kwestie częstotliwości i sposobu przeprowadzania i dokumentowania objazdów dróg powiatowych, sposobu zorganizowania i dokumentowania wymaganych prawem przeglądów stanu technicznego dróg, prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych.

1.4.1. W okresie sprawowania zarządu nad przedmiotowymi odcinkami dróg, tj. od stycznia 2016 r. do stycznia 2018 r., Starostwo przeprowadzało okresowe kontrole stanu przejętych dróg¹¹, tj. kontrole o których mowa w art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych*.

Starostwo przeprowadzało także roczne kontrole okresowe przewidziane w art. 62 *ustawy Prawo budowlane*. Ostatnia kontrola pięcioletnia tego odcinka została przeprowadzona w 2013 r.¹².

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 88-89)

1.4.2. W kontrolowanym okresie Starostwo, jako zarządca, prowadziło dokumentację ewidencyjną dla badanego odcinka drogi, tj. dokumentacji o której mowa w § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom*. W latach objętych kontrolą prowadzono „książek drogi”, dzienniki objazdów dróg, przejęto od GDDKiA komplet map techniczno-eksploatacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 90)

1.4.3. Starostwo posiadało plan rozwoju sieci drogowej. Z zapisów tego planu wynikało, że przejęty odcinek starodroża Starostwo planuje przekazać w roku 2019 Samorządowi Województwa Dolnośląskiego.

W dniu 24 marca 2017 r. Zarząd Powiatu Legnickiego przeprowadził rozmowy w Dolnośląskiej Służbie Dróg i Kolei we Wrocławiu¹³ (dalej: „DSDiK”) w sprawie przekazania przejętego odcinka starodroża. Z protokołu spotkania wynikało m.in., że

¹¹ Kontrole w tym zakresie przeprowadzono: 17 maja 2016 r. kontrola oznakowania pionowego i poziomego, stan nawierzchni, poboczy; 4 grudnia 2016 r. przeprowadzono kontrolę oznakowania pionowego i poziomego, stan utrzymania zimowego, stan techniczny nawierzchni; 29 czerwca 2017 r. przeprowadzono kontrolę oznakowania pionowego i poziomego, utrzymanie terenów zielonych, stan rowów odwadniających; 13 grudnia 2017 r. przeprowadzono kontrolę oznakowania pionowego i poziomego, utrzymanie zimowe, stan techniczny zatok autobusowych, przejścia dla pieszych w sezonie zimowym.

¹² Na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane* Starostwo przeprowadziło roczne kontrole stanu technicznego w dniach: 18 kwietnia 2016 r., 12 kwietnia 2017 r. Ostatnia kontrola 5-letnia była przeprowadzona w 2013 r. (wg dokumentacji GDDKiA).

¹³ Samorządowa jednostka budżetowa powołana przez zarząd województwa dolnośląskiego wykonująca obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich.

ustalono tryb postępowania w okresie od II kwartału 2018 r. do dnia 1 stycznia 2019 r., w którym Zarząd Województwa, poprzez Sejmik Województwa Dolnośląskiego, podejmie uchwałę o zaliczeniu ww. odcinka drogi do kategorii dróg wojewódzkich, zaś Zarząd Powiatu, poprzez Radę Powiatu Legnickiego, pozbawi kategorii drogi powiatowej wskazanego odcinka.

(dowód: akta kontroli str. 91-95)

Wydatki związane z drogownictwem ujmowane były w budżecie Starostwa w dziale „Budowa, modernizacja, remonty dróg powiatowych” w łącznej kwocie bez specyfikacji poszczególnych zadań.

Z wyjaśnień dyrektora WKiD wynikało, że w związku pozytywnymi wynikami rocznych przeglądów starodroża, nie ujmowano tej drogi w planach robót inwestycyjnych, ograniczając się do wykonywania wszystkich niezbędnych zabiegów utrzymaniowych letnich i zimowych. Zakres prac wynikał ze stwierdzonego w trakcie bieżących przeglądów stanu technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

Wydatki budżetu Powiatu Legnickiego w zakresie budowy, rozbudowy i remontów dróg wynosiły: w 2016 r. 5 200,9 tys. zł, zaś w 2017 r. 14 794,2 tys. zł. Starostwo zarządzało w kontrolowanym okresie drogami o łącznej długości 354,01 km, w tym starodroża 2,693 km.

W zakresie finansowania przejętych odcinków dróg, w 2016 r. wydatkowano kwotę łączną w wysokości 18,9 tys. zł na bieżące utrzymanie przejętego starodroża, zaś w 2017 r. kwotę 21,9 tys. zł. W ramach wydatkowanych kwot w latach 2016-2017 przeprowadzono remonty częściowe nawierzchni bitumicznych, poprawę odwodnienia (usuwanie zastoisk wodnych, pogłębianie rowów, naprawa drenaży), poprawę oznakowania dróg (wymiana znaków drogowych, montaż nowych znaków, przestawianie znaków drogowych, naprawy znaków).

(dowód: akta kontroli str. 89, 96-97)

1.4.4. W okresie objętym kontrolą stwierdzono, że Starostwo nie wydawało decyzji zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, jak również decyzji na lokalizację reklam w pasie drogowym. Nie było także decyzji ze zmianą podmiotu uprawnionego do pobierania opłat. Poprzedni zarządca starodroża (GDDKiA) nie wydawał decyzji dotyczących zajęcia pasa drogowego dla urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogą lub pod urządzenia infrastruktury technicznej. Przeprowadzone oględziny wykazały, że w pasie drogowym przejętego starodroża nie było reklam i nie było zajęcia pasa drogowego na cele nie związane z potrzebami zarządzania drogą.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

1.5. W kontrolowanym okresie wykonano jeden pomiar natężenia ruchu na badanym odcinku drogi. Pomiar wykonano w 2016 r. na drodze powiatowej od drogi krajowej nr 3 k/m. Kochalice do granicy miasta Legnica k/m. Rzeszotary, łącznie z przejazdem kolejowo-drogowym w ciągu tej drogi. Średnia arytmetyczna liczby pojazdów z dwóch dni pomiarów wynosiła 9 730 pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 98-103)

1.6. Informacje statystyczne o sieci dróg publicznych Powiatu Legnickiego za lata 2014-2016 przekazano do GDDKiA odpowiednio za pismami z dnia: 25 maja 2015 r., 3 czerwca 2016 r. i 18 maja 2017 r..

W informacji statystycznej za rok 2016 wykazano zwiększenie stanu zarządzanych dróg powiatowych o 2,6 km gdzie, jak wskazał Dyrektor WKiD, uwzględniono zwiększenie liczby kilometrów dróg wynikające z przejścia wzmiankowanego starodroża.

(dowód: akta kontroli str. 104-106)

1.7. Dyrektor Wydziału Finansowego, Główna Księgowa Starostwa poinformowała, że przejęta przez Starostwo droga powiatowa (bez numeru) relacji Kochlice – Legnica (numer drogi na odcinku miejskim 2233 D) nie figuruje w ewidencji finansowo-księgowej Starostwa i nie znajduje odzwierciedlenia w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 53-59)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Starostwo jako zarządca dróg powiatowych nie ustaliło numeru drogi dla przejętego w zarząd starodroża, do czego zobowiązuje § 5 ust. 1 *rozporządzenie w sprawie ewidencji*. Zgodnie z art. 10 ust. 6 *ustawy o drogach* oraz § 3 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji*, każda droga powinna mieć nadany numer.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 52, 53)

Z wyjaśnień dyrektora WKiD wynika m.in., że Starostwo nie nadało numeru przejętemu odcinkowi drogi z uwagi na próbę zwrócenia drogi do obszaru kompetencji Marszałka Województwa Dolnośląskiego, tj. do DSDiK. Wstępne ustalenia w tym zakresie (nieudokumentowane) poczyniono z DSDiK w III kw. 2016 r., zaś pierwsze rozmowy (udokumentowane) rozpoczęły się formalnie w marcu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

2) Pomimo wynikającego z art. 35 ust. 1 *ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece*, obowiązku właściciela nieruchomości do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej, Starostwo nie zrealizowało tego zadania w odniesieniu do działek gruntu o numerach: 542/2, 542/3 i 542,5, w obrębie których znajdował się przejęty odcinek starodroża.

Ze złożonych przez Dyrektora WDiK wyjaśnień wynikało, że opóźnienie w aktualizacji danych zawartych w księgach wieczystych, wynikało z przekonania, iż stan zaawansowania rozmów z DSDiK w sprawie powstania nowego układu dróg w Legnicy i jej otoczeniu (ww. odcinek stałby się fragmentem drogi wojewódzkiej prowadzącej od Lubina poprzez Legnicę do Jawora), pozwalał sądzić, iż wykonanie wyceny drogi, zaktualizowanie księgi wieczystej byłoby przedwczesne i generowałoby niepotrzebne koszty.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 52-53)

3) W okresie objętym kontrolą nie ujęto przejętych odcinków dróg w księgach rachunkowych Starostwa, pomimo iż z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*¹⁴, wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów. Zaś art. 17 ust. 1 pkt 1 ww. *ustawy* stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Z kolei art. 20 ust. 1 tej samej ustawy stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Natomiast nieujmowanie dróg w księgach rachunkowych stanowi naruszenie przepisów art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*, z których wynika, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, a uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora WDiK wynika, że z uwagi na zaawansowane rozmowy ze służbami Marszałka Województwa Dolnośląskiego w sprawie przekazania do dnia 1 stycznia 2019 r. przejętego odcina drogi, spowodowały odstąpienie od uregulowania powyższych spraw.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia Dyrektora WDiK w zakresie nie podjęcia działań w celu nadania numeru drogi oraz ujawnienia własności drogi i jej wartości w stosownych dokumentacjach, nie zasługują w pełni na uwzględnienie, ponieważ przejęcie starodroża nastąpiło z dniem 1 stycznia 2016 r., zaś do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie zakończono procesu przekazania wzmiankowanej drogi do samorządu wojewódzkiego. Ponadto z chwilą przejęcia dróg z mocy prawa, należało powyższe dane uwzględnić w stosownych dokumentacjach, księgach wieczystych, księgach rachunkowych, bez względu na planowane przyszłe działania.

4) Z naruszeniem terminu wynikającego z § 2 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji*, Starostwo przekazywało informacje statystyczne dotyczące dróg powiatowych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad. Powyższe informacje w za lata 2014-2016 zostały przekazane z opóźnieniem odpowiednio 55 dni, 64, dni i 48 dni.

Dyrektor WDiK wyjaśnił, że niedotrzymanie terminu złożenia sprawozdań do GDDKiA wynikało z braków kadrowych Wydziału i zwiększonych obowiązków przypadających na pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie dotyczącym właściwego utrzymania przejętych dróg.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Starostwo dysponowało kompletną dokumentację organizacji ruchu przejętego odcinka drogi krajowej.

W toku oględzin stwierdzono, że oznakowanie pionowe i poziome „starodroża” odpowiadało zatwierdzonej organizacji ruchu i było spełniało wymagania rozporządzeniu 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 drogach*¹⁵.

¹⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

W toku oględzin stwierdzono ponadto, że stan techniczny oznakowania był dobry, tj. znaki pionowe były czyste, bez odprysków farby czy uszkodzeń folii odblaskowych. Oznakowanie poziome, widoczne, czytelne ze śladami bieżącego zużycia.

Nawierzchnia bez ubytków, w ocenie wizualnej, w zadawalającym stanie z obecnymi niewielkimi koleinami, pęknięciami wzdłużnymi oraz siatkowymi.

(dowód/y: akta kontroli str. 179-190)

2.2. Starostwo przekazywało do GDDKiA dane dotyczące wypadków drogowych na wszystkich drogach powiatowych. Starostwo poinformowało, że nie prowadzono odrębnej ewidencji odnośnie przejętego odcinka. Natomiast na podstawie informacji Komendy Miejskiej Policji w Legnicy wynikało, że w 2016 r. na odcinku drogi oznaczonym numerem 2233 D (numer drogi miejskiej w granicach miasta Legnica), w przebiegu tej drogi poza Legnicą (tj. w przebiegu obecnej drogi powiatowej) odnotowano 13 kolizji drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 170-173, 35-48)

2.3. W czasie oględzin prowadzonych w dniach 28 lutego oraz 6 marca 2018 r. na przejętych odcinkach dróg drogach nie były prowadzone roboty drogowe.

(dowód: akta kontroli str. 179-190)

2.4. Starostwo jako organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych, realizowało obowiązek wynikającego z przepisu § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*¹⁶, tj. obowiązku przeprowadzania, co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych.

(dowód: akta kontroli str. 119-133, 140-145)

2.5. W ewidencji skarg i wniosków za lata 2014-2017 nie odnotowano spraw dotyczących przejętego „starodroża”. Nie przekazywano także takich spraw bezpośrednio do Wydziału Dróg i Transportu.

(dowód: akta kontroli str. 180)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Ocena cząstkowa

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

3. Nadzór nad komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu
faktycznego

3.1. Nadzór nad przejętymi drogami oraz nadzór nad działalnością komórek organizacyjnych wykonujących zadania dotyczące zarządzania drogami.

Zarządcą dróg powiatowych znajdujących się na terenie Powiatu Legnickiego jest Zarząd Powiatu Legnickiego. Wicestarosie Powiatu przypisano nadzór nad Wydziałem Komunikacji i Dróg. Zadania Wicestarosty, jako pracownika, z którym

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

nawiązano stosunek pracy na podstawie wyboru i którego zadaniem jest zastępowanie Starosty w przypadku nieobecności zawarto w statucie, regulaminie organizacyjnym oraz w formie upoważnień.

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie uregulowano zarządzeniem nr 24/2013 Starosty z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie określenia zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w powiecie legnickim. Obowiązujący system kontroli zarządczej podlegał bieżącemu monitorowaniu oraz corocznej ocenie. Kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych zobligowani byli do przekazywania w terminie do dnia 10 marca roku następnego po roku ocenianym, kwestionariusz samooceny kontroli zarządczej wraz z oświadczeniami o stanie kontroli zarządczej. Dodatkowo zostały stworzone i były corocznie aktualizowane tabele analizy ryzyka dla poszczególnych komórek organizacyjnych Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 192 – 209)

3.2. Sprawy związane z przejętym starodrożem nie były przedmiotem zadań audytowych i kontroli wewnętrznej Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 209)

3.3. Z analizy zapisów w książce kontroli oraz informacji przekazanej przez Starostwo wynika, iż w odniesieniu do przejętych dróg nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne. W odniesieniu do tych dróg nie były kierowane żadne wnioski, interpelacje czy zapytania ze strony radnych powiatowych i komisji Rady Powiatu Legnickiego.

(dowód: akta kontroli str. 210)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zakresie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁷, wnosi o:

1. Dokonanie wyceny działek gruntu zajętych pod starodroże oraz drogi jako obiektu budowlanego i ujęcie ich w ewidencji księgowej Starostwa.
2. Podjęcie odpowiednich działań w celu ujawnienia w księdze wieczystej prawa własności powiatu legnickiego do działek gruntu zajętych pod starodroże oraz jego ujęcie w ewidencji gruntów i budynków.
3. Nadanie przejętemu starodrożu numeru drogi.

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 we Wrocławiu.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

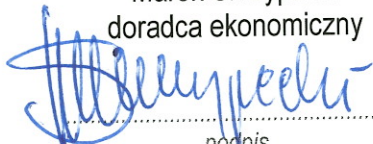
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Wrocław, dnia 4 kwietnia 2018 r.

Kontrolerzy:

Marek Skrzypecki
doradca ekonomiczny


.....
podpis

Jerzy Skowroński
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński


.....
podpis