



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.028.01.2017
P/17/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Białymstoku
Kontroler	Beata Pawłowska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/170/2017 z 29 listopada 2017 r. (dowód akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Zambrów, ul. Fabryczna 3, 18-300 Zambrów („Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Kos – Wójt Gminy Zambrów ¹ (dowód akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Urząd objął bieżącym utrzymaniem przejęte odcinki starodroży drogi krajowej nr 8 („DK 8”), jednak nie w pełni realizował zadania zarządcy, w tym w zakresie zapewnienia właściwej organizacji ruchu i utrzymania. Przejętym drogom nie nadano numerów, nie prowadzono dla nich ewidencji oraz nie dopełniono niektórych obowiązków w zakresie kontroli okresowej stanu technicznego tych dróg. Nie podjęto też działań w celu ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Gminy do gruntów pod ww. drogami oraz niewłaściwie ujęto wartość przejętych nieruchomości w ewidencji księgowej.

Stan techniczny przejętych przez Gminę starodroży na dzień kontroli był dobry, a oznakowanie – z nielicznymi wyjątkami – odpowiadało wymogom prawa i było umiejscowione zgodnie z dokumentacją otrzymaną z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad („GDDKiA”). Do Urzędu nie wpływały sygnały o nieprawidłowościach dotyczących organizacji ruchu na przejętych drogach, a z informacji Policji wynika, że w latach 2013-2017 doszło na nich do jednej kolizji, co wskazuje, że były to drogi bezpieczne.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli wskazują na brak odpowiednich mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie zarządzania przejętymi drogami. Dopiero w 2017 roku zidentyfikowano ryzyko niewłaściwej realizacji zadań w ww. obszarze oraz podjęto działania w celu jego wyeliminowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą³ Gmina Zambrów („Gmina”), na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych⁴ (w brzmieniu obowiązującym do 9 lipca 2015 r.), przejęła trzy odcinki starodroża drogi krajowej nr 8 o łącznej długości 2,851 km⁵. Wiązało się to z oddaniem 2 października 2012 r. do użytkowania nowo wybudowanej obwodnicy

¹ Pan Jarosław Kos jest Wójtem Gminy Zambrów (dalej: „Wójt”) od 27 listopada 2014 r. Wcześniej (od 14 lipca 1994 r. do 27 listopada 2014 r.) funkcję tę pełnił Pan Kazimierz Dmochowski.

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 Od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2017 r.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222. Ustawa zwana dalej „ustawą o drogach”.

⁵ Odcinki byłej drogi krajowej nr 8: od km 576+080 do km 576+804 (0,724 km), od km 582+492 do km 582+878 (0,386 km) oraz od km 583+661 do km 585+402 (1,741 km), zlokalizowane na działkach nr 114/1, 114/3, 207 w obrębie Wiśniewo i 249/4 w obrębie Sędziwuje (dalej: „starodroża DK 8” lub „przejęte drogi”).

Zambrowa i Wiśniewa⁶. Protokół zdawczo-odbiorczy między Gminą a Skarbem Państwa – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, dotyczący przekazania ww. odcinków drogi został spisany 31 grudnia 2012 roku⁷, a trwały zarząd GDDKiA nad działkami pod ww. drogami wygaszony w styczniu 2014 roku.⁸

(dowód akta kontroli str. 30-119, 126-132, 168-169, 255-256)

Od 2013 roku Gmina uwzględniła przejęte starodroża DK 8 w umowach na bieżące utrzymanie dróg. Z wyjaśnień Wójta wynika, że rozpoczęto realizację zadań w tym zakresie, które polegały przede wszystkim na utrzymaniu przejezdności w okresie zimowym oraz wykoszeniu trawy na poboczach w okresie letnim.

(dowód akta kontroli str. 172-173, 336-340)

1.2. Własność przejętych przez Gminę nieruchomości gruntowych (starodroża DK 8), tj. działek nr 114/1, 114/3, 207 w obrębie Wiśniewo i 249/4 w obrębie Sędziwuje została wykazana w ewidencji gruntów i budynków 28 kwietnia 2014 r. (dla odcinka drogi w obrębie Sędziwuje) oraz 13 maja 2014 r. (dla odcinka drogi w obrębie Wiśniewo). Podstawą wpisu do rejestru była decyzja Wojewody Podlaskiego w sprawie wygaszenia trwałego zarządu ustanowionego na rzecz GDDKiA w odniesieniu do przedmiotowych nieruchomości.

(dowód akta kontroli str. 161-167, 255-256)

Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (4 grudnia 2017 r.) prawo własności ww. nieruchomości przysługujące Gminie nie zostało ujawnione w księdze wieczystej, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód akta kontroli str. 255-256)

1.3. Na koniec 2017 roku długość dróg w zarządzie Gminy wynosiła 149,2 km. W okresie objętym kontrolą zadania związane z zarządzaniem drogami przypisane były w Urzędzie do Referatu Rolnictwa i Rozwoju Gospodarczego („RRG”). Realizował je jeden pracownik, do którego obowiązków należało też m.in. prowadzenie i koordynowanie spraw z zakresu zamówień publicznych dotyczących dróg, prowadzenie spraw związanych z tworzeniem gminnego zasobu nieruchomości, przygotowywanie opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych oraz zapewnienie wyceny nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, prowadzenie spraw dotyczących scalania i podziału nieruchomości, ustaleniem opłat adiacenckich. Pracownik ten posiadał wykształcenie wyższe geodezyjne, a w okresie objętym kontrolą odbył szkolenie dotyczące administrowania pasem drogowym dróg publicznych. Od stycznia 2018 roku zadania z zakresu zarządzania drogami przejęte zostały przez nowozatrudnionego pracownika, posiadającego wykształcenie drogowe i uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej.

(dowód akta kontroli str. 4-29, 172-173, 240-254)

1.4. Do końca 2015 roku Urząd nie przeprowadzał kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁹, na przejętych drogach, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Pierwszą kontrolę stanu technicznego starodroży DK 8 („pięcioletnią”¹⁰) wykonano w lutym 2016 roku, zaś kolejną („roczną”¹¹) w lutym 2017 roku. Stan techniczny mostu, znajdującego się w ciągu starodroża DK 8, skontrolowano w lutym 2017 roku (przegląd podstawowy). W trakcie tych kontroli stan drogi i mostu zostały ocenione jako zadowalające. W protokole kontroli pięcioletniej nie odniesiono się jednak do kwestii przydatności do użytkowania kontrolowanego obiektu budowlanego, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Kontrole przeprowadzone zostały przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w specjalności drogowej i konstrukcyjno-budowlanej.

(dowód akta kontroli str. 170-171, 214-228)

⁶ Decyzją Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nr WIK771.8.234.2012.SA z 2 października 2012 r.

⁷ Do protokołu dołączono dokumentację dotyczącą przekazanych dróg, w tym: ewidencję dróg (książkę dróg – w części dotyczącej przekazanego starodroża DK 8), ewidencję obiektów mostowych, dokumentację geodezyjną, dokumentację powykonawczą na przebudowę mostu przez rz. Dąb w miejscowości Wiśniewo.

⁸ Starosta Zambrowski decyzją z 2 grudnia 2013 r. odmówił GDDKiA wygaszenia trwałego zarządu na starodroża DK 8. Decyzję tę w dniu 20 stycznia 2014 r. uchylił Wojewoda Podlaski (decyzja ostateczna).

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.

¹⁰ Kontrola w oparciu o art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, przeprowadzana co najmniej raz na pięć lat.

¹¹ Kontrola w oparciu o art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, przeprowadzana co najmniej raz w roku.

W latach 2013-2017 Urząd nie prowadził, innych niż wyżej wymienione, udokumentowanych okresowych kontroli i przeglądów stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Wójt wyjaśnił: „Gmina Zambrów realizuje nadzór nad drogami na bieżąco. Corocznie od marca do grudnia jest zatrudniana tzw. brygada robocza (4 osoby), która ma za zadanie na bieżąco dokonywać remontów w postaci uzupełniania ubytków asfaltowych, odkrzaczania, czyszczenia przepustów i rowów, poprawy oznakowania pionowego itp. Osoby te posiadają niezbędny sprzęt do tego typu prac, mieszanka asfaltowa do łatania ubytków jest nabywana corocznie i składowana w magazynie. Brygada robocza ma do dyspozycji samochód wraz z przyczepką samochodową do przewozu materiałów niezbędnych do prac drogowych. Pobocza dróg są obcinane z trawy w każdym roku dwukrotnie na podstawie umowy z wykonawcą zewnętrznym. W okresie wiosennym dokonywany jest objazd dróg w celu wychwycenia najważniejszych zniszczeń i ubytków po okresie zimowym. Ujawnione braki są usuwane w pierwszej kolejności przez zatrudnioną brygadę. Ponadto Wójt i pracownicy Urzędu Gminy codziennie mają wyjazdy w teren w różnych sprawach służbowych i informują o zauważonych zagrożeniach na drodze. Informacji o przeszkodach na drogach czy zniszczeniach dostarczają także sołtysi wsi i mieszkańcy gminy na podstawie zgłoszeń telefonicznych.” (dowód akta kontroli str. 336-340)

1.5. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji przejętych dróg oraz nie nadano im numerów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód akta kontroli str. 255-256)

1.6. Dane na temat sieci dróg oraz planowanych inwestycji, mających na celu poprawę stanu infrastruktury drogowej zawarto w „Strategii rozwoju Gminy Zambrów na lata 2016-2020”. Wśród dróg Gminy nie wykazano starodroża DK 8. W Strategii nie wspomniano też o moście na rzece Dąb w miejscowości Wiśniewo, znajdującym się w ciągu przejętych dróg. Wójt Gminy wyjaśnił „Celem (...) nie było przedstawienie szczegółowego wykazu dróg i obiektów mostowych, w związku z czym nie dołożono staranności aby wykaz ten zawierał wszystkie drogi i mosty. Wykazano tylko drogi posiadające numerację i określony przebieg, korzystając z opracowań wcześniejszych.” (dowód akta kontroli str. 300-321, 341-342)

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono budowy, przebudowy bądź remontu starodroża DK 8. Wydatki związane z utrzymaniem przejętych dróg w latach 2013-2017 wyniosły kolejno: 1,4 tys. zł, 2 tys. zł, 0,3 tys. zł, 0,3 tys. zł i 0,9 tys. zł¹², co stanowiło odpowiednio 1,7%, 1,4%, 1,3%, 0,4% i 0,6% środków wykorzystanych na bieżące utrzymanie wszystkich dróg zarządzanych przez Gminę. (dowód akta kontroli str. 172-173)

1.7. Urzędowi nie została przekazana przez GDDKiA żadna decyzja zezwalającej na umieszczenie w pasie drogowym starodroża DK 8 urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, zobowiązująca do wnoszenia opłat na rzecz zarządcy drogi. Danych na temat urządzeń obcych na przejętych drogach nie zawierała też książka drogi otrzymana z GDDKiA.

(dowód akta kontroli str. 48-81, 255-256)

W okresie objętym kontrolą Wójt wydał jedno zezwolenie (w 2016 roku) na zajęcie pasa drogowego na starodrożu DK 8. Zezwolenie dotyczyło umieszczenia na czas nieokreślony przyłącza energetycznego na działce nr 249/4 w obrębie Sędziwuje. W decyzjach dotyczących ww. zezwolenia¹³ ustalono opłaty za zajęcie pasa drogowego wg obowiązujących w Gminie stawek.¹⁴ Opłaty te w latach 2016-2017 uiszczane były terminowo. (dowód akta kontroli str. 229-239, 255-256)

W trakcie przeprowadzonych przez NIK oględzin przejętych dróg¹⁵, w pasie drogowym starodroża DK 8 w miejscowości Wiśniewo znajdowała się reklama ustawiona bez zezwolenia. Zastępca Wójta wyjaśnił: „Reklama (...) została ustawiona bez wiedzy

¹² Kwota wydatków na odśnieżanie i cięcie roślinności na poboczach starodroża DK 8, obliczona proporcjonalnie do długości dróg.

¹³ Decyzja nr RRG.7230.16.2016 i decyzja nr RRG.7230.16A.2016 z 22 sierpnia 2016 r.

¹⁴ Uchwała Nr 81/XVIII/04 Rady Gminy Zambrów z 22 kwietnia 2004 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych.

¹⁵ Oględziny przeprowadzono 18 grudnia 2017 r. Objęto nimi wszystkie odcinki starodroża DK 8, przejęte przez Gminę Zambrów.

organu zarządzającego drogami. Zarządca drogi nie posiada informacji o terminie posadowienia tej reklamy. O znajdującej się reklamie dowiedzieliśmy się w trakcie oględzin (...). W czasie wcześniejszych objazdów dróg i częstych zwyczajowych przejazdów w innych sprawach przez tą miejscowość nie zwrócono uwagi na bezprawnie ustawioną reklamę. Obecnie wezwano firmę, której nazwa znajdowała się na reklamie do złożenia wyjaśnień. Po ustaleniu okresu przez jaki stała reklama, za bezpodstawne ustawienie reklamy będzie naliczona kara.” (dowód akta kontroli str. 264-285, 293, 351-352)

1.8. Na przejętych drogach Urząd nie dokonywał okresowych pomiarów ruchu drogowego, o których mowa w art. 20 pkt 15 ustawy o drogach. Wójt wyjaśnił „Okresowe pomiary ruchu drogowego są dokonywane na drogach gminnych w przypadkach konieczności dokonywania analizy pod tym kątem np. przy składaniu wniosków o dofinansowanie ze środków unijnych lub wystąpienia innych niezbędnych potrzeb. Starodroża stały się drogami o znikomym ruchu drogowym (kilku, kilkunastu pojazdów na dobę) ze względu na fakt, że były to dotychczas drogi tzw. ślepe. Natomiast parametry starodroży spełniają warunki dróg krajowych i z tego powodu nie będą przedmiotem rozbudowy ze względu na natężenie ruchu drogowego na drodze kategorii gminnej.”

(dowód akta kontroli str. 255-256, 336-340)

1.9. Wójt terminowo, zgodnie 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 promach¹⁶, przekazywał wymagane informacje do GDDKiA. Zawierały one jednak nie w pełni rzetelne dane, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód akta kontroli str. 176-195)

1.10. W kwietniu 2014 roku, na podstawie otrzymanych z GDDKiA protokołów przekazania środka trwałego (gruntów pod starodrożem DK 8), do ewidencji księgowej Urzędu wprowadzono wartość przejętych dróg. Wykazano ją jednak w grupie 2 *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, a nie - tak jak wynikało z przekazanych dokumentów - w grupie 0 *Użytki gruntowe*¹⁷. Była to jedyna wartość dotycząca przejętych dróg, ujęta w księgach rachunkowych Urzędu. Szerzej na ten temat napisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód akta kontroli str. 133-146)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (4 grudnia 2017 r.) w Urzędzie nie podjęto działań w celu ujawnienia w księdze wieczystej prawa własności Gminy do nieruchomości gruntowych (działek nr 114/1, 114/3, 207 w obrębie Wiśniewo i 249/4 w obrębie Sędziwuje) przejętych na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach. Wójt wyjaśnił: „W ewidencji gruntów zmiany zostały ujawnione w maju 2014 r. na wniosek GDDKiA a do przejętych przez Gminę Zambrów działek zostały dopisane przez Starostę Zambrowskiego również księgi wieczyste. Uznano, że składając wniosek o zmiany w ewidencji gruntów GDDKiA złożyła jednocześnie wniosek o ujawnienie zmiany w księgach wieczystych i sprawa zostanie uregulowana. Po analizie treści KW okazało się, że do działek gminnych zostały dopisane numery ksiąg wieczystych figurujących na GDDKiA. W związku z ujawnieniem tego braku Gmina Zambrów złoży niezwłocznie wniosek o ujawnienie tych zmian w księgach wieczystych.” Stosowny wniosek złożono do Sądu Rejonowego w Zambrowie 11 stycznia 2018 r. (w trakcie kontroli NIK).

(dowód akta kontroli str. 255-256, 294-298, 336-340)

2. Urząd niewłaściwie realizował zadania w zakresie kontroli stanu technicznego przejętych dróg i mostu:

a) Od przejęcia dróg do 2016 roku nie przeprowadzono na przejętych drogach żadnej kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Wójt wyjaśnił: „Przejęte drogi mają charakter dróg tzw. ślepych. W miejscowości Sędziwuje przy tej drodze zlokalizowane są 4 osady

¹⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

¹⁷ Wg dokumentów PT 15-18/N/2014 z 22 kwietnia 2014, GDDKiA przekazała Gminie działki pod drogami - środki trwałe sklasyfikowane były jako: 036 – Tereny komunikacyjne i 050 – Tereny różne.

natomiast w miejscowości Wiśniewo mieszkańcy praktycznie tylko przecinają starodroże jadąc z miejscowości Wiśniewo do Zambrowa lub na obwodnicę Zambrowa. Z początku drogi te były traktowane jako drogi dojazdowe, a nawet do chwili obecnej mają taki charakter. Zasadnicza zmiana nastąpi z chwilą oddania do użytkowania wybudowanych dalszych odcinków drogi ekspresowej nr 8. Stan starodroży jak na warunki budżetu Gminy Zambrów jest prawie idealny, a kontrola nawierzchni odbywała się zwyczajowo w trakcie oględzin wszystkich dróg po okresie zimowym oraz w trakcie odbioru robót wykonywanych przez firmę zewnętrzną polegających na 2 krotnym obciążeniu poboczy (latem i jesienią). Stan starodroży jak dotychczas nie wymagał interwencji. Oględziny dróg i objazdy nie były przedmiotem spisywania oddzielnych protokołów."

(dowód akta kontroli str. 170-171, 255-256, 336-340)

- b) Kontrola okresowa „roczna” mostu na rzece Dąb w 2017 roku została zlecona do wykonania osobie, nieposiadającej uprawnień w specjalności mostowej, co było niezgodne z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego. Osoba ta posiadała jedynie uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej oraz drogowej (nadane 21 grudnia 2006 r. i 7 grudnia 2009 r.)¹⁸. Zastępca Wójta wyjaśnił: *„W chwili dokonywania przeglądu mostu w miejscowości Wiśniewo uważaliśmy, że posiadane uprawnienia konstrukcyjno-budowlane bez ograniczeń są wystarczające do przeglądu konstrukcji mostu jednoprzęsłowego o czym zapewniała nas również osoba wykonująca ten przegląd. Nasza interpretacja tych uprawnień jest taka, że są to uprawnienia wystarczające do przepustów i mostów o charakterze przepustu tzn. jednoprzęsłowego. Po zwróceniu się do osoby wykonującej przeglądu o wyjaśnienia w tej sprawie, potwierdził powyższe. Mając jednak na uwadze wyjaśnienie rozbieżności w tej interpretacji zwrócił się do Izby Inżynierów o dokonanie wykładni przepisów dotyczących takich uprawnień. W przypadku otrzymania wykładni, że nie są to wystarczające uprawnienia zostanie niezwłocznie zlecony przegląd mostu innej firmie z uprawnieniami mostowymi."*
- (dowód akta kontroli str. 222-228, 345-349)
- c) Kontrola okresowa „pięcioletnia” przejętych dróg, przeprowadzona w 2016 roku, nie obejmowała sprawdzenia przydatności do użytkowania kontrolowanego obiektu budowlanego (nie odniesiono się do tej kwestii w protokole z kontroli), co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Zastępca Wójta wyjaśnił: *„Zamawiający mając zaufanie do osób posiadających stosowne uprawnienia zawodowe uznał, że sporządzone protokoły zawierają wszystkie elementy wymagane przepisami, dlatego też nie zwrócono uwagi na niedokładności w treści protokołów czy zbyt ogólne zapisy. Od początku 2018 r. nadzór nad przeglądami i właściwym utrzymaniem dróg będzie pełnić osoba posiadająca uprawnienia drogowe i to zapewni właściwe kontrolowanie sporządzanej wszelkiej dokumentacji związanej z drogami."*
- (dowód akta kontroli str. 214-217, 345-349)
- d) Od przejęcia dróg do 2017 roku nie przeprowadzono żadnej kontroli stanu technicznego mostu znajdującego się w ciągu starodroża DK 8 (w miejscowości Wiśniewo), o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, zaś kontrola w 2017 roku miała charakter podstawowy (kontrola roczna), mimo że z dokumentacji przekazanej przez GDDKiA wynikało, że ostatnia kontrola rozszerzona (pięcioletnia) mostu przeprowadzona była w 2011 roku. Wójt wyjaśnił: *„Most (...) był nowo wybudowany od podstaw przez GDDKiA (zakończenie budowy 21 grudnia 2007 r.) (...). Zaniechania w przeglądach w latach 2013 – 2015 były spowodowane informacją, że nowy most jest obliczony na warunki jazdy i natężenia pojazdów po drodze krajowej nr 8 a po przejęciu przez Gminę Zambrów ruch w tym miejscu jest znikomy ze względu na fakt, że była to ślepa droga. Jego stan nie budzi zastrzeżeń."* Wójt dodał, że w pierwszej połowie 2018 roku przeprowadzone zostaną przeglądy

¹⁸ Zgodnie z obowiązującym wówczas rozporządzeniem Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578 ze zm.) uprawnienia te nie dotyczyły drogowych obiektów inżynierskich, ani obiektów mostowych, które zostały objęte odrębną specjalnością mostową (§ 19).

dróg i mostów, w tym również przegląd rozszerzony mostu w miejscowości Wiśniewo. (dowód akta kontroli str. 170-171, 336-340)

3. Złożone do GDDKiA w latach 2013-2017 informacje, o których mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach były częściowo nierzetelne:

- nie wykazano w nich mostu na rzece Dąb znajdującego się na starodrożu DK 8,
- dane dotyczące długości przejętych dróg uwzględniono dopiero w informacji za 2014 rok,
- w informacji za 2014 w części „Opis dotyczący przyrostów i ubytków na sieci drogowej” wykazano jedynie przejęcie dróg od Powiatu Zambrowskiego, nie opisano natomiast przejęcia od GDDKiA starodroża DK 8.

Zastępca Wójta wyjaśnił: „W początkowych latach tj. 2012 - 2013 nie wykazywano dróg przejętych ze względu na toczące się postępowanie przed WSA w sprawie powrotu starodroży do GDDKiA. Okazało się, że na mocy tego wyroku tylko część przekazanych starodroży wróciła do GDDKiA (dotyczy to przejętej części drogi nr 63 Zambrów – Łomża). Drogi wykazano w sprawozdaniu za 2014 r. bez właściwego opisu omyłkowo opisując tylko inne drogi przejęte od Powiatu Zambrowskiego. Wynikało to z niedokładnego opisanie wszystkich zmian w sieci dróg. W sprawozdaniach nie ujmowano istniejącego mostu na starodrożu w miejscowości Wiśniewo przez niedopatrzenie w pierwszym obowiązującym okresie sprawozdawczym. W latach późniejszych powielano wielkości z poprzednich sprawozdań. W najbliższym sprawozdaniu za 2017 r. most zostanie ujęty.”

(dowód akta kontroli str. 176-194, 345-349)

Ponadto w ww. informacjach za lata 2014 - 2016 wykazano niewłaściwą długość dróg zarządzanych przez Gminę, tj. 152,4 km zamiast 149,2 km. Z wyjaśnień Zastępcy Wójta wynika, że w sprawozdaniu za 2014 rok omyłkowo do stanu wynikającego z poprzednich sprawozdań dodano niewłaściwą długość przejętych dróg (od Powiatu Zambrowskiego i GDDKiA), a w kolejnych latach powielano ten błąd. Dodał, że zostanie on naprawiony w najbliższym sprawozdaniu kierowanym do GDDKiA. (dowód akta kontroli str. 180-195)

4. Przejętym odcinkom starodroża DK 8 nie nadano numerów dróg, co było niezgodne z § 3 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 tunelom¹⁹. Wójt wyjaśnił: „Nie podejmowano działań w celu nadania numeru przejętym odcinkom dróg, gdyż starodroża DK 8 stanowiły drogi tzw. ślepe nie łączące żadnych miejscowości ani też nie mające połączenia obustronnego z innymi drogami publicznymi. Z chwilą podjęcia prac przy rozbudowie drogi krajowej nr 8 w kierunku Białegostoku i Warszawy dowiedzieliśmy się, że budowane drogi serwisowe będą w przyszłości drogami powiatowymi. Drogi te będą naturalną kontynuacją przejętych przez Gminę Zambrów starodroży. Z chwilą przekazania tych odcinków dla Powiatu Zambrowskiego przez GDDKiA, Gmina Zambrów również podejmie kroki aby starodroża zostały przekazane do Powiatu Zambrowskiego jako logiczna kontynuacja dróg powiatowych.”

(dowód akta kontroli str. 255-256, 336-340)

5. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji przejętych dróg, o której mowa w § 9 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, w szczególności: nie założono książki drogi, dzienników objazdów, a także książki obiektu mostowego dla mostu na rzece Dąb w Wiśniewie. Było to niezgodne z art. 10 ust. 11 ustawy o drogach.

Wójt wyjaśnił, że książkę drogi i obiektu mostowego przejęto od GDDKiA oraz, że „Nie zakładano nowej książki drogi, gdyż nie zmieniano numerów dróg przyjmując jako wskaźnik położenia drogi numery działek z ewidencji gruntów. Trwały również

¹⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych”.

do połowy 2014 r. perturbacje co do zasadności przekazywania dróg dla Gminy. Starosta Zambrowski odmawiał wygaszenia zarządu, a w NSA toczyła się sprawa zasadności przejścia odcinków drogi nr 63²⁰. To sprawiło, że drogi były traktowane jako lokalne dojazdowe. Ze względu na ograniczone możliwości kadrowe (osoba zajmująca się bieżącym utrzymaniem dróg posiada dużo innych obowiązków (...)) nie było możliwości terminowego dopełnienia obowiązku założenia nowych ksiąg dróg, dzienników objazdu i książki obiektu mostowego. Mając na uwadze brak czasu na prawidłowe prowadzenie spraw dotyczących bieżącego utrzymania dróg, od 1 listopada 2017 r. zatrudniono dodatkową osobę, która z dniem 1 stycznia 2018 r. przejmie wszystkie obowiązki związane m. in. z bieżącym utrzymaniem dróg i niezwłocznie uzupełni braki w dotychczasowej dokumentacji drogowej. Osoba ta posiada również uprawnienia drogowe do samodzielnego dokonywania przeglądów dróg co znacznie ułatwi właściwy nadzór nad drogami”.

(dowód akta kontroli str. 255-256, 336-340)

6. W ewidencji środków trwałych Gminy nie ujęto pełnej wartości przejętych dróg oraz mostu (jako obiektów budowlanych oraz środków trwałych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹) w ciągu starodroża DK 8, a jedynie wartość gruntu pod tymi drogami. Jednocześnie wartość tę zaewidencjonowano w grupie 2 *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, zamiast w grupie 0 *Użytki gruntowe* tak jak wynikałoby to z dokumentów przekazanych przez GDDKiA. Z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że nie jest w stanie wyjaśnić powodów niewłaściwego ujęcia wartości w księgach rachunkowych Gminy, ponieważ jest zatrudniona od 4 maja 2015 r. a odcinki starodroża DK 8 wprowadzono do ewidencji w kwietniu 2014 r. Dodała „Nie mogę zweryfikować zaistniałego stanu z pracownikami gdyż zarówno osoba prowadząca ewidencję środków trwałych, która sporządziła polecenie księgowania na przyjęcie środków trwałych do ewidencji, a także Pani Skarbnik A.S. przeszły na emeryturę. Przeprowadzona pełna inwentaryzacja wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w drodze weryfikacji nie ujawniła różnic w zakresie przejętych starodroży, potwierdzono ich wartość i kategorię „dróg wewnętrznych asfaltowych” a tym samym nie ujawniono różnic wartości pozostałych nakładów na przejmowanych nieruchomościach jak nakłady na nawierzchnię asfaltową czy most na rzece Dąb. W związku z tym do czasu przeprowadzenia kontroli nie zaistniała konieczność korekty księgowania z 2014 r. oraz wystąpienia do GDDKiA z wnioskiem o przekazanie pozostałych nakładów”.

W grudniu 2017 roku (w trakcie kontroli NIK) skarbnik Gminy Zambrów wystąpiła do GDDKiA z wnioskiem o przekazanie wszystkich nakładów związanych z urządzeniami usytuowanymi na przejętych działkach (drogach). W odpowiedzi poinformowano, że wartościowanie dróg krajowych zostało wdrożone w Oddziale GDDKiA w 2013 roku i nie objęło przekazanego w 2012 roku starodroża DK 8. Tym samym nie jest możliwe wystawienie dokumentu PT na te odcinki dróg przez GDDKiA.

(dowód akta kontroli str. 133-147)

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ust 2 ustawy o rachunkowości, składniki aktywów, w tym środki trwałe wycenia się w księgach rachunkowych wg cen nabycia, a jeśli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów, w szczególności przejętego nieodpłatnie – jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu.

Ocena cząstkowa

Urząd nie podejmował wystarczających działań w zakresie właściwego utrzymania starodroża DK 8. Dla przejętych dróg nie nadano numeru, nie prowadzono ewidencji oraz nie wywiązano się w pełni z wymogów w zakresie kontroli stanu technicznego, określonych w Prawie budowlanym. W ewidencji księgowej niewłaściwie wykazano wartość przejętych

²⁰ Sprawa dotyczyła sporu kompetencyjnego między GDDKiA a Burmistrzem Miasta Zambrów.

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

nieruchomości, a wniosek o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy do gruntów wniesiono do odpowiedniego sądu dopiero w 2018 roku. Jednak już od momentu przejęcia starodroża DK 8 było ono objęte bieżącym utrzymaniem.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Urząd nie dysponował projektem organizacji ruchu dla przejętych odcinków starodroża DK 8 - nie występowało do GDDKiA o przekazanie projektu oraz nie opracowano takiej dokumentacji we własnym zakresie. Zastępca Wójta wyjaśnił: „W przekazanej przez GDDKiA dokumentacji w postaci książki dróg starodroża znajdowała się między innymi informacja o umiejscowieniu znaków drogowych na tych odcinkach. GDDKiA posiada organizację ruchu na całe odcinki dróg krajowych bez wyodrębniania oddzielnych dokumentów na odcinki starodroża. Rodzaj i miejsce posadowienia znaków wynikały z książek przekazanych odcinków dróg i takie oznakowanie było utrzymywane. W latach 2013 – 2017 nie opracowywano odrębnej dokumentacji w postaci projektu organizacji ruchu dla przejętych odcinków dróg, uznając, że opisane oznakowanie w książce drogi jest w tym przypadku wystarczające. Opracowanie projektu organizacji ruchu byłoby powieleniem stanu już obowiązującego i wcześniej zatwierdzonego przez GDDKiA.”

(akta kontroli str. 255-256, 345-349)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rzetelne sprawowanie nadzoru nad utrzymaniem dróg możliwe jest w oparciu o zatwierdzoną organizację ruchu. Zgodnie ze wzorem książki drogi, określonym w rozporządzeniu w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, wypełnianie kolumn dotyczących m.in. oznakowania drogi nie jest obligatoryjne. Dokument ten może więc nie zawierać kompletnych danych na temat elementów obowiązującej organizacji ruchu i tym samym nie może być jedynym źródłem wiedzy w tym zakresie.

Opis stanu faktycznego

Przeprowadzone 18 grudnia 2017 r. oględziny starodroża DK 8 wykazały, że:

- a) Nawierzchnia przejętych dróg była w dobrym stanie technicznym: równa, bez ubytków i istotnych nierówności zarówno w jezdni jak i poboczu. Występowały sporadyczne uszkodzenia (głównie spękania poprzeczne), które nie wymagały istotnych zabiegów naprawczych. Pobocze asfaltowe było jednak w dużej części zanieczyszczone ziemią naniesioną z terenów przyległych. Zastępca Wójta wyjaśnił, że zanieczyszczenia te powstały w trakcie jesiennych prac rolnych przy zbiorze kukurydzy przez okolicznych rolników na co wpływ miał też „wyjątkowo mokry rok” oraz, że uporządkowanie poboczny zostanie zlecone w 2018 roku brygadzie roboczej, zatrudnianej corocznie w Gminie.
- b) Oznakowanie pionowe, z wyjątkami opisanymi w dalszej części wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*, było zgodne z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach²² i usytuowane w miejscach wskazanych w książce drogi otrzymanej z GDDKiA.
- c) W pasie drogowym nie było reklam oraz urządzeń świetlnych, które mogłyby rozpraszać kierowców²³.
(dowód: akta kontroli str. 258-288)

2.2. Z informacji uzyskanych przez NIK z Komendy Powiatowej Policji w Zambrowie wynika, że na przejętych odcinkach starodroża DK 8 w latach 2010-2017 nie było żadnych wypadków. Po przejęciu dróg przez Gminę odnotowano jedną kolizję (w 2014 roku), natomiast w latach 2010-2012 było ich 13. Policja nie zgłaszała do Urzędu wniosków dotyczących niewłaściwego stanu omawianych dróg.
(akta kontroli str. 331-335)

2.3. W okresie objętym kontrolą Wójt wydał jedno zezwolenie na zajęcie pasa drogowego, o którym szerzej napisano w pkt 1.7 niniejszego wystąpienia. Zgodnie wnioskiem o wydanie zezwolenia, prace miały być wykonywane poza użytkowaną częścią pasa drogowego (na jego granicy) i miały nie wpływać na ruch pieszki i kołowy. Do wniosku dołączono informację o sposobie zabezpieczenia robót. Po zakończeniu prac pracownicy Urzędu

²² Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

²³ Reklama o której napisano w pkt 1.4 wystąpienia była niewielkich rozmiarów i nie wpływała na widoczność na drodze.

dokonali ich odbioru, stwierdzając m.in. że roboty zostały wykonane zgodnie z wydanym zezwoleniem a pas drogowy doprowadzono do poprzedniego stanu użyteczności.

(akta kontroli str. 229-238)

2.4. W okresie objętym kontrolą Urząd nie otrzymywał ze Starostwa Powiatowego w Zambrowie protokołów z kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na przejętych przez Gminę odcinkach dróg. (dowód akta kontroli str. 255-256)

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli NIK od Starosty Zambrowskiego wynika, że przeprowadzone w latach 2012-2017 kontrole, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁴ nie wykazały nieprawidłowości w odniesieniu do stanu oznakowania poziomego i pionowego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu starodroża DK 8²⁵. „Stwierdzono jedynie konieczność usunięcia niefunkcjonującej obudowy fotoradaru, który nie spełniał wymagań wynikających z Rozporządzenia Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące”²⁶. Przedmiotowa obudowa radaru została usunięta. (dowód akta kontroli str. 329-330)

2.5. W latach 2013-2017 do Urzędu wpłynął jeden wniosek dotyczący znaków lub innych obiektów znajdujących się na starodrożu DK 8. Główny Inspektor Transportu Drogowego wystąpił o usunięcie z pasa drogowego w Wiśniewie obudowy urządzenia rejestrującego wraz z konstrukcją wsporczą, z uwagi na niespełnienie podstawowych warunków dających możliwość włączenia go do automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym.²⁷ Wniosek zrealizowano w lipcu 2017 r. (dowód akta kontroli str. 205-207)

Ponadto mieszkaniec Gminy w latach 2013-2014 występował do Urzędu z prośbą o wyczyszczenie i uregulowanie rowu przydrożnego w ciągu starodroża DK 8 w miejscowości Wiśniewo. Z odpowiedzi przekazanej wnioskodawcy wynika, że rów został oczyszczony. (dowód akta kontroli str. 208-213)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie odnotowano żadnych skarg dotyczących starodroża DK 8 odnoszących się do poprawy lub zmiany stanu oznakowania 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, interwencje przedstawicieli mediów). (dowód akta kontroli str. 255-256)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na braku lub niewłaściwym utrzymaniu części elementów organizacji ruchu na przejętych drogach²⁸:

- a) Znak D-6 „przejście dla pieszych” w km. ok. 584+370 (w miejscowości Wiśniewo) po stronie prawej był zniszczony (słabo czytelny), a oznakowanie poziome (P-10) na tym przejściu przetarte. Zastępca Wójta wyjaśnił, że nowy znak D-6 został zamówiony i niezwłocznie zostanie wymieniony, zaś oznakowanie poziome zostanie odświeżone w okresie wiosennym.
- b) Bariera, znajdująca się po lewej stronie drogi w lokalizacji ok. km 584+360 do 584+410 była wgięta. Zastępca Wójta wyjaśnił, że została ona w takim stanie przekazana przez GDDKiA. Dodał: „Nie stanowi ona zagrożenia dla ruchu drogowego. W okresie wiosenno-letnim zostaną podjęte próby jej sprostowania lub w ostateczności wymiany”.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

²⁵ W latach 2012 – 2016 (I półrocze) upoważnionym do przeprowadzania przedmiotowych kontroli był Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Zambrowie, a po 30 czerwca 2016 r. zadania te zostały przejęte przez utworzony w Starostwie Powiatowym w Zambrowie Wydział Infrastruktury i Rozwoju.

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 366.

²⁷ Pismo Głównego Inspektora Transportu Drogowego z 23 czerwca 2014 r. przekazane zostało Wójtowi przez Starostę Powiatowego w Zambrowie, do którego pierwotnie wpłynął wniosek.

²⁸ Nieprawidłowości zostały stwierdzone w dniu oględzin, tj. 18 grudnia 2017 r.

- c) Znaki drogowe w dwóch lokalizacjach były przechylone lub przekrecone. Ich ustawienie zostało poprawione w trakcie kontroli NIK.
- d) Jeden znak E-18a Koniec miejscowości (Wiśniewo) po stronie lewej przysłonięty był gałęziami. Gałęzie zostały obcięte w trakcie kontroli NIK.
- e) W km 854+726 brakowało znaków: E-18A Koniec miejscowości (strona prawa) oraz E-17A Miejscowość i B-33 Ograniczenie prędkości (strona lewa), wykazanych w książce drogi przekazanej przez GDDKiA. Zastępca Wójta wyjaśnił: „Nieznana jest przyczyna braku tych znaków. Nie należy wykluczyć ich zniszczenia lub kradzieży, co jest bardzo częstym zjawiskiem na naszych drogach.” Dodał, że zostaną one niezwłocznie zamówione i uzupełnione.

Ponadto w lokalizacji ok. km 583+780 po lewej stronie drogi, pod znakiem A-30 Inne niebezpieczeństwo znajdowała się tabliczka „Droga żwirowa”, podczas gdy dalej znajdowała się droga asfaltowa. Zastępca Wójta wyjaśnił, że ww. tabliczka „była zamontowana przez GDDKiA na zakończenie robót związanych z budową obwodnicy Zambrowa. Droga będąca w zarządzie GDDKiA ok. 50m za tym znakiem była wówczas drogą wewnętrzną żwirową. Dopiero w 2017 roku GDDKiA wykonała nawierzchnię asfaltową i tabliczka stała się zbędna. Znak należy do GDDKiA, dlatego w dniu 12 stycznia 2018 r. uzyskaliśmy telefoniczną informację z Rejonu Zambrów GDDKiA, że jest to niedopatrzenie ich służb i w najbliższym czasie tabliczka zostanie zdjęta.”

(dowód akta kontroli str. 264-285, 290-292, 351-352)

Ocena cząstkowa

Urząd nie podejmował istotnych działań na rzecz bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na starodrożu DK 8. Stan przejętych dróg był jednak dobry, a oznakowanie – z nielicznymi wyjątkami – właściwe. Do Urzędu nie wpływały sygnały o nieprawidłowościach dotyczących organizacji ruchu na tych drogach, a z danych Policji na temat występujących na nich zdarzeniach wynika, że były one bezpieczne.

3. Nadzór nad komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, nadzór nad działalnością RRG należał do kontrolowanego okresie do zastępcy Wójta (kierownika tego referatu).

(dowód akta kontroli str. 4-29)

W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur sprawowania nadzoru nad zarządzaniem przejętymi drogami. Zastępca Wójta wyjaśnił, że nadzór ten odbywa się na bieżąco, na zasadzie podległości służbowej: „Osoby odpowiadające za swój zakres obowiązków wykonują prace pod nadzorem i za wiedzą bezpośredniego przełożonego. (...) Do bieżących napraw i prac porządkowych przez pracowników Urzędu nie są pisane odrębne zlecenia czy protokoły odbioru. Zlecenie i odbiór robót odbywa się na zasadzie polecenia ustnego przez przełożonego. W okresie wiosennym wykonywany jest objazd wszystkich dróg w celu spisania ubytków w asfalcie czy innych pozimowych uszkodzeń. (...) Objazdy są traktowane jako bieżąca praca i nie są sporządzane protokoły, gdyż nie zleca się prac na zewnątrz. Przez cały rok informacje o uszkodzeniach dróg dostarczają też sołtysi wsi i mieszkańcy na podstawie zgłoszeń telefonicznych. Po takiej informacji pracownik Gminy identyfikuje problem w terenie i poleca usunięcie awarii dla brygady roboczej.” Zastępca Wójta dodał: „Braki w pisemnym dokumentowaniu spraw związanych z bieżącym utrzymaniem dróg wynikały z braków kadrowych. Obecnie po dostrzeżeniu tego problemu i po zatrudnieniu dodatkowej osoby, która ma w zadaniach głównie tylko nadzór nad drogami i ich bieżące monitorowanie, zostaną wprowadzone zasady pisemnego dokumentowania objazdów, wykonywanych remontów na drogach i uzupełniania po tym kątem książek dróg.”

(dowód akta kontroli str. 257, 345-349)

W Urzędzie nie prowadzono w formie pisemnej analizy ryzyka w ramach kontroli zarządczej. Z wyjaśnień zastępcy Wójta wynika, że w 2017 roku dostrzeżono ryzyko niepełnego realizowania zadań związanych z zarządzaniem drogami, „w związku z tym Wójt podjął decyzję o utworzeniu dodatkowego etatu w RRG i ogłoszenie naboru (7 września 2017 r.) na pracownika posiadającego stosowne kwalifikacje zawodowe, który będzie odpowiedzialny za prowadzenie i nadzorowanie inwestycji, remontów i bieżącego utrzymania sieci dróg gminnych. (...) Fakt ten zminimalizował zagrożenie realizacji niezbędnych zadań”.

(dowód akta kontroli str. 257, 345-349)

3.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono audytu wewnętrznego. Gmina nie była zobowiązana do prowadzenia takiego audytu, na podstawie art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹. (dowód akta kontroli str. 299)

3.3. W latach 2013-2017 sprawy organizacji ruchu na przejętych drogach zarządzanych przez Gminę nie były przedmiotem ocen Wojewody Podlaskiego (organu nadzorującego zarządzanie ruchem na drogach) lub rozstrzygnięć tego organu w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

W ww. okresie zagadnienia związane z zarządzaniem przez Gminę drogami nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych oraz komisji rady gminy. W obszarze objętym niniejszą kontrolą nie formułowano też wniosków, interpelacji oraz zapytań ze strony radnych i komisji rady gminy. (dowód akta kontroli str. 343-344)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu przez Wójta funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania starodrożem DK 8.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób m.in. zgodny z prawem i efektywny. Celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków Wójta.

Wójt wyjaśnił: „Mimo iż oficjalnie i formalnie nie wprowadzono w urzędzie systemu kontroli zarządczej o jakim mówi art. 68 ustawy o finansach publicznych, to jej cele były realizowane. (...) Skuteczność i efektywność kontroli i nadzoru w Urzędzie a w szczególności w zakresie realizacji funkcji zarządcy dróg oceniam jako poprawną. W swojej pracy osoby sprawujące nadzór nad właściwym wykonywaniem zadań przez pracowników, stosują procedury mające na celu minimalizowanie ryzyka tzn. na bieżąco jest analizowana płynność finansowa budżetu, zabezpieczenie w materiały i surowce niezbędne do realizacji bieżących potrzeb remontowych, nadzór bezpośredni nad każdą czynnością, planowanie zadań, urlopów w taki sposób, aby był ciągły nadzór osób z kierownictwa Urzędu. Jedną z form monitorowania, rozwiązywania i zapobiegania powstawania ryzyka zdarzeń przyszłych są cotygodniowe (każdy poniedziałek o godz. 7¹⁵) narady/odprawy całego kierownictwa Urzędu i omawianie bieżących i przyszłych zdarzeń, a także planowanie prac na najbliższy czas.” (dowód akta kontroli str. 257, 341-342)

NIK wskazuje, że powyższe działania nie zapobiegły powstaniu szeregu nieprawidłowości w realizacji zadań z zakresu zarządzania przejętymi drogami, które zostały stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli.

Ocena cząstkowa

Kontrola zarządcza w obszarze zarządzania starodrożem DK 8 nie była w pełni skuteczna i efektywna, o czym świadczą nieprawidłowości stwierdzone w ramach niniejszej kontroli. Dopiero w 2017 roku zidentyfikowano ryzyko niewłaściwej realizacji zadań w obszarze zarządzania drogami Gminy i z końcem tego roku podjęto działania zaradcze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁰, wnosi o:

1. Nadanie numerów dróg przejętym odcinkom starodroża DK 8.
2. Założenie i prowadzenie ewidencji przejętych dróg.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

3. Przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego przejętych dróg oraz znajdującego się w ich ciągu mostu zgodnie z zasadami określonymi w Prawie budowlanym.
4. Skorygowanie sposobu ujęcia w ewidencji księgowej wartości gruntów pod starodrożem DK 8, doprowadzając do zgodności z dokumentacją uzyskaną z GDDKiA oraz ujęcie w ewidencji księgowej wartości obiektów budowlanych na przejętych drogach.
5. Rzetelne sporządzanie informacji przekazywanych do GDDKiA o sieci dróg publicznych.
6. Zapewnienie odpowiedniego utrzymania oznakowania na starodrożu DK 8.
7. Zapewnienie funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku.


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 wniosku pokontrolnego 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.

Białystok, dnia 13 lutego 2018 r.

Kontroler
Beata Pawłowska
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa



.....
podpis