NIK o starodrożach

Kategoria: Komunikacja i Transport
Opublikowano: sobota, 11, sierpień 2018 14:32
Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Odsłony: 1476

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że samorządy nie są zainteresowane zarządzaniem starodrożami, czyli starymi drogami krajowymi, które przejęły po wybudowaniu i oddaniu nowych dróg krajowych.

Powodem jest to, że przekazanie takiej drogi nie wiąże się z zapewnieniem środków na jej utrzymanie i samorządy muszą ponosić koszty remontów czy odśnieżania we własnym zakresie. Dlatego część nowych zarządców dróg podejmowała próby zablokowania lub opóźniania ich przejęcia. Nierzadko kłopotem był też nieuregulowany stan prawny gruntów na których znajdowały się przekazywane stare drogi krajowe. Ponadto NIK zwraca uwagę, że ponad 60 proc. skontrolowanych zarządców dróg nie prowadziło wymaganych kontroli stanu technicznego starodroży, a blisko połowa nie zapewniła ich czytelnego i prawidłowego oznakowania.

Nowelizacja ustawy o drogach publicznych, która weszła w życie 9 lipca 2015 r. przewidziała rozwiązanie, że odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, nie będzie uzyskiwał - jak dotychczas - kategorii drogi gminnej, a będzie zaliczany do kategorii dróg wojewódzkich. Jednak zarówno sejmik województwa jak i rada powiatu uzyskały możliwość podjęcia uchwały o pozbawieniu takiej drogi kategorii drogi wojewódzkiej bądź powiatowej. Zgodnie z nowymi przepisami rada gminy, w ciągu 90 dni od wejścia nowelizacji w życie, była uprawniona do podjęcia uchwały o pozbawieniu drogi zaliczonej do kategorii dróg gminnych jej statusu i wtedy stawała się ona z mocy ustawy drogą wojewódzką. Z kolei samorządy województw mogły zatrzymać przekazane w ten sposób przez gminy drogi lub przekazać je do powiatów, a te z kolei mogły przekazać je gminom.

Nowelizacja ustawy o drogach spowodowała, że około 100 gmin przekazało takie drogi województwom, które w większości się ich pozbyły. Natomiast powiaty przekazały część tych dróg z powrotem gminom. Najbardziej spektakularnym przykładem „karuzeli drogowej" jest przykład gminy Rajcza, gdzie proces przekazywania drogi rozpoczęty 5 grudnia 2008 r. trwa do dziś (stan na 18 maja 2018 r.).

Większość skontrolowanych samorządów nie wypełniała prawidłowo obowiązków zarządcy drogi na przejętych starodrożach (droga krajowa, która w związku z wybudowaniem nowego odcinka drogi utraciła dotychczasową kategorię), także tych, które w zasadniczy sposób wpływają na właściwe utrzymanie dróg i zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Nie dokonywano bowiem wymaganych kontroli dróg, w tym stanu technicznego lub przeprowadzano je niezgodnie z przepisami Prawa budowlanego. W skrajnym przypadku przejęty odcinek starodroża nie był poddawany żadnej kontroli przez 12 ostatnich lat, pomimo że powinien on być kontrolowany każdego roku.

Blisko połowa zarządców nie miała projektów organizacji ruchu dla wszystkich przejętych odcinków dróg, również w przypadku zmian w organizacji ruchu po przejęciu ich w zarząd. Zarządcy nie zapewnili również na tych drogach sprawnego, czytelnego i zgodnego z przepisami oznakowania. To wszystko negatywnie wpływało na bezpieczeństwo w ruchu.

Zarządcy dróg nie dbali również w należyty sposób o swój majątek jakim były otrzymane drogi - nie regulowali stanu prawnego gruntów pod drogami (co w przyszłości może opóźnić procesy inwestycyjne), nie zakładali dla nich ksiąg wieczystych lub nie ujawniali w już istniejących księgach swojej własności. Nie dokonywali także wyceny dróg i nie wykazywali ich w ewidencji księgowej, przez co zaniżali wartość majątku jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto nie prowadzili wymaganej dokumentacji dróg lub prowadzili ją nierzetelnie.

Ustalenia NIK wskazują na niedostateczny nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi

Phoca PDF

wykonującymi zadania związane z zarządzaniem drogami oraz na brak skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej prowadzonej przez kierowników kontrolowanych jednostek.

Izba stwierdza także, że proces przejmowania zarządu nad starodrożami nie zawsze przebiegał płynnie i bezkonfliktowo. Dla dwóch odcinków starodroży nie zapewniono ciągłości zarządzania drogą. W przypadku sześciu skontrolowanych jednostek (23%) przekazanie zarządzania starodrożem zakończyło się na drodze sądowej.

Stan techniczny nawierzchni większości odcinków starodroży był dobry (40%) lub zadowalający (47%). Stan nawierzchni 13% odcinków został oceniony jako niezadowalający.

Dobry stan nawierzchni to sytuacja w której drogi obecnie nie generują znacznych nakładów finansowych, ale w przyszłości na pewno spowodują konieczność ich ponoszenia. Nie dziwi zatem, że niezapewnienie wraz z przekazanymi drogami dodatkowego źródła finansowania ich utrzymania spotykał się z dużym oporem samorządów.

Kontrola wykazała, że przejęte w zarząd odcinki starodroży nie zawsze miały zatwierdzoną stałą organizację ruchu, będącą podstawowym dokumentem dotyczącym zarządzania ruchem, regulującym ustawienie znaków drogowych w terenie. Czterech zarządców w ogóle nie miało zatwierdzonej organizacji ruchu, natomiast u ośmiu dokument taki istniał tylko dla części przejętych odcinków starodroży. Brak zatwierdzonej organizacji ruchu może powodować niewłaściwe umiejscowienie znaków na drodze, a w konsekwencji zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny starodroży wykazały szereg nieprawidłowości w oznakowaniu pionowym i poziomym. Stwierdzono je w 20 spośród 26 jednostek objętych kontrolą. W szczególności dotyczyły one ustawienia pionowych znaków drogowych niespełniających wymogów określonych przepisami (znaki wyblakłe, zniszczone), rozmieszczenia znaków niezgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu oraz braków w oznakowaniu w stosunku do informacji zawartych w projektach organizacji ruchu. Widoczne, sprawne i umieszczone zgodnie z przepisami oraz zatwierdzoną organizacją ruchu oznakowanie pionowe i poziome stanowi kluczowy element zapewniający bezpieczeństwo uczestników ruchu na drodze.

Stwierdzono także szereg nieprawidłowości w bieżącym zarządzaniu drogami, tj.:

- prawie wszystkie objęte kontrolą odcinki starodroży w momencie ich przekazywania przebiegały po gruntach, które nie miały w pełni uregulowanego stanu prawnego. Aż 96% zarządców, którzy przejęli drogi nie doprowadziło do uregulowania stanu prawnego gruntów i ujawnienia prawa własności do gruntów w księgach wieczystych znajdujących się pod przejętymi starodrożami oraz zaktualizowania danych dotyczących własności i zarządu w ewidencji gruntów i budynków.
- nie wszystkie skontrolowane jednostki zarządzające drogami wywiązywały się z obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentów ewidencyjnych przejętych starodroży. W ośmiu jednostkach (31%) nie założono w ogóle książek drogi dla przejętych dróg, natomiast trzy (11%) założyły książki drogi tylko dla części przejętych odcinków. Trzy inne jednostki prowadziły książki nierzetelnie - zamieszczone w nich dane były niepełne bądź nieaktualne. Ośmiu zarządców (31%) nie prowadziło dzienników objazdu dróg.
- w skontrolowanych 10 jednostkach (38%) nie nadano przejętym drogom numerów ewidencyjnych. Jednostki te nie wystąpiły także z wnioskiem o nadanie numeru drogi. Dwóch kolejnych zarządców nie nadało numeru ewidencyjnego, a trzech innych nie wystąpiło z wnioskiem o nadanie numeru drogi. W konsekwencji, kierownictwo tych jednostek nie miało

Phoca PDF

podstawowych informacji o parametrach techniczno-eksploatacyjnych dróg i obiektów mostowych, co również mogło mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego.
- w połowie skontrolowanych jednostek nie uregulowano kwestii dotyczących urządzeń infrastruktury technicznej przejętych starodroży, które nie były związane z potrzebami zarządzania tymi drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

W dziewięciu jednostkach sprawy te nie zostały w ogóle podjęte, a w czterech uregulowano je częściowo. Spowodowało to, że opłaty z tytułu umieszczenia takich urządzeń często nie wpływały do właściwego zarządcy. W trakcie kontroli zidentyfikowano również jednostki, które nie miały wiedzy czy, a jeśli tak, to jakie urządzenia infrastruktury technicznej, znajdują się pasie drogowym przejętych starodroży. W niektórych skontrolowanych jednostkach pobierano opłaty ustalone przez poprzednich zarządców, które były niezgodne z wysokością stawek opłat określonych w uchwałach właściwych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego:

- prawie wszyscy zarządcy nie dokonali wyceny i nie wprowadzili do ewidencji księgowej przejętych odcinków starodroży będących obiektami budowlanymi oraz gruntów pod przejętymi drogami. W związku z tym, w 24 z 26 skontrolowanych jednostek księgi rachunkowe prowadzone były z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości.
- tylko 38% zarządców wywiązało się z obowiązków planistycznych, określonych w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, dotyczących sporządzenia projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynieryjnych.
- w 65% skontrolowanych jednostek stwierdzono, że nie funkcjonował prawidłowo nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi wykonującymi zadania związane z zarządzaniem drogami. Stwierdzone nieprawidłowości świadczą
- o tym, że kierownicy kontrolowanych jednostek nie zapewnili w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej dotyczącej zarządzania przejętymi drogami. W skontrolowanych jednostkach audytor wewnętrzny marginalnie traktował sprawy zarządzania drogami publicznymi.

NIK wskazuje na potrzebę wprowadzenia zmian w przepisach w celu usprawnienia procesu przekazywania dróg oraz zapewnienia właściwej organizacji i bezpieczeństwa w ruchu drogowym. NIK wnioskuje do Ministra Infrastruktury o przygotowanie nowelizacji ustawy o drogach publicznych poprzez:

- wprowadzenie obowiązku uregulowania przez zarządcę dróg krajowych stanu prawnego gruntów zajętych przez odcinki dróg krajowych przed ich przekazaniem samorządowi województwa po wybudowaniu nowych odcinków dróg krajowych.
- wprowadzenie obowiązku przekazywania samorządowi województwa danych o wartości odcinków dróg krajowych oraz gruntów zajętych przez te drogi, przejmowanych przez samorząd na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach.
- uregulowanie sposobu postępowania w przypadkach, gdy po przejęciu dotychczasowych odcinków dróg krajowych przez zarządców dróg samorządowych, w obrocie prawnym funkcjonują decyzje wydane przez zarządcę dróg krajowych, zezwalające na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w których określono wysokość stawki opłaty niezgodnie z wysokością stawki ustalonej w uchwale organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego, wydanej na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

Phoca PDF

Ponadto NIK wniosła o dokonanie przez Ministra Infrastruktury zmiany rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, zobowiązującej zarządców drogi do opracowania i zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem, projektu organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.

Źródło: www.nik.gov.pl

Phoca PDF