

Kłobuck, dnia 09.05.2016 r.

URZĄD MIEJSKI w KŁOBUCKU  
Kancelaria Ogólna

## PROTOKÓŁ KONTROLI

Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku

Ul.11 Listopada 81, 42 – 100 Kłobuck

Wpłynęło 2016 -05- 09

L.dz. ....  
Ilość załączników .....  
Przebieg do załatwienia .....

*Swf*

### **Dane identyfikacyjne kontroli**

#### **Tytuł kontroli**

Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego na publicznych drogach gminnych poprzez właściwe ich utrzymanie oraz zachowanie porządku i czystości):

1. Stan zarządzanej sieci dróg gminnych, planowanie i wydatkowanie na zadania związane z utrzymaniem dróg.
2. Prowadzenie ewidencji dróg i sporządzania informacji ich dotyczących.
3. Prowadzenie kontroli okresowych dróg i obiektów mostowych oraz kwalifikacje osób je przeprowadzających.

#### **Jednostka przeprowadzająca kontrolę**

Zgodnie z planem pracy Komisji Rewizyjnej na I półrocze 2016 r. zatwierdzonym przez Radę Miejską w Kłobucku kontrolę przeprowadził Zespół Specjalistyczno-Kontrolny zwany dalej Zespołem.

Skład personalny Zespołu:

Przewodniczący: Aleksander Tokarz, radny Rady Miejskiej w Kłobucku, upoważnienie do kontroli Nr 1/2016 z dnia 11.02.2016 r.

Członek: Adam Nowak, radny Rady Miejskiej w Kłobucku, upoważnienie do kontroli Nr.2/2016 z dnia 11.02.2016 r.

Członek: Witold Dominik, radny Rady Miejskiej w Kłobucku, upoważnienie do kontroli Nr 3/2016 z dnia 11.02.2016 r.

#### **Kierownik jednostki kontrolowanej**

Krzysztof Chamarowski, dyrektor Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku.

(dowód: akta kontroli, załącznik nr 1 ).

## Terminy dokonanych czynności kontrolnych

Czynności kontrolne przeprowadzono w sześciu etapach a mianowicie:

Etap 1. Posiedzenie Zespołu Kontrolującego w siedzibie ZD i GK w dn. 19.2.2016 r.

Etap 2. Przegląd dróg w dn. 23.02.2016 r.

(dowód: akta kontroli, załączniki nr 29).

Etap 3. Przegląd dróg w dn. 21.03.2016 r.

(dowód: akta kontroli, załączniki nr 30).

Etap 4. Posiedzenie Zespołu Kontrolującego w siedzibie ZD i GK w dn. 31.03.2016 r.

Etap 5. Przegląd dróg w dn. 12.04.2016 r.

(dowód: akta kontroli, załączniki nr 31).

Etap 6. Posiedzenie Zespołu Kontrolującego w siedzibie ZD i GK w dn. 29.04.2016 r.

Przewodniczący Zespołu Aleksander Tokarzna wstępie oświadczył, że członkowie Zespołu Kontrolnego mają obowiązek stosowania się do zakresu kontroli zgodnie z dyspozycją Rady Miejskiej. Następnie poprosił dyr. Pana Krzysztofa Chamarowskiego o omówienie metodyki zarządzania i nadzorowania kierowaną przez niego jednostką w kontekście tematu kontroli.

Dyrektor wyjaśnił, iż metodyka zarządzania i nadzorowania jednostką określona została w Statucie Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku, wprowadzonym Uchwałą Nr 406/XLIII/2014 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 25.03.2014 r. rozdział VI – Kontrola i nadzór. Zgodnie z w/w Rozdziałem VI Statutu Dyrektor ponosi odpowiedzialność za przestrzeganie postanowień Statutu, zaś nadzór nad Zarządem Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku i ocenę pracy Dyrektora dokonuje Burmistrz Kłobucka. Kontrolę prawidłowości rozliczeń z budżetem gminy sprawuje Skarbnik Gminy. Zarządzenie Nr 4/FK/2010 Dyrektora Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku z dnia 15.09.2010 r. w sprawie określenia sposobu przeprowadzenia kontroli zarządczej w Zarządzie Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku określa zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Zarządzie Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku. Zarządzenie Nr 5/FK/2010 Dyrektora Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku z dnia 15.09.2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kontroli Zarządczej w Zarządzie Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku, wprowadza i określa procedury oraz system kontroli zarządczej w jednostce. Zgodnie z powyższym, kontrolę zarządczą sprawowaną przez Dyrektora jednostki stanowią kontrole instytucjonalne RIO i NIK oraz działania kontrolne na zlecenie organu wykonawczego samorządu gminy, audyt wewnętrzny, kontrola finansowa sprawowana przez głównego kierownika jednostki, kontrola funkcjonalna, kontrola wewnętrzna i zewnętrzna sprawowana przez urzędników (między innymi główny księgowy), samokontrola. Książka kontroli prowadzonych przez zewnętrzne, uprawnione do tego instytucje kontrolne, prowadzona jest przez pracownika sekretariatu i pozostaje do wglądu na każde żądanie osób upoważnionych do dokonania kontroli.

Dyrektor ZD i GK w Kłobucku, przeprowadza kontrolę zarządczą w trybie roboczym lub protokolarnym we wszystkich wydziałach, zgodnie z planem kontroli określonym na dany rok i przedkładanym Burmistrzowi Kłobucka wraz z oświadczeniem o stanie kontroli, protokołami z wykonania wybranych zadań oraz sprawozdaniem z kontroli zarządczej za poprzedni rok, przekazywanymi do końca stycznia każdego roku.

Członkowie Zespołu poprosili o wykładnię pojęć związanych z tematem kontroli np. „droga”, „droga publiczna”, „dziennik objazdu dróg”, „organizacja ruchu”, „projekt organizacji ruchu”, „przebudowa drogi”, „remont drogi”, „utrzymanie drogi”, „zarządca drogi”, „ocena możliwości zaliczania do kategorii dróg gminnych nieruchomości gminnej”.

#### **Wykaz stosowanych skrótów i pojęć**

**Droga** – budowla wraz z drogami obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art.4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).

**Droga publiczna** – droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach (art.1 ust o drogach publicznych).

**Dziennik objazdu dróg** – element ewidencji danych dotyczących dróg. Wzór dziennika objazdu dróg, określa załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom. Dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej drogi.

**Organizacja ruchu** – czynniki mające wpływ na ruch drogowy: geometria drogi i zakres dostępu do drogi; sposób umieszczenia znaków pionowych, poziomych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów.

**Projekt organizacji ruchu** – podstawowa dokumentacja dotycząca bezpieczeństwa ruchu drogowego, sporządzona w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem &1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem.

**Przebudowa drogi** – wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego art.4 pkt.18 ustawy o drogach publicznych.

**Remont drogi** – wykonanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym art. 4 pkt 19 ustawy o drogach publicznych.

**Utrzymanie drogi** – wykonanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej zgodnie z art. 4 pkt 20 ustawy o drogach publicznych.

**Zarządca drogi** – organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego do którego właściwości należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

**Definicja remontu odtworzeniowego** sprawia wiele trudności.

Definicja remontu odtworzeniowego nie jest precyzyjna, stąd też nie ma pewności, czy remont odtworzeniowy to remont całej drogi, czy również jego część.

**Remont** według definicji art. 3.pkt 8 prawa budowlanego to roboty budowlane istniejącym obiekcie budowlanym, polegające na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiące bieżącej konserwacji, z możliwością użycia do remontu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym. Jeśli wziąć pod uwagę sens definicji pojęcia remontu, to remontem jest wszystko, co nie jest bieżącą konserwacją. Tak pojemna definicja może wskazać na zamierzony cel ustawodawcy, który uznał, że wszystkie działania naprawcze, w tym naprawy bieżące i naprawy główne, składają się na pojęcie remontu odtworzeniowego, takiego remontu odtworzeniowego, w którym można użyć materiałów budowlanych innych niż pierwotnie. Tak rozumiejąc intencje ustawodawcy, można przyjąć, i tak przyjmuje się w praktyce, że remontem odtworzeniowym będą roboty budowlane obejmujące odtworzenie zarówno wszystkich elementów budynku, jak i jego poszczególnych części, jak np.:

-remont chodnika,

-remont rowów odwadniających,

-remont pierwszej nawierzchni tzw. ścieralki z masy asfaltowej,

-remont drugiej nawierzchni tzn. podbudowy z masy asfaltowej,

-remont podbudowy z materiałów utwardzających np. kruszywa dolomitowe, kruszywa bazaltowe, kruszywa granitowe, itp.

-remont różnych instalacji odwadniającej drogę wraz z poboczem drogi, chodnika itp. (np. kanalizacja wód opadowych, kanalizację wód burzowych).

Definicję remontu podaje art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006r. nr 156, poz. 1118 z późniejszymi zmianami) przez który należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Istota tej definicji zamyka się w rodzaju robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, ale wykraczających poza prace związane z bieżącą konserwacją, jednakże te roboty budowlane muszą być wykonywane w istniejącym obiekcie budowlanym.

Tak więc aby móc wykonać remont, musi istnieć obiekt budowlany w rozumieniu art.3 pkt 1

przywołanej ustawy. Nie mamy do czynienia z remontem, jeśli roboty budowlane polegają na wykonaniu faktycznie nowego obiektu budowlanego, choć z wykorzystaniem elementów konstrukcyjnych pozostałych po innym obiekcie budowlanym, który uległ zniszczeniu. Wówczas inwestor dokonuje odbudowy, którą zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 6 powyższej ustawy zalicza się do budowy ze wszystkimi tego konsekwencjami, również z obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, jak również ze skutkami prawnymi niedopełnienia wymaganych formalności.

Zarówno w definicji remontu, jak i definicji odbudowy inny określony jest zakres wykonanych robót budowlanych i przedmiot, którego dotyczą. Przy odbudowie mieszczącej się w definicji budowy powstaje fizycznie nowa substancja budowlana, z kolei przy remoncie dochodzi do odtworzenia substancji istniejącej jako obiekt budowlany. Najczęściej przy remoncie następuje wymiana poszczególnych elementów i zastąpienie ich nowymi, przy czym nie obejmuje to z reguły wszystkich elementów. Natomiast odbudowa to z reguły odtworzenie obiektu budowlanego po jego znacznym zniszczeniu, obejmującym często niemal całość, a rezultatem takich robót budowlanych jest nowy obiekt budowlany, zawierający elementy wykorzystane z poprzedniego obiektu. Jak już wcześniej wskazano: jeśli roboty budowlane polegają na wykonaniu faktycznie nowego obiektu budowlanego, choć z wykorzystaniem elementów konstrukcyjnych po innym obiekcie budowlanym, który uległ zniszczeniu, inwestor dokonuje nie remontu (art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r – Prawo budowlane – Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), lecz odbudowy (art. 3 pkt 6 tej ustawy) – tak w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego do 2003.12.31. w Białostoku z dnia 29 marca 2001 r. SA/Bk 852/00.

### **Zaliczanie do kategorii dróg gminnych nieruchomości gminnej**

Dyrektor omówił zagadnienie w formie opinii w sprawie możliwości zaliczania do kategorii dróg gminnych nieruchomości gminnej o szerokości około 5 m., nieposiadającej nawierzchni utwardzonej lub częściowo utwardzone tłuściami kamiennymi. Zaliczenie dróg do kategorii dróg publicznych uregulowane jest przepisami ustawy o drogach publicznych. Ze względu na funkcję, drogi publiczne mogą być drogami krajowymi, wojewódzkimi, powiatowymi lub gminnymi. Drogi gminne stanowią najniższą kategorię dróg publicznych. Zgodnie z art. 7 ustawy o drogach publicznych: „do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych”. Treść przepisu art. 7 ust.1 wskazuje jednoznaczne przesłanki, które muszą być spełnione łącznie, by można było daną nieruchomość zaliczyć do omawianej kategorii dróg, a są nimi: a) lokalne znaczenie, b) brak zaliczenia do innej kategorii dróg publicznych, c) uzupełnienie sieci dróg służących miejscowym potrzebom, d) brak statusu drogi wewnętrznej. Analizę możliwości zaliczenia danej nieruchomości do dróg gminnych, należy rozpocząć jednak od oceny możliwości zakwalifikowania jej jako drogi publicznej, zgodnie bowiem z brzmieniem art. 2 ust. 1, funkcje drogi gminnej pełnią drogi, będące już drogami o charakterze publicznym. Definicja drogi publicznej, zgodnie z art. 1, brzmi: „drogą publiczną jest droga zaliczana na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.” Dana droga w pierwszej kolejności musi zatem spełniać wszystkie niezbędne

wymogi, by można było uznać ją za drogę. Jeszcze do niedawna drogą nazywany był wydzielony pas terenu, składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi (ścieżki) dla pieszych lub drogi (ścieżki dla rowerów), łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.

Obecnie ustawodawca wprowadził bardzo istotną zmianę, zawężając jednocześnie ustawową definicję „drogi”, o której mowa w art. 4 pkt 2, a mianowicie uznał, iż droga stanowi budowlę, posiadającą drogowe obiekty inżynierskie, urządzenia oraz instalacje, stanowiące całość techniczno - użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym, a zatem by dany teren można było nazwać drogą, musi ona spełnić szereg uwarunkowań technicznych, jak i użytkowych. Nie można mówić, biorąc powyższe pod uwagę, o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych gruntu na którym brak jest urządzonej wybudowanej drogi, nawet takiego, który był niejednokrotnie wykorzystywany do przejazdów, gdyż nie spełnia on ustawowych przesłanek, czyli nie jest drogą, o jakiej mowa w ustawie o drogach publicznych. Takie stanowisko w wyroku z dnia 28 stycznia 2010 roku zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny II SA/Ke 708/09, który słusznie uznał, że niespełnienie warunków zawartych w definicji w art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, powoduje jednocześnie brak podstaw do zastosowania konstrukcji art.7 ww. ustawy. Droga musi być zatem konstrukcją z niezbędnymi elementami technicznymi czy użytkowymi i tylko w tej postaci, a więc jako budowlę, można ją zaliczyć do dróg gminnych. Powyższe stanowisko znajdujące oparcie w orzecznictwie, m. in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, z dnia 26 czerwca 2008 r. sygn. II SA/BK 349/08, „uzyskanie statusu drogi publicznej następuje przez zaliczenie jej w trybie przewidzianym do jednej z kategorii dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1-4 tej ustawy i jednoczesne spełnienie warunku możliwości powszechnego z niej korzystania wraz z potrzebną do tego infrastrukturą techniczną”, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2000 r., sygn. akt III SA 1432/99, zgodnie z którym: „każda z kategorii dróg publicznych winna spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalne, prawne, tzn. zaliczenie do danej kategorii dróg winno nastąpić w formie przewidzianej prawem – tj. w formie uchwały”. Spotkać się można jednak również ze stanowiskiem odmiennym, u podstaw którego leży pogląd o dopuszczalności zaliczenia do dróg gminnych drogi jeszcze nieistniejącej, a przewidzianej dopiero do urządzenia w planach zagospodarowania przestrzennego. Trudno jednak podzielić tak właśnie obrany kierunek wykładni przepisów o drogach publicznych, ponieważ przyjęcie powyższego stanowiska, skutkuje nadaniem kategorii drogi publicznej „drodze” która nie ma realnego bytu innymi słowy istnieje tylko i wyłącznie w planach, nasuwa się zatem pytanie o sens zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi, która nie jest drogą w znaczeniu funkcjonalnym, biorąc po uwagę, iż spełnienie przez nią warunków, przewidzianych dla dróg w ustawie o drogach publicznych, można poddać weryfikacji dopiero w trakcie lub po jej wybudowaniu. To jednak czy dana droga zostanie wybudowana jest zdarzeniem przyszłym i biorąc pod uwagę realia budżetowe niepewnym. Innymi słowy przewidziane w planach zagospodarowania przestrzennego danej drogi, nie oznacza jeszcze obowiązku jej wybudowania. W konsekwencji takiego właśnie działania, może zaistnieć i taka sytuacja gdzie powstawać będą drogi gminne tylko „na papierze” o niepewnym dalszym byciu zarówno faktycznym, jak i prawnym, sama zaś ustawowa procedura dotycząca udzielenia zgody na

zaliczenia danej drogi do drogi gminnej zostanie dalece uproszczona i sprowadzać się będzie w zasadzie tylko do potrzebnych zapisów w planie zagospodarowania przestrzennego, a nie do sprawdzenia rzeczywistego stanu danej drogi. Nie można poza tym zapomnieć, że definicja drogi publicznej zawiera jeszcze dwie równie istotne przesłanki, które również muszą być spełnione, a mianowicie: musi ona być zaliczona na podstawie u.d.p. do jednej z wymienionych kategorii dróg, jednocześnie ma to być droga ogólnodostępna, tj. może z niej korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie, lub innych przepisach szczególnych”.

Kolejną kluczową kwestią stanowi sposób wyrażenia zgody na zaliczenie dróg do dróg gminnych. Zgodnie z przepisami ustawowymi, ma ona formę uchwały Rady Gminy i jest możliwa tylko w stosunku do dróg stanowiących własność Gminy, nie istnieje możliwość, by drogą gminną stała się droga, której właścicielem nie jest gmina. Kwestia ta była niejednokrotnie rozpatrywana między innymi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który to wyrokiem z dnia 29 lipca 2010 roku VII SA/Wa 505/10 również przychylił się do takiego właśnie stanowiska. U podstaw wszelkich ustaleń dotyczących możliwości zaliczenia określonej drogi do kategorii dróg gminnych leży zawsze ocena, czy dany obiekt możemy uznać za drogę. Dopiero w dalszej kolejności należy rozpatrzyć następane, powyżej wymienione warunki, które powinny być spełnione łącznie, aby dopuszczalne było zaliczenie określonej drogi do kategorii dróg gminnych.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważenia oraz to, że nieruchomości gminna nie posiada wymaganych technicznych i użytkowych parametrów, które pozwalałyby na zakwalifikowanie jej, zgodnie z definicją ustawową do budowli zwanych „drogami”, należy stwierdzić, że nie można zaliczyć nieruchomości tej do kategorii dróg gminnych.

Wnioski końcowe rozpatrywanego zagadnienia

-dla zaliczenia danej drogi do kategorii dróg publicznych –gminnych w pierwszej kolejności muszą być spełnione warunki, o których mowa w art. 4 pkt. 2 u.d.p., jak również droga musi stanowić własność gminy,

-ponadto w dalszej kolejności muszą być spełnione łącznie wszystkie przesłanki, o których mowa a art. 1 oraz art. 7 u.d.p., gdyż dopiero wówczas można daną drogę zaliczyć do kategorii dróg gminnych.

- biorąc pod uwagę stan drogi, należy stwierdzić, iż nie spełnia ona warunków do tego, by można było na podstawie art. 4 pkt 2 nazwać ją drogą a tym samym nie ma podstaw, by można było ją zaliczyć do kategorii dróg gminnych.

### **Ad 1. Stan zarządzanej sieci dróg gminnych, planowanie i wydatkowanie na zadania związane z utrzymaniem dróg.**

Dyrektor przedstawił kserokopię zapotrzebowania finansowego Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku na rok 2013, 2014, 2015.

(dowód: akta kontroli, załącznik nr 11 ).

Komisja rewizyjna skupiła się głównie na analizie finansowej roku 2015 gdyż w pełni obrazuje on aktualne zadania i zapotrzebowania jednostki. W roku 2014 nastąpiła zmiana statutu, w której do Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku zostało przekierowanych wiele zadań będących wcześniej w kompetencji Urzędu Miejskiego w Kłobucku. W skład tych zadań wchodzi:

1. Prowadzenie spraw z zakresu opracowywania planów rozwoju sieci drogowej.
2. Współpraca z jednostkami zarządzającymi drogami krajowymi, wojewódzkimi i powiatowymi w zakresie rozbudowy, modernizacji, remontów i utrzymania infrastruktury drogowej.
3. Koordynacja działań w zakresie przygotowania infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju.
4. Współdziałanie przy zwalczaniu klęsk żywiołowych w zakresie drogownictwa.
5. Przygotowywanie projektów uchwał o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych i ustaleniu przebiegu istniejących dróg gminnych.
6. Przygotowywanie projektów uchwał w sprawie pozbawienia drogi kategorii dróg gminnych.
7. Wydawanie opinii o zaliczeniu drogi do kategorii dróg powiatowych i ustalenie przebiegu istniejących dróg powiatowych.
8. Koordynacja robót w pasie drogowym.
9. Wydawanie zezwoleń na umieszczanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.
10. Prowadzenie rejestru wydanych zezwoleń na umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.
11. Uzgadnianie projektów budowlanych obiektów lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego przed wydaniem pozwolenia na budowę.
12. Wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, w celu prowadzenia robót w pasie drogowym lub umieszczenia w nim obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.
13. Prowadzenie rejestru wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, w celu prowadzenia robót w pasie drogowym lub umieszczenia w nim obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.
14. Wydawanie warunków, opiniowanie i wydawanie zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg gminnych



15. Kontrola w terenie zgodności zajęcia pasa drogowego i wykonanie zjazdu z wydanymi zezwoleniami oraz naliczanie kar pieniężnych w przypadku wystąpienia niezgodności.
16. Przygotowywanie projektów uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego.
17. Prowadzenie spraw z zakresu inżynierii ruchu.
18. Prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.
19. Prowadzenie ewidencji dróg i obiektów mostowych.
20. Prowadzenie ksiąg dróg i obiektów mostowych.
21. Sporządzanie informacji o drogach gminnych i przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.
22. Uczestniczenie w okresowych kontrolach stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich.
23. Wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób i mienia.
24. Wydawanie warunków na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej.
25. Opiniowanie i uzgadnianie projektów w zakresie budowy lub przebudowy przyłączy i sieci kanalizacji deszczowych.
26. Zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat za ich udostępnianie.
27. Zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.
28. Prowadzenie Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych.
29. Rozliczanie operatorów i przewoźników za korzystanie z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kłobuck.
30. Wydawanie zgody i określenie warunków na korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kłobuck.

Zarząd Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku przedstawił ustnie oraz pisemnie (ZDiGK.3026.1.2014.WD z dnia 23.09.2014 r.) potrzeby finansowe wydział ds. Utrzymania Dróg i Zadań Komunalnych na rok 2015 r. – 10.195.445,22 zł. (sześć załączników) w tym :

- utrzymanie dróg gminnych – 7.187.245,22 zł,
- utrzymanie czystości – 150.000,00 zł,
- utrzymaniu zieleni – 477.000,00 zł,

- ochrona zwierząt – 199.000,00 zł,
- zakup sprzętu – 1.952.200,00 zł,
- koszty remontowo-budowlane wydziału ds. UD i ZK – 230.000,00 zł,

Dodatkowo poinformowano, że zakres prac tego wydziału obejmuje:

- 1) Bieżące utrzymanie dróg gminnych o łącznej ich długości wynoszącej 123,898 km, w tym: drogi o nawierzchni asfaltowej – 62,132 km, drogi o nawierzchni z kostki bitumicznej – 2,377 km, drogi o nawierzchni tłuczniowej 1,394 km, drogi o nawierzchni gruntowej wzmocnionej kruszywem - 45,007 km, drogi o nawierzchni gruntowej – 12,988 km,
- 2) Konserwacja i utrzymanie drogowych obiektów inżynierskich – mosty, przepusty, schody, kładki itp.
- 3) Utrzymanie oznakowania poziomego i pionowego dróg gminnych oraz wprowadzenie zmian organizacji ruchu na tych drogach,
- 4) Utrzymanie zieleni w pasach dróg gminnych, parkach i zadrzewieniach oraz na terenach komunalnych,
- 5) Utrzymanie placów zabaw dla dzieci, w tym konserwacja i remonty urządzeń zabawowych,
- 6) Utrzymanie czystości na terenie miasta i gminy,
- 7) Transport zbiorowy osób,
- 8) Utrzymanie wiat przystankowych,
- 9) Opieka nad zwierzętami bezdomnymi,
- 10) Prowadzenie Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych,
- 11) Zimowe utrzymanie dróg gminnych, mostów, kładek, chodników itp.
- 12) Inne prace zlecone przez Urząd Miejski w Kłobucku.

W planie budżetu Urzędu Miejskiego w Kłobucku na 2015 rok na wydział ds. Utrzymania Dróg i Zadań Komunalnych Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej zostało przekazane 2.990.857,62 zł. Po analizie zapotrzebowania finansowego oraz faktycznie otrzymanych środków pieniężnych w wydziale ds. Utrzymania Dróg i Zadań Komunalnych na rok 2015 r. komisja rewizyjna ustaliła iż został on sfinansowany w **29,34 %**.

Na żądanie Przewodniczącego Zespołu Aleksandra Tokarza udostępniono i poddano analizie następujące protokoły:

1. Protokoły przeglądów okresowych rozszerzonych (5-letnich) stanu technicznego dróg gminnych tj. ul. 9 Maja w Kłobucku i ul. Baczyńskiego w Kłobucku.

(dowód: akta kontroli, załączniki nr 24-25 ).

2. Protokoły rocznych przeglądów okresowych stanu technicznego dróg gminnych tj. ul. 9 Maja w Kłobucku i ul. Baczyńskiego w Kłobucku.

(dowód: akta kontroli, załącznik nr 26-27 ).

## **Ad 2. Prowadzenie ewidencji dróg i sporządzania informacji ich dotyczących.**

Do Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku wraz ze zmianą statutu w marcu 2014r. została przekazana ewidencja dróg gminnych. W skład ewidencji wchodzi 210 książek drogowych oraz 13 książek obiektów mostowych w wersji papierowej oraz program EWIMax 3.1 wspomagający prawidłowe prowadzenie powyższej ewidencji dróg gminnych.

Przywołanie przepisu prawnego i pytanie ze strony Zespołu :

Do zarządcy drogi, zgodnie z artykułem 20 ustawy o drogach publicznych, należy m. in. przeprowadzenie okresowych kontroli stanu dróg, utrzymanie nawierzchni, chodników wykonanie interwencyjnych robót utrzymaniowych i zabezpieczających, sadzenie, utrzymanie oraz usuwanie drzew i krzewów oraz pielęgnacja zieleni w pasie drogowym.

Jak w/w zadania są realizowane w ZD i GK w Kłobucku ?

### **Wyjaśnienia Dyrektora:**

ZDiGK w Kłobucku prowadzi zadania w zakresie utrzymania dróg, którego definicję znajdujemy w przepisie art. 4 pkt 10 wspomnianej ustawy. Oznacza to wykonanie robót remontowych, przywracających jej pierwotny stan oraz robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej. Z tego punktu widzenia zarządca drogi odpowiada nie tylko za to, aby w nawierzchni nie było dziur uniemożliwiających jazdę i doprowadzających do szkód w samochodach, ale także zobligowany jest do tego, aby dbać o stan drogi w szerokim ujęciu tej kwestii. Droga musi być bezpieczna dla użytkowników, niezależnie od ilości pracowników, warunków środowiskowych i pogodowych. Zarządca drogi, uwzględniając właśnie te czynniki, powinien podejmować takie działania, aby wystąpienie niekorzystnych zjawisk atmosferycznych nie doprowadzało do obniżenia bezpieczeństwa i wygody ruchu.

## **Ad. 3 Prowadzenie kontroli okresowych dróg i obiektów mostowych oraz kwalifikacje osób je przeprowadzających.**

W ramach prowadzenia ewidencji dróg gminnych jednostka zobowiązana jest do przeprowadzania okresowych kontroli dróg oraz obiektów mostowych. Z dokumentacji przedstawionej kontrolującym wynika, iż w roku 2013 (gdy ewidencja dróg była jeszcze w wydziale Inwestycji i Rozwoju Urzędu Miejskiego w Kłobucku) został przeprowadzony przegląd 5-letni obiektów, następnie w latach 2014 i 2015 w trybie zapytania cenowego została wyłoniona firma, która przeprowadziła kontrole okresowe dróg oraz obiektów mostowych przez osoby posiadające odpowiednie do tego kwalifikacje i uprawnienia. Jednocześnie w ciągu roku prowadzone były objazdy dróg przez pracowników jednostki. Dzięki tym objazdom na bieżąco usuwano powstałe na drogach nieprawidłowości. Koszty i niedogodności związane z wyłanianiem zewnętrznej firmy do przeprowadzenia przeglądu oraz innych czynności drogowych prowadzą do wniosku, że brakuje pracownika z odpowiednimi uprawnieniami.

W ramach kontroli działalności jednostki przeprowadzone zostały 3 objazdowe przeglądy dróg gminnych w trakcie których radni kontrolujący mogli ocenić rzeczywisty stan dróg podlegających ZD i GK.

**Zespół zwrócił się do Dyrektora jednostki o dodatkowe informacje dotyczące:**

- gospodarowania pasem drogowym,
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników,

**Odpowiedź dyrektora:**

**Gospodarowanie pasem drogowym.**

Legalna i rzetelna była działalność Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku w zakresie gospodarowania pasem drogowym. Zarządca w 2015 r. wydał 87 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi – w drodze decyzji administracyjnych – zgodnie z przepisami art. 40 ustawy o drogach publicznych. W decyzjach tych określone były m.in. czas zajęcia pasa, należne kwoty opłat i warunki przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniej użyteczności. Przekazanie i odbiór pasa drogowego odbyło się na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, w których m.in. określono warunki i skutki użytkowania oraz obowiązek wykonania przez zajmującego niezbędnych robót odtworzeniowych i okres gwarancji.

**Przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników**

Drogi niższej kategorii tj. gminne, są przede wszystkim niszczone na skutek przejazdu pojazdów przeciążonych, głównie z powodu objazdów przez te pojazdy dróg wyższej kategorii (np. krajowe, wojewódzkie, powiatowe). Przedwczesne niszczenie dróg gminnych wynika z faktu, iż najczęściej charakteryzują się one niedostateczną nośnością mostów, nienormalnymi łukami oraz spadkami podłużnymi. Oprócz utrudnień w ruchu drogowym dla pozostałych użytkowników dróg, przejazdy pojazdów przeciążonych przyczyniają się do przyspieszonego zużycia dróg (m.in. kolein). W niektórych miejscowościach zarządy dróg powiatowych i gminnych występowały do zarządów dróg krajowych i wojewódzkich o budowę parkingów i miejsc do ważenia pojazdów, zlokalizowanych w pobliżu miast.

Skontrolowany zarząd dróg może skorzystać z art. 129d ustawy Prawo o ruchu drogowym, tj. przeprowadzenia kontroli ruchu drogowego w zakresie przeciwdziałania niszczeniu lub uszkodzania dróg w obecności funkcjonariusza Policji lub inspektorów Transportu Drogowego. Podstawową przyczyną braku wspólnych kontroli były braki kadrowe w Zarządzie Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku oraz priorytet wykonywania innych czynności i zadań.

**Pytanie ze strony Zespołu:**

Czy Mieszkańcy zwracają się do właściciela lub zarządcy dróg o odszkodowania za np. nadmierne pozostałości w czasie prowadzenia akcji zima (zalegający śnieg lub inne odpady) ?

**Odpowiedź dyrektora oraz wykładnia postępowania w tej kwestii:**  
Nie było takich wniosków. Użytkownicy dróg publicznych mogą wystąpić do właściciela lub zarządcy drogi z roszczeniami, wskazując, iż odpowiedni organ w sposób niewystarczający wypełnił zadania w zakresie utrzymania drogi. Podstawą prawną wysuwania roszczeń odszkodowawczych są powyższe przepisy ustawy o drogach publicznych, a w odniesieniu do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast dodatkowo ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. W tej właśnie ustawie na gminy nałożono obowiązek zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie, m.in. poprzez zapobieganie zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych przez zbieranie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych urządzeniach ustawionych do tego celu na chodniku. Przy drogach gminnych składających się z dwóch chodników i jezdni, chodniki sprzątają właściciele nieruchomości graniczących bezpośrednio z drogą, a za stan jezdni, w tym również za jej odpowiednie uprzątnięcie, odpowiada gmina.

### **Ustalenia**

Z czynności kontrolnych w terenie i siedzibie ZD i GK wynika, że stan dróg gminnych jest przeważnie ostrzegawczy, zły i bardzo zły.

Zespół kontrolny ustalił ponad wszelką wątpliwość, że doszło do naruszenia zasad gospodarności polegających na zleceniu i sfinansowaniu remontu chodników na ul. 9 Maja, mimo, że ich stan był dobry co poświadczają dowody tj.: akta kontroli, załączniki nr 24-27 .

Po analizie wybranych losowo księzek ewidencji dróg Kontrolujący stwierdzili, że są prowadzone rzetelnie i zgodnie z wytycznymi zawartymi w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury (Dz.Ust.Nr.67 z dn.25.04.2005 r. Poz.582 i 583).

Z przeglądów okresowych mostów wynika, że są one w bardzo złym stanie technicznym. Wyjaśnienia i analiza dokumentacji księgowej, zapotrzebowania finansowego jednostki oraz środków przekazanych z budżetu gminy wykazała, że naprawy i remonty mostów gminnych, od wielu lat nie są finansowane.

### **Wnioski pokontrolne**

Po analizie przedstawionych dokumentów i wysłuchaniu ustnych wyjaśnień związanych z działalnością kontrolowanej jednostki oraz stanem faktycznym dróg gminnych Gminy Kłobuck jako został zaobserwowany w czasie przeglądów prowadzonych w trakcie kontroli Zespół Kontrolujący sformułował następujące wnioski do realizacji :

1. Zwiększyć finansowanie jednostki na Statutowe zadania realizowane przez wydział ds. Utrzymania Dróg i Zadań Komunalnych z poziomu **29,34 %** do wysokości co najmniej 50% w roku 2017 oraz kontynuować dofinansowanie w kolejnych latach z 10% progresją (stopniowym wzrostem) aż do racjonalnego, pełnego pokrycia zapotrzebowania finansowego.
2. Utworzyć w bieżącym roku plan działania ws. uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne lub ewentualnego nieujawnionego w księgach wieczystych prawa własności.

3. Uzyskać opinię prawną ws. możliwości przekwalifikowania gminnych dróg publicznych na drogi wewnętrzne, dojazdowe.

4. Przedstawić informację ws. remontu chodnika na ul. 9 Maja w zakresie:

- odpowiedzialności personalnej za decyzję remontu,
- uzasadnienia tej decyzji.

5. Opracować zasady decydujące o kolejności przebudowy czy remontów poszczególnych ulic i chodników, uwzględniając obowiązkowo m.in. dane z przeglądów podstawowych stanu technicznego dróg gminnych.

6. Uzupelnąć braki kadrowe m.in. poprzez zatrudnienie na pełne etaty:

- kierownika (z uprawnieniami drogowymi) ,1 etat,
- pracownika biurowego ,1 etat,
- pracowników fizycznych, 12 etatów.

**Na tym protokół zakończono i podpisano.**

**Zespół specjalistyczno – kontrolny w składzie:**

**Przewodniczący - Aleksander Tokarz**

**Członek - Adam Nowak**

**Członek - Witold Dominik**