



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

Robert Paluch

LKI.410.009.03.2020

URZĄD GMINY Wilczyce	
Wpłynęło	07. 12. 2020
L.dz. załączn.	4950 <i>RP</i>
	podpis <i>RP</i>

Pan
Robert Paluch
Wójt Gminy Wilczyce
Urząd Gminy
Wilczyce 174, 27-612 Wilczyce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/064 – Zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy, Wilczyce 174, 27-612 Wilczyce (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Paluch, Wójt Gminy Wilczyce w całym okresie objętym kontrolą (dalej: Wójt).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania podejmowane w celu ustalania stanu technicznego dróg samorządowych.2. Planowanie działań mających na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych.3. Realizacja zadań w celu zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego dróg i ich wpływ na poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg.
Okres objęty kontrolą	2016-2020 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Marzena Baradziej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/70/2020 z 17 września 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-2, 3)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) gmina Wilczyce uzyskiwała środki finansowe na realizację zadań związanych z przebudową lub remontem gminnych dróg publicznych głównie z dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. W latach 2016-2017 w mniejszym zakresie realizowano także inwestycje z wykorzystaniem środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Wójt realizował inwestycje i remonty dotyczące gminnych dróg publicznych w celu zapewnienia ich właściwego stanu technicznego. W Urzędzie nie prowadzono jednak wymaganych księzek drogi i obiektu mostowego, wykazu obiektów mostowych oraz dziennika objazdu dróg. Żadnej drodze i żadnemu przepustowi Wójt, jako zarządca dróg gminnych, nie ustalił numeru ewidencyjnego, a odnośnie jednej drogi nie wystąpił także do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie numeru. Wójt nie wystąpił również do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o nadanie obiektowi mostowemu jednolitego numeru inwentarzowego (dalej: JNI). Objazdy dróg mające na celu kontrolę ich stanu technicznego, poza objazdami komisji do spraw szacowania szkód powstałych wskutek zdarzeń mających znamiona klęski żywiołowej, nie były dokumentowane.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Wójt nie wywiązywał się także z obowiązku wykonywania okresowych (co najmniej raz w roku i co najmniej raz na pięć lat) kontroli stanu technicznego dróg i mostu, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ (dalej: Prawo budowlane). Informacje statystyczne o sieci dróg publicznych, z wyjątkiem informacji za rok 2019 przekazywano terminowo, ale dane zawarte w przesyłanych formularzach były nierzetelne.

Wójt, jako zarządca gminnych dróg publicznych, nie opracował projektów planu rozwoju sieci drogowej i planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich – obowiązek opracowania tych dokumentów wynikał z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ (dalej: ustawa o drogach).

Urząd nie dysponował informacjami o liczbie wypadków lub kolizji, do których doszło na zarządzanych przez Wójta drogach publicznych. Dokonując wyboru zadań remontowych, utrzymaniowych i modernizacyjnych kierowano się przede wszystkim stanem technicznym dróg. Poddana oględzinom nawierzchnia odcinków dwóch dróg gminnych była w dobrym stanie technicznym. Na jednej z tych dróg wystąpiły jednak braki w oznakowaniu pionowym, wyszczególnionym w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu. Projekt organizacji ruchu dla drugiej drogi nie został przekazany Staroście Sandomierskiemu do zatwierdzenia, a w konsekwencji, na drodze tej nie umieszczono zaprojektowanych znaków pionowych. Jakość materiałów używanych do realizacji jednego analizowanego w trakcie kontroli zadania była akceptowana przez kierownika budowy i inspektora nadzoru działających w imieniu zarządcy drogi.

Na powstanie stwierdzonych nieprawidłowości mogło mieć wpływ niezapewnienie przez Wójta funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kontrolowanych obszarach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania podejmowane w celu ustalania stanu technicznego dróg samorządowych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Wilczyce zarządzał 69 gminnymi drogami publicznymi o łącznej długości 109,53 km⁶, których szacunkowa powierzchnia wynosiła 438,12 tys. m². Wartość księgową dróg⁷ wynikająca z ewidencji środków trwałych⁸ na dzień 30 czerwca 2020 r. wynosiła 7830,54 tys. zł i uwzględniała wartość gruntów pod drogami. W ewidencji nie ujęto jednak 16 gminnych dróg publicznych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 4, 17-46, 52-53)

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Liczba dróg i ich długość nie uległa zmianie przez cały okres, tj. od stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2020 r.

⁷ Wartość księgową dróg uwzględniała wartość nawierzchni wraz z podbudową, pobocza, rowy, obiekty inżynierskie i wartości gruntu (działek) pod drogami. Wartość oświetlenia zaewidencjonowano w grupie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) 210 pod jedną pozycją, stąd nie było możliwe wyodrębnienie wartości oświetlenia dróg gminnych.

⁸ Drogi ujęto w grupie KŚT 220, a grunty w KŚT 040.

W wyniku prowadzonych w latach 2016-2019 działań, przebudowano lub rozbudowano łącznie 7,46 km i wyremontowano 10,25 km dróg gminnych, w tym most w ciągu drogi nr 395003T (Pielaszów – Sadłowice), o długości 11,6 m. Łączna kwota wydatkowanych na ten cel środków wyniosła 5236,6 tys. zł⁹. Na wydatki te, obok kosztów realizowanych przez wykonawców inwestycji i remontów, składały się także koszty wynagrodzenia inspektora nadzoru, wykonania dokumentacji projektowej oraz tablic informacyjnych.

Ponadto, w kontrolowanym okresie wydatkowano środki na remont cząstkowy poboczy i nawierzchni asfaltowej z mieszanki grysów kamiennych i emulsji kationowej pod ciśnieniem. Usługa technologią *remonter* zrealizowana została w oparciu o umowy zlecenia z wykonawcą. W 2016 r. na ten cel wydatkowano kwotę 14,8 tys. zł, w 2017 – 4,9 tys. zł, w 2018 – 10,6 tys. zł, w 2019 – 11,1 tys. zł, a w 2020 r. – 11,1 tys. zł brutto.

Przez teren Gminy Wilczyce nie przebiegała linia kolejowa.

(akta kontroli str. 5, 13, 230)

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Dla żadnego z 69 odcinków gminnych dróg publicznych, do czasu zakończenia kontroli, nie została założona książka drogi ani nie prowadzono dziennika objazdu dróg. Nie prowadzono także książki obiektu mostowego będącego w zarządzie Wójta Gminy ani wykazu obiektów mostowych. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wójt nie był zobowiązany do prowadzenia karty obiektu mostowego, gdyż rozpiętość teoretyczna przynajmniej jednego z jego przęseł nie była większa niż 20 m lub całkowita długość obiektu nie była równa 50 m lub większa. Nie był także zobligowany do prowadzenia wykazu przepustów, ponieważ na terenie gminy nie zastosowano przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm. Ze względu na brak dokumentacji ewidencyjnej, liczba przepustów zlokalizowanych w pasach drogowych gminnych dróg publicznych nie była możliwa do ustalenia.

(akta kontroli str. 7-9, 54-55)

Dla 68 z 69 gminnych dróg publicznych Zarząd Województwa Świętokrzyskiego na wniosek Wójta nadał numer drogi. Wójt nie wystąpił z wnioskiem o nadanie numeru jednej gminnej drodze publicznej. Ponadto nie wystąpił z wnioskiem o nadanie obiektowi mostowemu JNI, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Nie wystąpiła potrzeba aktualizacji rejestru numerów nadanych drogom.

Żadnej z 69 gminnych dróg publicznych oraz żadnemu przepustowi do czasu rozpoczęcia kontroli, Wójt nie nadał numeru ewidencyjnego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 47-51, 86)

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur reagowania na występujące na bieżąco np. uszkodzenia i ubytki w drogach, uszkodzenia znaków drogowych, niedostateczną ich widoczność. Na drogach gminnych prowadzono okresowe kontrole ich stanu technicznego ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Jak wyjaśnił obecny Kierownik Referatu Gospodarki Gruntami, Ochrony Środowiska, Inwestycji i Zamówień Publicznych¹⁰, objazdy dróg odbywały się kilkukrotnie w roku w celu określenia ubytków w nawierzchni dróg asfaltowych i zlecenia ich naprawy przez usługę *remontera*. Ponadto usterki zgłaszane były także przez pracowników Urzędu

⁹ Bez wykupu gruntów.

¹⁰ Do 31 września 2020 r. Kierownikiem Referatu był Pan Zbigniew Wiercioch. Od 1 października 2020 r. stanowisko to objął Pan Marcin Jazgier.

realizujących inne zadania, takie jak koszenie poboczy, naprawa wodociągów oraz przez inkasenta. Zgłoszenia przyjmowane były także od sołtysów wszystkich wsi i od samych mieszkańców, podczas corocznych spotkań z Wójtem. Te działania nie zostały jednak w żaden sposób udokumentowane.

(akta kontroli str. 56)

Kontroli stanu technicznego, wskazania powstałych w infrastrukturze drogowej usterek i oszacowania wartości strat powstałych wskutek zdarzeń mających znamiona klęski żywiołowej, dokonywała powoływana przez Wójta komisja, w której skład, obok pracownika i kierownika Referatu Gospodarki Gruntami, Ochrony Środowiska, Inwestycji i Zamówień Publicznych wchodził także pracownik Zarządu Dróg Powiatowych w Sandomierzu, specjalista z zakresu budownictwa i drogownictwa. Kontrole te miały na celu oszacowanie strat powstałych wskutek ulewnego deszczu i sporządzenie wykazu zadań planowanych do realizacji w zakresie usuwania skutków niekorzystnych zjawisk atmosferycznych.

(akta kontroli str. 8-9, 246)

Do czasu zakończenia kontroli nie prowadzono okresowych (co najmniej raz w roku i co najmniej raz na pięć lat) kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 Prawa budowlanego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 10)

W okresie objętym kontrolą na publicznych drogach gminnych nie prowadzono okresowych pomiarów ruchu drogowego. Wójt jako przyczynę wskazał bardzo niskie natężenie ruchu ze względu na wielkość gminy i fakt, że drogi te nie stanowią większych ciągów komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 11, 83)

Wójt, zgodnie z § 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 promach¹¹ (dalej: rozporządzenie w sprawie informacji) wywiązywał się z obowiązku sporządzania „Informacji o sieci dróg publicznych” na odpowiednim formularzu. Informacje za lata 2016-2018 przekazano do GDDKiA terminowo. Dane za rok 2019 przekazano po upływie terminu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dane w formularzach przesyłanych w całym kontrolowanym okresie, a dotyczące długości, powierzchni, klasy zarządzanych dróg, liczby zarządzanych obiektów mostowych, poniesionych wydatków oraz liczby zdarzeń drogowych były nierzetelne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 4,5, 57-76)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ewidencji księgowej Urzędu nie ujęto 16 gminnych dróg publicznych, zarządzanych przez Wójta, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹².

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy do ksiąg

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy m.in. wynika obowiązek rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, tj. w taki sposób, aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty.

(akta kontroli str. 52-53)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że nieujęcie ww. dróg nastąpiło wskutek przeoczenia, w natłoku bieżących obowiązków.

Wójt wyjaśnił także, że nie posiadano dokumentów przedstawiających wartość tych dróg.

(akta kontroli str. 79, 231)

2. Wójt nie wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z wnioskiem o nadanie numeru drodze Ostra Góra – Jakubówka, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 6 i 7 ustawy o drogach oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹³ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg publicznych).

Zgodnie z art. 10 ust. 6 i 7 ustawy o drogach, drogom publicznym, obiektom mostowym nadaje się numerację. Numery drogom gminnym nadają zarządy województw. Stosownie do § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych, każda droga powinna mieć nadany numer.

Droga Ostra Góra – Jakubówka o długości 550 m, uchwałą Rady Gminy Wilczyce nr XIII/79/2016 z dnia 16 marca 2016 r. została zaliczona do kategorii dróg gminnych.

(akta kontroli str. 47-51)

Wójt wyjaśnił, że przyczyną było niedopatrzenie i natłok obowiązków pracownika odpowiedzialnego merytorycznie za wystąpienie z wnioskiem o nadanie numeru drodze.

(dowód: akta kontroli str. 79)

Pismem z dnia 4 listopada 2020 r. Sekretarz Gminy, z upoważnienia Wójta wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie ww. drodze numeru. W związku z powyższym NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego dotyczącego tej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 163-164)

3. Wójt nie wystąpił do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z wnioskiem o nadanie JNI obiektowi mostowemu, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 9 ustawy o drogach oraz § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych.

Zgodnie z art. 10 ust. 9 ustawy o drogach, JNI obiektom mostowym nadaje, na podstawie zgłoszeń zarządców dróg, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Stosownie do § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad na podstawie zgłoszenia właściwego zarządcy drogi nadaje JNI obiektom mostowym użytkowanym przed dniem wejścia w życie rozporządzenia - w trakcie zakładania ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 252)

¹³ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

Wójt wyjaśnił, że przyczyną było niedopatrzenie pracownika odpowiedzialnego merytorycznie.

(dowód: akta kontroli str. 253-254)

4. Dla żadnej z 69 gminnych dróg publicznych, Wójt nie ustalił numeru ewidencyjnego, czym naruszył § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych.

Zgodnie z tym przepisem, zarządca drogi ustala numer ewidencyjny odcinka zarządzanej drogi, zwany dalej numerem ewidencyjnym drogi.

(dowód: akta kontroli str. 54-55)

Wójt, jako przyczynę wskazał przeoczenie przepisów nakładających taki obowiązek.

Z uwagi na fakt, że numery ewidencyjne drogom publicznym nadano w trakcie kontroli, NIK odstępuje od formułowania wniosku dotyczącego tej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 79-81)

5. Żadnemu przepustowi, wbrew § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji, Wójt nie nadał numeru ewidencyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 252)

Zgodnie z tym przepisem, zarządca drogi ustala numer ewidencyjny dla przepustów.

Wójt wyjaśnił, że przyczyną było niedopatrzenie przepisów prawa nakładających taki obowiązek przez pracownika odpowiedzialnego merytorycznie.

(dowód: akta kontroli str. 253-254)

6. Wójt nie prowadził książki drogi dla żadnej z 69 gminnych dróg publicznych. Nie prowadził także dziennika objazdu dróg, książki obiektu mostowego ani wykazu obiektów mostowych. Brak ww. dokumentów, będących elementami ewidencji drogi i obiektów mostowych określonymi w § 9 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych, stanowił niedopełnienie obowiązków przewidzianych w § 10, 11, 13 i 15 tego rozporządzenia. Zgodnie z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach do obowiązków zarządcy dróg należy prowadzenie ewidencji dróg i obiektów mostowych.

Ponadto, przeprowadzane przeglądy (objazdy) dróg nie były dokumentowane, co było działaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 78)

Wójt wyjaśnił, że nie prowadzono ww. elementów ewidencji dróg i obiektów mostowych, ani nie dokumentowano objazdów dróg w związku z brakiem kadrowym w referacie odpowiedzialnym za realizację tych zadań oraz niedopatrzeniem przepisów nakładających ten obowiązek.

(dowód: akta kontroli str. 79)

7. Gminne drogi publiczne i znajdujący się w zarządzie Wójta Gminy obiekt mostowy nie były poddawane kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego, tj. okresowej, co najmniej raz w roku kontroli, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu. Drogi gminne i most nie były również objęte kontrolą, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, tj. okresową, co najmniej raz na 5 lat, polegającą na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 10, 82)

Wójt jako przyczynę niezlecenia i niedokonywania tych kontroli wskazał złą interpretację przepisów Prawa budowlanego, braki kadrowe w referacie odpowiedzialnym za drogi gminne oraz niedopatrzenie pracownika.

(dowód: akta kontroli str.83, 253-254)

8. Roczne formularze danych o sieci dróg publicznych przesyłane do GDDKiA nie zawierały rzetelnych danych o długości, powierzchni i klasie zarządzanych dróg publicznych, liczbie zarządzanych obiektów mostowych, wydatkach poniesionych na ich przebudowę, rozbudowę lub remont, a także o liczbie wypadków drogowych i kolizji na gminnych drogach publicznych. Ponadto, formularz za rok 2019 przesłano po upływie terminu, o którym mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie informacji.

Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia, informacje przesyłane są raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Formularz za 2019 r. pracownik Urzędu przesłał elektronicznie w dniu 1 lipca 2020 r.

W przesyłanych formularzach nie wskazywano faktycznej długości i powierzchni dróg, błędnie wskazywano ich klasę, a wydatki na drogi prezentowano z uwzględnieniem wydatków poniesionych na inwestycje i remonty dróg wewnętrznych, choć formularz dotyczył wyłącznie dróg publicznych. Ponadto wskazano, iż w zarządzie Wójta Gminy Wilczyce znajdują się trzy obiekty mostowe, podczas gdy faktycznie był to jeden most. Nie występowano do Komendanta Powiatowego Policji w Sandomierzu w celu przedstawienia rzetelnych danych o liczbie wypadków drogowych i kolizji na drogach gminnych, a w formularzu wskazano, że zdarzenia takie nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str.5,6, 11, 57-76, 84)

Wójt wyjaśnił, że pracownik sporządzający sprawozdania, w natłoku obowiązków omyłkowo wpisał niepoprawne dane, które w kolejnych latach były powielane. Z powodu niedopatrzenia, nie występowano do Komendanta Powiatowego Policji o udostępnienie danych o liczbie wypadków drogowych i kolizji na drogach gminnych. Nieterminowe przesłanie formularza za 2019 r. związane było ze zmianą kadrową na stanowisku odpowiedzialnym za realizację tego zadania i natłokiem spraw przekazywanych do realizacji.

(dowód: akta kontroli str.86)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie Wójt realizował inwestycje i remonty gminnych dróg publicznych w celu zapewnienia ich właściwego stanu technicznego. W Urzędzie nie prowadzono jednak żadnej dokumentacji ewidencyjnej dla tych dróg i dla mostu będącego w zarządzie Wójta Gminy. Żadnej z publicznych dróg gminnych oraz żadnemu przepustowi Wójt nie nadał numeru ewidencyjnego, a dla jednej z dróg nie wystąpił także do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o nadanie numeru. Ponadto nie wystąpił do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o nadanie obiektowi mostowemu JNI. Objazdy dróg mające na celu kontrolę ich stanu technicznego, poza objazdami komisji do spraw szacowania szkód powstałych wskutek zdarzeń mających znamiona klęski żywiołowej, nie były dokumentowane. Nie prowadzono także okresowych (co najmniej raz w roku i co najmniej raz na pięć lat) kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 Prawa budowlanego. Informacje statystyczne o sieci dróg publicznych, za wyjątkiem formularza za 2019 r. przekazywano terminowo, ale dane w nich zawarte w całym okresie objętym kontrolą były nierzetelne.

OBSZAR

2. Planowanie działań mających na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Wójt jako zarządca dróg gminnych nie opracował projektów planu rozwoju sieci drogowej i planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

(akta kontroli str. 82-84)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieopracowaniu przez Wójta projektów planu rozwoju sieci drogowej i planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Obowiązek sporządzenia tych dokumentów wynika z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.

(akta kontroli str. 82-84)

Wójt wyjaśnił, że było to wynikiem niedopatrzenia i braków kadrowych w referacie merytorycznym.

(akta kontroli str. 82-86)

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt Gminy Wilczyce nie opracował wymaganych projektów planu rozwoju sieci drogowej i projektów planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

OBSZAR

3. Realizacja zadań w celu zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego dróg i ich wpływ na poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg

Opis stanu faktycznego

Urząd nie dysponował informacjami o liczbie wypadków lub kolizji, do których doszło na zarządzanych drogach.

(akta kontroli str. 11)

Wójt wyjaśnił, że nie występowało o takie dane z powodu niedopatrzenia pracownika odpowiedzialnego merytorycznie.

(akta kontroli str. 84-86)

Z informacji udzielonych przez Komendanta Powiatowego Policji w Sandomierzu wynika, że w kontrolowanym okresie, na terenie gminnych dróg publicznych miało miejsce 28 kolizji i jeden wypadek, w którym ranna została jedna osoba.

(akta kontroli str. 89)

Urząd nie wypłacał odszkodowań za szkody powstałe na zarządzanych przez Wójta drogach gminnych. Z wyjaśnień Wójta wynika, że z polisy OC za szkody z tytułu zarządzania drogami, ubezpieczyciel wypłacił w kontrolowanym okresie odszkodowania za pięć szkód, na łączną kwotę 5375,05 zł. Zgodnie z informacją ubezpieczyciela, przyczyną dwóch szkód z 5 czerwca 2017 r. na łączną kwotę 200 zł był stan techniczny drogi. W pozostałych trzech przypadkach nie udało się ustalić, czy szkody te powstały na drogach gminnych, czy wewnętrznych i czy związane były z ich złym stanem technicznym.

(akta kontroli str. 86-87)

W Urzędzie nie korzystano z przygotowanych przez ministra właściwego do spraw transportu opracowań, w tym wzorców i standardów dotyczących przygotowania

inwestycji w zakresie dróg publicznych, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania lub ochrony tych dróg, o których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy o drogach¹⁴.

(akta kontroli str. 236)

Dokonując wyboru zadań remontowych, utrzymaniowych i modernizacyjnych kierowano się stanem technicznym dróg wynikającym z corocznej kontroli stanu technicznego w trybie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Po przeprowadzeniu oględzin stanu dróg, zawierano umowy na remont konkretnych dróg w ramach usługi typu *remonter*. W przypadku wystąpienia zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej i przeprowadzeniu oględzin, dokonywano oszacowania strat i przedstawiano wykaz zadań priorytetowych, planowanych do realizacji w zakresie usuwania skutków niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. Wójt wyjaśnił, że wybór projektów do realizacji odbywał się w oparciu o trzy przesłanki: stan techniczny, długość odcinka wymagającego remontu, aspekty społeczne, takie jak gęstość zaludnienia, wskaźnik uczęszczania drogi.

(akta kontroli str. 236)

Poddana oględzinom nawierzchnia odcinków dwóch dróg gminnych (395019T Wilczyce – Bugaj i 395011T Daromin – Grochocice Kolonia) była w dobrym stanie technicznym, bez widocznych ubytków i spękań¹⁵. Pobocza utrzymane były w dobrym stanie. Oznakowanie pionowe drogi, poza wyjątkami przedstawionymi w sekcji *Stwierdzone 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 drogach¹⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie znaków) oraz zatwierdzonym projektem organizacji ruchu dla drogi 395019T. Drogowe obiekty inżynierskie (przepusty) oraz rowy odwadniające na objętych oględzinami odcinkach były we właściwym stanie technicznym. W pasie drogowym nie umieszczono reklam, które mogłyby rozpraszać kierowców, umieszczone znaki drogowe były czytelne, a zieleń nie ograniczała widoczności oznakowania pionowego.

Oględziny znaków pionowych wykazały, że umieszczono znaki małe, na właściwej wysokości i w odpowiedniej odległości od innych znaków. Sposób ich mocowania był prawidłowy, znaki były czytelne i widoczne. NIK zwraca jednak uwagę, że tabliczka pod znakiem D1 na odcinku km 0+200 m drogi nr 395019T nie była umieszczona prostopadle do osi jezdni, lecz odchylona w lewą stronę.

Projekt organizacji ruchu dla drogi 395011T nie został przekazany do zatwierdzenia przez Starostę Sandomierskiego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 92-136)

¹⁴ Korzystanie w jakikolwiek sposób z przygotowanych przez ministra właściwego do spraw transportu opracowań, o których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy o drogach, nie jest obowiązkowe i w wystąpieniu nie podlegało ocenie – działanie takie mogło być uznane za przykład dobrej praktyki.

¹⁵ Ocena stanu nawierzchni według czterostopniowej skali: klasa A – stan dobry: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie dobrym (nawierzchnie nowe lub przebudowane); klasa B – stan zadawalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie zadawalającym (nawierzchnie nowe, odnowione, dopuszczalne występowanie sporadycznych uszkodzeń, nawierzchnie niewymagające zabiegów); klasa C – stan niezadawalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie niezadawalającym (nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające zaplanowania zabiegów naprawczych); klasa D – stan zły: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie złym (na odcinkach dróg o nawierzchni wymagającej niezwłocznych zabiegów naprawczych, w przypadku braku środków finansowych, dopuszcza się czasowe wprowadzenie zmiany w organizacji ruchu).

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.

Dla zapewnienia zgodności wykonywanych robót i stosowanych materiałów budowlanych podczas realizacji zadania *Remont drogi gminnej 395019 T Wilczyce – Bugaj (wysypisko śmieci)* opracowany został operat kołaudacyjny, który zawierał: sprawozdanie techniczne z zakresu technologii i zakresu robót do wykonania, opis przebiegu robót ziemnych, związanych z wykonaniem nawierzchni bitumicznych nawierzchniowych, oświadczenie o zgodności z wymogami mieszanki mineralno-asfaltowej wraz z receptą na mieszankę warstwy ścieralnej i wiążącej. Do operatu dołączono także świadectwo jakości asfaltu drogowego, sprawozdania z badań betonu asfaltowego, mieszanki mineralno-asfaltowej, deklaracje zgodności i właściwości użytkowych kruszywa, płyt ażurowych, betonowych krawężników, z badań asfaltu drogowego. Jakość materiałów użytych do realizacji zadania była akceptowana przez kierownika budowy i inspektora nadzoru działających w imieniu zarządcy drogi. Dla ww. zadania został opracowany przedmiar robót, o którym mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁷, zawierający zestawienie przewidywanych do wykonania robót podstawowych w kolejności technologicznej ich wykonania wraz z ich szczegółowym opisem oraz wskazaniem właściwych specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, z wyliczeniem i zestawieniem ilości jednostek przedmiarowych robót podstawowych.

(akta kontroli str. 137-148)

Zarządzeniem nr 33/2011 Wójta z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Wilczyce (dalej: zarządzenie w sprawie zasad kontroli zarządczej) określone zostały podstawowe zasady jej wykonywania. W § 6 ust. 2 zarządzenia określono, że Wójt, jako kierownik jednostki ustala roczny plan pracy i opracowuje sposób wykonania poszczególnych zadań. Plany te, wraz ze sposobem realizacji zadań nie zostały opracowane. Zadania dotyczące nadzoru nad realizacją kontroli zarządczej w Urzędzie, Wójt powierzył Skarbnikowi i Sekretarzowi Gminy. Sekretarz Gminy oświadczyła, że w Urzędzie nie przeprowadzono analizy ryzyka w ramach kontroli zarządczej. Do analizy ryzyka zobowiązywał § 6 ust. 1 ww. zarządzenia, który wskazywał także jakie elementy obejmuje proces zarządzania ryzykiem. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 149-162, 233)

W kontrolowanym okresie, zadania związane z zarządzaniem publicznymi drogami gminnymi realizował jeden pracownik oraz Kierownik Referatu Gospodarki Gruntami, Ochrony Środowiska, Inwestycji i Zamówień Publicznych, odpowiedzialny za nadzór nad realizacją tych zadań, podległy bezpośrednio Wójtowi. Pracownikowi w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 1 marca 2020 r. powierzono m.in. zadania związane z utrzymaniem dróg, prowadzeniem ewidencji dróg i mostów, spraw związanych z oświetleniem ulic i placów, kompleksową obsługą inwestycji, w tym sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego, ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, nadawanie numerów nieruchomości. Był to pracownik z wyższym wykształceniem niekierunkowym i długoletnim stażem na zajmowanym stanowisku. Od 1 marca 2020 r. zakres tych spraw przejął pracownik z wyższym wykształceniem niekierunkowym i długim stażem pracy w Urzędzie, lecz bez doświadczenia zawodowego w kontrolowanym obszarze. Od 1 października 2020 r. pracownik ten wygrał ogłoszony konkurs i został kierownikiem tej komórki

¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

organizacyjnej Urzędu. Z wyjaśnień Wójta wynika, że planowane jest zwiększenie zatrudnienia w tym referacie.

Na jednego pracownika realizującego objęte kontrolą zadania do 30 września 2020 r. przypadło 54,7 km dróg, a od 1 października 2020 r. – wszystkie drogi gminne, tj. 109,53 km.

W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami, wypracowano jednak praktykę dotyczącą przeprowadzania okresowych objazdów dróg gminnych, w celu zidentyfikowania ewentualnych uszkodzeń lub niewłaściwego stanu technicznego.

(akta kontroli str. 4, 165-178, 252)

NIK zwraca uwagę, że pracownik realizujący objęte kontrolą zadania od 1 marca 2020 r., od 1 października zajmujący stanowisko kierownika referatu, nie został dotychczas przeszkolony w objętym kontrolą zakresie.

(akta kontroli str. 165)

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęły dwie skargi dotyczące nieodpowiedniego stanu technicznego zarządzanych przez Wójta dróg gminnych (jedna w 2018 r. i jedna w 2019 r.). Skarga z 2018 r. dotyczyła niezgodnej z przepisami szerokości pobocza, zamontowania wysokich na około 30 cm, betonowych ograniczników przepustu w pasie drogowym i małej średnicy przepustów, co przy ulewnym deszczu i zamuleniu rowów powoduje, że woda wylewa się na drogę, niosąc muł i śmieci. Zbyt mała szerokość pobocza, zdaniem składającej skargę, była powodem powstania szkody (poszkodowana poślizgnęła się i złamała rękę). W wymienianej korespondencji, Wójt stwierdził, że na etapie przebudowy pobocze spełniało wymogi przepisów, natomiast po wystąpieniu ulewnego deszczu droga uległa zniszczeniu. Jak dodał, Gmina kilkakrotnie prowadziła na tym odcinku prace zabezpieczające. Ukształtowanie terenu uniemożliwia jednak wykonanie takich działań, które w 100% ochronią obszar przed działaniem zdarzenia atmosferycznego noszącego znamiona klęski żywiołowej. Zgłaszająca złożyła skargę na działanie Wójta do Rady Gminy. W dniu 28 czerwca 2018 r., podczas wizji lokalnej ustalono zakres prac niezbędnych do wykonania, a w dniu 7 lipca, podczas kolejnej wizji lokalnej potwierdzono ich wykonanie. Przy oberwanym wskutek nawalnego deszczu poboczu, zamontowano płytę betonową o dł. 2,5 m. Przestrzeń między krawędzią płyty a asfaltem zasypano kruszywem i ustabilizowano betonem. Zamontowane na przepuście murki czołowe prefabrykowane z betonu ścięto na długości około 70 cm pod skosem.

W skardze z 2019 r. składający żądał udrożnienia rowu odpływowego, montażu przepustu betonowego i przesunięcia pasa drogowego. Żądanie wykonania nowego przepustu nie mogło zostać zrealizowane z uwagi na definicję prac remontowych. Wójt poinformował, że wstawienie nowego przepustu wymaga pozwoleń i uzgodnień, co wydłużyłoby czas wykonania remontu drogi, której stan zagrażał bezpieczeństwu uczestników ruchu i wymagał natychmiastowej reakcji. Przedmiar robót obejmował odtworzenie trasy i punktów wysokościowych przy liniowych robotach ziemnych w terenie. Wykonawca na własny koszt wynajął uprawnionego geodetę, który na podstawie podkładów geodezyjnych wskazał firmie i Urzędowi pas drogowy do wykonania remontu. Skarga, uchwałą Rady Gminy uznana została za bezzasadną. Skarżącego pouczono, że ma możliwość wynajęcia na własny koszt uprawnionego geodety i dochodzenia swoich praw przed sądem.

(akta kontroli str. 241-243)

W kontrolowanym okresie, głównym źródłem z którego uzyskiwano środki finansowe na realizację zadań związanych z przebudową lub remontem dróg były dotacje z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. W latach 2016-2017 realizowano także inwestycje z wykorzystaniem

środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (wnioski złożono jeszcze przed okresem objętym kontrolą, tj. 7 grudnia 2015 r.).

Łączna kwota środków wydatkowanych w latach 2016-2020 (do 30 czerwca) na sfinansowanie przebudowy lub remontu gminnych dróg publicznych wyniosła 5236,6 tys. zł, z tego wkład własny – 1757,4 tys. zł, środki unijne – 446,9 tys. zł, dotacje z budżetu państwa – 3032,3 tys. zł. W poszczególnych latach objętych kontrolą wydatkowano następujące kwoty:

- w 2016 r. – 925 tys. zł ogółem, z tego 386,1 tys. stanowiło wkład własny Gminy, 235,2 tys. pochodziło ze środków z programu PROW, 303,6 tys. z dotacji z budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych;
- w 2017 r. – 2086,2 tys. zł, w tym 881,2 tys. ze środków własnych Gminy, 211,6 tys. zł ze środków unijnych, a 993,4 tys. zł – z dotacji z budżetu państwa;
- w 2018 r. – 1941,2 tys. zł, z tego 427,6 tys. stanowiły środki własne, a 1513,6 tys. zł pochodziło z dotacji na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych;
- w 2019 r. – 284,3 tys. zł, z tego 62,6 tys. zł stanowił wkład własny, a pozostała kwota pochodziła z dotacji z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 179-229)

W kontrolowanym okresie Wójt nie składał wniosków o dofinansowanie przebudowy lub rozbudowy dróg lokalnych ze środków unijnych. O środki na realizowane w kontrolowanym okresie inwestycje dofinansowane z PROW Wójt ubiegał się w 2015 r. Spośród pięciu złożonych w dniu 7 grudnia 2015 r. wniosków na łączną kwotę 2534,3 tys. zł, dofinansowanie uzyskały dwa projekty, w których łączna wnioskowana kwota pomocy wynosiła 731,7 tys. zł.

Wójt wyjaśnił, że pozyskane środki finansowe na realizację zadań związanych z budową, przebudową lub remontem nie były adekwatne do potrzeb Gminy, ale jednocześnie były możliwie najwyższe do uzyskania w stosunku do środków w budżecie, przeznaczonych na wkład własny na realizację tych zadań.

(akta kontroli str. 236)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku oględzin odcinka gminnej drogi publicznej 395019T stwierdzono braki w oznakowaniu pionowym, co było niezgodne z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu dla tego odcinka:
 - na odcinku km 0+000 brak znaku B-36 (zakaz zatrzymywania się),
 - na odcinku km 0+90 brak znaku D-1 (droga z pierwszeństwem przejazdu),
 - na odcinku km 0+120 brak znaku D-1 (droga z pierwszeństwem przejazdu).

(akta kontroli str. 92-136)

Wójt wyjaśnił, że brak znaku B-36 (zakaz zatrzymywania się) na drodze 195019T spowodowany jest notorycznym usuwaniem go przez mieszkańca zamieszkującego nieruchomość w ciągu przedmiotowej drogi. Brak pozostałych dwóch znaków jest niedopatrzeniem merytorycznego pracownika.

(akta kontroli str. 237)

2. Projekt organizacji ruchu dla drogi 395011T nie został przekazany Starościu Sandomierskiemu do zatwierdzenia. W konsekwencji, naniesione w projekcie znaki drogowe nie zostały umieszczone, co mogło wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Sporządzanie projektów organizacji ruchu i przedstawianie ich do zatwierdzenia należy do obowiązków zarządcy drogi, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b w zw. z ust. 2 rozporządzenia Ministra

Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁸. Stosownie do § 4 ust. 1 tego rozporządzenia, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Stwierdzono następujące braki w oznakowaniu pionowym i poziomym, w stosunku do projektowanej organizacji ruchu:

- słabo widoczne oznakowanie poziome przejścia dla pieszych na odcinkach km 0+ 400 i km 0+560,
- na odcinku km 0+020 brak znaku B-18 (*Zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 7t*),
- na odcinku km 0+180 brak znaku D-1 *Droga z pierwszeństwem przejazdu*,
- na odcinku km 0+200 brak znaku B-20 *Stop*,
- na odcinku km 0+210 brak znaku D-1 *Droga z pierwszeństwem przejazdu*,
- na odcinku km 0+370 brak znaku D-1 *Droga z pierwszeństwem przejazdu* i tabliczki T6-b,
- na odcinku km 0+400 brak znaku B-20 *Stop*,
- na odcinku km 0+480 brak znaku A-2 *Niebezpieczny zakręt w lewo*,
- na odcinku km 0+560 brak znaku B-20 *Stop*,
- na odcinku km 0+700 brak znaku B-20 *Stop*,
- na odcinku km 0+720 brak znaku D-1 *Droga z pierwszeństwem przejazdu* i tabliczki T6-b,
- na odcinku km 0+770 brak znaku A-1 *Niebezpieczny zakręt w prawo*.

(akta kontroli str. 92-136)

Wójt wyjaśnił, że z powodu niedopatrzenia projekt nie został przesłany do zatwierdzenia przez Starostę Sandomierskiego, a to przyczyniło się do pominięcia oznakowania przedmiotowej drogi. Jak dodał, słabo widoczne oznakowanie przejścia dla pieszych wynika z ograniczenia planowanych prac w związku z epidemią koronawirusa i braku środków w budżecie na tego typu zadania.

(akta kontroli str. 237)

3. Wójt nie zapewnił funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania drogami, o czym świadczą nieprowadzenie analizy ryzyka w całym okresie objętym kontrolą, nieustalenie rocznego planu pracy i sposobu wykonania poszczególnych zadań oraz nieprawidłowości stwierdzone podczas niniejszej kontroli.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób m.in. zgodny z prawem, efektywny i terminowy. Z art. 68 ust. 2 pkt 1, 2 i 7 wynika, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należało – stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy – do obowiązków Wójta.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Zgodnie z § 6 ust. 1 zarządzenia w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej, zarządzanie ryzykiem obejmuje określanie celów i monitorowanie realizacji zadań, identyfikację ryzyka, analizę ryzyka, reakcję na ryzyko i działania zaradcze. Z § 6 ust. 2 wynika, że Wójt, jako kierownik jednostki ustala roczny plan pracy w celu realizacji zadań statutowych, ponadto opracowuje sposób wykonania poszczególnych zadań.

(akta kontroli str. 162, 233)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że zarówno w ww. zarządzeniu, jak i karcie stanowiska pracy nie określono precyzyjnie elementów kontroli zarządczej, za które jest odpowiedzialna. W karcie jej stanowiska pracy znalazł się zapis przypisujący odpowiedzialność za nadzór nad kontrolą zarządczą.

(akta kontroli str. 240)

Wójt wyjaśnił, że powyższe spowodowane było niedopatrzaniem zapisów tego zarządzenia, wydanego przez poprzedniego Wójta Gminy oraz nieprecyzyjnością zawartych w nim zapisów. Ponadto wyjaśnił, że planowana jest aktualizacja zarządzenia, by w sposób jasny podzielić obowiązki i odpowiedzialność za prawidłowe i efektywne funkcjonowanie kontroli zarządczej oraz zmiany organizacyjne, poprzez zwiększenie zatrudnienia w referacie merytorycznym i usprawnienie jego pracy.

(akta kontroli str. 245)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie dysponował informacjami o liczbie wypadków lub kolizji, do których doszło na zarządzanych drogach. Dokonując wyboru zadań remontowych, utrzymaniowych i modernizacyjnych kierowano się stanem technicznym dróg. Poddana oględzinom nawierzchnia odcinków dwóch dróg gminnych była w dobrym stanie technicznym, choć wystąpiły braki w oznakowaniu pionowym tych dróg, a jeden z projektów organizacji ruchu nie został przekazany Staroście Sandomierskiemu do zatwierdzenia. Jakość materiałów używanych do realizacji jednego badanego zadania była akceptowana przez kierownika budowy i inspektora nadzoru działających w imieniu zarządcy drogi. Zadania w kontrolowanym okresie do 1 marca 2020 r. realizowali pracownicy posiadający doświadczenie zawodowe, choć z niekierunkowym wykształceniem. Głównym źródłem, z którego uzyskiwano środki finansowe na realizację zadań związanych z przebudową lub remontem dróg publicznych były dotacje z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. W latach 2016-2017 w mniejszym zakresie realizowano także inwestycje z wykorzystaniem środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Na powstanie stwierdzonych nieprawidłowości mogło mieć wpływ niezapewnienie przez Wójta funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Dokonanie wyceny 16 dróg gminnych i ujęcie ich w ewidencji księgowej.
2. Założenie ksiąg drogi dla gminnych dróg publicznych, książki obiektu mostowego oraz książki objazdu dróg, a także sporządzenie wykazu obiektów mostowych, tj. elementów ewidencji dróg określonych w § 9 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych.
3. Wystąpienie do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z wnioskiem o nadanie obiektowi mostowemu JNI.

4. Nadanie numerów ewidencyjnych przepustom.
5. Prowadzenie okresowych kontroli stanu technicznego dróg gminnych oraz obiektu mostowego, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 Prawa budowlanego.
6. Sporządzanie rzetelnych rocznych *Informacji o sieci dróg publicznych* i terminowe ich przekazywanie do GDDKiA.
7. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.
8. Uzupełnienie oznakowania pionowego na gminnej drodze publicznej nr 395019T.
9. Przekazanie projektu organizacji ruchu dla drogi gminnej 305011T Staroście Sandomierskiemu do zatwierdzenia oraz uzupełnienie oznakowania pionowego, zgodnie z zatwierdzonym projektem.
10. Zapewnienie funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej dotyczącej zarządzania i utrzymania gminnych dróg publicznych oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, 4 grudnia 2020 r.

Kontroler:

Marzena Baradziej
Specjalista kontroli państwowej

Marzena Baradziej
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor

Grzegorz Waleńdzik
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Grzegorz Waleńdzik
.....
podpis
Grzegorz Waleńdzik

