



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.009.02.2020

Pan  
Jacek Lato  
Wójt Gminy Nagłowice  
Urząd Gminy  
ul. Mikołaja Reja 9, 28-362 Nagłowice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Nagłowicach, ul. Mikołaja Reja 9, 28-362 Nagłowice (dalej: Urząd lub UG).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Lato, Wójt Gminy Nagłowice od 4 listopada 2018 r. (dalej: Wójt). W okresie od 30 listopada 2014 r. do 3 listopada 2018 r. Wójtem była Monika Bolewska (dalej: była Wójt). <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 3, 4)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	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 <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Jerzy Stachowiak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKI/74/2020 z 30 września 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Wszystkie 17 dróg gminnych posiadało założone oddzielnie książki drogi. Prowadzony był dziennik objazdu dróg wg wzoru określonego w rozporządzeniu 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<sup>3</sup>. Aktualizacja ewidencji prowadzona była na bieżąco, za wyjątkiem trzech tabel w książkach drogi (nr 5, 8 i 10), których nie wypełniono.

Wójt będąc zarządcą dróg gminnych nie ustalił numerów ewidencyjnych wszystkich 17 zarządzanych dróg.

W badanym okresie nie były prowadzone kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>4</sup>. Prowadzono natomiast kontrole wynikające z art. 62 ust. 1

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

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

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582 (dalej rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg).

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm. (dalej: ustawa o drogach).

pkt 1a oraz pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>5</sup>, tj. okresowe kontrole co najmniej raz w roku i co najmniej raz na pięć lat. Kontrole te prowadzono terminowo.

W badanym okresie na drogach gminnych nie dokonywano pomiarów natężenia ruchu drogowego, a także nie sporządzano informacji o sieci dróg publicznych i nie przekazywano ich do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad<sup>6</sup>.

Wójt nie opracował planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów mostowych. Powyższe spowodowane było m.in. brakiem środków finansowych.

Wójt zapewnił utrzymanie dróg we właściwym stanie technicznym. W protokołach kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich stan nawierzchni określano jako dobry lub zadowolający. Oględziny przeprowadzone na wybranych odcinkach dwóch dróg gminnych potwierdziły ten fakt. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły jedynie ograniczonej widoczności lub stanu technicznego ośmiu znaków.

Nie zostały opracowane i wdrożone pisemne procedury dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami (w tym: przeprowadzania kontroli okresowych, prowadzenia i aktualizowania dokumentacji ewidencyjnej, jakości wykonanych robót na drogach, zgodności oznakowania, sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu).

Wójt podejmował skuteczne działania w zakresie pozyskiwania środków finansowych na zadania związane z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg. W kontrolowanym okresie złożonych zostało 10 wniosków o dofinansowanie zadań drogowych, z których wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Działania podejmowane w celu ustalania stanu technicznego dróg samorządowych**

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2020 (30 czerwca) w zarządzie Wójta gminy Nagłowice znajdowały się drogi gminne o następującej odpowiednio: długości, powierzchni i wartości, według stanu na:

- 31 grudnia 2016 r. – 41,700 km, 313,470 tys. m<sup>2</sup>, 6164,1 tys. zł;
- 31 grudnia 2017 r. – 44,200 km<sup>8</sup>, 334,040 tys. m<sup>2</sup>, 6319,8 tys. zł;
- 31 grudnia 2018 r. – 44,200 km, 334,040 tys. m<sup>2</sup>, 7764,5 tys. zł;
- 31 grudnia 2019 r. – 44,200 km, 334,040 tys. m<sup>2</sup>, 7764,5 tys. zł;
- 30 czerwca 2020 r. – 44,200 km, 334,040 tys. m<sup>2</sup>, 7764,5 tys. zł.

Na drogach gminnych nie występują mosty, wiadukty, przepusty, a także skrzyżowania z przejazdami kolejowymi.

(akta kontroli str. 76)

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

<sup>6</sup> Dalej: GDDKiA.

<sup>7</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Przyrost długości dróg wynika ze zmiany kwalifikacji części dwóch dróg wewnętrznych na drogi gminne.

Stan liczbowy i wartościowy środków trwałych obejmujących publiczne drogi gminne został potwierdzony w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej metodą porównania danych w ewidencji – z dokumentacją, zgodnie z zarządzeniem nr 93/2015 Wójta z 7 grudnia 2015 r. w sprawie zasad przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji w Urzędzie Gminy Nagłowice.

Zarządzane drogi zostały ujęte w ewidencji środków trwałych w grupach:

- grupa „0”<sup>9</sup> – Grunty, podgrupa „04” – Tereny komunikacyjne, rodzaj „040” – Drogi;
- grupa „2” – Obiekty inżynierii lądowej i wodnej, podgrupa „22” – Infrastruktura transportu, rodzaj „220” – Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe, tj. zgodnie z klasyfikacją określoną w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych<sup>10</sup>.

Wartość dróg obejmowała wartość nawierzchni wraz z podbudową, pobocza, całość wartości robót wraz z dokumentacją techniczną. Do wartości dróg nie włączono wartości oświetlenia, które ujęto odrębnie, tj. w grupie „2” – Obiekty inżynierii lądowej i wodnej, podgrupa „21” – Rurociągi, linie telekomunikacyjne i elektroenergetyczne, rodzaj „211” – Rurociągi sieci rozdzielnej oraz linie telekomunikacyjne i elektroenergetyczne, rozdzielnie;

W ewidencji środków trwałych wartość dróg wraz z gruntami ujęto dla następujących czterech dróg:

- Zdanowice-Nowa Wieś (za lata 2016-2020),
- Nagłowice-Rejowiec (za lata 2016-2020),
- Chycza-Brzóstki (za lata 2018-2020),
- Trzciniec-Nowa Wieś (za lata 2016-2020).

W przypadku pozostałych 13 dróg gminnych wyceny dokonano bez uwzględnienia wartości gruntów, na których znajdują się te drogi.

(akta kontroli str. 69-73, 544)

Skarbnik Gminy – Małgorzata Smerdzińska wyjaśniła, że *pozostała część gruntów pod drogami gminnymi z uwagi na nieuregulowany stan prawny nie została objęta wyceną. Powyższe grunty stanowią własność Skarbu Państwa, w związku z tym ich wartość nie została ujęta w ewidencji środków trwałych.*

(akta kontroli str. 75)

Pod drogami gminnymi znajdują się grunty o powierzchni całkowitej 334,0 tys. m<sup>2</sup> (94 działki), z tego: grunty o uregulowanym stanie prawnym 10,0 tys. m<sup>2</sup> (40 działek) oraz grunty o nieuregulowanym stanie prawnym 324,0 tys. m<sup>2</sup> (54 działki). Łączna długość dróg gminnych wynosiła 44,200 km, z tego długość dróg znajdujących się na gruntach o uregulowanym stanie prawnym wynosiła 1,190 km, natomiast o nieuregulowanym stanie prawnym 43,010 km.

(akta kontroli str. 76, 543)

Odpowiadając na pytanie, czy podejmowano próby uregulowania stanu prawnego ww. gruntów pod drogami gminnymi Wójt oraz była Wójt wyjaśnili, że: *w miarę posiadanych w budżecie środków finansowych corocznie dokonuje się aktualizacji wartości gruntów pod drogami. Ustalenie wartości gruntów wiąże się z nakładami pieniężnymi oraz występującymi trudnościami związanymi z nadaniem tytułu własności. Corocznie w budżecie gminy zabezpieczane są środki przeznaczone na nabycie praw własności do gruntu lecz z różnych nieprzewidzianych utrudnień i przeszkód oraz z uwagi na długo toczące się postępowania, które wymagają*

<sup>9</sup> Dotyczy czterech dróg gminnych, których wartość określono wraz z wartością gruntów znajdujących się pod nimi.

<sup>10</sup> Dz. U. poz. 1864.

często wydania decyzji administracyjnych nie dochodzi do skutku. I tak na przełomie lat 2015-2020 z budżetu gminy wydatkowano środki na:

- wykup gruntu pod drogę w miejscowości Nowa Wieś na kwotę 4970,40 zł (2016 r.);
- wykup gruntu pod drogę w miejscowości Chycza-Brzóstki na kwotę 4253,24 zł (2017 r.);
- wykup gruntu pod oczyszczalnię ścieków w miejscowości Nagłowice kwotę 13 336,46 zł (2018 r.);
- wykup gruntu pod drogę gminną wewnętrzną kategorii D w miejscowości Cierno-Żabieniec kwotę 5034,68 zł (2019 r. i 2020 r.).

Starania te pokazują, że gmina corocznie planuje i wydatkuje środki celem uregulowania stanu prawnego. W wielu przypadkach są to działki pozostawiane we władaniu Skarbu Państwa i w takim przypadku nie przysługuje Skarbowi Państwa ani gminie prawo własności do nabycia nieruchomości pod pas drogi publicznej. W latach 2017-2018 r. trwała procedura uregulowania stanu prawnego co do drogi gminnej Trzciniec-Nowa Wieś nr 351005T, gdzie decyzjami Wojewody Świętokrzyskiego wywłaszczone zostały działki pod tę drogę. Na podstawie tych dokumentów ujęto wartość gruntów w ewidencji środków trwałych. Ważne dla nas są uregulowania stanu prawnego dotyczące własności gruntów pod drogami, ale wycena wszystkich wartości gruntów w jednym roku budżetowym stanowiłaby duże wydatkowanie, dlatego realizujemy to zadanie sukcesywnie. Podkreślić należy, że Gmina Nagłowice jest jedną z mniejszych gmin w województwie świętokrzyskim, gdzie realizowane są również inne rozpoczęte już inwestycje (infrastruktury: wodociągowej, oświetlenia, kanalizacyjnej i budowa sali gimnastycznej). Na te zadania mamy już podpisane umowy związane z dofinansowaniem tych inwestycji ze środków Unii Europejskiej, a budżet gminy jest niewielki bo jesteśmy gminą typowo rolniczą i mamy małe dochody własne.

(akta kontroli str. 175, 539)

1.2. W latach 2016-2018 zrealizowano wydatki finansowe na przebudowę, rozbudowę i remonty dróg gminnych w łącznej kwocie 2286,3 tys. zł<sup>11</sup>, z tego na: przebudowę i rozbudowę dróg o długości 6,992 km i remont dróg o długości 3,380 km.

W poszczególnych latach wydatki finansowe na powyższe cele przedstawiały się następująco, według stanu na 31 grudnia:

- 2016 r. kwotę 694,3 tys. zł wydatkowano na przebudowę i rozbudowę 1,200 km dróg oraz na remont 3,380 km;
- 2017 r. kwotę 155,6 tys. zł wydatkowano na przebudowę i rozbudowę 0,660 km dróg;
- 2018 r. kwotę 1436,4 tys. zł wydatkowano na przebudowę i rozbudowę 5,132 km dróg;

W latach 2019-2020 (30 czerwca) nie wydatkowano środków na powyższe cele.

(akta kontroli str. 77)

1.3. Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto ewidencją trzech dróg, w tym drogi najdłuższej, najkrótszej oraz wybranej wg osądu kontrolera. Powyższego doboru dokonano spośród 17 publicznych dróg gminnych (wszystkich) o łącznej długości 44,200 km.

(akta kontroli str. 67)

W wyniku powyższego badania kontrolnego ustalono, że drogi o numerach:

- a) 351009T Rejowiec – Nagłowice o długości 3,1 km;

---

<sup>11</sup> Bez wykupu gruntów.

- b) 351010T Zdanowice – Nowa Wieś o długości 3,8 km;
- c) 351017T w miejscowości Deszno o długości 0,4 km,
  - posiadały założone oddzielnie książki drogi wg wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg z wypełnionymi obligatoryjnie tabelami, poza tabelami nr 5, 8 i 10, których nie wypełniono;
  - wpisów do książek drogi dokonywały osoby upoważnione;
  - posiadały dziennik objazdu wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg;
  - na drogach nie było obiektów mostowych i przepustów;
  - ewidencja dróg prowadzona była w formie pisemnej;
  - aktualizacja ewidencji prowadzona była na bieżąco, za wyjątkiem tabeli 5 – *Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi*, tabeli 8 *Szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi* (dotyczy dróg 351009T i 351010T) oraz tabeli 10 *Wyposażenie techniczne odcinka drogi*, których nie wypełniano.

(akta kontroli str. 183-413)

Wójt wyjaśnił, że: *Powodem, dla którego nie zostały w dokumentacji trzech dróg gminnych: Nr 351009T Rejowiec-Nagłowice, Nr 351010 T Zdanowice-Nowa Wieś oraz Nr 351017T w miejscowości Deszno wypełnione kompletnie tabele, a mianowicie tabela 5 oraz tabela 10 i tabela 8, było nieumyślne przeoczenie pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie wpisów w książkach dróg.*

(akta kontroli str. 419)

1.4. Wszystkim 17 drogom nadane zostały numery zgodnie z wymogiem określonym w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. W okresie objętym kontrolą nie zachodziły przesłanki do wnioskowania przez Wójta do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o dokonanie aktualizacji, o której mowa w § 18 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

Zarządca drogi nie ustalił natomiast numerów ewidencyjnych zarządzanych dróg na podstawie § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 414)

Wójt i była Wójt wyjaśnili, że: *nie została nadana numeracja ewidencyjna dla dróg gminnych na terenie gminy Nagłowice (...), a wynikało to z przeoczenia przez pracowników merytorycznych, którzy prowadzą sprawy związane nie tylko z drogami, ale również sprawy dotyczące wielu inwestycji gminnych (...) oraz uczestniczą we wszystkich odbiorach robót budowlanych. Prowadzą również sprawy dotyczące wszystkich postępowań przetargowych na terenie gminy Nagłowice. (...) dlatego też zostało to przeoczone.*

(akta kontroli str. 419, 539)

1.5. Zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, do zadań zarządcy drogi należy przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. W badanym okresie kontrole takie nie były prowadzone, jak również nie ustalono i nie wdrożono procedury zapewniającej bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 180)

Wójt wyjaśnił, że: *pracownicy merytoryczni prowadzili takie kontrole w terenie przy okazji każdego przejazdu drogami gminnymi, nawet jadąc w innych sprawach na teren gminy, zwracali uwagę w szczególności na stan techniczny nawierzchni dróg*

*z uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i przyjęto zwyczajowo, że zdawali relacje ustne na wspólnych naradach. Następnie wszelkie usterki, które wymagały prac konserwacyjnych lub naprawczych były eliminowane przez gminę w ramach posiadanych środków na bieżące utrzymanie dróg gminnych. Jednak pracownicy nie stosowali zasady sporządzania z tych kontroli protokołów.*

(akta kontroli str. 419)

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy Prawo budowlane, co najmniej raz w roku kontrolą należy objąć wszystkie elementy dróg narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujące podczas ich użytkowania.

Zgodnie art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, co najmniej raz na 5 lat użytkowania drogi należy sprawdzić jej stan techniczny, przydatność do dalszego użytkowania, estetykę oraz jej otoczenie.

Badanie kontrolne trzech wybranych dróg gminnych wykazało, że w każdym roku badanego okresu przeprowadzono kontrolę wynikającą z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy Prawo budowlane, przy czym drogi 351009T i 351010T poddano takiej kontroli w trakcie trwania kontroli NIK – tj. w dniu 19 października 2020 r. Uprzednio drogi te poddano takiej kontroli w dniu 30 września 2019 r.

(akta kontroli str. 181)

*Wójt wyjaśnił, że: nieprzeprowadzenie dotychczas rocznych kontroli w 2020 r. na drogach gminnych nr 351009T i 351010T spowodowane było zaistniałą sytuacją epidemiczną panującą w kraju w związku z wirusem Sars Covid 19. Obawa o możliwość zarażenia się wirusem wpłynęła na przekroczenie tego terminu.*

(akta kontroli str. 419)

W badanym okresie przeprowadzono po jednej kontroli wynikającej z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (co najmniej raz na 5 lat) na drogach 351009T i 351010T. Droga 351017T została przebudowana w 2018 r. i nie podlegała ww. obowiązkowi kontroli.

(akta kontroli str. 182)

Zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego kontrole te przeprowadzały osoby do tego uprawnione.

(akta kontroli str. 181, 182, 424, 427, 430)

1.6. Zgodnie z art. 20 pkt 15 do ustawy o drogach publicznych obowiązków zarządcy drogi należy dokonywanie okresowych pomiarów natężenia ruchu drogowego. W badanym okresie takich pomiarów nie dokonywano.

(akta kontroli str. 415)

Wójt oraz była Wójt wyjaśnili, że: *nie dokonywano pomiarów okresowych ruchu drogowego na drogach gminnych, gdyż:*

- *gmina nie posiadała wolnych środków finansowych, aby zlecić firmie zewnętrznej przeprowadzenia takich pomiarów;*
- *pracownicy Urzędu odpowiedzialni min. za drogownictwo w swoim zakresie obowiązków poza drogami mają także inne zadania. Zakres obowiązków pracowników jest szeroki i nie dysponują oni na tyle wolnym czasem, aby móc dokonywać okresowych pomiarów ruchu drogowego;*
- *drogi gminne znajdujące się na terenie naszej gminy są to głównie drogi, na których odbywa się ruch lokalny, głównie mieszkańców danej miejscowości, nie są to drogi "przelotowe", na których ruch pojazdów samochodowych byłby nasilony;*

- część dróg gminnych posiada nawierzchnie gruntową lub też przebiega przez tereny lasów i ruch na tych odcinkach dróg jest znikomy.

(akta kontroli str. 419, 420, 540)

1.7. 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 promach<sup>12</sup>, m.in. zarządcy dróg w granicach miast na prawach powiatu, inni zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych sporządzają informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego. Pracownicy Urzędu nie sporządzali takich informacji.

(akta kontroli str. 468)

Wójt oraz była Wójt wyjaśnili, że: *informacja dotycząca danych o sieci dróg publicznych nie była przekazywana Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, gdyż wynikało to z przeoczenia pracowników merytorycznych.*

(akta kontroli str. 420, 540)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W trakcie kontroli poddano oględzinom dokumentację trzech dróg gminnych o numerach: 351009T Rejowiec-Nagłowice, 351010T Zdanowice-Nowa Wieś oraz 351017T w miejscowości Deszno. Kontrola wykazała, że książki drogi prowadzone dla ww. dróg są niekompletne, tj. nie zostały wypełnione tabele: tabela 5 – *Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi*, tabela 8 *Szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi* (dotyczy dróg 351009T i 351010T), tabela 10 *Wyposażenie techniczne odcinka drogi*.

(akta kontroli str. 218-223, 234-241, 246-249, 290-294, 305-312, 317-320, 362-366, 392-395)

Wójt tłumaczył brak stosownych zapisów w książkach drogi przeoczeniem pracownika odpowiedzialnego za dokonywanie wpisów w książkach dróg.

(akta kontroli str. 419)

Brak danych w powyższych tabelach świadczy o nierzetelnym prowadzeniu książek drogi.

2. Wbrew § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg zarządca dróg gminnych nie ustalił numerów ewidencyjnych dla żadnej z 17 zarządzanych dróg.

(akta kontroli str. 414)

Wójt oraz była Wójt tłumaczyli brak numerów ewidencyjnych dróg gminnych przeoczeniem pracowników merytorycznych, którzy wykonują wiele innych zadań związanych z funkcjonowaniem gminy.

(akta kontroli str. 418, 419, 539)

3. Wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 2 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji w gminie nie sporządzano informacji dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i nie przekazywano ich GDDiKA.

(akta kontroli str. 468)

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 583 (dalej: rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji).

Wójt i była Wójt tłumaczyli powyższy fakt przeoczeniem pracowników Urzędu.  
(akta kontroli str. 420, 540)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Badanie kontrolne ewidencji trzech dróg gminnych wykazało, że posiadały one założone oddzielnie książki drogi i dzienniki objazdu wg wzoru określonego rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg. Aktualizacja ewidencji prowadzona była na bieżąco, za wyjątkiem trzech tabel, których nie wypełniono.

Wójt będąc zarządcą drogi nie ustalił numerów ewidencyjnych dla wszystkich 17 zarządzanych dróg.

W badanym okresie nie były prowadzone kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Prowadzono natomiast kontrole wynikające z art. 62 ust. 1 pkt 1a i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tj. okresowe kontrole co najmniej raz w roku i co najmniej raz na pięć lat.

Na drogach gminnych nie dokonywano pomiarów natężenia ruchu drogowego, a także nie sporządzano informacji o sieci dróg publicznych i nie przekazywano ich do GDDKiA.

**OBSZAR**

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Wbrew obowiązкови określoneму w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach Wójt nie opracował planu rozwoju sieci drogowej obejmującego okres objęty kontrolą.  
(akta kontroli str. 415)

Wójt oraz była Wójt wyjaśnili, że: *Gmina Nagłowice nie posiada opracowanego projektu planu rozwoju sieci drogowej, natomiast posiada Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Nagłowice zatwierdzony uchwałą nr LI11/295/2006 Rady Gminy Nagłowice z dnia 26 października 2006 r. ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego nr 311 w dniu 18 grudnia 2006 r. W planie tym zostały określone i uwzględnione zasady dotyczące budowy i przebudowy dróg poszczególnych kategorii.*

*Przyczyną nieopracowania planów rozwoju sieci drogowej była konieczność sporządzenia wielu innych niż wymienionych strategicznych dokumentów niezbędnych dla gminy przy ubieganiu się o dofinansowania inwestycji gminnych między innymi również o dofinansowanie przebudowy dróg gminnych ze środków Unii Europejskiej oraz ze środków krajowych.*

*Dokumentami tymi są:*

- Strategia Rozwoju Gminy Nagłowice na lata 2014-2022,*
- Program Rozwoju Lokalnego Gminy Nagłowice,*
- Program Rewitalizacji Gminy Nagłowice na lata 2016-2023,*
- Plan Gospodarki Niskoemisyjnej Gminy Nagłowice.*

*Opracowanie ww. dokumentów wiązało się z poniesieniem dużych nakładów finansowych przez gminę, dlatego też plan rozwoju sieci drogowej nie został jeszcze opracowany.*

(akta kontroli str. 470, 540, 541)

2.2. Wójt nie opracowywał obejmujących okres objęty kontrolą planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów mostowych wymaganych art. 20 pkt 2 ustawy o drogach.

(akta kontroli str. 415)

Wójt oraz była Wójt wyjaśnili, że: *Gmina Nagłowice nie posiada opracowanych projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich ze względu na brak środków*

finansowych. Obecnie strategicznym dokumentem dla gminy jest Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Nagłowice obejmująca okres do 2030 roku uwzględniająca również wydatki majątkowe związane z realizacją wieloletnich przedsięwzięć związanych również z budową czy przebudową dróg gminnych. Również co roku, planując budżet na rok następny planowane są różnego rodzaju koszty związane z przebudową remontem, utrzymaniem i ochroną dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

(akta kontroli str. 471, 541)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Wójt jako zarządca dróg gminnych nie opracował planu rozwoju sieci drogowej stosownie do wymogu określonego w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach.

(akta kontroli str. 415)

Wójt i była Wójt wyjaśnili, że przyczyną nieopracowania planów rozwoju sieci drogowej była konieczność sporządzenia innych strategicznych dokumentów niezbędnych dla gminy przy ubieganiu się o dofinansowania inwestycji gminnych między innymi również o dofinansowanie przebudowy dróg gminnych ze środków Unii Europejskiej oraz ze środków krajowych. (...) Opracowanie ww. dokumentów wiązało się z poniesieniem dużych nakładów finansowych przez gminę, dlatego też plan rozwoju sieci drogowej nie został jeszcze opracowany.

(akta kontroli str. 470)

2. Wójt nie sporządził w kontrolowanym okresie planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich stosownie do wymogu określonego w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach.

(akta kontroli str. 415)

Wójt oraz była Wójt tłumaczyli niesporządzenie planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich brakiem środków finansowych.

(akta kontroli str. 471, 541)

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt nie opracował zgodnie z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach, planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów mostowych. Powyższe spowodowane było m.in. brakiem środków finansowych.

Zdaniem NIK należy podjąć niezwłoczne działania mające na celu uzupełnienie dokumentacji dróg w ww. zakresie.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Wójt nie dysponował informacjami o liczbie wypadków i kolizji, do jakich doszło na zarządzanych przez niego drogach. Z informacji uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK w Komendzie Powiatowej Policji w Jędrzejowie wynika, że w latach 2016-2020 (do 30 czerwca) na drogach zarządzanych przez Wójta Gminy Nagłowice miało miejsce pięć wypadków, w tym jeden ze skutkiem śmiertelnym, rannych zostało cztery osoby. W okresie tym odnotowano również dwie kolizje.

W 2016 i 2017 r. nie wystąpiły wypadki ani kolizje na drogach gminnych. W pozostałych latach objętych kontrolą liczba wypadków i kolizji wynosiła:

- w 2018 r. – jeden wypadek, jedna ofiara śmiertelna, brak rannych oraz kolizji;
- w 2019 r. – dwa wypadki, bez ofiar śmiertelnych, dwóch rannych oraz dwie kolizje;
- w 2020 r. (do 30 czerwca) – dwa wypadki, bez ofiar śmiertelnych, dwóch rannych oraz bez kolizji.

(akta kontroli str. 475)

W badanym okresie zarówno Wójt, jak również instytucje ubezpieczeniowe nie dokonywali wypłat odszkodowań z tytułu zdarzeń, jakie mogłyby wystąpić na drogach gminnych z tytułu nieprawidłowego stanu technicznego dróg. Nie korzystano z przygotowanych przez ministra właściwego do spraw transportu opracowań w trybie art. 17 ust. 3 ustawy o drogach.

(akta kontroli str. 472)

3.2. Szczegółowe badanie kontrolne trzech wybranych dróg powiatowych wymienionych w wystąpieniu pokontrolnym pkt 1.3., dotyczące realizacji zaleceń z kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich wykazało, że:

- dla drogi nr 351009T
  - a) w protokole pięcioletniej przeprowadzonej 29 listopada 2016 r. zalecono *systematycznie likwidować postępujące wysadziny na miarę posiadanych środków przez gminę;*
  - b) w każdym protokole kontroli prowadzonej co najmniej raz w roku stwierdzano, że nawierzchnia jest w stanie dobrym (lub zadowalającym), przy czym *występują lokalne wysadziny nawierzchni bitumicznej spowodowane podnoszeniem nawierzchni przez korzenie drzew. Zalecono likwidować postępujące wysadziny na miarę posiadanych środków przez gminę;*
- dla drogi nr 351010T
  - a) w protokole pięcioletniej przeprowadzonej 29 listopada 2016 r. stan drogi określono jako dobry i nie wydano zaleceń;
  - b) w protokołach kontroli z 18 października 2018 r., 30 września 2019 r. i 19 października 2020 r. stwierdzono miejscowe spękania nawierzchni *niemające wpływu na bezpieczeństwo ruchu*, a stan drogi określono jako zadowalający.
- dla drogi nr 351017T we wszystkich badanych latach w protokołach kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a stan drogi określono jako dobry.

Zalecenia wynikające z przeglądów dróg były realizowane. Oględziny dróg nr 351009T i 351010T wykazały, że stan ich nawierzchni jest dobry.

(akta kontroli str. 83, 86, 421-467)

Wójt wyjaśnił, że *przy planowaniu zadań związanych z przebudową i remontami dróg gminnych (...) kierowaliśmy się przede wszystkim spostrzeżeniami wynikającymi z protokołów kontroli okresowych w celu wyeliminowania złego stanu technicznego nawierzchni dróg.*

(akta kontroli str. 600)

3.3. W toku czynności kontrolnych przeprowadzono oględziny dwóch dróg gminnych o numerach: 351009T relacji: Rejowiec-Nagłowice oraz drogi 351010T (Zdanowice-Nowa Wieś).

W wyniku oględzin ustalono, że:

- obie drogi posiadały zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu;
- oznakowania pionowe dróg znajdowały się w miejscach wyznaczonych, były w dobrym stanie technicznym, poza pięcioma znakami na drodze 351009T i jednym znakiem na drodze 351010T, które były zanieczyszczone i dwoma znakami na drodze na drodze 351010T, które były pochylone (nieprostopaśle do podłoża);

- nie wystąpiły przypadki zagęszczenia znaków powodujące ich nieczytelność;
- na odcinkach dróg poddanych oględzinom nie wystąpiły chodniki, nie były wyznaczone zatoki i miejsca postojowe, stan poboczy był w stanie zadowalającym;
- zieleń wzdłuż dróg nie ograniczała widoczności oznakowania pionowego, poza dwoma znakami na drodze 351009T i trzema znakami na drodze 351010T;
- w pasach drogowych nie umieszczono reklam;
- przy drodze nr 0678T umieszczony był dodatkowo trzy znaki, który nie były ujęte w projekcie stałej organizacji ruchu na tej drodze;
- nawierzchnie dróg były w stanie dobrym<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 80-87, 121, 142, 148)

Wójt wyjaśnił m.in., że: (...) odcinek drogi, na którym wskazane oznakowanie zostało zasłonięte przebiega przez tereny leśne. Panujące tam warunki atmosferyczne sprzyjają szybkiemu wzrostowi roślinności. (...) przyczyną takiego stanu oznakowania były ostatnimi czasy intensywne opady deszczu oraz błoto pryskające spod kół samochodów. Znaki pochylone - najprawdopodobniej przyczyną takiego stanu rzeczy było naruszenie stabilności znaku przez osoby postronne. Nieujęcie w projekcie stałej organizacji ruchu dla drogi 351010T trzech znaków, które faktycznie na drodze się znajdują - wyjaśniam, że znak D-2 został ustawiony przez Zarządcę drogi wyższej kategorii, tj. przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad w Kielcach, gdyż droga gminna Nr 351010T łączy się z drogą krajową Nr 78. Usytuowanie znaków D-15 (przystanek autobusowy) wynikało z próśb mieszkańców oraz przewoźnika transportu publicznego. (...) zlecone zostało już opracowanie aktualizacji stałej organizacji ruchu dla przedmiotowej drogi, w której to uwzględnione zostanie dodatkowe oznakowanie pionowe.

(akta kontroli str. 174, 175)

3.4. W badanym okresie nie sporządzano planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. W związku z powyższym nie było możliwe objęcie badaniem kontrolnym sposobu wydatkowania środków na opracowanie tych planów zgodnie z zasadami efektywnego gospodarowania.

(akta kontroli str. 415)

3.5. Szczegółowe badanie kontrolne w zakresie zapewnienia zgodności wykonywanych robót i stosowanych materiałów budowlanych ze specyfikacją techniczną przeprowadzono na zadaniu o największym zakresie rzeczowym, tj. polegającym na przebudowie drogi nr 351017T o długości 414 m w miejscowości Deszno. Na realizację powyższego zadania opracowano:

- operat kolaudacyjny, który zawierał m.in: kosztorys powykonawczy, księgę obmiaru robót, sprawozdania techniczne, wyniki pomiarów kontrolnych i przedmiar robót;
- atesty materiałowe;
- sprawozdania z badań zagęszczenia podbudowy tłuczniowej;
- operat laboratoryjny obejmujący m.in. badania mieszanki mineralno-asfaltowej i raporty z badań próbek pobranych podczas układania mieszanki.

<sup>13</sup> Ocena stanu nawierzchni według czterostopniowej skali: klasa A – stan dobry: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie dobrym (nawierzchnie nowe lub przebudowane); klasa B – stan zadowalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie zadowalającym (nawierzchnie nowe, odnowione, dopuszczalne występowanie sporadycznych uszkodzeń, nawierzchnie niewymagające zabiegów); klasa C – stan niezadowalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie niezadowalającym (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).

Jakość materiałów użytych do realizacji zadania była akceptowana przez kierownika budowy i inspektora nadzoru działających w imieniu zarządcy drogi. Całość robót odebrano komisyjnie w dniu 19 kwietnia 2018 r. W protokole odbioru stwierdzono zgodność wykonania robót z dokumentacją.

(akta kontroli str. 476-531)

3.6. W okresie objętym kontrolą sprawami z zakresu zarządzania drogami zajmowały się dwie osoby posiadające wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa ogólnego. Zgodnie z § 9 regulaminu organizacyjnego<sup>14</sup> w strukturze Urzędu wyodrębniono m.in. stanowisko ds. zamówień publicznych i drogownictwa (jedna osoba) oraz stanowisko ds. inwestycji i drogownictwa (jedna osoba). W § 21 pkt 2 i pkt 3 regulaminu organizacyjnego określono, że do zadań realizowanych przez osoby zatrudnione na ww. stanowiskach należy m.in.:

- opracowanie rocznych i wieloletnich planów inwestycyjnych w zakresie rzeczowym i finansowym;
- prowadzenie spraw w zakresie realizacji inwestycji i remontów;
- prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem drogami gminnymi i oświetleniem ulicznym;
- prowadzenie całości spraw związanych z drogownictwem.

Zgodnie z § 21 regulaminu organizacyjnego podległość służbową stanowisk pracy określa schemat organizacyjny Urzędu stanowiący załącznik nr 3 do regulaminu, z którego wynika, że obydwa stanowiska podlegają bezpośrednio Wójtowi. Zakresy czynności pracowników zatrudnionych na ww. stanowiskach są zgodne z zapisami regulaminu organizacyjnego. Biorąc pod uwagę długość dróg gminnych (44,200 km) w stosunku do wielkości zatrudnienia (dwie osoby), na jednego pracownika przypadało 22,100 km dróg zarządzanych przez Wójta.

(akta kontroli str. 8, 17, 18, 19, 28, 29, 30, 35, 36, 76)

Zgodnie z § 10 ust. 1 *Procedur kontroli zarządczej w gminie Nagłowice i Urzędzie Gminy w Nagłowicach* stanowiących załącznik do zarządzenia nr 39/2016 Wójta Gminy Nagłowice z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia instrukcji kontroli zarządczej w gminie Nagłowice i Urzędzie Gminy w Nagłowicach „procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne kierownictwa (...) stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej Urzędu w zakresie realizacji celów i zadań”.

W badanym okresie nie zostały opracowane i wdrożone pisemne procedury dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami (w tym: przeprowadzania kontroli okresowych, prowadzenia i aktualizowania dokumentacji ewidencyjnej, jakości wykonanych robót na drogach, zgodności oznakowania, sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu).

(akta kontroli str. 45)

Wójt oraz była Wójt wyjaśnili, że: *pisemne procedury dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami nie zostały opracowane ze względu na braki kadrowe w Urzędzie oraz ograniczone środki finansowe związane ze stanem zadłużenia Gminy Nagłowice.*

Wyjaśniając, czy wypracowano praktyki dotyczące sposobu realizacji zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami Wójt oraz była Wójt podali m.in., że:

- *prowadzona jest okresowa kontrola stanu technicznego dróg gminnych;*

---

<sup>14</sup> Regulamin organizacyjny nadano zarządzeniem Wójta nr 91/2016 z 14 września 2016 r. Uprzednio obowiązywał regulamin organizacyjny nadany zarządzeniem Wójta nr 34/2014 z 31 maja 2014 r.

- prowadzona jest i na bieżąco aktualizowana dokumentacja ewidencji dróg gminnych);
- jakość wykonywanych robót na drogach gminnych jest odzwierciedlona w sporządzonych protokołach odbioru przebudowy i remontów dróg;
- oznakowanie na drogach gminnych w miarę posiadanych środków finansowych jest realizowane zgodnie z opracowanymi projektami organizacji ruchu;
- prowadzona jest bieżąca kontrola stanu nawierzchni dróg i poboczy oraz wykonywanie napraw bieżących powstałych ubytków nawierzchni i poboczy (uwagi dotyczące stanu dróg zgłaszane są również na bieżąco przez radnych i sołtysów poszczególnych miejscowości);
- prowadzone jest wykaszanie poboczy (...) oraz wycinanie krzewów i gałęzi;
- prowadzona jest kontrola stanu oznakowania dróg i usuwanie stwierdzonych nieprawidłowości;
- prowadzony jest również monitoring dróg po nawałnych deszczach i zgłaszanie uszkodzonych dróg do wojewody świętokrzyskiego, a także zimowe utrzymanie dróg.

(akta kontroli str. 64, 65, 538)

Prawidłowość zastosowania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych na drogach gminnych była przedmiotem lustracji dokonywanych przez pracowników Starostwa Powiatowego w Jędrzejowie, przy udziale przedstawicieli Komendy Powiatowej Policji w Jędrzejowie, Zarządu Dróg Powiatowych w Jędrzejowie oraz pracowników Urzędu. W badanym okresie przeprowadzono dziewięć takich lustracji w dniach: 23 marca i 13 września 2016 r., 21 lutego i 30 sierpnia 2017 r., 30 stycznia i 17 września 2018 r., 26 lutego i 30 lipca 2019 r. oraz 30 stycznia 2020 r. W protokołach z lustracji dokonywano bieżącej oceny oznakowania, formułowano uwagi i zalecenia, a także kontrolowano wykonanie zaleceń sformułowanych podczas poprzedniej lustracji.

(akta kontroli str. 545-599)

W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi lub inne zgłoszenia dotyczące nieodpowiedniego stanu technicznego zarządzanych przez nią dróg.

(akta kontroli str. 66)

3.7. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) gmina sfinansowała zadania związane z przebudową/rozbudową lub remontem dróg (dalej: zadania drogowe) na ogólną kwotę 2286,8 tys. zł przy udziale własnym wynoszącym 755,6 tys. zł (33%).

Udział środków zewnętrznych, w ogólnej kwocie wydatkowanej na zadania drogowe wynosił 1530,7 tys. zł (67%), z tego:

- z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (środki UE) – 835 tys. zł;
- z innych źródeł<sup>15</sup> – 695,8 tys. zł.

W poszczególnych latach objętych kontrolą źródła finansowania zadań drogowych przedstawiały się następująco:

- w 2016 r. wydatkowano ogółem 694,4 tys. zł, z tego: wkład własny 190,3 tys. zł (27,4%), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (środki UE) – 132,4 tys. zł (19,1%), inne źródła – 371,7 tys. zł (53,5%);
- w 2017 r. wydatkowano ogółem 155,7 tys. zł, z tego: wkład własny 56,1 tys. zł (36,1%), inne źródła – 99,5 tys. zł (63,9%);
- w 2018 r. wydatkowano ogółem 1436,3 tys. zł, z tego: wkład własny – 509,2 tys. zł (35,5%), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (środki UE) – 702,6 tys. zł (48,9%), inne źródła – 224,6 tys. zł (15,6%);

<sup>15</sup> Środki z budżetu państwa w ramach (dotacje na usuwanie skutków klęsk żywiołowych).

– w 2019 r. oraz w 2020 r. (do 30 czerwca) nie wydatkowano środków na finansowanie zadań drogowych.

(akta kontroli str. 78)

Z powyższych danych wynika, że w badanym okresie gmina nie korzystała ze środków w ramach Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016-2019 oraz Funduszu Dróg Samorządowych.

Skarbnik gminy wyjaśniła, że: w latach 2016-2020 gmina nie ubiegała się o dofinansowanie w ramach Program Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016-2019 oraz z Funduszu Dróg Samorządowych ponieważ (...) korzystała z wsparcia finansowego z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na Usuwanie Skutków Klęsk Żywiolowych, gdzie wysokość dofinansowania wyniosła 80% wartości inwestycji. W ramach programu Gmina dokonała przebudowy i remontów 6 odcinków dróg gminnych oraz 3 odcinków dróg wewnętrznych. Ponadto dokumenty aplikacyjne jakie są wymagane przy składaniu wniosków w ramach tzw. „powodziówek” nie obciążają dodatkowo budżetu gminy. Należy nadmienić, że w ramach Program Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016-2019 oraz z Funduszu Dróg Samorządowych można ubiegać się tylko wyłącznie o dofinansowanie do przebudowy/budowy dróg posiadających status drogi gminnej. Większa część dróg gminnych posiada już nawierzchnię bitumiczną w stanie dobrym, natomiast te odcinki dróg, które posiadają nawierzchnię tłuczniową i gruntową przebiegają głównie przez tereny pól uprawnych oraz lasów, gdzie występuje jedynie ruch pojazdów rolniczych. W wielu przypadkach szerokość pasa drogowego nie spełniałaby wymagań, aby móc ubiegać się o dofinansowanie w ramach w/w programów, min. szerokość jezdni asfaltowej to 5 m, a także konieczność uregulowania stanu prawnego działek przez, które przebiegają drogi (w wielu przypadkach występuje sytuacja, że Skarb Państwa nie jest właścicielem gruntu tylko samoistnym posiadaczem. Wówczas nie ma możliwości Gmina nabycia od Skarbu Państwa przedmiotowej nieruchomości). W związku z niewielkim natężeniem ruchu jaki występuje na drogach gminnych, a zwłaszcza na tych odcinkach dróg, gdzie nawierzchnia jest tłuczniowa bądź gruntowa, nie ma konieczności budowy/przebudowy dróg o szerokości jezdni minimum 5 m. W latach 2016-2020 Gmina realizowała wiele zadań inwestycyjnych, nie tylko w zakresie infrastruktury drogowej, ale także w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (przydomowe oczyszczalnie ścieków, sieć wodociągowa), instalacje odnawialnych źródeł energii, termomodernizacje budynków. Wszystkie te inwestycje stanowią znaczącą część wydatków niewielkiego budżetu gminy. W latach 2016-2018 Gmina Nagłowice zrealizowała w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 na operacje typu” Budowa i modernizacja dróg lokalnych” cztery inwestycje drogowe gdzie całkowita wartość wyniosła ok. 1 314 000 zł, z czego wysokość dofinansowania wyniosła 834 970 zł.

Gmina Nagłowice jest gminą typowo rolniczą i nie może sobie pozwolić na nieograniczoną liczbę inwestycji z racji niewielkich wpływów dochodów własnych do budżetu. Z uwagi na stan zadłużenia gminy, gdzie dopuszczalny wskaźnik zadłużenia zbliża się do wartości granicznej nie może być realizowane w jednym czasookresie wiele inwestycji. Głównym powodem, który nie zachęca Gminy do ubiegania się o dofinansowanie kosztów odbudowy, przebudowy i remontów dróg jest fakt, iż drogi na terenie Gminy Nagłowice w większości nie spełniają warunków technicznych. Podsumowując uważamy, że takim gminom jak Gmina Nagłowice, które są gminami typowo rolniczymi, bez większego udziału dochodów od przedsiębiorców, a zdecydowana większość działalności produkcyjnej jest oparta na rolnictwie, należałoby wprowadzić mniej rygorystyczne wymogi, które mogłyby

*spełnić gminy wiejskie w związku z ubieganiem się o dofinansowanie zadań mających na celu przebudowę, odbudowę i remont publicznych dróg gminnych.*

(akta kontroli str. 534, 535)

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) Gmina złożyła 10 wniosków na sfinansowanie zadań drogowych na łączną kwotę 2304,4 tys. zł (w tym: dofinansowanie 1567,5 tys. zł oraz wkład własny 736,9 tys. zł). Wszystkie złożone wnioski zostały zakwalifikowane do dofinansowania. Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych środki przeznaczone na sfinansowanie zadań drogowych nie uległy zmniejszeniu.

W poszczególnych latach objętych kontrolą wielkość dofinansowania zadań drogowych przedstawiała się następująco:

- w 2016 r. złożonych zostało pięć wniosków na kwotę 1817,2 tys. zł (w tym wartość dofinansowania 1243,4 tys. zł oraz wkład własny 573,8 tys. zł);
- w 2017 r. złożono jeden wniosek na kwotę 155,7 tys. zł (w tym wartość dofinansowania 99,5 tys. zł oraz wkład własny 56,1 tys. zł);
- w 2018 r. złożono jeden wniosek na kwotę 331,6 tys. zł (w tym wartość dofinansowania 224,6 tys. zł oraz wkład własny 107,0 tys. zł);
- w 2019 r. oraz w 2020 r. (do 30 czerwca) – nie składano wniosków o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 79)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny dwóch dróg gminnych nr 351009T i nr 351010T wykazały:

1) ograniczenia widoczności oznakowania pionowego – zasłonięcie roślinnością:

- droga 351009T: znak D1 (droga z pierwszeństwem) zlokalizowany na km 0+182, i znak T-6a (Tabliczka wskazująca rzeczywisty przebieg drogi z pierwszeństwem) w tym samym miejscu;
- droga 351010T: znak A-2 (niebezpieczny zakręt w lewo) zlokalizowany na km 1+150 km, znak B-18 (zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 6t) na 2+220 km i znak E-17a (miejscowość) na 3+000 km;

2) ograniczenia widoczności oznakowania pionowego spowodowane zabrudzeniem tablic znaków:

- droga 351009T: znak A-1 (niebezpieczny zakręt w prawo) na 0+303 km, znak A-7 (ustęp pierwszeństwa) na 1+040 km, znak A-11a (próg zwalniający) i znak B-33 (ograniczenie prędkości) na 1+612 km, znak B-33 (ograniczenie prędkości) na 1+692 km;
- droga 351010T: znak A-2 na km 1+150 km;

3) znaki pochylone (nieprostokątne do podłoża) na drodze 351010T: znak D-1 (droga z pierwszeństwem) i znak T-6a (Tabliczka wskazująca rzeczywisty przebieg drogi z pierwszeństwem) usytuowane na 3+130 km;

4) nieujęcie w projekcie stałej organizacji ruchu dla drogi 351010T dwóch znaków D-15 (przystanek autobusowy) zlokalizowanych na wysokości działki nr ew. 203/2, które faktycznie znajdują się na drodze.

(akta kontroli str. 80-87, 121, 142, 148)

Wójt wyjaśnił, że: *odcinek drogi, na którym wskazane oznakowanie zostało zasłonięte przebiega przez tereny leśne. Panujące tam warunki atmosferyczne sprzyjają szybkiemu wzrostowi roślinności. (...) przyczyną takiego stanu oznakowania były ostatnimi czasy intensywne opady deszczu oraz błoto przyskające spod kół samochodów. Znaki pochylone - najprawdopodobniej przyczyną takiego*

stanu rzeczy było naruszenie stabilności znaku przez osoby postronne. Nieujęcie w projekcie stałej organizacji ruchu dla drogi 351010T trzech znaków, które faktycznie na drodze się znajdują - wyjaśniam, że znak D-2 został ustawiony przez Zarządcę drogi wyższej kategorii, tj. przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad w Kielcach, gdyż droga gminna Nr 351010T łączy się z drogą krajową nr 78. Usytuowanie znaków D-15 (przystanek autobusowy) wynikało z próśb mieszkańców oraz przewoźnika transportu publicznego. (...) zlecone zostało już opracowanie aktualizacji stałej organizacji ruchu dla przedmiotowej drogi, w której to uwzględnione zostanie dodatkowe oznakowanie pionowe.

(akta kontroli str. 174, 175)

2. W badanym okresie nie zostały opracowane i wdrożone pisemne procedury dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami (w tym: przeprowadzania kontroli okresowych, prowadzenia i aktualizowania dokumentacji ewidencyjnej, jakości wykonanych robót na drogach, zgodności oznakowania, sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu).

Wójt oraz była Wójt tłumaczyli nieopracowanie pisemnych procedur związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami brakami kadrowymi w Urzędzie.

(akta kontroli str. 64, 65, 538)

Nieopracowanie ww. procedur było niezgodne z § 10 ust. 1 *Procedur kontroli zarządczej w gminie Nagłowice i Urzędzie Gminy w Nagłowicach* stanowiących załącznik do zarządzenia nr 39/2016 Wójta Gminy Nagłowice z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia instrukcji kontroli zarządczej w gminie Nagłowice i Urzędzie Gminy w Nagłowicach.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Wójt zapewnił utrzymanie dróg we właściwym stanie technicznym. W protokołach kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich stan nawierzchni określano jako dobry lub zadowalający. Oględziny przeprowadzone na wybranych odcinkach dwóch dróg gminnych wykazały, że Wójt zapewnił ich utrzymanie we właściwym stanie technicznym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły jedynie ograniczonej widoczności lub stanu technicznego ośmiu znaków.

Nie zostały opracowane i wdrożone pisemne procedury dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami (w tym: przeprowadzania kontroli okresowych, prowadzenia i aktualizowania dokumentacji ewidencyjnej, jakości wykonanych robót na drogach, zgodności oznakowania, sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu).

Wójt podejmował skuteczne działania w zakresie pozyskiwania środków finansowych na zadania związane z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg. W kontrolowanym okresie złożonych zostało 10 wniosków o dofinansowanie zadań drogowych, z których wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie.

## IV. Uwagi i wnioski

#### Wnioski

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

1. Uzupelnienie brakujących zapisów w ksiązkach dróg poprzez wypełnienie tabel oznaczonych numerami: 5, 8 i 10.
2. Ustalenie numerów ewidencyjnych dróg gminnych dla wszystkich 17 dróg gminnych, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

3. Wywiązywanie się z określonego w § 2 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji obowiązku sporządzania informacji o sieci dróg publicznych i jej przekazywania do GDDKiA.
4. Sporządzenie planu rozwoju sieci drogowej oraz opracowywanie planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów mostowych stosownie do wymogu określonego odpowiednio w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.
5. Zapewnienie prawidłowej widoczności i czytelności oznakowania pionowego, a także ujęcie w projekcie stałej organizacji wszystkich znaków znajdujących się na drogach.
6. Opracowane i wdrożenie pisemnych procedur dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami.

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,      listopada 2020 r.

Kontroler:

Jerzy Stachowiak  
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
Dyrektor  
Grzegorz Walendzik

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*