NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.009.07.2020

Wiesław Skop
Burmistrz Miasta i Gminy Pacanów
Urząd Miasta i Gminy w Pacanowie
ul. Rynek 15
28-133 Pacanów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05
lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Pacanowie (dalej: Urząd lub UMiG), ul. Rynek 15, 28-133 Pacanów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Skop, Burmistrz Miasta i Gminy Pacanów od 2 grudnia 2006 r.[1]
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	Lata 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[2].
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	Piotr Fatalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/73/2020 z 22 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

[1] Do 31 grudnia 2018 r. Wójt Gminy Pacanów; dalej również Burmistrz.
[2] Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[3] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd prowadził wymaganą rozporządzeniem 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[4] (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg) dokumentację ewidencyjną dla dróg objętych szczegółowym badaniem. Jednak w prowadzonych książkach dróg nie wszystkie wymagane tabele były wypełniane. Burmistrz ustalił dla dróg gminnych numery ewidencyjne, natomiast nie ustalił numeru ewidencyjnego dla przepustu znajdującego się w jednej z czterech objętych badaniem dróg, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia. W przypadku jednej z tych czterech dróg, nie dokonano okresowej kontroli, o której mowa w art. 20 pkt. 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[5] (dalej: ustawa o drogach). W 2018 r. nie przeprowadzono na drogach gminnych kontroli okresowej rocznej wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[6]. W 2016 r. i 2019 r. zostały przeprowadzone przeglądy okresowe (pięcioletnie) dróg gminnych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, które uwzględniały zakres kontroli rocznej. W dwóch spośród czterech przekazanych GDDKiA rocznych informacji o sieci dróg publicznych wykazano niezgodną ze stanem faktycznym długość dróg. W księgach rachunkowych, do czasu kontroli, jako środki trwałe ujęto tylko grunt pod drogami i nakłady poniesione na modernizację dróg.

Urząd informował Zarząd Województwa Świętokrzyskiego o zaliczeniu drogi do kategorii drogi publicznej lub o pozbawieniu jej takiego statusu, natomiast nie informował o zmianie przebiegu dróg gminnych, na potrzeby aktualizacji rejestru numerów tych dróg.

Burmistrz, 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, pomimo obowiązku wynikającego odpowiednio z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.

Urząd aktywnie występował o środki z zewnętrznych źródeł na dofinansowanie zadań drogowych. Poddane oględzinom dwie drogi posiadały nawierzchnię bitumiczną w dobrym stanie. Projekty stałej organizacji dla obu dróg były zatwierdzone przez starostę buskiego, a oznakowanie pionowe dróg było w dobrym stanie technicznym. Urząd realizował zalecenia z okresowych kontroli przeprowadzanych na podstawie przepisów prawa budowlanego ze znacznym opóźnieniem (zaleceń z 2016 r. nie zrealizowano przez co najmniej rok). Nie w pełni realizowano obowiązki zarządcy drogi polegające na właściwym utrzymaniu nawierzchni drogi i zieleni przydrożnej.

[3] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[4] Dz. U. Nr 67, poz. 582.

[5] Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

[6] Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[7] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania podejmowane w celu ustalania stanu technicznego dróg samorządowych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu zarządzania drogami gminnymi należały do Referatu Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Mienia Komunalnego oraz Referatu Komunalnego Urzędu. Do 29 grudnia 2019 r. do zadań Referatu Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Mienia Komunalnego należało m.in. wykonywanie zadań w zakresie administrowania, modernizowania i budowy dróg gminnych oraz wewnętrznych, chodników, placów, parkingów i mostów, a do zadań Referatu Komunalnego m.in. wykonywanie zadań w zakresie utrzymania dróg gminnych oraz wewnętrznych, chodników, placów, parkingów i mostów. Od 30 grudnia 2019 r. zadania w zakresie administrowania drogami gminnymi oraz wewnętrznymi, chodnikami, placami, parkingami i mostami przypisano do Referatu Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Mienia Komunalnego, a zadania w zakresie utrzymania dróg gminnych oraz wewnętrznych, chodników, placów, parkingów i mostów przypisano obu referatom.

(akta kontroli str. 5-21)

Burmistrz wyjaśnił: *Referat Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Mienia Komunalnego jest odpowiedzialny za większość zadań związanych z utrzymaniem dróg i innych obiektów o charakterze drogowym. W praktyce polega to na szacowaniu zniszczeń w infrastrukturze drogowej, obliczaniu kosztów napraw, przeprowadzaniu procedury przetargu nieograniczonego, zapytań ofertowych, zawieraniu stosowych umów z wykonawcami, udział w nadzorowaniu prac na drogach, pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych, pomocowych, przygotowywaniu stosownych uchwał i zarządzeń, uzgodnienia inwentaryzacyjno-finansowe ze służbami finansowymi. Jest to forma utrzymania związana z modernizacją infrastruktury drogowej. Zadania Referatu Komunalnego sprowadzają się do utrzymania infrastruktury drogowej rozumianego jako: odśnieżanie zimowe, wykaszanie poboczy, odkrzaczanie, utrzymanie zieleni w pasach drogowych, odmulanie rowów przydrożnych, usuwanie uszkodzeń (ubytków) w jezdniach, chodnikach, poboczach, remonty przepustów, montaż znaków drogowych. Jest to forma bieżącego utrzymania pasa drogowego. Powyższe zapisy zostaną wprowadzone do regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Pacanowie.*

(akta kontroli str. 412)

Burmistrz zarządzał drogami gminnymi publicznymi o łącznej długości, powierzchni i wartości (według ewidencji księgowej), według stanu na:

- 31 grudnia 2016 r. – 196,050 km, 546,379 tys. m^2, 2405,0 tys. zł;
- 31 grudnia 2017 r. – 196,050 km, 546,380 tys. m^2, 3491,0 tys. zł;
- 31 grudnia 2018 r. – 194,423 km, 541,335 tys. m^2, 4630,0 tys. zł;
- 31 grudnia 2019 r. – 158,086 km, 428,714 tys. m^2, 6070,0 tys. zł[8];
- 30 czerwca 2020 r. – 158,686 km, 430,514 tys. m^2, 6070,0 tys. zł[9].

[7] 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.

[8] Z dniem 1 stycznia 2019 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statusu miasta niektórym miejscowościom województwa świętokrzyskiego oraz ustalenia ich granic (Dz. U. poz. 2478) nadano miejscowości Pacanów status miasta. Łączna długość i powierzchnia dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta wynosiła 2,124 km o powierzchni 12,317 tys. m^2 i poza granicami administracyjnymi miasta 155,962 km o powierzchni 416,397 tys. m^2.

[9] W tym w granicach administracyjnych miasta – 2,124 km o powierzchni 12,317 tys. m^2 i poza granicami administracyjnymi miasta 156,562 km o powierzchni 418,197 tys. m^2.

Zmniejszenie długości i powierzchni dróg na dzień 31 grudnia 2019 r. w stosunku do dnia 31 grudnia 2018 r. spowodowane było pozbawieniem, uchwałą nr LVIII/307/18 Rady Gminy Pacanów z dnia 29 sierpnia 2018 r., z dniem 1 stycznia 2019 r. 67 dróg kategorii drogi gminnej. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że ujęte w niej drogi nie spełniały warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie[10]. W związku z podjęciem powyższej uchwały, Burmistrz wystąpił do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o usunięcie numerów dróg z rejestru numerów dróg gminnych.

Zwiększenie długości dróg gminnych na dzień 30 czerwca 2020 r. o 0,600 km w porównaniu z dniem 31 grudnia 2019 r. wynikało z zaliczenia do kategorii dróg gminnych uchwałą Rady Miejskiej w Pacanowie nr XIV/85/19 z 25 września 2019 r. drogi Sroczków koło Wach, której nadano numer 361214T.

W okresie objętym kontrolą Urząd ujmował w księgach rachunkowych, jako środki trwałe, grunty pod drogami[11] oraz poniesione w tym czasie nakłady[12] na przebudowę dróg, natomiast nie ujął dróg jako budowli, które zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)[13] powinny być zakwalifikowane jako *autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe*.
W dniu 14 października 2020 r. Burmistrz polecił ustalić wartość księgową dróg gminnych (budowli), nieujętych w ewidencji księgowej, poprzez wyliczenie powierzchni drogi wynikającej z książki drogi i ceny wykonania nawierzchni asfaltowej w 2020 r. – 36,67 zł za 1 m^2. Łączna wartość dróg gminnych (grunt i budowle) po aktualizacji wyceny na dzień 20 października 2020 r. wyniosła 17 577,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 334-404, 527, 563-566)

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) Gmina nie wybudowała nowych dróg, natomiast przebudowała 12,214 km i wyremontowała 15,489 km dróg za łączną kwotę 9689,7 tys. zł[14], w tym:

- w 2016 r. wydatkowano 1484,9 tys. zł na przebudowę 0,622 km dróg i remont 6,234 km;
- w 2017 r. wydatkowano 2516,8 tys. zł na przebudowę 3,474 km dróg i remont 4,183 km;
- w 2018 r. wydatkowano 3548,2 tys. zł na przebudowę 3,474 km dróg i remont 4,183 km;
- w 2019 r. wydatkowano 1942,8 tys. zł na przebudowę 4,109 km dróg i remont 0,889 km;
- do 30 czerwca 2020 r. wydatkowano 197 tys. zł na przebudowę 0,535 km dróg.

(akta kontroli str. 22)

Burmistrz wyjaśnił: *Gmina Pacanów sporadycznie realizuje inwestycje drogowe wyłącznie ze środków własnych jednostki. W roku 2019 w stosunku do lat 2017-2018 znacznemu ograniczeniu uległy, a w roku 2020 nie zostały przekazane jednostkom środki finansowe z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk*

[10] Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.
[11] Grunty pod drogami zostały ujęte w rodzaju KŚT – 040.
[12] Nakłady na drogi (w tym drogowe obiekty inżynierskie) ujmowano w ewidencji księgowej jako KŚT – 220, a oświetlenie – 211.
[13] Dz. U. poz. 1864.
[14] Bez wykupu gruntów.

żywiołowych. Zdecydowane zmniejszenie finansowania z budżetu państwa przełożyło się na ograniczenie modernizacji i remontów dróg.

(akta kontroli str. 416)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto ewidencję czterech dróg, w tym drogi najdłuższej[15], najkrótszej[16] oraz dwóch wybranych według osądu kontrolera (drogi przebudowywane, w okresie objętym kontrolą)[17]. Doboru dokonano spośród 145 publicznych dróg gminnych (wszystkich) o łącznej długości 158,686 km. Łączna długość dróg wytypowanych do badania stanowiła 4,74% (km) ogólnej długości dróg zarządzanych przez Burmistrza. W wyniku badania ustalono, że dla dróg o numerach 361004T, 361064T, 361079T i 361110T:

- założone zostały książki drogi według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg;
- w książkach drogi wskazano osobę odpowiedzialną za dokonywanie wpisów;
- założono dziennik objazdu dróg według wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg;
- książki dróg prowadzone były elektronicznie;
- w książkach drogi 361064T i 361079T nie wypełniono tabel dotyczących wyposażenia technicznego odcinka drogi;
- książki dróg nie były aktualizowane na bieżąco (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

Na drogach objętych badaniem nie było obiektów mostowych oraz przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm.

(akta kontroli str. 23-112)

Wszystkim zarządzanym drogom zostały nadane numery dróg przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, a Burmistrz ustalił numery ewidencyjne wszystkim drogom, zgodnie z wymogiem określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

Przeprowadzona analiza dotycząca 10 zarządzanych przez Burmistrza dróg oraz zlokalizowanych na nich przepustów wykazało, że Burmistrz ustalił numery ewidencyjne dla znajdujących się na nich przepustów. Natomiast szczegółowe badanie dotyczące czterech dróg (najkrótszej, najdłuższej i dwóch przebudowywanych) wykazało, że na drodze 361064T znajdował się przepust rurowy żelbetowy dwuprzewodowy o średnicy 50 cm, któremu nie nadano numeru ewidencyjnego.

Do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego przekazywane były informacje na potrzeby aktualizacji rejestru numerów dróg, dotyczące usunięcia numeru dróg publicznych, które zostały uchwałą Rady Miejskiej pozbawione kategorii dróg gminnych oraz nadania numeru dla dróg, które uchwałą Rady Miejskiej zostały zaliczone do tej kategorii dróg. Urząd nie występował o aktualizację powyższego rejestru w zakresie zmiany przebiegu dróg (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego,w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości)*.

(akta kontroli str. 23, 113, 405, 423-428, 561-563)

W okresie objętym kontrolą, w celu realizacji obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, przeprowadzono pięć objazdów czterech badanych dróg, w tym: dwukrotnie objazd drogi 361064T, tj. 6 czerwca 2019 r. i 29 kwietnia 2020 r., dwukrotnie objazd drogi 361079T, tj. 12 stycznia 2017 r. i 21 lutego 2020 r. oraz jeden objazd drogi 361110T w dniu 24 lutego 2020 r. W wyniku objazdu w dniu

[15] Droga 361110T Górki – Oblekoń – Smykały o długości 4,135 km.
[16] Droga 361004T Wójeczka przez wieś o długości 0,326 km.
[17] Drogi: 361064T Niegosławice przez wieś o długości 0,683 km oraz 361079T Książnice „Zakobylany" – Karsy Małe do kanału.

6 czerwca 2019 r. drogi 361064T stwierdzono, że na skutek ulewnego deszczu uległa uszkodzeniu nawierzchnia tłuczniowa. Przebudowę drogi przeprowadzono w miesiącach wrzesień-listopad 2019 r. W wyniku obu objazdów drogi 361079T stwierdzono ubytki nawierzchni tłuczniowej w 2017 r. i bitumicznej w 2020 r. W obu przypadkach w książce objazdu drogi odnotowano naprawę nawierzchni, odpowiednio 30 czerwca 2017 r. i 6 czerwca 2020 r. Podczas objazdu drogi 361064T w dniu 29 kwietnia 2020 r. nie stwierdzono nieprawidłowości. Nie przeprowadzono objazdu drogi Wójeczka przez wieś.

(akta kontroli str. 114-147)

W Urzędzie nie opracowano procedury postępowania dotyczącej utrzymania dróg (określającej częstotliwość objazdu dróg oraz reagowanie na występowanie nieprawidłowości, np. związanych z uszkodzeniem nawierzchni, poboczy, znaków, niedostateczną widocznością, oczyszczania rowów).

(akta kontroli str. 527)

W okresie objętym kontrolą kontroli okresowej (rocznej), na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy Prawo budowlane, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, poddano drogi gminne w latach 2017 i 2020.
W 2016 r. i 2019 r. zostały przeprowadzone przeglądy okresowe (pięcioletnie) dróg gminnych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. Przeglądy te uwzględniały zakres kontroli rocznej.
Przed 2016 r. nie przeprowadzano kontroli okresowych wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.
Osoby dokonujące kontroli okresowej dróg gminnych, spełniały wymagania określone w art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, tj. posiadały uprawnienia do kierowania robota budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej.

(akta kontroli str. 148-295)

W okresie objętym kontrolą okresowy pomiar ruchu drogowego przeprowadzono tylko w dniach 25-29 maja 2020 r., obejmując nim 11 dróg gminnych[18]. Na podstawie tych pomiarów nie przeprowadzano żadnych analiz.
Na terenie gminy nie było przejazdów kolejowych.

(akta kontroli str. 296-307, 527)

Inspektor ds. dróg wyjaśnił, że drogi do przeprowadzenia pomiaru ruchu zostały wytypowane przez Burmistrza, a celem pomiaru było rozeznanie natężenia ruchu na wybranych drogach gminnych. Dodał również, że brak jest przepisów określających częstotliwość pomiaru ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 523, 560)

Zgodnie z § 2 ust. 1 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[19], Burmistrz sporządził za lata 2016-2019 informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiednich formularzy danych o sieci dróg publicznych.
Informacje te zostały przesłane terminowo, zgodnie z § 2 ust. 2 powyższego rozporządzenia, tj. do końca pierwszego kwartału danego roku (wg stanu na

[18] Drogi: 361015T, 361020T, 361031T, 361034T, 361049T, 361059T, 361064T, 361080T, 361096T, 361099T, 361116T.
[19] Dz. U. Nr 67, poz. 583.

31 grudnia roku poprzedniego) do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie (GDDKiA).

Dane zawarte w informacjach za lata 2016-2017 były zgodne z dokumentacją źródłową dotyczącą publicznych dróg gminnych. W informacjach za lata 2018-2019 wykazano nieprawidłowe dane o długości długości dróg, w wyniku wprowadzenia z opóźnieniem do książek dróg zmian dotyczących liczby i długości dróg gminnych, uchwalonych przez Radę Gminy Pacanów (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

(akta kontroli str. 23, 308-333, 405-409)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W latach 2016-2020 księgi rachunkowe Urzędu nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego, ponieważ nie ujęto w nich dróg jako środków trwałych należących do grupy 2 *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej,* podgrupy 22 *Infrastruktura transportu,* rodzaj 220 *Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe* – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie KŚT. UMiG w księgach rachunkowych ujmował grunty pod drogami oraz nakłady poniesione na modernizację dróg w okresie objętym kontrolą.

   Z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[20] wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów. Art. 17 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Art. 20 ust. 1 ustawy wymaga, aby do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty (art. 24 ust. 2 ustawy).

   (akta kontroli str. 334-364, 389-404)

   Skarbnik Dorota Adamczyk wyjaśniła: *w księgach rachunkowych Urzędu jako środki trwałe w latach 2016-2020 były ujęte wszystkie dokumenty przekazane przez Pracowników Merytorycznych do Referatu Finansowego. (…) Jeżeli chodzi o budowle, zgodnie z przekazanymi dokumentami OT z Referatu Inwestycyjnego, Gospodarki Przestrzennej i Mienia Komunalnego były wprowadzone wszelkie wydatki inwestycyjne związane z przebudową dróg. Poza tymi dokumentami nie były przekazane żadne inne dokumenty uprawniające do wprowadzenia danych odnośnie dróg do ewidencji środków trwałych-budowle. Pragnę zauważyć, że coroczne protokoły weryfikacji sporządzane na koniec każdego roku od 2016 do 2019 dotyczące budowli były zgodne z ewidencją księgową środków trwałych-budowle. Podczas bieżącej kontroli Pracownik Referatu Inwestycyjnego, Gospodarki Przestrzennej i Mienia Komunalnego przekazał w formie elektronicznej wykaz ksiąg drogowych oraz pismo Burmistrza określające stawkę wykonania nawierzchni asfaltowej w 2020 roku tj. 36,67 zł/m^2, którą należy przyjąć do wyceny dróg gminnych nieujętych w ewidencji środków trwałych – budowle. Na podstawie otrzymanych dokumentów Pracownik Referatu Finansowego dokonał obliczenia powierzchni dróg i ich wyceny. Przeliczenia dokonano tylko dla tych dróg, które nie były wprowadzone do ewidencji środków trwałych–budowle. 20 października 2020 r.*

[20] Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

dane zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych. W przypadku wyceny dróg wykonanych w przebudowie pozostawiono wartość na dotychczasowym poziomie uznając wartość przebudowy za wartość środka trwałego.

(akta kontroli str. 516)

Inspektor ds. dróg wyjaśnił: *wszelkie dokumenty (OT, protokoły rzeczowo-finansowe) do ewidencji drogowej środków trwałych powstałe podczas mojej pracy w Urzedzie były niezwłocznie przekazywane do Referatu Finansowego. Żadne inne dokumenty finansowe dotyczące ewidencji środków trwałych powstałe przed podjęciem pracy przeze mnie na stanowisku drogowym nie były mi udostępnione.*

(akta kontroli str. 529)

Burmistrz wyjaśnił: *brak ustalonych danych źródłowych w ewidencji księgowej (wartość początkowa przy tworzeniu jednostki samorządowej) skutkował nie ujmowaniem dróg jako środki trwałe w prowadzonych księgach rachunkowych.*

(akta kontroli str. 526)

W dniu 20 października 2020 r. wprowadzono do ksiąg rachunkowych drogi, nieujęte dotychczas w ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 398-404)

2. Przeprowadzone badanie czterech książek dróg gminnych o numerach 361004T, 361064T, 361079T i 361110T wykazało, że:
   - w książkach wszystkich czterech dróg, w tabeli nr 4 nie wpisano przeprowadzonych w latach 2017 i 2020 przeglądów, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy Prawo budowlane;
   - w książkach tych czterech dróg w tabeli nr 5 nie wpisano przeprowadzonych w latach 2016 i 2019 przeglądów pięcioletnich, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane;
   - w książkach dróg 361064T i 361079T nie wypełniono tabeli nr 10 dotyczącej wyposażenia technicznego odcinka drogi.

   Zgodnie ze wzorem książki drogi określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, wypełnienie ww. tabel jest obligatoryjne. Powyższe świadczy również o nieaktualizowaniu książek na bieżąco, tj. nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający, pomimo obowiązku wynikającego z § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

   (akta kontroli str. 23-110, 153-270)

   Inspektor ds. dróg, do zadań którego należało m.in. prowadzenie ewidencji dróg i mostów, wyjaśnił, że nieaktualizowanie książek na bieżąco wynika z obciążenia dużym zakresem obowiązków na jego stanowisku pracy, co powoduje brak czasu na prawidłowe prowadzenie ewidencji.

   (akta kontroli str. 523)

3. Burmistrz, jako zarządca dróg, nie poinformował Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, prowadzącego rejestr numerów dróg gminnych, o zmianie przebiegu poniższych dróg:
   - drogi 361092T, której przebieg zmieniono uchwałą LVIII/306/18 Rady Gminy Pacanów z dnia 11 września 2018 r., w wyniku czego długość drogi uległa zmianie z 2,377 km do 0,485 km;

- drogi 361091T, której przebieg zmieniono uchwałą IX/65/19 Rady Gminy Pacanów z dnia 16 kwietnia 2019 r., w wyniku czego długość drogi uległa zmianie z 1,950 km do 0,500 km;
- drogi 361206T, której przebieg zmieniono uchwałą IX/63/19 Rada Gminy Pacanów z dnia 16 kwietnia 2019 r., w wyniku czego długość drogi uległa zmianie z 0,515 km do 0,205 km;
- drogi 361213T, której przebieg zmieniono uchwałą IX/63/19 Rady Gminy Pacanów z dnia 16 kwietnia 2019 r., w wyniku czego długość drogi uległa zmianie z 1,770 km do 0,205 km.

Zgodnie z § 18 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, rejestr numerów nadanych drogom powinien zawierać numer drogi i przebieg drogi, a aktualizowania rejestru dokonuje się na wniosek właściwego zarządcy drogi.

(akta kontroli str. 560, 571)

Burmistrz wyjaśnił, że powyższe spowodowane było przeoczeniem i obowiązek zostanie dopełniony w najbliższym czasie.

(akta kontroli str. 570)

4. Burmistrz, jako zarządca dróg, nie ustalił numeru ewidencyjnego przepustowi rurowemu żelbetowemu dwuprzewodowemu o średnicy 50 cm położonemu w drodze 361064T, pomimo wymogu określonego w § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

(akta kontroli str. 113)

Burmistrz wyjaśnił: *brak nadania numeru ewidencyjnego (…) wynika z przeoczenia powyższego obowiązku. Powyższe niedopatrzenie zostanie usunięte.*

(akta kontroli str. 416)

5. W okresie objętym kontrolą nie dokonano okresowej kontroli stanu drogi 361004T, o jakiej mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Zgodnie z tym przepisem, do zadań zarządcy drogi należy przeprowadzanie okresowej kontroli stanu drogi 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.

(akta kontroli str. 115-147)

Burmistrz wyjaśnił: *objazdy dróg gminnych przeprowadzane są wyłącznie tylko przy zgłoszeniu na nich usterek przez mieszkańców gminy lub Radnych Miejskich. W przypadku braku zgłoszeń, co dotyczyło drogi 361004T objazdy nie były realizowane.*

(akta kontroli str. 416)

6. W 2018 r. Urząd nie przeprowadził kontroli okresowej (rocznej) dróg gminnych, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 23, 153-270)

Burmistrz wyjaśnił: *w roku 2018 Gmina Pacanów zawarła umowę nr 33/2018 z wykonawcą Pracownia Badawczo-Projektowa DROGOKOM, ul. Wapienicka*

3/11, 43-300 Bielsko-Biała na wykonanie okresowej kontroli podstawowej (rocznej) przeglądu stanu technicznego dróg gminnych i przepustów powyżej 150 cm średnicy na terenie gminy Pacanów spełniającej wymagania okresowej kontroli rocznej o której mowa w art. 62 ust.1 pkt.1 ustawy Prawo budowlane. Wykonawca z przyczyn niezależnych od Gminy Pacanów nie zrealizował niniejszej umowy, bez poinformowania zamawiającego o takim zamiarze przed końcem obowiązywania umowy.

(akta kontroli str. 412-413)

7. Burmistrz przekazał GDDKiA informacje o sieci dróg publicznych, o których mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach, za lata 2018-2019, które zostały sporządzone niezgodnie ze stanem faktycznym odnośnie długości dróg. Mianowicie:
   - w książce drogi 361092T, a w konsekwencji w informacjach o sieci dróg publicznych za lata 2018 i 2019, nie uwzględniono do dnia kontroli zmiany przebiegu drogi, który został wprowadzony uchwałą LVIII/306/18 Rady Gminy Pacanów z dnia 11 września 2018 r. Długość drogi uległa zmianie z 2,377 km do 0,485 km. Uchwała weszła w życie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, tj. 25 września 2018 r.;
   - w książce drogi 361091T, a w konsekwencji w informacji o sieci dróg publicznych za 2019 r., nie uwzględniono do dnia kontroli zmiany przebiegu drogi, który został wprowadzony uchwałą IX/65/19 Rady Gminy Pacanów z dnia 16 kwietnia 2019 r. Długość drogi uległa zmianie z 1,950 km do 0,500 km. Uchwała weszła w życie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, tj. 3 maja 2019 r.;
   - w książce drogi 361206T, a w konsekwencji w informacji o sieci dróg publicznych za 2019 r., nie uwzględniono do dnia kontroli zmiany przebiegu drogi, który został wprowadzony uchwałą IX/63/19 Rada Gminy Pacanów z dnia 16 kwietnia 2019 r. Długość drogi uległa zmianie z 0,515 km do 0,205 km. Uchwała weszła w życie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, tj. 3 maja 2019 r.;
   - w książce drogi 361213T, a w konsekwencji w informacji o sieci dróg publicznych za 2019 r., nie uwzględniono do dnia kontroli zmiany przebiegu drogi, który został wprowadzony uchwałą IX/63/19 Rady Gminy Pacanów z dnia 16 kwietnia 2019 r. Długość drogi uległa zmianie z 1,770 km do 0,205 km. Uchwała weszła w życie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, tj. 3 maja 2019 r.;
   - w informacji o sieci dróg publicznych za 2019 r. nie uwzględniono długości dróg 361097T, 361144T, 361155T, 361170T, 361177T, 361179T, 361189T, 361193T, 361195T, 361196T, 361197T, 361206T, 361213T w łącznym wymiarze 6,747 km, które uchwałą IX/64/19 Rady Gminy Pacanów z dnia 16 kwietnia 2019 r. zostały pozbawione kategorii drogi publicznej od 1 stycznia 2020 r.

   Powyższe spowodowane zostało wprowadzaniem z opóźnieniem do książek dróg zmian dotyczących liczby i długości dróg gminnych w stosunku do zmian wynikajacych z uchwał Rady Gminy Pacanów. Świadczy to również o nieaktualizowaniu książek na bieżąco, tj. nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający, pomimo obowiązku wynikającego z § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

(akta kontroli str. 23, 308-333, 405-409)

Inspektor ds. dróg wyjaśnił: *nieprawidłowe długości dróg gminnych wykazane w sprawozdaniach do GDDKiA o sieci dróg, książkach drogowych są skutkiem mojej błędnej interpretacji uchwał o pozbawieniu kategorii drogi publicznej oraz zmianie przebiegu podejmowanych w latach 2018-2019.*

(akta kontroli str. 523)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prowadził wymaganą rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg dokumentację ewidencyjną dla dróg objętych szczegółowym badaniem. W analizowanych książkach dróg nie wypełniano części tabel, których wypełnienie było obligatoryjne. Wszystkim drogom gminnym ustalono numery ewidencyjne, nie ustalono natomiast takiego numeru dla jednego przepustu. Nie przeprowadzono, wymaganej ustawą o drogach, okresowej kontroli jednej drogi spośród czterech objętych badaniem. W 2018 r. nie przeprowadzono kontroli rocznej dróg gminnych, o której mowa w przepisach Prawa budowlanego. Dwie spośród czterech przekazanych do GDDKiA rocznych informacji o sieci dróg publicznych zawierały niezgodne ze stanem faktycznym dane dotyczące długości dróg gminnych. W księgach rachunkowych, do czasu kontroli NIK, ujmowano jako środki trwałe tylko grunty pod drogami i nakłady poniesione na modernizację dróg.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Burmistrz, 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, wymaganych art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.

(akta kontroli str. 418, 527)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej, pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach.

   (akta kontroli str. 418)

   Burmistrz wyjaśnił: *w warunkach regularnych (powtarzających się corocznie) sytuacji klęskowych powodowanych powodziami i nawalnymi deszczami absolutnym priorytetem samorządu gminy Pacanów było i jest usuwanie zniszczeń powstałych w infrastrukturze drogowej. Gmina może na ten cel wyasygnować niewielkie środki, które z trudem wystarczają na wkład własny do pomocy rządowej (80 lub 60%) kierowanej na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Trudno w takiej sytuacji określić ambitne plany finansowania i rozwoju sieci drogowej. Dokumenty takie w naszej gminnej rzeczywistości ostatnich lat byłyby tylko kolejnym dokumentem na półce, niepodlegającym w rzeczywistości realizacji. Gmina Pacanów praktycznie nie realizowała i nie realizuje modernizacji sieci drogowej ze środków własnych czy unijnych, a taki stan rzeczy trudno jest ująć w planach rozwojowych.*

   (akta kontroli str. 412)

2. Burmistrz nie opracował projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Obowiązek opracowania tego projektu wynika z art. 20 pkt 2 ustawy o drogach.

   (akta kontroli str. 527)

   Burmistrz wyjaśnił: *głównym i mocno akcentowanym przez Radę Miejską*

w Pacanowie (wcześniej Radę Gminy) zadaniem było i jest nadal usuwanie zniszczeń klęskowych. Wszelkie planowanie finansowania mogłoby dotyczyć tylko tego zadania.

(akta kontroli str. 412)

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz nie opracował wymaganych projektów planu rozwoju sieci drogowej i 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

W okresie objętym kontrolą na drogach gminnych nie miały miejsca wypadki ani kolizje drogowe.

(akta kontroli str. 419)

Burmistrz wyjaśnił, że informacje na temat zdarzeń drogowych uzyskuje ustnie od mieszkańców, sołtysów, radnych oraz innych użytkowników dróg.

(akta kontroli str. 558)

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) gmina Pacanów nie dokonywała wypłat odszkodowań z tytułu uszkodzenia pojazdów spowodowanych stanem technicznym dróg. Ubezpieczyciel również nie wypłacał odzkodowań za szkody powstałe na drogach zarządzanych przez Burmistrza z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

(akta kontroli str. 420-421)

Burmistrz oświadczył, że podczas realizacji inwestycji drogowych stosuje wzorce i standardy dotyczące przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania lub ochrony tych dróg, które są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw transportu.

(akta kontroli str. 422)

Szczegółowe badanie czterech wybranych dróg gminnych[21], dotyczące realizacji zaleceń z kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich wykazało, że Urząd nie realizował zaleceń z przeglądów na bieżąco. Zalecenia z przeglądu pięcioletniego przeprowadzonego w 2016 r. na drodze 361004T dotyczące:

- potrzeby ścięcia zawyżonych poboczy i umocnienia ich kruszywem;
- oznakowania skrzyżowania z drogą gminną nr 361003T;
- uzupełnienia ubytków nawierzchni;
- popodcinania gałęzi drzew zawężających skrajnie jezdni;
- oczyszczenia jezdni z piasku i kamieni;

powtórzyły się w protokole z przeglądu rocznego przeprowadzonego w 2017 r.

Zalecenia z przeglądu pięcioletniego przeprowadzonego w 2016 r. na drodze 361079T dotyczące:

- wykonania remontu nawierzchni;
- oznakowania skrzyżowania z drogą gminną nr 361003T;
- oczyszczenia przepustu w km 0+962;
- potrzeby ścięcia zawyżonych poboczy i umocnienia ich kruszywem;
- powycinania gałęzi, zawężających skrajnię drogi;

powtórzyły się w protokole z przeglądu rocznego przeprowadzonego w 2017 r.

[21] Dobór próby opisano w obszarze nr 1 wystąpienia pokontrolnego.

Zaleconia z przeglądu przeprowadzonego w 2016 r. na drodze 361110T dotyczące:
- oznakowania wyjazdu na drogę znakiem B-18 (3,5T);
- potrzeby ścięcia zawyżonych poboczy i umocnienia ich kruszywem;
- oczyszczenia zarośniętych rowów,
- podcięcia gałęzi zawężających skrajnię drogi;

powtórzyły się w protokole z przeglądu rocznego przeprowadzonego w 2017 r. W protokole z przeglądu rocznego przeprowadzonego w 2020 r. zalecono uwzględnienie w planach remontowych remontu nawierzchni drogi.

W protokołach z okresowej kontroli pięcioletniej (przegląd rozszerzony) przeprowadzanej w 2019 r. powtórzyły się jedynie zalecenia dotyczące utrzymywania drożność rowów oraz pielęgnacji zieleni w pasie drogowym. W protokołach z okresowej kontroli rocznej (przegląd podstawowy) przeprowadzonej w 2017 r. oraz okresowej kontroli pięcioletniej przeprowadzonej w latach 2016 i 2019 nie odnotowano, czy zostały zrealizowane zalecenia z poprzednich przeglądów. Dopiero w protokołach z przeglądów przeprowadzonych w 2020 r. odnotowano zrealizowanie zaleceń z poprzednich kontroli.
W protokole z przeglądu rocznego drogi 360110T przeprowadzonego w 2020 r. stan nawierzchni uznano za zadawalający i zalecono uwzględnienie odcinków drogi w planach remontowych oraz analizę jej nośności.

(akta kontroli str. 150-270)

Burmistrz wyjaśnił m.in.:
- zleceniobiorcy wykonujący usługę okresowych kontroli stanu technicznego dróg podczas wykonywania przeglądów posiadali udostępnione protokoły z lat poprzednich i podczas realizacji usługi dokonywali sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzednich kontroli;
- kryteriami wyboru dróg do remontów i modernizacji, poza usuwaniem zniszczeń powstałych wskutek klęsk żywiołowych (powodzie), był również stan techniczny dróg wynikający z kontroli okresowych oraz oczekiwania społeczne;
- analiza nośności drogi 360110T oraz ewentualny remont nawierzchni asfaltowej został wstępnie zaplanowany na 2021 r.

(akta kontroli str. 416, 558)

W wyniku oględzin dwóch dróg gminnych, tj. drogi nr 361064T na odcinku od 0+000 do 0+637 oraz drogi nr 361079T na odcinku od 0+000 do 0+932 stwierdzono:
- obie drogi posiadały zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu;
- na drogach, zgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, nie występowało oznakowanie poziome;
- oznakowanie pionowe dróg było w dobrym stanie technicznym;
- znaki drogowe znajdowały się w miejscach wyznaczonych;
- nie wystąpiły przypadki zagęszczenia znaków powodujące ich nieczytelność;
- nawierzchnia z mieszanki mineralno-asfaltowej była w stanie dobrym[22];
- na odcinkach dróg poddanych oględzinom nie wystąpiły chodniki, nie były wyznaczone zatoki i miejsca postojowe;
- zieleń wzdłuż dróg nie ograniczała widoczności oznakowania pionowego;
- w pasach drogowych nie umieszczono reklam;

[22] 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).

- stan pobocza na drodze 361064T był dobry, a na drodze 361079T pobocze było gruntowe nieutwardzone;
- na drodze 361078T, pomiędzy skrzyżowaniem z drogą 361079T a znakiem A-7, zamontowano znak D-15 (przystanek autobusowy), który nie był ujęty w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu;
- jadąc drogą 361079T od drogi 361103T krzewy ograniczały widoczność wyjazdu z drogi 361078T;
- na drodze 361079T trawa miejscami wrastała na jezdnię;
- rowy przy obu drogach wypłycone i zarośnięte roślinnością.

(akta kontroli str. 423-428, 530-556)

Burmistrz wyjaśnił: *istniejący znak przystankowy D-15 znajduje się w ciągu drogi gminnej nr 361078T. Stała organizacja ruchu została wprowadzona dla odcinka 361097T i została zatwierdzona i odebrana przez Starostę Buskiego bez uwag. Ponieważ organizacja ruchu była wprowadzona dla odcinka 361079T istniejący znak D-15 nie został ujęty w stałej organizacji ruchu. Znak ten zostanie wprowadzony przy opracowywaniu projektu stałej organizacji ruchu dla drogi 361078T;*

(akta kontroli str. 526)

Z ustaleń kontroli wynika, że Burmistrz nie sporządził projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich[23]. W związku z tym nie było możliwe objęcie badaniem kontrolnym sposobu wydatkowania środków na opracowanie tych planów zgodnie z zasadami efektywnego gospodarowania.

(akta kontroli str. 418, 527)

Badaniem w zakresie zapewnienia zgodności wykonywanych robót i stosowanych materiałów budowlanych objęto zadanie inwestycyjne pn. *Przebudowa drogi gminnej nr 361064T Niegosławice wieś od km 0+000 do km 0+683*. Ustalono, że na realizację powyższego zadania opracowany został przedmiar robót, operat kolaudacyjny, który zawierał księgę obmiarów, kosztorys powykonawczy, badanie typu mieszanki mineralno-asfaltowej, sprawozdania z badań kruszywa, sprawozdania z badań asfaltu drogowego, sprawozdania z badania - oznaczenie zawartości wolnej przestrzeni, sprawozdanie z badania odporności próbek na działanie wody, protokół z pomiarów kontrolnych grubości masy asfaltowej.

(akta kontroli str. 429-488)

Zarządzeniem nr 182/13 Wójta Gminy Pacanów z 31 grudnia 2013 r. określono zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie i pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy Pacanów. W zarządzeniu w sposób ogólny określono proces kontroli zarządczej bez wskazywania, jak powinien szczegółowo wyglądać ten proces odnośnie realizacji poszczególnych zadań Urzędu, w tym związanych ze stanem technicznym dróg. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej dotyczącej zarządzania drogami gminnymi.
W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg gminnych nie były przedmiotem audytu wewnętrznego. Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[24], od 2020 r. Urząd rozpoczął prowadzenie audytu wewnętrznego. Przeprowadzona, na potrzeby opracowania planu audytu na rok 2020, analiza ryzyka określiła ryzyko w obszarze *Inwestycje, gospodarka przestrzenna i mienie komunalne* jako średnie. W planie audytu na 2020 r. do objęcia audytem wewnętrznym przyjęto jednostki podległe, w których ryzyko określono jako wysokie.

[23] Ustalenia opisano w obszarze nr 2 wystąpienia pokontrolnego.
[24] Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

(akta kontroli str. 489-500, 527)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zatrudniona była jedna osoba, która zajmowała się sprawami związanymi z drogami gminnymi. Do zadań inspektora ds. dróg należało m.in.:

- wykonywanie zadań w zakresie administrowania i utrzymania dróg gminnych i wewnętrznych, chodników, placów, parkingów i mostów, a w szczególności:
  a) przygotowanie dokumentacji inwestycyjno-budowlanej;
  b) prowadzenie ewidencji dróg i mostów;
  c) prowadzenie spraw związanych z administrowaniem drogami;
  d) nadzorowanie inwestycji i remontów dróg gminnych;
  e) przygotowanie dokumentacji przetargowej, organizowanie, przeprowadzanie przetargów i innych procedur wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych oraz prowadzenie dokumentacji przetargowej;
  f) prowadzenie spraw związanych z klęskami żywiołowymi w zakresie infrastruktury drogowej;
- opracowanie sprawozdań i informacji dotyczących realizowanych zadań;
- podejmowanie działań w zakresie uzyskiwania zewnętrznych środków finansowych, przygotowywanie wniosków o dofinansowanie ze środków zewnętrznych oraz ich rozliczanie.

Bezpośrednim przełożonym inspektora ds. dróg był kierownik Referatu Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Mienia Komunalnego. Burmistrz był bezpośrednim przełożonym wszystkich kierowników referatów oraz pracowników wykonujących zadania na samodzielnych stanowiskach.

Inspektor ds. dróg zatrudniony był od 2008 r., posiadał wykształcenie wyższe rolnicze, uczestniczył w szkoleniach dotyczących prowadzenia ewidencji dróg oraz przeprowadzania zamówień publicznych.

Na pracownika zajmującego się drogami przypadało na dzień 31 grudnia 2016 r – 196,050 km dróg gminnych, a na 31 grudnia 2019 r. – 158,086 km.

(akta kontroli str. 6-21, 501-512)

W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami, w tym: prowadzenia kontroli okresowych, prowadzenia i aktualizowania dokumentacji ewidencyjnej dróg, jakości wykonywanych robót na drogach, zgodności oznakowania, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 527)

Burmistrz wyjaśnił: *zadania związane z utrzymaniem dróg i nadzorem nad zarządzanymi drogami w praktyce realizowane są na zgłoszenia radnych miejskich, sołtysów oraz mieszkańców gmin. Duża część spraw do załatwienia jest przekazywana przeze mnie telefonicznie do Referatu Komunalnego lub bezpośrednio pracownikom fizycznym. Po 14 latach zarządzania gminą znam doskonale położenie i stan dróg gminnych bez potrzeby ich częstej kontroli.*

(akta kontroli str. 416)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi i inne zgłoszenia dotyczące nieodpowiedniego stanu technicznego dróg gminnych.

(akta kontroli str. 527)

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) gmina Pacanów sfinansowała zadania związane z przebudową lub remontem dróg (dalej: zadania drogowe) na ogólną kwotę 9689,7 tys. zł[25] przy wkładzie własnym wynoszącym 3605,2 tys. zł[26] (37,2%).

[25] Z tego: 1484,9 tys. zł w 2016 r., 2516,7 tys. zł w 2017 r., 3548,2 tys. zł w 2018 r., 1942,8 tys. zł w 2019 r. i 197 tys. zł do 30 czerwca 2020 r.

Udział środków zewnętrznych w ogólnej kwocie wydatkowanej na dofinansowane zadania drogowe wynosił 6084,5 tys. zł[27] (62,8%), z tego:

- z Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 – 206,4 tys. zł[28];
- z Funduszu Dróg Samorządowych – 379,8 tys. zł[29];
- środki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 5498,3 tys. zł[30].

Gmina nie uzyskiwała środków z budżetu Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 513)

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) Urząd złożył 42 wnioski na sfinansowanie zadań drogowych na łączną kwotę 11 075,4 tys. zł (w tym: dofinansowanie 7981,3 tys. zł oraz wkład własny 3094,1 tys. zł). Wszystkie złożone wnioski zostały zakwalifikowane do dofinansowania. Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych środki przeznaczone na sfinansowanie zadań drogowych uległy zmniejszeniu do kwoty 9675,6 tys. zł (w tym: dofinansowanie 6773,9 tys. zł oraz wkład własny 2901,7 tys. zł).

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

- w 2016 r. złożonych zostało 8 wniosków na kwotę 1689,5 tys. zł (w tym wartość dofinansowania 1059,2 tys. zł oraz wkład własny 630,3 tys. zł). Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych wartość dofinansowania wyniosła 1040,3 tys. zł, a wydatki kwalifikowane jako wkład własny 611,4 tys. zł;
- w 2017 r. złożonych zostało 11 wniosków na kwotę 2065,8 tys. zł (w tym wartość dofinansowania 1529,9 tys. zł oraz wkład własny 535,9 tys. zł). Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych wartość dofinansowania wyniosła 1530,0 tys. zł, a wydatki kwalifikowane jako wkład własny 535,9 tys. zł;
- w 2018 r. złożonych zostało 13 wniosków na kwotę 3378,4 tys. zł (w tym wartość dofinansowania 2409,0 tys. zł oraz wkład własny 969,4 tys. zł). Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych wartość dofinansowania wyniosła 2344,1 tys. zł, a wydatki kwalifikowane jako wkład własny 904,5 tys. zł;
- w 2019 r. złożonych zostało 10 wniosków na kwotę 3941,6 tys. zł (w tym wartość dofinansowania 2983,2 tys. zł oraz wkład własny 958,4 tys. zł). Dofinansowanie uzyskało dziewięć wniosków. Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych wartość dofinansowania wyniosła 1170,2 tys. zł, a wydatki kwalifikowane jako wkład własny 554,4 tys. zł;
- do 30 czerwca 2020 r. nie złożono wniosków o dofinansowania zadań drogowych. Zakwalifikowany został jeden wniosek z poprzedniego roku na wartość dofinansowania 689,5 tys. zł i wydatki kwalifikowane jako wkład własny 295,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 514)

Burmistrz wyjaśnił: *Gmina Pacanów pozyskuje w zdecydowanej większości środki zewnętrzne na usuwanie skutków klęsk żywiołowych z powodu, że jest to obecnie najwyższy możliwy do uzyskania poziom dofinansowania, tj. 80% wartości. Dla gminy borykającej się z problemami finansowymi nawet zapewnienie 20% wkładu własnego stanowi problem. Pozyskiwanie środków finansowych z programu*

[26] Z tego 651,0 tys. zł w 2016 r., 780,5 tys. zł w 2017 r., 1308,8 tys. zł w 2018 r., 786,2 tys. zł w 2019 r. i 78,8 tys. zł do 30 czerwca 2020 r.

[27] Z tego 833,9 tys. zł w 2016 r., 1736,3 tys. zł w 2017 r., 2239,4 tys. zł w 2018 r., 1156,6 tys. zł w 2019 r. i 118,2 tys. zł do 30 czerwca 2020 r.

[28] W całości w 2019 r.

[29] Z tego 261,6 tys. zł w 2019 r. i 118,2 tys. zł do 30 czerwca 2020 r.

[30] Z tego 833,9 tys. zł w 2016 r., 1529,9 tys. zł w 2017 r., 2239,4 tys. zł w 2018 r., 895,0 tys. zł w 2019 r. i 0 zł do 30 czerwca 2020 r.

Fundusz Dróg Samorządowych ma ograniczony charakter z powodu braku środków na zapewnienie wkładu własnego.

(akta kontroli str. 416-417)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie następujące nieprawidłowości:

1. Urząd nie zrealizował następujących zaleceń z kontroli okresowej pięcioletniej, przeprowadzonej na drogach gminnych 361004T, 361079T i 361110T w miesiącach czerwiec-sierpień 2016 r., do czasu przeprowadzenia kontroli okresowej rocznej w miesiącach sierpień-wrzesień 2017 r.:
   - na drodze 361004T:
     a) ścięcia zawyżonych poboczy i umocnienia ich kruszywem;
     b) oznakowania skrzyżowania z drogą gminną nr 361003T;
     c) uzupełnienia ubytków nawierzchni;
     d) popodcinania gałęzi drzew zawężających skrajnie jezdni;
   - na drodze 361079T:
     a) wykonania remontu nawierzchni;
     b) oznakowania skrzyżowania z drogą gminną nr 361003T;
     c) oczyszczenia przepustu w km 0+962;
     d) ścięcia zawyżonych poboczy i umocnienia ich kruszywem;
     e) powycinania gałęzi zawężających skrajnię drogi;
   - na drodze 361110T:
     a) oznakowania wyjazdu na drogę znakiem B-18 (3,5T);
     b) ścięcia zawyżonych poboczy i umocnienia ich kruszywem;
     c) podcięcia gałęzi zawężających skrajnię drogi.

   O niezrealizowaniu powyższych zaleceń do czasu przeprowadzenia kontroli w 2017 r. świadczy ponowne ich ujęcie w protokołach z kontroli okresowej w 2017 r.

   (akta kontroli str. 150-154, 168-169, 199-200, 214-215, 224-225, 254-255)

   Burmistrz wyjaśnił: *zalecenia z przeglądów okresowych są realizowane przez pracowników fizycznych Referatu Komunalnego. Wykonują oni głównie zadania związane z gospodarką wodno-ściekową gminy, a bieżące utrzymanie pasa drogowego jest realizowane przez nich jako zadanie dodatkowe, wykonywane przy braku prac przy zadaniu podstawowym. Brak pracowników odpowiedzialnych wyłącznie za utrzymanie pasa drogowego wpływa na czas usuwania zaleceń z przeglądów. Gmina Pacanów nie posiada możliwości finansowych na zatrudnienie dodatkowych pracowników lub zlecenie firmom zewnętrznym prac związanych z bieżącym utrzymaniem pasa drogowego.*

   (akta kontroli str. 416)

2. Przeprowadzone oględziny dwóch dróg gminnych, tj. drogi nr 361064T na odcinku od 0+000 do 0+637 oraz drogi nr 361079T na odcinku od 0+000 do 0+932 wykazały, że Burmistrz nie w pełni wywiązywał się z obowiązków zarządcy drogi wynikających z art. 20 pkt 4 i 16 ustawy o drogach polegających na:
   - utrzymaniu nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
   - utrzymywaniu zieleni przydrożnej, w tym sadzeniu i usuwaniu drzew oraz krzewów,

   ponieważ:

- na drodze 361079T trawa miejscami wrastała na jezdnię;
- rowy przy obu drogach były wypłycone i zarośnięte roślinnością.

(akta kontroli str. 423-428, 543-556)

Burmistrz wyjaśnił:

- *brak oczyszczenia rowów przydrożnych wynika z braku środków finansowych w budżecie gminy na powyższy cel;*
- *brak oczyszczenia nawierzchni wynika z braku pracowników fizycznych odpowiedzialnych wyłącznie za utrzymanie pasa drogowego. Pracownicy Referatu Komunalnego wykonują głównie zadania związane z gospodarką wodno-ściekową gminy, a bieżące utrzymanie pasa drogowego jest realizowane przez nich jako zadanie dodatkowe , wykonywane przy braku prac przy zadaniu podstawowym. Wpływa to na czas usuwania usterek w pasach drogowych.*

(akta kontroli str. 526)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd aktywnie występował o środki z zewnętrznych źródeł na dofinansowanie zadań drogowych. Poddane oględzinom dwie drogi posiadały nawierzchnię z mieszanki mineralno-asfaltowej w dobrym stanie. Projekty stałej organizacji dla obu dróg były zatwierdzone przez starostę buskiego, a oznakowanie pionowe dróg było w dobrym stanie technicznym. Urząd realizował zalecenia z okresowych kontroli przeprowadzanych na podstawie przepisów prawa budowlanego ze znacznym opóźnieniem (zaleceń z 2016 r. nie zrealizowano przez co najmniej rok). Burmistrz nie w pełni realizował obowiązki zarządcy drogi polegające na właściwym utrzymaniu nawierzchni drogi i zieleni przydrożnej.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wypełnianie wszystkich obligatoryjnych tabel w książkach dróg prowadzonych w formie elektronicznej oraz ich bieżące aktualizowanie.
2. Ustalenie numeru ewidencyjnego przepustowi rurowemu żelbetowemu dwuprzewodowemu położonemu w drodze 361064T.
3. Obejmowanie wszystkich dróg gminnych kontrolą okresową, o której mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach.
4. Informowanie Zarządu Województwa Świętokrzyskiego o zmianie przebiegu dróg gminnych, na potrzeby aktualizacji rejestru numerów tych dróg.
5. Przekazywanie GDDKiA informacji o sieci dróg publicznych, zawierających rzetelne dane dotyczące długości dróg.
6. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa odpowiednio w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.
7. Realizacja bez zbędnej zwłoki zaleceń wynikających z protokołów kontroli okresowych przeprowadzonych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a i pkt 2 ustawy Prawo budowlane.
8. Wykonywanie obowiązków zarządcy drogi polegających na właściwym utrzymaniu nawierzchni drogi i zieleni przydrożnej.

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 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, grudnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontroler
Piotr Fatalski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

..... *podpis*

..... *podpis*