



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.11.2.2023

Pan
Robert Serkis
Wójt Gminy Horyniec-Zdrój
Urząd Gminy Horyniec-Zdrój
Al. Przyjaźni 5
37 – 620 Horyniec-Zdrój

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

K/23/005 Sposób wykonania przez jednostki samorządu terytorialnego wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych, w związku z kontrolą „Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo na terenie województwa podkarpackiego” (P/20/078)

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Horyńcu-Zdroju, 37-620 Horyniec-Zdrój Al. Przyjaźni 5 (dalej Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Robert Serkis – Wójt Gminy Horyniec-Zdrój od 22.11.2018 r. (dalej Wójt) (akta kontroli, str. 1-3)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli Nr P/20/078 <i>Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo na terenie województwa podkarpackiego.</i>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 - 2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Bogusława Sebastianka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/211/2023 z 7.12.2023 r. 2. Wilhelm Dmytrów, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/210/2023 z 7.12.2023 r. (akta kontroli, str. 4-5)

¹Ustawa z dnia 23.12.1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz.U. z 2022 r. poz. 623), dalej ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina zrealizowała wniosek pokontrolny dotyczący urządzenia i aktualizacji ewidencji drogi gminnej publicznej nr 147015R, przez którą przebiegał Wschodni Szlak Rowerowy Green Velo³. Nastąpiło to jednak dopiero po upływie 16 miesięcy od otrzymania wniosku pokontrolnego w tej sprawie.

Zgodnie z wymogami przeprowadzono okresową kontrolę pięcioletnią tej drogi oraz w wyznaczonym terminie usunięto stwierdzone podczas niej uchybienia.

Urząd – pomimo sformułowanego wniosku pokontrolnego oraz deklaracji jego wykonania w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne – nie zrealizował w latach 2022-2023 wymaganych przepisami prawa obowiązków zarządcy dróg, dotyczących przeprowadzania rocznej kontroli drogi nr 147015R. Stanowi to o ponownym niewykonaniu obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*⁴.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że na dwóch odcinkach o łącznej długości 0,95 km położono nową nawierzchnię bitumiczną, co miało istotny wpływ na podniesienie komfortu przejazdu, w tym rowerzystów. Gmina zrealizowała także zadania mające na celu bieżące utrzymywanie i wykonywanie napraw doraźnych na zarządzanych przez Gminę drogach, po których przebiegał Szlak, w każdym roku planując i ponosząc wydatki na ten cel. Należy zauważyć, że powtarzające się utrudnienia na drogach tłuczniowych (rozjeżdżanie ich nawierzchni) po których przebiegał Szlak, o łącznej długości 2,1 km pomimo starań Urzędu i bieżącego uzupełniania ubytków, spowodowane były koniecznością udostępnienia tych dróg również dla ciężkiego sprzętu: rolniczego oraz pojazdów wykorzystywanych w gospodarce leśnej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nierzetelne działanie Urzędu polegające na blisko miesięcznym naruszeniu terminu udzielenia odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne dotyczące kontroli P/20/078.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Informacja o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie w 2020 r. przeprowadziła w Urzędzie kontrolę P/20/078 – „Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo na terenie województwa podkarpackiego”, której wyniki przedstawiła w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 04.06.2020 r.⁵.

W wystąpieniu tym przedstawiono następujące wnioski:

- 1) prowadzenie i aktualizowanie ewidencji dla gminnej drogi publicznej 147015R,
- 2) podjęcie działań mających na celu przeprowadzenie kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich) na odcinku zarządzanej gminnej drogi publicznej nr 147015R,
- 3) bieżące utrzymywanie i wykonywanie napraw doraźnych na zarządzanych przez Gminę drogach gdzie przebiega Szlak.

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

³ Dalej: Szlak lub Green Velo.

⁴ Ustawa z dnia 07.07.1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2023 r., poz. 682, ze zm.).

⁵ Data wpływu do Urzędu: 05.06.2020 r.

Wójt poinformował NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych w piśmie sporządzonym w dniu 23.07.2020 r.⁶, tj. po upływie terminu określonego na podstawie art. 62 ustawy o NIK.

W piśmie tym Wójt zadeklarował, że *wszystkie uwagi (...) dotyczące zarówno bieżącego utrzymania szlaku rowerowego Green Velo, jak i promocji oraz zagadnień finansowo-księgowych zostaną w najbliższym czasie wykonane zgodnie z zaleceniami.*

(akta kontroli, str. 7-10)

2. Wykonanie wniosków pokontrolnych

1. Prowadzenie i aktualizowanie ewidencji dla gminnej drogi publicznej 147015R.

W ramach ewidencji gminnej drogi publicznej nr 147015R w Urzędzie została założona 12.10.2021 r. książka drogi odpowiadająca wzorowi określmemu w załączniku nr 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16.02.2005 r. *w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom*⁷. Zaprowadzono również dziennik objazdu drogi według wzoru określonego załącznikiem nr 2 do tego rozporządzenia, obejmujący objazdy od 17.10.2021 r. Dokumentacja ta podlegała aktualizacji.

(akta kontroli, str. 14-44)

2. Podjęcie działań mających na celu przeprowadzenie kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich) na odcinku zarządzanej gminnej drogi publicznej nr 147015R.

W dniu 17.10.2021 r. przeprowadził kontrolę okresową pięcioletnią⁸ drogi publicznej nr 147015R (po której przebiega odcinek 19 Szlaku), polegającą na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia, z której został sporządzony protokół⁹. W protokole z tej kontroli we wnioskach i zaleceniach pokontrolnych wskazano m.in. na konieczność wykonania: profilowania nawierzchni na odcinku nieutwardzonym¹⁰, usunięcia nadmiaru gruntu z zawyżonych poboczy, udroźnienia zarośniętych rowów odwadniających oraz elementów odwodnienia na odcinkach, gdzie rowy nie występują. Ogólnie wskazano, że stan techniczny drogi nie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego i obiekt nadaje się do użytkowania.

Przeprowadzający kontrolę określił termin usunięcia stwierdzonych uchybień do 10.05.2022 r. W okresie od dnia sporządzenia protokołu (17.10.2021 r.) do 10.05.2022 r. Gmina wykonała remonty nawierzchni dróg gminnych (za kwotę 31 576,28 zł, w tym zakup kruszywa) oraz odwodnienia działek gminnych położonych wzdłuż tychże dróg (za kwotę 20 000 zł.). Urząd usunął zatem uchybienia opisane ujętych w protokole kontroli pięcioletniej drogi nr 147015R w wyznaczonym terminie.

Kontrolę pięcioletnią przeprowadziła osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia budowlane¹¹.

⁶ Data wpływu do Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie w dniu 24.07.2020 r.

⁷ Dz.U z 2023 r. poz. 682 ze zm.

⁸ O której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*.

⁹ W protokole odniesiono się również do kontroli rocznej, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*.

¹⁰ O długości około 148 mb.

¹¹ Wymóg art. 62 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane*.

Urząd nie przeprowadzał natomiast kontroli okresowych rocznych¹² drogi publicznej 147015R, polegających na sprawdzeniu stanu technicznego budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu.

(akta kontroli, str. 14-83)

3. Bieżące utrzymywanie i wykonywanie napraw doraźnych na zarządzanych przez Gminę drogach gdzie przebiega Szlak.

W wyjaśnieniu z dnia 11.05.2020 r., odnoszącym się do poprawy stanu technicznego Szlaku (jego przejezdności) Wójt podał m.in., że rok bieżący 2020, jest ostatnim rokiem objętym gwarancją, w którym Wykonawca będzie zobowiązany do naprawy dróg, jak w latach poprzednich. (...) Przed wykonaniem przeglądu gwarancyjnego w roku 2020, Urząd nie będzie podejmował działań, w celu poprawy stanu technicznego Szlaku, ponieważ jest to ostatni rok objęty gwarancją i stroną zobowiązaną do naprawy odcinka będzie Wykonawca robót.

W roku 2020 miały miejsce dwa przeglądy gwarancyjne Szlaku, w których brali udział przedstawiciele: Gminy (Partnera), Wykonawcy, Zamawiającego (Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie¹³) oraz Inspektor Nadzoru.

W protokołach z przeglądów gwarancyjnych dróg stwierdzono m.in.:

- z dnia 02.06.2020 r. - należy uzupełnić ubytki oraz zlikwidować zastoiska wody na jezdni, a termin realizacji tych robót określono do 30.08.2020 r.,

- z dnia 23.09.2020 r. - należy uzupełnić znaczne ubytki w konstrukcji nawierzchni i poprawić odwodnienie, a termin realizacji tych robót ograniczono do 30.10.2020 r.,

natomiast nie wskazano wprost strony zobowiązanej do realizacji uwag.

Wójt wyjaśnił, że Urząd nie ustalał podmiotu odpowiedzialnego za realizację uwag określonych w protokołach z przeglądów gwarancyjnych z miesięcy czerwca i września 2020 r., ponieważ podmiot ten (mający status Wykonawcy) został wyłoniony w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonego przez Zarząd Województwa Podkarpackiego. W dotychczasowej praktyce zakres robót wynikających z treści tych uwag, realizował właśnie Wykonawca [...] z którym Gmina nie ma żadnej więzi prawnej. W świetle nieformalnej wiedzy jaką posiadam (wiedzy nieudokumentowanej, gdyż Zarząd Województwa Podkarpackiego nie przekazuje Gminie wszystkich dokumentów związanych z budową Szlaku oraz z realizacją praw z tytułu gwarancji), Wykonawca realizował prace związane z usunięciem usterek wykazanych w „Protokole z przeglądu gwarancyjnego” z dnia 02.06.2020 r. W „Protokole z przeglądu gwarancyjnego” z dnia 23.09.2020 r. zakres stwierdzonych usterek miał podobny zakres. O ile mnie pamięć nie myli, po 23.09.2020 r. Wykonawca po raz kolejny prowadził roboty drogowe na Szlaku. Zarówno Wykonawca, jak i PZDW nie informowali Urzędu o prowadzonych pracach na odcinkach dróg, po których przebiegał Szlak.

(akta kontroli, str. 84-90)

Urząd (poza opisaną powyżej realizacją zaleceń określonych protokołem kontroli pięcioletniej) w zakresie utrzymania dróg gminnych (w tym objętych przebiegiem Szlaku Green Velo) wydatkował w 2021 r. kwotę 11 070 zł tytułem naprawy dróg, w roku 2022 kwotę 2 500 zł. na prace związane z czyszczeniem rowów, zakup kruszywa – 8 582,05 zł oraz naprawę dróg gminnych – 6 000 zł. W roku 2023 ze

¹² O których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

¹³ Dalej: PZDW.

środków własnych wykonał prace związane z utwardzeniem nawierzchni dróg gminnych o wartości 10 803,96 zł (zakup kruszywa i realizacja). W 2023 r. w ramach realizacji inwestycji pt. *Kompleksowa modernizacja dróg na terenie gminy Horyniec-Zdrój* o wartości 5 569 215,38 zł, wykonał m.in. przebudowę m.in. przebudowę drogi gminnej nr 147015 R Radruż – kolonia, polegającą na wymianie nawierzchni na bitumiczną (na odcinku 220 metrów) oraz drogi gminnej Polanka Horyniecka obejmującej wymianę nawierzchni na bitumiczną (na odcinku 730 metrów).

W wyniku przeprowadzonych oględzin odcinków gminnych dróg, którymi przebiegał Szlak, stwierdzono, że nawierzchnie asfaltowe (bitumiczne) były w stanie dobrym (zgodnie z przyjętą czterostopniową skalą¹⁴). Usterki występowały na odcinkach dróg o nawierzchni z kruszywa (tłuczni), tj. na odcinkach Szlaku: 9 o długości 352,36 m, 10 o długości 273,86 m, 13 o długości 931,02 m, oraz 20 o długości 538,27 m, gdzie nawierzchnie wykazywały stany niezadowalające¹⁵. W szczególności, usterki polegały na ubytkach i nierównościach nawierzchni kruszywowej, występujących krótkich odcinkach kolein o niewielkiej głębokości. W nielicznych miejscach uszkodzenia nawierzchni powodowały tworzenie się zastoisk wodnych.

Na wszystkich odcinkach Szlaku, oznakowanie odpowiadało wzorom znaków określonych w rozporządzeniu Ministrów Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 24 lipca 2013 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych*¹⁶.

Wójt podał m.in., że:

- w związku z tym, że Szlak przebiega po drogach gminnych, to wydatki ponoszone na uzupełnienie i naprawy nawierzchni, koszenie poboczy oraz odśnieżanie dróg gminnych są tożsame z utrzymaniem Szlaku na jego poszczególnych odcinkach,
- na drogach gminnych, po których przebiega Szlak w stałej organizacji ruchu nie występują znaki drogowe ograniczające tonaż pojazdów. Stąd też, wszystkie rodzaje pojazdów są uprawnione do korzystania z nich, w tym w praktyce występują ciężkie pojazdy „Lasów Państwowych” prowadzących gospodarkę leśną oraz pojazdy i maszyny rolnicze dojeżdżające do przyległych pól. W tych okolicznościach bieżące uzupełnienia ubytków kruszywem (tłuczniem) nie przynosi trwałych efektów. Po każdym okresie zimowym ubytki na drogach tłuczniowych są uzupełniane kruszywem. Ponadto, w wyniku objazdów dróg realizowanych parokrotnie w ciągu roku, także doraźnie są uzupełniane ubytki nawierzchni drogowej.

(akta kontroli, str. 91-154)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych

¹⁴ W zależności od natężenia oraz skali uszkodzeń, poszczególne nawierzchnie oceniane są wg czterostopniowej skali:

1) dobry - występuje nie więcej niż trzy rodzaje uszkodzeń, a ich natężenie oraz stopień szkodliwości jest bardzo mały. Odczuwalny jest komfort w czasie jazdy.

2) zadowalający - występują pojedyncze uszkodzenia, których natężenie oraz skala szkodliwości jest mała. Oznacza to, że natężenie uszkodzenia jest mniejsze niż 10% nawierzchni. Poza nielicznymi nierównościami zachowany jest komfort w czasie jazdy.

3) niezadowalający - występuje wiele uszkodzeń, których natężenie oraz skala szkodliwości jest średnia. Oznacza to, że natężenie uszkodzenia mieści się w przedziale 10-50% nawierzchni. Z powodu licznych nierówności nie zachowany jest komfort w czasie jazdy.

4) zły - występuje wiele rodzajów uszkodzeń, większość z nich występuje w natężeniu oraz skali dużej oznacza to, że natężenie uszkodzeń jest większe niż 50% nawierzchni. Odczuwalny jest dyskomfort w czasie jazdy.

¹⁵ Jw.

¹⁶ Dz. U. poz. 890.

w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań. W wystąpieniu pokontrolnym został określony termin 21 dni od dnia jego otrzymania.

Wystąpienie pokontrolne wpłynęło do Urzędu w dniu 05.06.2020 r. wobec czego termin udzielenia odpowiedzi upływał z dniem 26.06.2020 r. Odpowiedź została sporządzona w dniu 23.07.2020 r., czyli w 27 dniu po upływie tego terminu.

Odnosząc się do powyższego, działający z upoważnienia Wójta, Zastępcy Wójta Gminy Horyniec – Zdrój, pan Janusz Wużyński, podał m.in., że odpowiedź na wystąpienie pokontrolne nie została udzielona z zachowaniem terminu z powodu absencji pracownika odpowiedzialnego za zakres objęty kontrolą oraz dodatkowych obowiązków wynikłych z powodu panującej w tym czasie pandemii COVID-19.

(akta kontroli, str. 11-13)

2. Przepis art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych¹⁷, określa, że do zarządcy drogi należy w szczególności przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym stan bezpieczeństwa szczególnie zagrożonych uczestników ruchu drogowego. Z kolei art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*, stanowi m.in., że obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników podczas użytkowania obiektu.

W kontroli ustalono, że w latach 2022 i 2023 Urząd nie dopełnił powyższego obowiązku określonego przepisem art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane* dla gminnej drogi publicznej nr 147015R.

Odnosząc się do faktu nieprzeprowadzania kontroli okresowych rocznych na gminnej drodze publicznej nr 147015R, Wójt podał m.in., że kontrole takie nie były przeprowadzane z uwagi na zbyt wysokie koszty związane ze zleceniami usługi oraz brak środków w budżecie gminy.

(akta kontroli, str. 14-50, 82)

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Podjęcie działań mających na celu przeprowadzenie kontroli okresowych (rocznych) dotyczących gminnej drogi publicznej nr 147015R.
2. Zapewnienie terminowego udzielania odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

¹⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 645 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Rzeszów, 14 lutego 2024 r.

Kontroler
Bogusława Sebastianka
Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Kontroler
Wilhelm Dmytrów
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/