

*Pani p  
+ Or  
28.12.2020*

*Original  
281220*



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

URZĄD MIASTA I GMINY 28-200 STASZÓW WPLYNEŁO 2020 -12- 28 Kierownik: <i>[Signature]</i> Znak pisma .....
---

LKI.410.009.04.2020



Pan  
Leszek Marek Kopeć  
Burmistrz Miasta i Gminy Staszów  
Urząd Miasta i Gminy  
ul. Opatowska 31, 28-200 Staszów

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Staszowie, ul. Opatowska 31, 28-200 Staszów (dalej: Urząd lub UMiG).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Marek Kopeć, Burmistrz Miasta i Gminy Staszów od 30 listopada 2014 r. (dalej: Burmistrz). <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.
Kontrolerzy	1. Zdzisław Kałamaga, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/58/2020 z 17 sierpnia 2020 r. 2. Marcin Sudół, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/98/2020 z 16 grudnia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2, 837-838)</p>

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

### OCENA OGÓLNA

Burmistrz, na objętych szczegółową analizą drogach zapewnił przeprowadzanie okresowych (co najmniej raz w roku i co najmniej raz na pięć lat) kontroli dróg, przewidzianych w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>3</sup> (dalej: Prawo budowlane). Drogom zostały nadane przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego numery. Burmistrz ustalił numery ewidencyjne drogom oraz przepustom. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) nadał numer ewidencyjny 11 obiektom mostowym, które ujęto w prowadzonym w Urzędzie wykazie obiektów mostowych. Na drogach były przeprowadzane (w formie objazdu dróg) okresowe przeglądy dróg, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>4</sup> (dalej: ustawa o drogach). Mimo to, w Urzędzie nie prowadzono dziennika objazdu dróg, wymaganego § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.

<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. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>5</sup>. Ponadto, Urząd nierzetelnie prowadził książki dróg dla dróg gminnych, których ewidencja została objęta szczegółowym badaniem.

Burmistrz prawidłowo wywiązywał się z obowiązku sporządzania i przekazywania GDDKiA informacji o sieci dróg gminnych.

Urząd posiadał informacje dotyczące liczby kolizji na zarządzanych przez Burmistrza drogach. M.in. na ich podstawie podejmowano decyzje w zakresie zmian w organizacji ruchu. Poddane oględzinom drogi nie zagrażały bezpieczeństwu jej użytkowników.

Zapewniono zgodność wykonanych robót i zastosowanych materiałów budowlanych ze specyfikacją techniczną (SST) oraz wykonania i odbioru robót budowlanych zadania inwestycyjnego pn. *Budowa ulic wraz z infrastrukturą towarzyszącą na osiedlu Małopolskie w Staszowie II etap (ul. Kielecka)*.

Wszystkie zarządzane drogi były wprowadzone do ewidencji środków trwałych. Jednak w ewidencji uwzględniono tylko wartości poniesionych na drogi nakładów wynikających z dowodu OT. Natomiast nie uwzględniono w wartości dróg: wartości gruntów zajętych pod drogami, podbudowy dróg, mostów, przepustów i oświetlenia.

Oględziny przeprowadzone na wybranych odcinkach dwóch dróg gminnych wykazały, że mimo intensywnych starań – z uwagi na brak własnych środków finansowych – nie było możliwości zapewnienia utrzymania we właściwym stanie technicznym nawierzchni drogi nr 385209T (ul. Towarowa w Staszowie). Stwierdzone uszkodzenia nawierzchni tej ulicy były znane zarządcy drogi. Starania Burmistrza o pozyskanie zewnętrznych środków finansowych na budowę i remonty dróg w tym m.in. na remont ww. ulicy, nie przyniosły efektu, z uwagi na odstąpienie przez Ministerstwo Infrastruktury od przyjętych pierwotnie kryteriów przyznawania środków finansowych z Funduszu Dróg Samorządowych.

W Gminie nie opracowano pisemnych procedur dla zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg gminnych. W regulaminie organizacyjnym i zakresach obowiązków pracowników Urzędu nie zamieszczono wszystkich obowiązków związanych z zarządzaniem drogami gminnymi, wynikających z art. 20 ustawy o drogach.

Burmistrz, jako zarządca gminnych dróg publicznych, nie opracował projektów planu rozwoju sieci drogowej i planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich – obowiązek opracowania tych dokumentów wynika z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.

W każdym roku okresu objętego kontrolą, w budżecie Gminy zaplanowano i zabezpieczono środki finansowe na realizację zadań polegających na przebudowie i rozbudowie dróg. Burmistrz pozyskiwał zewnętrzne środki finansowe na realizację zadań związanych z przebudową lub rozbudową dróg publicznych, których głównym źródłem były dotacje z rezerwy celowej budżetu państwa przekazane przez MSWiA na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (75% ogółem pozyskanych środków).

Na powstanie stwierdzonych nieprawidłowości mogło mieć wpływ niezapewnienie przez Burmistrza funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze dotyczącym wykonywania zadań związanych z zapewnieniem odpowiedniego stanu technicznego dróg i ich wpływu na poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582 (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z przedkładanymi do GDDKiA *Formularzami danych o sieci dróg publicznych*, Burmistrz w latach 2016-2018 zarządzał 299,792 km dróg gminnych, w tym zakwalifikowanych do klasy „L” – 125,859 km. Od 2019 r. długość dróg zwiększyła się do 304,448 km<sup>7</sup>, w tym zakwalifikowanych do klasy „L” – 130,515 km. Pozostałe drogi były drogami dojazdowymi zakwalifikowanymi do klasy „D”.

Powierzchnia dróg w latach 2016-2018 wynosiła ogółem 1568,9 tys. m<sup>2</sup> i zwiększyła się od 2019 r. do 1610,8 tys. m<sup>2</sup>.

W prowadzonej przez Urząd elektronicznej ewidencji dróg uwzględniono dane dotyczące publicznych dróg gminnych, obejmujące: numer ewidencyjny drogi, nazwę i lokalizację oraz długość danej drogi.

(akta kontroli str. 38-41)

Wartość księgową ww. dróg<sup>8</sup> wynosiła, według stanu na:

- 31 grudnia 2016 r. – 56 495 tys. zł;
- 31 grudnia 2017 r. – 58 141 tys. zł;
- 31 grudnia 2018 r. – 63 351 tys. zł;
- 31 grudnia 2019 r. – 63 868 tys. zł;
- 30 czerwca 2020 r. – 63 868 tys. zł.

Przejęte uchwałą Rady Powiatu z 30 sierpnia 2019 r. dwie drogi powiatowe nr 756 i 757 nie zostały wprowadzone do ewidencji księgowej, ponieważ przekazujący nie dostarczył Gminie wszystkich niezbędnych dokumentów.<sup>9</sup>

(akta kontroli str. 5-37, 225, 237, 249, 260, 270)

Wartość księgową dróg gminnych, jako środka trwałego, wyrażała wyłącznie wartość nakładów związanych z ich przebudową lub rozbudową i została ustalona na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców prac na danych drogach wraz z dokumentem OT (protokół przyjęcia środka trwałego). W wartości księgowej dróg gminnych nie uwzględniono wartości gruntów zajętych pod drogami, wartości podbudowy dróg, wartości drogowych obiektów inżynierskich (mosty, przepusty) oraz oświetlenia.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że (...) *ewidencja księgowa uwzględnia tylko wartość bieżących nakładów wynikających z dowodu OT, natomiast wartość gruntów pod drogami, podbudowy dróg, mostów, przepustów i oświetlenia niewykazana w dowodach OT nie jest uwzględniona w wartości drogi.*

(akta kontroli str. 586, 802)

Wszystkie zarządzane drogi były ujęte w ewidencji środków trwałych w ramach grupy 2 *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej, podgrupie 22 Infrastruktura transportu,*

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Do formularza danych wpisano drogi wojewódzkie: nr 756 (2,492 km) i nr 757 (2,164 km) zgodnie z uchwałą Rady Powiatu z 30 sierpnia 2019 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg powiatowych ww. odcinków dróg wojewódzkich co zostało opisane w pkt 1.6.

<sup>8</sup> Wartość księgową danej drogi uwzględniała tylko wartość nakładów poniesionych w związku z jej przebudową lub rozbudową.

<sup>9</sup> Zostało to opisane w pkt. 1.4.

rodzaju 220 Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe, tj. zgodnie z klasyfikacją określoną dla tej grupy środków trwałych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)<sup>10</sup>.

(akta kontroli str. 41, 226, 210-271)

1.2. W latach 2016-2019 gmina wydatkowała 8445 tys. zł na przebudowę lub rozbudowę dróg o długości 11,130 km, w tym:

- w 2016 r. – na przebudowę lub rozbudowę 2,870 km dróg wydatkowano 2518 tys. zł;
- w 2017 r. – 2,310 km – 701 tys. zł;
- w 2018 r. – 4,120 km – 4723 tys. zł;
- w 2019 r. – 1,830 km – 503 tys. zł.

W 2020 r. (do 30 czerwca) nie ponoszono wydatków związanych z inwestycjami drogowymi.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie realizowała zadań polegających na budowie nowych dróg oraz remontowaniu dróg.

(akta kontroli str. 272)

1.3. W wyniku oględzin dokumentacji dotyczącej pięciu dróg gminnych o łącznej długości 8,300 km (2,7% ogólnej długości dróg) wybranych spośród 240 odcinków dróg w tym: najdłuższego odcinka w mieście (ul. Pocieszka), najdłuższego odcinka poza miastem (Staszów-Kielce przez Jasień do przysiółka Wygody), najkrótszego (ul. Krótka) i przebudowanego (ul. Kielecka), o złym stanie technicznym (ul. Towarowa) stwierdzono, że wszystkie ww. drogi posiadały książkę drogi prowadzoną w formie elektronicznej, zgodną ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. W książkach tych nie wypełniono obligatoryjnych tabel nr 4 i 10, a tabele nr 5 wypełniono nierzetelnie. W tabeli 7 nie dokonano wpisów z powodu niewystąpienia przesłanek do ich wprowadzenia.

(akta kontroli str. 42-188, 275-276, 277-320, 340-341, 839)

Kierownik Wydziału Inwestycji i Planowania Przestrzennego (dalej: Wydział Inwestycji) z upoważnienia Burmistrza wyjaśnił, że (...) *zarządca dróg gminnych na terenie Gminy Staszów prowadzi ewidencję w formie elektronicznej, a oprogramowanie pozwala drukować bądź nie „puste tabele” (...) W tabeli nr 1 „Osoba upoważniona do dokonania wpisu” posiada wpis osoby upoważnionej, wydruk nie został dokonany z przyczyn niezależnych. Wpisy są do wglądu (...).* Pozostałe tabele *nie posiadają wpisów z uwagi na brak zaistnienia okoliczności obligujących do dokonania przedmiotowych wpisów, a wydruki pustych stron książki pominięto.*

(akta kontroli str. 587)

Urząd, zgodnie z § 15 ust. 1 i 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg prowadził wykaz obiektów mostowych usytuowanych na drogach gminnych.

W ciągu dróg gminnych nie znajdowały się tunele, przejścia podziemne i promy.

(akta kontroli str. 273-276b)

Szczegółowymi badaniami w zakresie poprawności prowadzenia dokumentacji obiektu mostowego objęto most o numerze ewidencyjnym 35011714 zlokalizowany w ciągu drogi gminnej nad rzeką Czarną, ul. Wojska Polskiego w Staszowie. Stwierdzono, że książka prowadzona dla tego obiektu mostowego zawierała:

- datę założenia;
- nazwisko i imię osób upoważnionych do dokonywania wpisów;
- parametry identyfikacyjne i techniczne obiektu;

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



- wykaz protokołów okresowych kontroli stanu technicznego obiektu – przeglądów podstawowych i protokołów okresowych kontroli stanu technicznego, przydatności do użytkowania i estetyki obiektu oraz jego otoczenia – przeglądów rozszerzonych;
- wykaz opracowań technicznych dot. obiektu;
- wykaz niwelacji, ugięć przęseł i osiadania podpór;
- wykaz protokołów katastrof obiektu;
- zmiany parametrów technicznych.

W ww. wykazach zamieszczono informacje szczegółowe. Nie wypełniano wykazu protokołów katastrof i zmian parametrów technicznych obiektu, gdyż nie wystąpiła taka konieczność.

(akta kontroli str. 414-435)

Burmistrz nie był zobowiązany do powadzenia karty dla obiektów mostowych, o czym stanowi § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, ponieważ żaden z nich nie posiadał przęseł o rozpiętości teoretycznej, przynajmniej jednego z przęseł, równej lub większej niż 20 m oraz całkowita długość każdego z mostów nie była równa lub większa niż 50 m. Dokumentacja ewidencyjna była aktualizowana na bieżąco.

(akta kontroli str. 276a-276b)

Zgodnie z § 7 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, każdy przepust miał ustalony przez zarządcę numer ewidencyjny składający się z jednoliterowego wyróżnika województwa, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego oraz numeru przepustu.

Ponieważ światło otworu każdego z eksploatowanych pod drogami gminnymi przepustów było mniejsze niż 150 cm, tj. nie przekraczało parametru określonego w § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, Burmistrz nie był zobowiązany do prowadzenia wykazu tych przepustów. Największy przepust o średnicy 100 cm znajdował się w ciągu drogi nr 385093T w Wiśniowej.

(akta kontroli str. 436, 803-805)

1.4. Zarząd Województwa Świętokrzyskiego nadał każdej drodze numer, a Burmistrz nadał numer ewidencyjny, składający się z: litery G, numeru drogi zapisanego w formacie sześciocyfrowym oraz siedmiocyfrowego identyfikatora gminy, określonego w przepisach o statystyce publicznej<sup>11</sup>, tj. spełniający wymogi określone w § 5 ust. 2 pkt 4 lit. b rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

GDDKiA nadał numer ewidencyjny obiektom mostowym.

Numery ewidencyjne dróg i obiektów mostowych zostały wpisane we wszystkich dokumentach ewidencyjnych dotyczących tych dróg i mostów, m.in. w książce drogi, wykazie obiektów mostowych, książce obiektu mostowego. Nie nadano numerów ewidencyjnych i nie wystąpiono o dokonanie aktualizacji rejestru niżej wymienionym drogom, które są w trakcie przekazywania Gminie.

Burmistrz wyjaśnił, że *przekazane na podstawie Uchwały nr XII/65/19 Rady Powiatu w Staszowie z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg powiatowych dawnych odcinków dróg wojewódzkich nr 756 o długości 2,492 km oraz nr 757 o długości 2,264 km zlokalizowanych w Staszowie, zostaną zaktualizowane po skompletowaniu dokumentów, których dotychczas przekazujący nie przekazał Gminie.*

<sup>11</sup> Identyfikator gminy, o którym mowa w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 157, poz. 1031 ze zm.).

(akta kontroli str. 342, 803)

1.5. Wszystkie drogi gminne były objęte okresową kontrolą roczną oraz pięcioletnią, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a i pkt 2 ustawy – Prawo budowlane. Z kontroli sporządzano protokoły oddzielnie dla każdej z dróg, zawierające: nazwę i nr ulicy, podstawowe dane ewidencyjne, opis stanu faktycznego nawierzchni, poboczy, chodników oznakowania pionowego i poziomego, rowów przydrożnych, włazów, studni kanalizacyjnych, odwodnienia i zieleni. Protokoły zostały sporządzone i podpisane przez uprawnione osoby posiadające uprawnienia budowlane o specjalności drogowej oraz mostowej, co było zgodne z art. 62 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 189-196, 321-322)

Na 28 września 2020 r. nie przedstawiono dokumentów potwierdzających przeprowadzenie takich kontroli w 2020 r.

Udzielając wyjaśnień Burmistrz poinformował, że *w roku 2020, z uwagi na panujące zagrożenie epidemiologiczne (...) do wyłonienia wykonawcy poprzez publikację ogłoszenia przystąpiono w dniu 20.07.2020 r. Na podstawie zawartej z wykonawcą w dniu 24.08.2020 r. umowy (...) termin dokonania kontroli oraz przedłożenia stosownych dokumentów upływa z dniem 30.09.2020 r.*

(akta kontroli str. 197-209, 323-326, 792, 794)

Kontrolującemu przedstawiono tzw. „protokoły zbiorcze” z przeprowadzonych każdego roku objazdów dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Dokonujący kontroli i sporządzający protokół, kierownik Wydziału Inwestycji napisał, że ww. kontroli dokonano na podstawie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach.

Wyniki kontroli wykazały, że *stan dróg umożliwia ich dalszą eksploatację oraz dokonano kwalifikacji do częściowego uzupełnienia i wymiany oznakowania pionowego i poziomego oraz określono zakres remontów cząstkowych.* Stwierdzono również, że *kontrola obejmowała weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.*

(akta kontroli str. 569)

W Urzędzie nie prowadzono dziennika objazdu dróg.

(akta kontroli str. 587, 791)

Kontrolujący otrzymał zbiorczy wykaz kontroli przeprowadzonych w związku z obowiązkiem wynikającym z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a Prawa budowlanego zawierający nr drogi, datę kontroli, skład zespołu kontrolnego, posiadanie uprawnień i datę poprzedniej kontroli oraz mapkę z zaznaczonymi punktami na drogach i oznaczeniami literowymi. Ww. kontrole przeprowadzono z zachowaniem obowiązujących terminów, tj. raz na rok.

Kontrole były przeprowadzone przez dwie osoby posiadające uprawnienia, o których mowa w art. 62 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, wymagane do ich przeprowadzenia, w tym jedna z osób przeprowadziła kontrole w latach 2016-2018<sup>12</sup>, a druga – w 2019 r<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 588-601)

Kontrolującemu przedstawiono wykaz kontroli przeprowadzonych w związku z obowiązkiem wynikającym z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Kontrole przeprowadzono w dniach: 3 grudnia 2016 r. – skontrolowano 80 dróg, 9 marca 2017 r. – 25 dróg oraz 4 czerwca 2018 r. – 25 dróg.

<sup>13</sup> Kontrole 58 dróg przeprowadzono w dniu 18 kwietnia 2019 r.

<sup>14</sup> Kontrola okresowa – co najmniej raz na 5 lat.

Ww. kontrole przeprowadzano z zachowaniem obowiązujących terminów, tj. raz na pięć lat.

Z przedstawionego wykazu wynika, że wszystkie kontrole w 2019 r. przeprowadziła ta sama osoba, w tym w dniu 18 kwietnia skontrolowała 56 dróg oraz 16 kwietnia – 51 dróg.

(akta kontroli str. 602-607)

Na pytanie kontrolującego jak to jest możliwe, biorąc pod uwagę długość dróg i osmiogodzinny czas pracy, aby jedna osoba przeprowadziła jednego dnia kontrole 58 dróg a innym razem – 80 dróg, Burmistrz wyjaśnił, że *czynności polegające na kontroli obiektów w terenie wykonywane były przez 14 i 8 dni, natomiast w dokumentacji wpisane zostały daty sporządzania protokołów z tych kontroli.*

(akta kontroli str. 791, 794)

Dokonano oględzin wszystkich ksiąg prowadzonych w formie papierowej dla 11 obiektów mostowych<sup>15</sup>. Wszystkie obiekty posiadały numer obiektu mostowego, wypełnione książki obiektu mostowego odrębnie dla każdego obiektu i protokoły przeglądów rocznych i pięcioletnich.

(akta kontroli str. 414-435, 437-464)

W Urzędzie nie określono i nie wdrożono procedur zapewniających bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości związane z uszkodzeniem znaków, niedostateczną widocznością, itp.

Burmistrz wyjaśnił, że *na bieżąco są wykonywane przeglądy oznakowania dróg przez pracowników Wydziału Infrastruktury oraz zgłaszane przez Policję, Straż Miejską, sołtysów, radnych oraz Starostwo Powiatowe. Pracownicy na bieżąco usuwają nieprawidłowości. Osobą odpowiedzialną jest kierownik Wydziału Infrastruktury.*

(akta kontroli str. 792, 794)

1.6. W okresie objętym kontrolą nie wykonywano pomiaru natężenia ruchu na drogach gminnych, o którym mowa w art. 20 pkt 15 ustawy o drogach. Pomiaru takie dokonano terminowo w 2016 r. na skrzyżowaniach dróg gminnych z liniami kolejowymi.

Burmistrz wyjaśnił: *W rozpatrywanym okresie czasu nie były prowadzone pomiary natężenia ruchu, a związane to było z obserwowaną w ostatnim czasie stabilizacją ruchu na drogach gminnych oraz faktu braku obowiązku w tym zakresie nałożonego na zarządcę dróg gminnych. Dokonywane były jedynie pomiary na przejazdach kolejowych w celu kwalifikacji kategorii i sposobu zabezpieczeń skrzyżowań.*

(akta kontroli str. 792, 794)

1.7. Zarządca drogi wywiązywał się z obowiązku, o którym mowa w art. 20 pkt 9a ustawy o drogach i przekazywał do GDDKiA coroczną informację o sieci gminnych dróg publicznych. Informacje te były sporządzane na właściwych formularzach, zawierały rzetelne dane i były przekazywane w I kwartale każdego roku, za rok poprzedni.

(akta kontroli str. 5-37, 410-413)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W ewidencji księgowej Urzędu nie ujęto następujących składników tworzących wartość dróg, tj.: wartości gruntów zajętych pod drogami, podbudowy dróg, mostów, przepustów i oświetlenia.

<sup>15</sup> Książki obiektów mostowych były założone także w formie elektronicznej, ale ich nie wypełniano.



Skarbnik Gminy wyjaśniła, że drogi publiczne nie są przedmiotem obrotu rynkowego, więc rzeczywista wartość ma w tym przypadku wymiar wyłącznie teoretyczny. Aby ustalić rzeczywistą wartość dróg, należałoby dokonać ich wyceny. Do tego są potrzebne dane o ich konstrukcji oraz stopniu zużycia. Takimi danymi gmina nie dysponuje, podobnie jak pracownikami, którzy nie są przygotowani do dokonania takich wycen. Zlecenie opracowania wycen specjalistom jest niemożliwe z uwagi na brak środków finansowych na ten cel.

(akta kontroli str. 586)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>16</sup> – Jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

2. W Urzędzie nie prowadzono dziennika objazdu dróg wymaganego § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

Burmistrz wyjaśnił: (...) nie zostały zaprowadzone dzienniki objazdu dróg, natomiast lustracja stanu technicznego dróg prowadzona była corocznie w okresie wiosennym przez pracowników Urzędu Miasta i Gminy w celu dokonania aktualnego stanu technicznego obiektów oraz kwalifikacji do bieżących remontów cząstkowych. Ponadto przez pozostały okres roku, objekty były stale monitorowane a wszelkie spostrzeżenia i zgłoszenia występujących nieprawidłowości na bieżąco usuwane w ramach zadania budżetowego „Drobne i awaryjne naprawy dróg”.

(akta kontroli str. 587, 791)

3. W założonych w 2009 r. książkach dróg objętych szczegółową analizą nie wypełniano obligatoryjnych tabel nr 4. Wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi i 10. Wyposażenie techniczne odcinka drogi. Z kolei w tabeli nr 5. Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, za wyjątkiem protokołu z 2019 r., nie ujęto protokołów z przeglądów rozszerzonych (przeprowadzanych co najmniej raz na 5 lat) sporządzonych przed 2019 r., a dodatkowo wykazano dane o protokołach z 2018 r. z przeglądów podstawowych (przeprowadzanych co najmniej raz w roku).

Burmistrz wyjaśnił, że tabela nr 4 nie zawiera wpisów z uwagi na dokumentowanie objazdów w sposób odmienny od wzoru określonego rozporządzeniem. Nie wypełniano tab. nr 10 (...) w książkach dróg objętych szczegółową analizą w zakresie kol. 2-4, 14-16 z uwagi na brak dokumentacji w oparciu o którą wpisy w książkach dróg mogłyby zostać dokonane. Powodem takiego wypełnienia tab. 5 była zła interpretacja o konieczności wypełniania w tab. 5 również przeglądów podstawowych. Wpisy dotyczące przeglądów pięcioletnich dokonywane są na bieżąco, z uwagi na obłożenie pracami nie są uzupełniane dane dotyczące przeglądów sprzed 2016 roku.

(akta kontroli str. 587, 839)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz ustalił drogom oraz przepustom numery ewidencyjne. Wszystkie drogi<sup>17</sup> miały numery nadane przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego. GDDKiA nadał numer ewidencyjny 11 obiektom mostowym, które ujęto w wykazie obiektów mostowych. Na drogach były przeprowadzane okresowe przeglądy dróg, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. W Urzędzie nie prowadzono dziennika

<sup>16</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

<sup>17</sup> Oprócz dwóch dróg, będących w trakcie przejmowania przez gminę.

objazdu dróg. Ponadto, Urząd nierzetelnie prowadził książki dróg dla dróg gminnych, których ewidencja została objęta szczegółowym badaniem.

Zarządca prawidłowo wywiązywał się z obowiązku sporządzania i przekazywania GDDKiA informacji o sieci dróg gminnych.

Drogi objęte badaniem były obejmowane okresowymi kontrolami ich stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a i pkt 2 ustawy – Prawo budowlane.

Wszystkie zarządzane drogi były wprowadzone do ewidencji środków trwałych, która uwzględniała tylko wartość bieżących nakładów wynikających z dowodu OT, natomiast wartość gruntów pod drogami, podbudowy dróg, mostów, przepustów i oświetlenia nie była uwzględniona w wartości drogi.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie opracował, obejmujących okres objęty kontrolą, projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz 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. 792-795)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie opracowano planu rozwoju sieci drogowej obejmującego okres objęty kontrolą, co stanowiło naruszenie art. 20 pkt 1 ustawy o drogach, zgodnie z którym do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Burmistrz wyjaśnił: (...) *Z uwagi na bardzo dużą ilość pozostałych zadań inwestycyjnych, realizowanych przez gminę Staszów w latach 2016-2020 (...) nie został opracowany Plan rozwoju sieci drogowej. (...). Brak możliwości zagwarantowania w budżecie środków z wyprzedzeniem wieloletnim, planowanie wydatków ograniczone zostało jedynie do poprawy stanu technicznego istniejącej infrastruktury drogowej.*

(akta kontroli str. 792-793)

2. Burmistrz, wbrew art. 20 pkt 2 ustawy o drogach, nie opracował obejmującego okres objęty kontrolą planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. W przepisie tym wskazano, że do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Burmistrz wyjaśnił: *Nie został sporządzony „Plan finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich” w formie przewidzianej art. 20 pkt 2 ustawy o drogach, na rzecz corocznego sporządzania projektu budżetu. Spowodowane to było brakiem możliwości zagwarantowania z wyprzedzeniem wieloletnim kwot na budowę i przebudowę infrastruktury drogowej ze środków pochodzących w całości z budżetu gminy. Ogłaszane programy umożliwiające uzyskanie współfinansowania zadań w tym zakresie ze środków zewnętrznych, stawały określone kryteria, których wymogi umożliwiały bieżące planowanie inwestycji. Zgoła odmienną sytuacją jest usuwanie skutków klęsk żywiołowych, dla których*

zasady pozostają niezmiennie i planowanie polega na ustaleniu priorytetów, które obligowane są zapewnieniem bezpieczeństwa w ruchu drogowym.(...)

(akta kontroli str. 792-795)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Opracowywanie przez Burmistrza projektów budżetu na kolejne lata nie może być uznane za realizację wynikającego z art. 20 pkt 2 ustawy o drogach obowiązku opracowania projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Choć dotyczyły one finansowania wskazanych zadań, to nie zabezpieczały wieloletniego racjonalnego gospodarowania drogami. Realizacja wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>18</sup> zadań związanych z pracami nad przygotowaniem budżetu gminy, nie zwalnia zarządcy dróg publicznych z nałożonego na niego obowiązku określonego w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz nie opracował projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, obejmujących okres objęty kontrolą.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Urząd posiadał informacje o liczbie kolizji, do których doszło w okresie objętym kontrolą na zarządzanych drogach gminnych. Informacje te Urząd otrzymywał od ubezpieczycieli. Nie było wypadków z udziałem osób poszkodowanych. Odnotowano dwa zdarzenia w 2017 r. i trzy w 2020 r., w wyniku których uszkodzeniu uległy pojazdy. Powodem czterech zdarzeń były ubytki w jezdni, a w jednym przypadku uszkodzenie pojazdu kamieniem wyrzuconym podczas koszenia kosą spalinową.

W 2017 r. ubezpieczyciel wypłacił odszkodowania w wysokości 6077,16 zł, natomiast w I półroczu 2020 r. – 805,63 zł, a w przypadku dwóch zdarzeń odmówił wypłaty odszkodowania. Gmina nie była obciążana z tytułu wypłaconych odszkodowań.

W Urzędzie nie korzystano z przygotowanych przez ministra właściwego do spraw transportu opracowań w trybie art. 17 ust. 3 ustawy o drogach<sup>19</sup>.

Burmistrz wyjaśnił: *Stan bezpieczeństwa na drogach gminnych analizowano po przeprowadzonych przeglądach przez pracowników oraz po zgłoszeniach z Komendy Powiatowej Policji, Straży Miejskiej oraz mieszkańców, jak i Starostwa Powiatowego. W wyniku tych analiz, w uzasadnionych przypadkach podejmowano decyzje o zmianie organizacji ruchu w celu poprawy bezpieczeństwa.*

*Zapoznawano się z wytycznymi, wzorami i standardami w zakresie zarządzania drogami przygotowanymi przez ministra transportu. W UMiG w Staszowie nie stosuje się ww. standardów, ich stosowanie jest dobrowolne.*

(akta kontroli str. 341a, 793)

<sup>18</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

<sup>19</sup> Korzystanie w jakikolwiek sposób z przygotowanych przez ministra właściwego do spraw transportu opracowań, o których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy o drogach, nie jest obowiązkowe i w wystąpieniu nie podlegało ocenie – działanie takie mogło być uznane za przykład dobrej praktyki.

3.2. Protokoły z kontroli okresowych nie zawierały zapisów wskazujących na potrzebę wykonania niezbędnych robót budowlanych lub informacji o usunięciu usterek wskazanych w poprzednich protokołach.

W protokołach kontroli pięcioletniej zamieszczono m.in. zapisy opisujące stan nawierzchni, poboczy, chodników, oznakowania poziomego i pionowego, elementów odwodnienia, zieleni i urządzeń obcych a w protokołach z kontroli rocznych, oprócz ww. danych formułowano wnioski, np. – *ogólna ocena elementów drogi jest niezadowolająca, należy zaplanować do remontu..., dokonać napraw w ramach bieżących remontów, uwzględnić wykaszanie drogi.*

Burmistrz wyjaśnił: *Odniesienie się przez dokonujących kontroli okresowych stanu technicznego obiektów do zaleceń zawartych w protokołach z poprzednich kontroli zostało przeoczone, niemniej zalecenia są na bieżąco analizowane i kwalifikowane do ich wykonania w terminach określonych przez kontrolujących.*

(akta kontroli str. 189-209, 793)

3.3. W ramach czynności kontrolnych przeprowadzono oględziny dwóch dróg gminnych o numerach:

- 385048T o długości 2,797 km – na odcinku od drogi wojewódzkiej Staszów-Kielce przez miejscowość Jasień do przysiółka Wygody;
- 385209T o długości 2,333 km – ul. Towarowa w Staszowie<sup>20</sup>,

których celem było ustalenie czy na drogach zapewniono bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, ze szczególnym uwzględnieniem stanu technicznego drogi oraz zgodności oznakowania, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu i przepisami prawa obowiązującymi w tym zakresie.

W wyniku oględzin ustalono, że:

- obydwie drogi posiadały zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu;
- oznakowania pionowe oraz poziome obydwu dróg były w dobrym stanie technicznym i znajdowały się w miejscach wyznaczonych. Nie wystąpiły przypadki zagęszczenia znaków powodujące ich nieczytelność;
- w pasach drogowych nie znajdowały się reklamy.

a) Na odcinku drogi nr 385048T nie występowały chodniki, zabudowania wzdłuż drogi były rozproszone i zlokalizowane w znacznej odległości od siebie, nie były wyznaczone zatoki i miejsca postojowe. Pobocze z widocznymi efektami pielęgnacji – wykaszania, skrajnie w obszarze zadrzewienia zachowane, zieleń wzdłuż drogi nie ograniczała widoczności oznakowania pionowego, odwodnienie naturalne przy pomocy płytkich rowów wzdłuż jezdni, nawierzchnia drogi wykonana z mieszanki mineralno-asfaltowej była w stanie dobrym<sup>21</sup>.

Przy drodze umieszczony był znak A-4 *Niebezpieczne zakręty, pierwszy w lewo* w km 0+960. Znak nie był wyposażony w tablicę T4 informującą o liczbie zakrętów –

<sup>20</sup> Opis działań Burmistrza dotyczący pozyskania zewnętrznych środków finansowych na remont tej drogi został opisany w pkt 3.6. wystąpienia.

<sup>21</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 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).



czterech. Projekt stałej organizacji ruchu dla tej drogi nie przewidywał potrzeby umieszczenia takiej tablicy.

b) W trakcie oględzin odcinka drogi nr 385209T stwierdzono, że:

- umieszczono znaki: B-33 *Ograniczenie prędkości* i A-11 *Nierówna droga*, których nie przewiduje projekt stałej organizacji ruchu, ale są konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu;
- odcinek od km 0+000 do km 0+050 w stanie dobrym, pobocza i nawierzchnia bez uwag. Od km 0+825 w stanie dobrym, z utrzymanymi w należyty sposób poboczami, skrajnia niezawężona, nieliczne uszkodzenia nawierzchni w postaci spękań siatkowych zabezpieczone. Natomiast od km 0+050 do km 0+825 nawierzchnia drogi w stanie niezadowolającym, liczne łaty po remontach, koleiny. Skrajnie zachowane. Liczne zaniżenia wpustów i studzienek ściekowych ulicznej kanalizacji deszczowej w związku, z czym system odwodnienia drogi zamulony i niedrożny;
- stan nawierzchni chodnika niezadowolający – z uszkodzeniami lub zapadliskami. Przy niektórych wjazdach na tereny udostępnione inwestorom, chodniki całkowicie zniszczone przez pojazdy;
- stan poboczy – zadowolający, jeżeli teren posiada właściciela i jest zagospodarowany.

(akta kontroli str. 796-801)

Zdaniem NIK, ustalenia oględzin dróg nr 385048T i 385209T wskazują na potrzebę rozważenia podjęcia działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym poprzez:

- aktualizację projektu stałej organizacji ruchu drogi nr 385048T uwzględniającą uzupełnienie znaku A-4 *Niebezpieczne zakręty, pierwszy w lewo* zlokalizowanego w km 0+960 o tablicę T4 informującą o liczbie zakrętów;
- aktualizację projektu stałej organizacji ruchu drogi nr 385209T uwzględniającą jej uzupełnienie o istniejące przy drodze znaki B-33 *Ograniczenie prędkości* i A-11 *Nierówna droga*, których nie przewiduje projekt stałej organizacji ruchu;
- uwzględnienie uzupełnienia projektu stałej organizacji ruchu drogi nr 385209T o znaki: A-4 *Niebezpieczne zakręty, pierwszy w lewo*, A-3 *Niebezpieczne zakręty, pierwszy w prawo* oraz A-12A *Zwężenie jezdni – dwustronne* na odcinku od km 0+871 i umieszczenia ich na drodze.

3.4. Szczegółowe badanie kontrolne w zakresie zapewnienia zgodności wykonanych robót i zastosowanych materiałów budowlanych ze specyfikacją techniczną (SST) oraz wykonania i odbioru robót budowlanych przeprowadzono na dokumentacji zadania inwestycyjnego pn. *Budowa ulic wraz z infrastrukturą towarzyszącą na osiedlu Małopolskie w Staszowie II etap (ul. Kielecka)*.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej tego zadania stwierdzono, że:

- opracowany został operat kołaudacyjny zawierający m.in. opinię technologiczną do odbioru robót budowlanych, dane technologiczne oraz wyniki badań i pomiarów m.in. składników mieszanki mineralno-bitumicznej;
- opracowano przedmiar robót;
- opracowano m.in. szczegółowe specyfikacje techniczne (SST) dotyczące robót przygotowawczych, robót ziemnych (wykonania nasypów i wykopów), odwodnienia korpusu drogowego, podbudowy z kruszywa łamanego, nawierzchni z betonu asfaltowego, robót wykończeniowych (umocnienie skarp budowa przepustów, urządzeń bezpieczeństwa ruchu w zakresie oznakowania

poziomego i pionowego, elementów ulic (krawężniki, chodniki) i zieleni drogowej;

- zamieszczono wyniki 111 badań próbek wraz z datą ich wykonania;
- sporządzono kosztorys powykonawczy;
- załączono deklaracje właściwości użytkowych, np. różnego rodzaju kruszyw, kostki betonowej, wpustów żeliwnych wystawione przez producentów;
- sporządzono sprawozdania m.in. z badań modułów odkształcenia lekką płytą dynamiczną lub stopnia zgęszczenia sondą dynamiczną oraz wyniki badań mieszanki mineralno-bitumicznej.

(akta kontroli str. 609-790)

3.5. Burmistrz zarządzeniem nr 32/2016, w dniu 29 lutego 2016 r. wprowadził regulamin organizacyjny Urzędu, w którym sprawy z zakresu realizacji zadań dotyczących dróg gminnych powierzył Wydziałowi Inwestycji oraz Wydziałowi Infrastruktury. Wydziały te podlegają odpowiednio Burmistrzowi i Zastępcy Burmistrza.

Wydziałowi Inwestycji w zakresie dróg gminnych powierzono:

- opiniowanie wniosków dot. zaliczania dróg do kategorii dróg powiatowych;
- opiniowanie wniosków dot. ustalania przebiegu dróg powiatowych;
- zaliczanie dróg do kategorii dróg gminnych;
- ustalanie przebiegu drogi gminnej;
- wydawanie zezwoleń na lokalizowanie w pasie drogowym obiektów nie związanych z gospodarką drogową i na inne zajmowanie pasa drogowego w odniesieniu do dróg miejskich;
- orzekanie o przywróceniu pasa drogowego drogi gminnej i lokalnej miejskiej do stanu poprzedniego w razie jego naruszenia;
- przeprowadzanie okresowych (nie mniej niż dwa razy w roku) przeglądów dróg gminnych razem z Wydziałem Infrastruktury.

Ponadto, ww. Wydział ma w swoich obowiązkach współpracę z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, nadzorem budowlanym i wykonywanie zadania *Zespołu Obsługi Inwestora*.

(akta kontroli str. 364-367, 393)

Wydziałowi Infrastruktury w zakresie dróg gminnych powierzono:

- organizację, nadzór i koordynację akcji zimowej odśnieżania dróg i ulic gminnych;
- przygotowanie infrastruktury drogowej do potrzeb obronnych;
- przeprowadzanie okresowych kontroli i utrzymania stanu dróg, ulic, placów pod względem odpowiedniego oznakowania;
- nadzór nad bieżącym utrzymaniem i konserwacją zieleni miejskiej na terenach gminnych w tym również w pasach drogowych dróg gminnych.

(akta kontroli str. 376-380)

W Wydziale Inwestycji było zatrudnionych 10 pracowników, w tym: dwie osoby posiadające wykształcenie z zakresu budownictwa. Jedyną osobą posiadającą wyższe studia magisterskie z zakresu budownictwa w zakresie konstrukcje budowlane oraz uprawnienia budowlane<sup>22</sup> jest kierownik Wydziału Inwestycji.

Osoba zajmująca się m.in. prowadzeniem ksiąg dróg ukończyła: studia licencjackie z zakresu administracji, studia podyplomowe z inżynierii ruchu lądowego oraz odbyła szkolenia z zakresu problematyki dróg wewnętrznych

<sup>22</sup> Uprawnienia nr KL-6/2002 do kierowania robotami bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

i publicznych oraz obowiązków zarządców dróg gminnych, powiatowych i wewnętrznych. Jej staż pracy wynosi 5 lat.

(akta kontroli str. 394-401, 570)

Analiza zakresów obowiązków pracowników zatrudnionych w Wydziale Inwestycji wykazała, że:

a) kierownikowi Wydziału powierzono następujące zadania w zakresie dróg gminnych:

- opiniowanie wniosków i zaliczanie do kategorii dróg gminnych lub powiatowych;
- ustalanie przebiegu drogi gminnej;
- wydawanie zezwoleń na lokalizowanie w pasie drogowym obiektów związanych z gospodarką drogową (...);
- orzekanie o przywróceniu pasa drogowego (...);
- przeprowadzanie okresowych (nie mniej niż dwa razy w roku) przeglądów stanów dróg gminnych wspólnie w wydziałem Infrastruktury.

(akta kontroli str. 465-474)

b) młodszemu referentowi ds. remontów dróg powierzono m.in.:

- prowadzenie spraw związanych z remontami i bieżącym utrzymaniem dróg, ulic, mostów, przeprowadzanie okresowych kontroli;
- kontrolę stanu i wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego;
- opiniowanie wniosków dot. ustalania i zaliczania dróg do kategorii: gminnych, powiatowych, wojewódzkich;
- prowadzenie i aktualizację ewidencji dróg i drogowych obiektów mostowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa;
- opracowywanie projektów planów w zakresie utrzymania i ochrony dróg oraz obiektów mostowych a także realizację zadań związanych z utrzymaniem, przebudową i remontami ulic, chodników, placów, obiektów mostowych oraz urządzeń bezpieczeństwa drogowego;
- realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- planowanie i rozliczanie remontów bieżących ulic i chodników w ramach bieżącego utrzymania;
- egzekwowanie ilościowego i jakościowego wykonawstwa zleconych robót;
- kontrolę merytoryczną oraz weryfikację kosztów powykonawczych robót i rozliczanie kosztów remontów (...);
- uczestnictwo w komisyjnych przeglądach gwarancyjnych robót;
- utrzymanie i ochronę dróg gminnych;
- koordynację robót w pasie drogowym;
- przeprowadzanie okresowej kontroli stanu dróg i obiektów mostowych;
- wykonywanie prac inwentaryzacyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających;
- wprowadzanie ograniczeń bądź zamykanie dróg dla ruchu, wyznaczanie objazdów;
- przygotowanie projektów zezwoleń wynikających z kompetencji gminy w zakresie przepisów ustawy o drogach publicznych.

(akta kontroli str. 479-484)

c) Pięciu pracownikom powierzono głównie *sprawy z zakresu inwestycji i remontów*, a jednemu *prowadzenie spraw w zakresie kształtowania przestrzeni Gminy (architektura, ład przestrzenny i urbanistyka)*.

(akta kontroli str. 475-478, 485-512)

W Wydziale Infrastruktury było zatrudnionych sześciu pracowników w tym: trzy osoby posiadały wyższe wykształcenie ekonomiczne, dwie – z zakresu zarządzania i marketingu i jedna – z ochrony środowiska. Pracownicy ukończyli studia podyplomowe oraz szkolenia i kursy w różnych specjalnościach, lecz żadne z nich nie dotyczyło problematyki związanej z zarządzaniem drogami.

(akta kontroli str. 402-409, 570)

Analiza zakresów obowiązków pracowników Wydziału Infrastruktury wykazała, że:

a) dwóm pracownikom, którym w okresie objętym kontrolą powierzono p.o. kierownika Wydziału Infrastruktury przydzielono następujące zadania:

- przeprowadzanie okresowych kontroli i utrzymania stanu dróg, ulic i placów pod względem odpowiedniego oznakowania;
- kompleksową realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, orzekanie o jego przywróceniu do stanu pierwotnego;
- organizację, nadzór i koordynację akcji odśnieżania dróg i ulic gminnych.

(akta kontroli str. 513-523, 544-554)

Burmistrz wyjaśnił, że zakres spraw związanych z drogami przydzielony został w następujący sposób:

a) w Wydziale Inwestycji:

- sprawy związane z bieżącym utrzymaniem pasa drogowego oraz jego zajęciem są obowiązkiem przypisanym do realizacji przez jednego pracownika, który w Urzędzie wykonuje tylko ten zakres zadań (100% czasu pracy);
- sprawy związane z bieżącymi remontami – jeden pracownik (15%);
- sprawy związane z inwestycjami w zakresie dróg – jeden pracownik (85%);
- koordynowanie i podejmowanie rozstrzygnięć decyzjami – kierownik wydziału (25%);

b) w Wydziale Infrastruktury – jeden pracownik zajmuje się sprawami związanymi z drogami (15%) oraz pomocą administracyjną (25%).

(akta kontroli str. 793, 795)

Uwzględniając liczbę i długość dróg gminnych oraz liczbę etatów, które utworzono w Urzędzie dla potrzeb realizacji zadań dotyczących dróg gminnych ustalono, że statystycznie na jeden etat przypadało ok. 100 kilometrów dróg.

Burmistrz wyjaśnił, że *sprawy związane z udzieleniem zgody na umieszczenie urządzenia obcego w pasie drogowym oraz wykonaniem na jego terenie robót prowadzone są przez pracownika Wydziału Inwestycji, oraz rozstrzygane decyzją zatwierdzaną z upoważnienia przez kierownika tego wydziału.*

(akta kontroli str. 792, 794)

W UMiG wypracowano praktyki dotyczące sposobu realizowania zadań dotyczących dróg, np. dotyczących naprawy nawierzchni po okresie zimowym, wykaszania poboczy w okresie letnim, naprawy lub wymiany oznakowania, zajęcia pasa drogowego.

Nie opracowano natomiast 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, sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu. Nie określono również częstotliwości przeglądów.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu nie uwzględniono obowiązków, o których mowa w art. 20 pkt 1, 2, 9 i 10a ustawy o drogach, dotyczących odpowiednio:



- opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej;
- opracowywania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów (taki zapis znajduje się tylko w zakresie obowiązków przypisanych do wykonania przez pracownika Wydziału Inwestycji);
- badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Wprowadzono zapis, o *obowiązku przeprowadzania okresowych (nie mniej niż dwa razy w roku) przeglądów dróg gminnych razem z Wydziałem Infrastruktury*. Obowiązek ten nie był przestrzegany.

Analiza zapisów zawartych w zakresach obowiązków pracowników wykazała, że np. sprawami dot. zajęcia pasa drogowego zajmuje się trzech pracowników, a poprzedniemu kierownikowi Wydziału Infrastruktury, który nadal pracuje w tym wydziale nie zmieniono zakresu obowiązków.

(akta kontroli str. 570-571)

Zarządzeniem nr 239/2011 z dnia 12 grudnia 2011 r. Burmistrz wprowadził procedury kontroli zarządczej w UMiG, których celem było (...) *zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczność i efektywność działania oraz zarządzania ryzykiem*.

W zarządzeniu określono, że (...) *kierownik każdej z komórek merytorycznych Urzędu przedstawia do 15 listopada danego roku (...) plan realizacji celów (wg załączonego wzoru) na rok następny, za których realizację odpowiada*. Wskazano również, co taki plan winien zawierać oraz procedurę informowania pracowników o zadaniach i wyznaczenia osób do ich realizacji. Określono, że (...) *Kierownicy komórek merytorycznych sporządzają na koniec każdego półrocza sprawozdanie (wg załączonego wzoru) z realizacji zadań i celów i przedstawiają je Burmistrzowi*.

(akta kontroli str. 573-585)

Kontrolującemu nie przedstawiono planu i sprawozdania z realizacji celów, o których mowa w ww. zarządzeniu.

Ustanowiony w UMiG system kontroli zarządczej nie obejmował procesów związanych ze stanem technicznym dróg.

(akta kontroli str. 570-572)

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

(akta kontroli str. 572)

3.6. W latach objętych kontrolą Burmistrz czynił starania o pozyskanie środków zewnętrznych na realizację zadań związanych z przebudową lub rozbudową dróg. Złożono 40 wniosków na ogólną kwotę 20 448,1 tys. zł, w tym wkład własny w kwocie 10 065,9 tys. zł. Do dofinansowania zakwalifikowano 28 wniosków, które zostały zrealizowane na łączną kwotę 5057,4 tys. zł, w tym przy udziale wkładu własnego w kwocie 3535,3 tys. zł.

W 2016 r. nie odrzucono żadnego wniosku, w 2017 r. – cztery, w 2018 r. – trzy, w 2019 r. – pięć z tego dwa wnioski znalazły się na liście rezerwowej, a z realizacji trzech Burmistrz zrezygnował.

Źródłem finansowania zadań inwestycyjnych były głównie środki zewnętrzne z *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019* – 964 tys. zł, środki z *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020* – 242 tys. zł, dotacje z rezerwy celowej budżetu państwa przekazane przez MSWiA na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 2911 tys. zł oraz

z Rządowego Programu na rzecz rozwoju oraz konkurencyjności regionów poprzez wsparcie lokalnej infrastruktury drogowej – 941 tys. zł.

Gmina nie korzystała z Funduszu Dróg Samorządowych.

(akta kontroli str. 555-556)

W 2019 r. Burmistrz wystąpił z wnioskiem do Wojewody Świętokrzyskiego o dofinansowanie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: FDS) dwóch zadań, tj.: pn. *Budowa ulic wraz z infrastrukturą towarzyszącą na Osiedlu Małopolskie III etap* oraz pn. *Przebudowa ul. Kościuszki i Towarowej w Staszowie*<sup>23</sup>. Wartość kosztorysowa ww. zadań wynosiła ok. 7,2 mln zł. Burmistrz ubiegał się o dotację w wysokości 80% kosztów, zgodnie z założeniami do programu FDS.<sup>24</sup> Ponieważ wnioski – decyzją Ministra Infrastruktury – otrzymały tylko 60% dofinansowania Burmistrz zrezygnował z wykonania tych inwestycji drogowych, gdyż budżet gminy nie był w stanie zabezpieczyć brakujących środków finansowych. W 2020 r. Burmistrz zwrócił się z prośbą do Ministra Infrastruktury o rozwiązanie tego problemu z uwagi na ponowne złożenie wniosków o dofinansowanie w 80%, gdyż – jak podkreślił Burmistrz – *tylko taki poziom dofinansowania umożliwi gminie wykonanie inwestycji*. Zaznaczył, że drogi te stanowią korytarz drogowy stanowiący jedyny, spójny i zamknięty ciąg komunikacyjny dla obsługi zakładów usługowych, produkcyjnych, handlowych i instytucji użyteczności publicznej zlokalizowanych na tym terenie. Kopia pisma do ministra została przesłana do lokalnych posłów na Sejm RP i Wojewody Świętokrzyskiego.

Udzielając odpowiedzi, Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych w Ministerstwie Infrastruktury napisała, że wniosek został przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, bo *tylko Prezes Rady Ministrów może dokonać zmian na listach lub wskazać do dofinansowania dodatkowe (...) zadania gminne, mając na względzie poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów o niższej zamożności, wyrównywanie szans rozwojowych regionów i budowanie spójności terytorialnej (...). Zadania miasta i gminy Staszów zostały rekomendowane do dofinansowania w ramach listy gminnej rezerwowej (...). Wojewoda Świętokrzyski w dniu 30 lipca br. ogłosił nabór uzupełniający w ramach FDS 2020.*

(akta kontroli str. 557-568)

Burmistrz złożył ponownie ww. wniosek 11 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 608)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu i zakresach obowiązków nie przypisano komórkom organizacyjnym i pracownikom obowiązków, o których mowa w art. 20 pkt 1, 2, 9 i 10a ustawy o drogach w tym m.in. dotyczących:

- opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej;
- opracowywania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów (taki zapis jest natomiast w zakresie obowiązków pracownika Wydziału Inwestycji);
- badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Zdaniem NIK, przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości mogło być nieokreślenie w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach czynności pracowników,

<sup>23</sup> W tej kontroli, ul. Towarowa została objęta oględzinami.

<sup>24</sup> Przychód Gminy był na poziomie 80% średniej krajowej.

obowiązków dotyczących zadań związanych z zarządzaniem drogami, o których mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach.

2. Burmistrz nie zapewnił funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, w tym w obszarze zarządzania drogami gminnymi, o czym świadczy nieopracowanie procedur, nieegzekwowanie od kierowników komórek merytorycznych Urzędu półrocznych sprawozdań z realizacji zadań i celów, o których mowa w zarządzeniu nr 239/2011 z dnia 12 grudnia 2011 r. Burmistrza w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej oraz nieprawidłowości stwierdzone podczas niniejszej kontroli.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że *Urząd nie posiada pisemnych procedur w ww. zakresie, jednakże przeprowadzane są co najmniej raz w roku kontrole stanu dróg gminnych.*

(akta kontroli str. 570-572)

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

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

#### OCENA CZĄSTKOWA

Urząd posiadał informacje o kolizjach do jakich doszło na drogach gminnych. M.in. na ich podstawie podejmowano decyzje w zakresie zmian w organizacji ruchu. Poddane oględzinom drogi nie zagrażały bezpieczeństwu jej użytkowników, pomimo, że stwierdzony stan techniczny części ul. Towarowej był zły.

Zapewniono zgodność wykonanych robót i zastosowanych materiałów budowlanych ze specyfikacją techniczną (SST) oraz wykonania i odbioru robót budowlanych zadania inwestycyjnego pn. *Budowa ulic wraz z infrastrukturą towarzyszącą na osiedlu Małopolskie w Staszowie II etap (ul. Kielecka).*

W regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach czynności pracowników, nie określono wszystkich obowiązków dotyczących zadań związanych z zarządzaniem drogami.

Burmistrz pozyskiwał zewnętrzne środki finansowe na realizację zadań związanych z przebudową lub rozbudową dróg publicznych, których głównym źródłem były dotacje z rezerwy celowej budżetu państwa przekazane przez MSWiA na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (75% ogółem pozyskanych środków).

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

## IV. Uwagi i wnioski

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

1. Ustalenie i uwzględnienie w ewidencji księgowej wartości dróg gminnych obejmującej wszystkie składniki tworzące wartość tych środków trwałych, w szczególności wartość gruntu zajętego pod drogi oraz wartość drogowych obiektów inżynierskich znajdujących się w ciągu dróg gminnych.
2. Rzetelne prowadzenie książek dróg.

3. Prowadzenie dziennika objazdu dróg.
4. Opracowanie projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.
5. Zamieszczenie w regulaminie organizacyjnym i zakresach obowiązków pracowników Urzędu, wszystkich obowiązków związanych z zarządzaniem drogami gminnymi, o których mowa w art. 20 pkt 1, 2, 9 i 10a ustawy o drogach.
6. Zapewnienie funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej dotyczącej zarządzania i utrzymania gminnych dróg publicznych oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.



## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu 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, 21 grudnia 2020 r.

Kontroler

Marcin Sudół

Specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

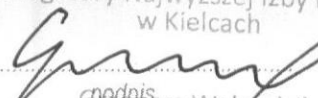
Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Kielcach

Dyrektor

Grzegorz Walendzik

DYREKTOR  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach

  
.....  
podpis

Grzegorz Walendzik