

S. 1110.9.2020



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

B/S 06.08.20

URZĄD GMINY NAREWKA  
KANCELARIA OGÓLNA  
WPLYNĘŁO

06-08-2020

Nr z rejestru. 4909 liczba zał. ....

Podpis ..... *JR*

LBI.411.001.10.2020

Pan  
Jarosław Gołubowski  
Wójt Gminy Narewka  
Urząd Gminy w Narewce  
ul. Białowieska 1, 17-220 Narewka

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/001 – Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo  
na terenie województwa podlaskiego

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Narewce, ul. Białowieska 1, 17-220 Narewka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Gołubowski, Wójt Gminy, od 20 listopada 2018 r. Wcześniej, od 1 grudnia 2014 r. do 20 listopada 2018 r., Wójtem Gminy był Mikołaj Pawilcz.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja zadań mających na celu zachowanie trwałości projektu dotyczącego Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo.</li><li>2. Działania podejmowane na rzecz efektywnego funkcjonowania Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo, w tym rozwoju infrastruktury towarzyszącej.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2020 (I kwartał). Badaniami kontrolnymi mogą być objęte również dowody sporządzone przed i/lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty oceną
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 Białymstoku
Kontroler	Andrzej Juchnicki – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/68/2020 z 19 maja 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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

Urząd Gminy w Narewce (Urząd) nie w pełni realizował zadania mające na celu zachowanie trwałości projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – Województwo Podlaskie” (Projekt) dotyczącego Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo (Szlak Green Velo). Wprowadzie w budżetach na lata 2017–2020 zaplanowano wydatki na miejsca obsługi rowerzystów (MOR) znajdujące się na Szlaku Green Velo, ale nie powiadomiono Województwa Podlaskiego o fakcie zabezpieczenia tych środków jako niezbędnych do utrzymania trwałości Projektu. Wyposażenie czterech MOR powstałych w sąsiedztwie Trasy było kompletne i w bardzo dobrym stanie technicznym i estetycznym. Na Szlaku brak było jednak trzech z 68 znaków, jakie powinny być na nim umieszczone, zgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, a jeden z przepustów był niedrożny.

W latach 2016–2019 przeprowadzono okresowe (roczne) kontrole stanu technicznego 10 z 12 dróg, wzdłuż których przebiegał Szlak Green Velo, a 22 kwietnia 2020 r. zawarto umowę na przeprowadzenie w bieżącym roku kontroli rocznej i pięcioletniej. W 2019 roku nie zrealizowano jednak zaleceń pokontrolnych na jednej z badanych dróg dotyczących remontu przepustów i nawierzchni, natomiast w przypadku czterech pozostałych wykonano je częściowo. W Urzędzie nie prowadzono ksiąg dróg dla dwóch z 12 dróg, po których przebiegał Szlak Green Velo, a książki prowadzone dla 10 dróg nie posiadały wszystkich wymaganych elementów. Nie prowadzono również dzienników objazdu dróg dla wszystkich dwunastu dróg ze Szlaku Green Velo.

Przeglądy stanu technicznego trasy rowerowej na Szlaku Green Velo wymagane postanowieniami Porozumienia Partnerskiego zawartego między Gminą i Województwem Podlaskim<sup>3</sup>, przeprowadzono jedynie w 2017 i 2019, w 2016 i 2018 roku nie przeprowadzono ich wcale. Stwierdzone w trakcie przeglądów usterki i ubytki (brak koszy na śmieci i 29 znaków) zostały niezwłocznie uzupełnione.

Urząd w ograniczonym stopniu podejmował działania na rzecz efektywnego wykorzystywania Szlaku Green Velo, rozwoju towarzyszącej mu infrastruktury oraz ruchu turystycznego. Nie w pełni wykorzystano możliwości jakie niesła ze sobą budowa trasy rowerowej przebiegającej przez teren Gminy, którego część stanowi Puszcza Białowieska oraz Zbiornik Wodny Siemianówka. Zadań tych nie ujęto w dokumentach strategicznych Gminy. Nie nawiązywano współpracy w zakresie zarządzania Szlakiem z innymi podmiotami, a na stronach internetowych Urzędu nie odniesiono się bezpośrednio do Szlaku Green Velo. Działania promocyjne obiektów na Szlaku ograniczały się do udostępnienia adresów hoteli, gospodarstw czy kwater agroturystycznych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR  
Opis stanu  
faktycznego

### 1. Realizacja zadań mających na celu zachowanie trwałości projektu dotyczącego Szlaku Rowerowego Green Velo

1.1. W projektach budżetów Gminy Narewka (Gmina) na lata 2016–2020 zaplanowano wydatki bieżące na utrzymanie m.in. MOR<sup>4</sup> (211,6 tys. zł, 222,2 tys. zł, 242,3 tys. zł, 211 tys. zł i 212 tys. zł), a w budżetach Gminy na te lata kwoty wydatków bieżących na MOR były takie same (w 2016 roku wydatkowano 0,4 tys. zł, w 2018 roku 105,3 tys. zł i w 2019 roku 14,0 tys. zł). Nie powiadomiono jednak samorządu województwa o zabezpieczeniu środków dotyczących MOR jako niezbędnych do utrzymania trwałości Projektu, choć MOR stanowiły element Szlaku Green Velo. Tym samym nie spełniono obowiązku określonego

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

<sup>3</sup> Porozumienie Partnerskie zawarte 31 stycznia 2013 r. między Województwem Podlaskim i Gminą Narewka w sprawie wspólnej realizacji projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – Województwo Podlaskie” i aneks nr 1 do Porozumienia Partnerskiego zawarty 21 sierpnia 2014 r., zwane dalej „Porozumieniem Partnerskim”.

<sup>4</sup> W projektach budżetu na lata 2016–2018 rok przewidziano wydatki na utrzymanie Ośrodka Turystyczno-Rekreacyjnego i Kulturalnego w Starym Dworze nad Zbiornikiem Wodnym Siemianówka (obiekty w sąsiedztwie MOR w Starym Dworze), Stacji Kajakowej, Bazy Noclegowej w Narewce i czterech MOR, a w projektach na 2019 i 2020 rok na wydatki bieżące związane z utrzymaniem dróg gminnych i MOR.

w § 4 pkt 4 lit. b Porozumienia Partnerskiego, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w „Stwierdzonych nieprawidłowościach”. (akta kontroli str. 3-126)

Stosownie do wymogu określonego w § 4 pkt 6 Porozumienia Partnerskiego, Urząd posiadał rachunek bankowy i wyodrębnioną ewidencję księgową, na których dokonywał rozliczenia operacji finansowych związanych z realizacją Projektu. Wartość czterech MOR (245,5 tys. zł) i oznakowania szlakowego (24,3 tys. zł) została 3 listopada 2015 r. ujęta w ewidencji środków trwałych Urzędu. (akta kontroli str. 127-139, 181-188)

W okresie objętym kontrolą na utrzymanie i eksploatację odcinków dróg gminnych, po których przebiegał Szlak Green Velo Urząd wydatkował łącznie 121,9 tys. zł (nie ponoszono wydatków inwestycyjnych):

- w 2016 roku za 0,4 tys. zł zakupiono kosz na śmieci do MOR Eliaszuki,
- w 2018 roku 105,3 tys. zł przeznaczono na masę do regeneracji nawierzchni na trasie Eliaszuki – Michnówka, 1,3 tys. zł na 21 znaków rowerowych do oznakowania trasy (10 szt. R-4 i 8 szt. R-4b i 3 szt. R-4c), 0,2 tys. zł na 30 szt. kołków potrzebnych przy oznakowaniu Szlaku i 0,2 tys. zł na materiały sanitarne wykorzystywane do sprzątania TOI-TOI przy MOR,
- w 2019 roku 14,0 tys. zł wydatkowano na kruszywo naturalne na drogę Tarnopol – Ludwinowo, a 0,4 tys. zł na kosz na śmieci do MOR Eliaszuki. (akta kontroli str. 140-156)

Analiza wykazała, że określone powyżej wydatki zostały przez Urząd poniesione zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w jednostce. (akta kontroli str. 157)

1.2. Na dzień 31 marca 2020 r. długość odcinka Szlaku Green Velo na terenie Gminy wynosiła 26,505 km<sup>6</sup> (23,8% dróg gminnych – 111,5 km), z czego drogami gminnymi Szlak przebiegał na odcinku 14,205 km. Odcinek Szlaku na długości 9,604 km przebiegał drogami asfaltowymi (nr 155651B, 155654B, 155658B, 107082B, 107090B, 107097B, 107129B i dwoma drogami lokalnymi), na długości 2,940 km drogami żwirowymi utwardzonymi (155579B, 155638B, 107102B i drogą lokalną), a na długości 1,661 km drogami gruntowymi nieutwardzonymi (nr 155641B, 155670B i drogą lokalną). Na Szlaku zlokalizowano cztery MOR (w m. Eliaszuki, Łuka, Siemianówka i Guszczewina) i sześć przepustów (trzy na drodze nr 107 090B w lokalizacjach 0+760, 1+330 i 2+818 oraz po jednym na drodze nr 107129B w lokalizacji 0+279, na drodze nr 155638B w lokalizacji 1+390 i na drodze nr 155651B w lokalizacji 0+268), nie było natomiast mostów i tuneli. (akta kontroli str. 158, 177-180, 301)

Gmina wywiązała się z określonego w § 4 pkt 2 lit. c Porozumienia Partnerskiego obowiązku dokonywania (co najmniej dwa razy w roku) oceny stanu technicznego trasy rowerowej w 2017 i 2019 roku. Oceny takie przeprowadzono 27 marca i 29 sierpnia 2017 r. oraz 28 marca i 20 sierpnia 2019 r. W 2018 roku (7 sierpnia 2018 r.) przeprowadzono jedną taką ocenę, natomiast w 2016 r. i do 30 marca 2020 r. oceny takiej nie dokonano. Informację o przeglądzie dokonany 28 marca 2019 r. wraz z określeniem planowanych działań Urząd przekazał Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Podlaskiego (UMWP) 1 kwietnia 2019 r., tj. z zachowaniem terminu ustalonego w Porozumieniu Partnerskim (30 dni od dnia przeprowadzenia przeglądu), a w pozostałych przypadkach informacji takich nie przekazywano do UMWP. Sprawa została szerzej omówiona w dalszej części wystąpienia jako „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 114-126, 189)

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

<sup>6</sup> Odcinek Szlaku Green Velo na drogach gminnych wyliczony przez Urząd, a na drogach powiatowych we własnym zakresie.

Oględziny dróg gminnych, po których przebiegał Szlak Gren Velo wykazały, że drogi te były przejezdne i utrzymywane w dobrym stanie technicznym i estetycznym.

1. Spośród 68 znaków ujętych w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu (28 znaków R-4, 28 znaków R-4b, pięć znaków R-4c i siedem znaków R-4d) w trakcie oględzin stwierdzono 65 z nich. Brak pozostałych trzech znaków szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, jako „Stwierdzone nieprawidłowości”
2. Spośród sześciu przepustów występujących na Szlaku Green Velo, pięć było drożnych (drożność na poziomie od 30% do 100%), a jeden natomiast niedrożny (przepust na drodze nr 107090B Eliaszuki-Michnówka-Nowa Łuka km 1+330). Pięć z sześciu przepustów (na drogach nr 155638B, 107129B i 107090B), było w słabym stanie technicznym – otrzymało oceny (jeden i dwa w pięciostopniowej skali) na przeglądach rocznych, natomiast jeden (na drodze nr 155651B) był w dobrym stanie (ocena cztery). Wszystkie przepusty były mocno zarośnięte roślinnością.
3. Wszystkie cztery MOR (w m. Eliaszuki, Łuka, Siemianówka i Guszczewina) były w bardzo dobrym stanie technicznym i estetycznym. Znajdowały się na działkach stanowiących własność Gminy, co było zgodne z § 4 pkt 2 lit. a Porozumienia Partnerskiego, zobowiązującego do niezbywania nieruchomości niezbędnych do realizacji Projektu przez okres pięciu lat od zakończenia realizacji Projektu. Wyposażenie MOR było kompletne (wybudowane zgodnie z projektami budowlanymi) i składało się z placów o utwardzonym podłożu, zadaszonych wiat, stołów, ław do siedzenia, stojaków rowerowych, toalet przenośnych (TOI–TOI), parawanów (ścianek osłonowych), koszy na odpady segregowane, koszy na śmieci, tablic informacyjnych z oznaczeniem miejscowości, znaków informacyjnych z logo Green Velo i tablic informacyjnych Funduszy Europejskich. (akta kontroli str. 158-176)

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>7</sup>, w latach 2016–2019 Urząd przeprowadził okresowe (roczne) kontrole stanu technicznego 10 z 12 dróg i wszystkich sześciu przepustów na Szlaku Green Velo (zlecając przeprowadzenie tych czynności podmiotowi zewnętrznemu za wynagrodzeniem w łącznej wysokości 30,2 tys. zł). W 2020 roku przewidziano natomiast kontrole: roczną i pięcioletnią „[...] dróg gminnych i obiektów mostowych zlokalizowanych na terenie gminy Narewka” (umowa z 22 kwietnia 2020 r. za wynagrodzeniem w kwocie 7,4 tys. zł). Wszystkie dotychczasowe kontrole zostały przeprowadzone przez technika drogowego w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i nawierzchni lotniskowych posiadającego zaświadczenia wydane na okresy roczne przez Polską Izbę Inżynierów Budownictwa<sup>8</sup>. Podczas kontroli stanu technicznego 10 z 12 dróg, przeprowadzonych w 2018 i 2019 roku, zgodnie z art. 62 ust. 1a Prawa budowlanego, dokonano sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli. Z ustaleń tych kontroli wynika m.in., że:

- zrealizowano zalecenia z roku poprzedniego dotyczące remontu nawierzchni na dwóch drogach (nr 155670B i 107102B), częściowo zrealizowano zalecenia z roku poprzedniego dotyczące remontu nawierzchni i przepustów na czterech drogach (nr 155579B, 155638B, 155651B i 107129B), nie zrealizowano zaleceń z roku poprzedniego dotyczących remontu przepustów i nawierzchni na drodze nr 107090B, dla trzech dróg nie sformułowano zaleceń (155654B, 107082B i 107097B);
- na dwóch drogach ze Szlaku Green Velo (nr 155641B i 155658B) przeglądów rocznych nie wykonywano i technik budowlany nie pozostawił w Urzędzie protokołów kontroli, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>9</sup>, w Urzędzie prowadzono książki drogi (w tym dla 10 dróg gminnych na Szlaku Green Velo),

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

<sup>8</sup> Cztery zaświadczenia roczne wydane na okres od 1 listopada 2015 r. do 31 października 2019 r.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 67 poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 16 lutego 2005 r.”



które jednak odbiegały od wzoru określonego w załączniku Nr 1 do ww. rozporządzenia. W dokumentach tych zamieszczono parametry techniczne i wyposażenie techniczne odcinka drogi, schematy skrzyżowań z drogami i dane charakterystyczne skrzyżowań, zagospodarowanie odcinka drogi (np. kilometraż, lokalizacja, zjazdy prawe i lewe), zagospodarowanie odcinka drogi, rysunki przekrojów charakterystycznych drogi, przebieg liniowy drogi, czy zestawienie zbiorcze danych technicznych odcinka drogi. W książkach dróg Urzędu nie zamieszczono natomiast m.in. spisu treści, danych o osobach upoważnionych do dokonywania wpisów, wykazu opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi, zestawienia zbiorczego danych technicznych odcinka drogi, wykazu dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi, wykazu protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi oraz wykazu protokołów odbioru robót odcinka drogi (budowa, przebudowa, remont). W Urzędzie nie prowadzono książek dróg dla czterech dróg (nr 155658B, 155641B, 107082B i 107090B), a także dzienników objazdu dróg. Sprawa została szerzej omówiona w dalszej części wystąpienia jako „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 465-588, 644-677)

W prowadzonym w Urzędzie „Wykazie obiektów mostowych dla przepustów” ujęto wszystkie przepusty (sześć) występujące na Szlaku Green Velo, mimo że światło ich otworu było mniejsze niż 150 cm. Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia z 16 lutego 2005 r. wykazy przepustów prowadzi się dla obiektów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm.

(akta kontroli str. 459-464)

1.3. Zgodnie z § 4 ust. 8 Porozumienia Partnerskiego Urząd był zobowiązany do przekazywania na wniosek beneficjenta (UMWP) informacji o efektach realizacji Projektu w okresie jego trwałości. W latach 2016–2020 (do 31 marca) Urząd nie otrzymywał z UMWP wniosków w tej sprawie. Wójt Gminy podał, że Gmina monitorowała wskaźniki produktu i rezultatu powstałe w wyniku realizacji Projektu Szlak Rowerowy Green Velo, przeprowadzając przeglądy techniczne infrastruktury powstałej w wyniku jego realizacji. Przeglądy gwarancyjne i techniczne były wykonywane przez pracowników Urzędu przy udziale przedstawicieli Biura Inwestycji UMWP oraz wykonawcy Projektu.

(akta kontroli str. 453-457)

W odpowiedzi na pisma UMWP:

- z 6 lutego 2018 r., Urząd przesłał wykaz obiektów noclegowych z terenu Gminy (dane z 2015, 2016 i 2017 roku), z których wynikało, że w 2016 roku było 362 miejsc noclegowych liczonych łózkami i 24 osoby zatrudnione, prowadzące działalność gospodarczą, natomiast w 2017 roku odpowiednio 366 łóżek i 27 osób,
- 31 stycznia 2019 r. poinformowano, że w przypadku Gminy nie nastąpiły zmiany charakteru własności elementów infrastruktury powstałej w ramach projektu,
- 7 lutego 2020 r. przekazano informację, że nie dokonano żadnych zmian w sprawie zmian charakteru własności elementów infrastruktury. (akta kontroli str. 594-620)

W latach 2016–2020 do Urzędu nie wpływały skargi, wnioski i zapytania związane z odcinkiem Szlaku Green Velo. Nie odnotowano też problemów czy trudności z zarządzaniem tym Szlakiem. (akta kontroli str. 589-593)

Z informacji uzyskanej z Komendy Powiatowej w Hajnówce wynika, że w latach 2016–2020 (do 31 marca) na Szlaku Green Velo odnotowano dwa zdarzenia drogowe z udziałem rowerzystów. Pierwszy miał miejsce 13 sierpnia 2018 r. na drodze Narewka – Olchówka gdzie kierujący samochodem osobowym nie zachował bezpiecznego odstępu podczas wykonywania manewru omijania rowerzysty i doprowadził do zderzenia bocznego z kierującym rowerem. Drugi został odnotowany 15 sierpnia 2019 r. na drodze relacji Narewka – Gruszki, gdzie kierujący rowerem nie zachował bezpiecznego odstępu, podczas wymijania się zjechał na przeciwległy pas ruchu i doprowadził do zderzenia z rowerzystką jadącą z naprzeciwka. (akta kontroli str. 452)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Oględziny Szlaku Green Velo, przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli wykazały brak trzech znaków R-4 ujętych w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu, na drodze przed m. Nowa Łuka (km 6+854), m. Mostki (km 11+447) i m. Guszczewina (km 26+843). Z-ca Wójta Gminy wyjaśnił, że brakujące oznakowanie zostanie zamówione u producenta i uzupełnione tak szybko jak to będzie możliwe biorąc pod uwagę ograniczenia spowodowane pandemią Covid-19.

(akta kontroli str. 158-176, 625-628)

2. Nie przekazano UMWP uchwał Rady Gminy potwierdzających zabezpieczenie w budżetach środków na utrzymanie MOR, które stanowiły element szlaku Green Velo. W uchwałach tych nie wskazano wprost, że wydatki te służą utrzymaniu trwałości projektu. Skoro jednak wydatki dotyczyły obiektów tego Szlaku, to uchwały powinny być – zgodnie z § 4 pkt 4 lit. b Porozumienia Partnerskiego z Województwem Podlaskim z 31 stycznia 2013 r. (w brzmieniu ustalonym aneksem nr 1 z 21 sierpnia 2014 r.) – przekazane UWMP jako związane z utrzymaniem trwałości projektu.

(akta kontroli str. 3-126)

Z-ca Wójta Gminy wyjaśnił, że środki zaplanowane na utrzymanie MOR dotyczyły utrzymania trwałości całości projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – Województwo Podlaskie. Pracownik nadzorujący projekt nie przekazywał uchwał do UMWP przez niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 625-628)

Pracownik ten zajmował stanowisko specjalisty ds. budownictwa<sup>10</sup>, referenta<sup>11</sup> i podinspektora<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 634-637)

3. W 2016 i 2018 roku pracownicy Urzędu (inspektor ds. budownictwa<sup>13</sup> oraz ww. pracownik zajmujący stanowisko specjalisty ds. budownictwa, referenta i podinspektora) nie dokonywali oceny stanu technicznego trasy rowerowej, a także nie przekazali UMWP informacji z dokonanych przeglądów wraz z określeniem planowanych działań. Tym samym naruszono § 4 pkt 2 lit. c ww. Porozumienia Partnerskiego (w brzmieniu ustalonym aneksem nr 1) zobowiązującego do dokonywania, co najmniej dwa razy w roku (do 30 marca i do 30 września), oceny stanu technicznego trasy rowerowej i przekazywania UMWP informacji z dokonanych przeglądów wraz z określeniem planowanych działań.

(akta kontroli str. 189, 629-637)

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że trudno udzielić odpowiedzi za osoby zajmujące się tym tematem w Urzędzie, gdyż one już nie pracują. Zwracamy jednak uwagę, że Szlak Green Velo i jego wyposażenie, do dnia dzisiejszego, jest utrzymywany w stanie dobrym i bardzo dobrym.

(akta kontroli str. 678-679)

4. Na dwóch drogach, po których przebiegał Szlak Green Velo (nr 155641B i 155658B) nie wykonywano przeglądów rocznych, czym naruszono art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

Z-ca Wójta wyjaśnił, że drogi o numerach 155641B i 155658B są drogami o nawierzchni gruntowej nieutwardzonej. Przeglądy dróg oraz ich ewidencję przeprowadza się wyłącznie dla obiektów budowlanych. Droga gruntowa nie spełnia wymogów w sensie Prawa budowlanego (nie jest urządzona), dlatego przeglądy takich dróg i ich ewidencjonowanie nie jest wymagane. Mając powyższe na uwadze nie prowadzimy ich przeglądów.

(akta kontroli str. 158, 625-628)

Zdaniem NIK, wymienione wyżej drogi zostały ujęte w wykazie dróg gminnych i są drogami publicznymi, przy czym droga nr 155641B o długości 583 m jest nieutwardzona, a droga nr 155658 o długości 1.000 m ma nawierzchnię bitumiczną. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>14</sup>, droga

<sup>10</sup> Od 6 czerwca do 5 września 2016 r.

<sup>11</sup> Od 6 września 2016 r. do 1 stycznia 2017 r.

<sup>12</sup> Od 2 stycznia 2017 r. do 31 stycznia 2019 r.

<sup>13</sup> Od 6 października 2001 r. do 29 lipca 2016 r.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

stanowi budowlę przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego zlokalizowaną w pasie drogowym (art. 4 pkt 2), a do zarządcy drogi należy przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, 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 (art. 20 pkt 10). Zgodnie zaś z przepisami Prawa budowlanego, obiektem budowlanym jest zarówno budowla, jak i droga jako obiekt liniowy, którego charakterystycznym elementem jest długość (art. 3 ust. 3 i 3a), zaś obiekty budowlane w czasie ich użytkowania powinny być poddawane kontrolom rocznym i pięcioletnim (art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2). Przepisy prawa nie uzależniają przeprowadzenia przeglądów okresowych dróg publicznych od rodzaju ich nawierzchni.

5. Książki drogi prowadzone w Urzędzie dla 10 dróg, po których przebiegał Szlak Green Velo (nr 155579B, 155638B, 155651B, 155654B, 155670B, 107082B, 107090B, 107097B, 107102B i 107129B) nie posiadały elementów określonych w załączniku Nr 1 do rozporządzenia z 16 lutego 2005 r., takich jak np. spis treści, dane o osobach upoważnionych do dokonywania wpisów, wykaz opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi, zestawienia zbiorcze danych technicznych odcinka drogi, wykaz dzienników objazdu dróg – kontrole stanu technicznego sprawności odcinka drogi, wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartość użytkowa odcinka drogi oraz wykaz protokołów odbioru robót odcinka drogi (budowa, przebudowa, remont).  
(akta kontroli str. 158, 490-588)

Sekretarz Gminy nie udzielił odpowiedzi na pytanie „Dlaczego książki drogi prowadzone dla 10 dróg ze Szlaku Green Velo nie posiadały elementów określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 16 lutego 2005 r. Wyjaśnił, że „książki dróg i przeglądy dróg zrealizowała dla naszego Urzędu Gminy firma zewnętrzna legitymująca się wszystkimi wymaganymi certyfikatami [...]. Książek dróg odpowiadających formą – załącznikowi nr 1 do rozporządzenia z 16 lutego 2005 r. – nie posiadamy. (akta kontroli str. 678-679)

6. W Urzędzie nie prowadzono książek dróg dla dwóch dróg ze Szlaku Green Velo (nr 155641B i 155658B) oraz dzienników objazdu dróg dla wszystkich dwunastu dróg z tego Szlaku (nr 155579B, 155638B, 155641B, 155651B, 155654B, 155658B, 155670B, 107082B, 107090B, 107097B, 107102B i 107129B), czym naruszono § 10 i 11 rozporządzenia z 16 lutego 2005 r. (akta kontroli str. 158)

Z-ca Wójta Gminy wyjaśnił, że jeśli chodzi o brak książek dróg dla dróg o numerach 155641B i 155658B są to drogi o nawierzchni gruntowej i prowadzenie ewidencji nie jest wymagane. Dodał, że wykonujemy rokrocznie przeglądy naszych dróg i mostów. Na zlecenie naszej Gminy wykonuje je firma zewnętrzna. Uznaliśmy to za wystarczające i zrezygnowaliśmy z prowadzenia dzienników objazdów. Nasze drogi gminne są utrzymywane w dobrej i bardzo dobrej kondycji. (akta kontroli str. 625-628)

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zauważa, że droga nr 155658B jest drogą o nawierzchni bitumicznej, a nr 155641B o nawierzchni gruntowej nieutwardzonej. Obydwie te drogi zostały ujęte w wykazie dróg gminnych i są drogami publicznymi, przy czym droga nr 155641B o długości 583 m jest nieutwardzona, a droga nr 155658 o długości 1.000 m ma nawierzchnię bitumiczną. Zgodnie z § 10 i 11 oraz załącznikami nr 1 i 2 do rozporządzenia z 16 lutego 2005 r., książkę drogi i dzienniki objazdów dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi, niezależnie od rodzaju ich nawierzchni.

**OCENA  
CZĄSTKOWA**

Urząd nie w pełni realizował zadania mające na celu zachowanie trwałości Projektu. W budżetach gminy na lata 2017–2020 zaplanowano wydatki na MOR znajdujące się na Szlaku Green Velo, związane z utrzymaniem trwałości Projektu. Wyposażenie wszystkich czterech MOR znajdujących się na terenie Gminy było kompletne, stwierdzono jednak brak trzech z 68 znaków występujących w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu na Szlaku, a jeden z sześciu przepustów był niedrożny. Urząd przeprowadzał obligatoryjne okresowe (roczne) kontrole stanu technicznego tylko dla 10 z 12 dróg, wzdłuż których przebiegał Szlak Green Velo. Książki drogi prowadzono dla ośmiu z 12 dróg, przez które przebiegał Szlak.



Książki te jednak nie posiadały wymaganych elementów, a dla pozostałych czterech dróg nie prowadzono tych dokumentów. Nie prowadzono także dzienników objazdu dróg dla wszystkich dwunastu dróg ze Szlaku Green Velo. W 2017 i 2019 roku Urząd przeprowadzał przeglądy celem dokonania oceny stanu technicznego trasy rowerowej na Szlaku Green Velo, natomiast w 2016 i 2018 roku nie przeprowadzono takich przeglądów. Stwierdzone w ich trakcie usterki i ubytki (brak koszy na śmieci i 29 znaków) zostały niezwłocznie uzupełnione.

OBSZAR

## **2. Działania podejmowane na rzecz efektywnego funkcjonowania Szlaku, w tym rozwoju infrastruktury towarzyszącej**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W latach 2016–2020 (do 31 marca) w Urzędzie nie gromadzono informacji i danych na temat wykorzystania odcinka Szlaku Green Velo i infrastruktury towarzyszącej mającej wpływ na jego wykorzystanie. Z-ca Wójta Gminy podał, że Urząd nie gromadzi takich danych z powodów organizacyjno–kadrowych tzn., braku osób, które moglibyśmy oddelegować do tego celu. Niezbyt jasne jest dla nas, w jaki sposób takie dane moglibyśmy pozyskiwać.  
(akta kontroli str. 625-628)

**2.2.** W latach 2016–2020 w Gminie obowiązywał dokument strategiczny „Program Rozwoju Gminy Narewka na lata 2015–2020” przyjęty 30 listopada 2015 r.<sup>15</sup>, w którym nie odnoszono się do Szlaku Green Velo i MOR. W dokumencie tym jako mocną stroną Gminy wskazano m.in. ścieżki rowerowe, gospodarstwa agroturystyczne, dobrą bazę turystyczną, rekreacyjną i sportową (stanica kajakowa, rowery, ścianka wspinaczkowa), a jazda na rowerach została wymieniona jako możliwość spędzania wolnego czasu. Do problemów związanych z niedostatecznym poziomem infrastruktury zaliczono m.in. brak „typowych ścieżek rowerowych”.  
(akta kontroli str. 302-351)

Na stronie internetowej greenvelo.pl znajdowały się informacje o siedmiu podmiotach z terenu Gminy mających rekomendacje miejsc przyjaznych rowerzystom (MPR)<sup>16</sup>. Gmina nie współpracowała z tymi podmiotami, gdyż jak wyjaśnił Z-ca Wójta Gminy współpraca taka odbywa się w miarę potrzeb zgłaszanych przez takie podmioty do nas i jesteśmy na nią otwarci.  
(akta kontroli str. 352, 625-628)

Problematyka związana z funkcjonowaniem Szlaku Green Velo i infrastruktury towarzyszącej nie była poruszana na sesjach Rady Gminy, ani na posiedzeniach komisji działających przy Radzie. Z-ca Wójta Gminy podał, że nie mieliśmy doniesień o żadnych nieprawidłowościach dotyczących Szlaku Green Velo ze strony mieszkańców oraz radnych i w związku z tym ten temat nie był poruszany na sesjach rady gminy.  
(akta kontroli str. 625-628)

W odniesieniu do zadań mających na celu wykorzystanie Szlaku Green Velo i rozwoju infrastruktury towarzyszącej Gmina nie powołała i nie uczestniczyła w powołaniu instytucji otoczenia biznesu. Z-ca Wójta Gminy podał, że Gmina należy do Lokalnej Grupy Działania „Puszcza Białowieska”, do Stowarzyszenia Agroturystycznego Puszcza Białowieska, do Stowarzyszenia Agroturystycznego Żubr i do Podlaskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej. Do tych grup i stowarzyszeń należą także lokalni przedsiębiorcy. Nie były tu zgłaszane żadne nowe potrzeby powołania kolejnych grup wsparcia czy instytucji otoczenia biznesu.  
(akta kontroli str. 625-628)

Rada Gminy, zgodnie z art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>17</sup>, uchwałała roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi dotyczące lat 2016–2020<sup>18</sup>. W programach ustalono zadania przewidziane do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego w zakresie kultury fizycznej i turystyki, lecz do tych zadań nie zaliczono przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem Szlaku Green

<sup>15</sup> Uchwała Nr X/67/2015 Rady Gminy Narewka z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Gminy Narewka na lata 2015–2020.

<sup>16</sup> Dane z 28 maja 2020 r.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o wolontariacie”.

<sup>18</sup> Uchwały Rady Gminy Narewka: Nr XII/87/16 z 23 lutego 2016 r., Nr XIX/139/17 z 14 lutego 2017., Nr XXVII/204/18 z 31 stycznia 2018 r. i Nr XXVIII/213/18 z 30 kwietnia 2018 r., Nr II/10/18 z 30 listopada 2018 r. oraz Nr XII/81/19 z 29 listopada 2019 r.

Velo. W sprawozdaniach z realizacji współpracy z organizacjami pozarządowymi w 2018 i 2019 roku zawarto informacje o zrealizowanych zadaniach, w których nie było przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem Szlaku Green Velo. Natomiast sprawozdań za 2016 i 2017 rok nie sporządzono i nie przedkładano ich Radzie Gminy, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 621-624)

Zgodnie z art. 28aa ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>19</sup>, Wójt przedstawił Radzie Gminy raporty o stanie Gminy Narewka za 2018 i 2019 rok (28 maja 2019 r. i 2020 r.), co zostało poprzedzone konsultacjami społecznymi przeprowadzonymi od 13 do 28 listopada 2018 r. i od 29 października do 19 listopada 2019 r.<sup>20</sup> W raporcie za 2018 rok (str. 11) poruszono sprawę kradzieży 29 znaków na trasie rowerowej Green Velo, a w Raporcie za 2019 rok nie podejmowano zagadnień związanych z wykorzystaniem Szlaku Green Velo i rozwojem towarzyszącej mu infrastruktury. (akta kontroli str. 383-451)

Gmina nie współpracowała i nie wspierała finansowo innych podmiotów w zakresie realizacji zadań mających na celu wykorzystanie Szlaku Green Velo. Z-ca Wójta Gminy podał, że koncentrujemy się na utrzymaniu w nienagannym stanie istniejących szlaków rowerowych, które wraz ze Szlakiem Green Velo tworzą w naszej Gminie całą siatkę szlaków: Szlak Czarny (Narewka – Składnica Szypulowa), Szlak Niebieski (Narewka – Masiewo), Podlaski Szlak Bociani (Białowieża – Narewka – Goniądz), Szlak Walk Partyzanckich (Hajnówka – Narewka), Białowiecki Szlak Transgraniczny i ścieżka dydaktyczna „Pod Dębami”.

(akta kontroli str. 625-628)

Na stronie internetowej Gminy ([www.narewka.pl](http://www.narewka.pl)) oraz na zamówionej przez Gminę mapie turystycznej „Gmina Narewka” były zamieszczane informacje na temat przebiegu Szlaku Green Velo. Podano trasę Szlaku oraz informacje, że „ma długość około 40 km” i „biegnie od strony Białowieży przez Janowo, Guszczewinę, Miłkaszewo Leśną, Siemianówkę, Tarnopol, Nową Łukę, Michnówkę oraz Eliaszuki do Gminy Narew”. Wójt Gminy podał, że promocję Szlaku Green Velo prowadzono utrzymując w odpowiednim stanie całą trasę na terenie Gminy. W publikacjach wydawanych przez Gminę zamieszczano informacje o przebiegu Szlaku oraz o miejscach przyjaznych rowerzystom, np. o Stacji Kajakowej, Bazie Turystycznej w Narewce i Ośrodku Edukacji Ekologicznej w Siemianówce. Dodał także, że rowerzyści podróżujący Szlakiem Green Velo często korzystają z pokoi noclegowych w Ośrodku Edukacji Ekologicznej.

(akta kontroli str. 453-456)

Urząd nie prowadził statystyk dotyczących ruchu turystycznego na terenie Gminy po uruchomieniu Szlaku Green Velo. Wójt Gminy podał, że „[...] nie odnotowaliśmy wzrostu ruchu turystycznego na terenie Gminy Narewka, ponieważ nie prowadzimy takich statystyk. Nie wiadomo jak moglibyśmy badać ilość rowerzystów na szlaku. Należy jednak stwierdzić, że dało się zaobserwować w okresie letnim osoby na rowerach w ekwipunku charakterystycznym dla osób podróżujących na długich trasach. Ilość tych podróży należy określić jako znaczną”.

(akta kontroli str. 453-456)

**2.3.** W latach 2016–2020 (do 31 marca) w Gminie nie planowano i nie wydatkowano środków budżetowych na dalszy rozwój istniejących sieci tras rowerowych, w tym na Szlak Green Velo i Szlak Rowerowy Bociani (Białowieża–Narewka–Goniądz). Nie planowano także do samodzielnej realizacji dodatkowych zadań w zakresie zarządzania Szlakiem Green Velo. Wójt Gminy podał, że „W kolejnych latach po zakończeniu okresu trwałości projektu możliwe są przedsięwzięcia, których realizacja spowoduje rozwój infrastruktury towarzyszącej. Gmina Narewka jednak zawsze czyni starania, aby realizacja zaplanowanych zadań odbywała się przy udziale innych podmiotów i często korzysta ze środków pomocowych”.

(akta kontroli str. 457-458)

<sup>19</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 713.

<sup>20</sup> Uchwała Nr XXI/152/17 Rady Gminy Narewka z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Narewka (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 1828).

Na Szlaku Green Velo doszło do kradzieży elementów infrastruktury towarzyszącej, w tym koszy na śmieci i oznakowania trasy rowerowej. Wójt Gminy podał, że „trzykrotnie uzupełniane były skradzione kosze z Miejsc Obsługi Rowerzystów. Uzupełniono także oznakowanie trasy po kradzieży 29 znaków oznakowania szlakowego. Częstym zjawiskiem jest zniszczenie oznakowania trasy rowerowej przez przejeżdżające pojazdy. Lokalizacja czterech Miejsc Obsługi Rowerzystów na terenie tut. Gminy wymaga od tut. Samorządu szczególnych starań o utrzymanie czystości i porządku na ich terenie i w otoczeniu. Wymaga to zaangażowania pracowników Urzędu Gminy Narewka przy sprzątaniu MOR-ów, a także znacznych nakładów finansowych związanych z serwisowaniem kabin TOY-TOY”. Wójt dodał, że powiadomione o kradzieżach znaków i kosza organy ścigania nie wykryły sprawców. (akta kontroli str. 457-458)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzeniu sprawozdań z realizacji współpracy z organizacjami pozarządowymi za 2016 i 2017 rok i nieprzedłożeniu ich Radzie Gminy w terminie do 31 maja roku następnego, czym naruszono art. 5a ust. 3 ustawy o wolontariacie.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że sprawozdań za 2016 i 2017 rok nie sporządzono przez przeoczenie. (akta kontroli str. 680-681)

**OCENA  
CZĄSTKOWA**

Urząd w ograniczonym stopniu podejmował działania na rzecz efektywnego wykorzystywania Szlaku Green Velo i rozwoju infrastruktury towarzyszącej. Zadań tych nie ujęto w dokumentach strategicznych. Nie podejmowano także współpracy w zakresie zarządzania Szlakiem z innymi podmiotami, a na stronach internetowych Urzędu nie odniesiono się bezpośrednio do Szlaku Green Velo i promowania znajdujących się w jego sąsiedztwie atrakcji turystycznych takich jak Puszcza Białowiecka i Zbiornik Wodny Siemianówka. Nie sporządzono sprawozdań z realizacji w 2016 i 2017 roku współpracy z organizacjami pozarządowymi, a w sprawozdaniach za 2018 i 2019 rok nie omawiano przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem Szlaku Green Velo.

## IV. Wnioski

Wnioski  
pokontrolne

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

1. Uzupełnienie trzech brakujących znaków R-4 na trasie Szlaku Green Velo.
2. Przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego dla wszystkich dróg, wzdłuż których przebiega Szlak Green Velo.
3. Założenie i prowadzenie dla wszystkich dróg ze Szlaku Green Velo książek drogi i dzienników objazdu dróg, zgodnie z § 10 i 11 rozporządzenia z 16 lutego 2005 r.
4. Sporządzanie sprawozdań z realizacji współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

## 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 pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania  
wniosków

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

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

Białystok, dnia 4 sierpnia 2020 r.

Kontroler:  
Andrzej Juchnicki  
doradca ekonomiczny

.....  
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
Agata Ciupa

.....  
podpis