



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.003.03.2015

P/15/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43

kin@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/033 – Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Kontroler Maria Rainczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94431 z 6 maja 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Garwolin, ul. Mazowiecka 16, 08-400 Garwolin (dalej także: Urząd).

Kierownik jednostki kontrolowanej Marcin Kołodziejczyk, Wójt Gminy Garwolin.
(dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Urzędu w zakresie zarządzania obiektami mostowymi i przepustami w okresie objętym kontrolą, tj. latach 2014-2015 (I kwartał).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny ogólnej były negatywne oceny częściowe trzech z czterech skontrolowanych obszarów (poza obszarem pierwszym, ocenionym pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości), dokonane wobec stwierdzenia istotnych nieprawidłowości w działaniu Urzędu, polegających w szczególności na:

- prowadzeniu książki obiektów mostowych wyłącznie dla dwóch spośród czterech zarządzanych przez Urząd obiektów mostowych. Ponadto, książki te prowadzono nierzetelnie, były one niekompletne i zawierały błędy;
- przeprowadzaniu okresowych kontroli rocznych obiektów mostowych przez osobę nieuprawnioną. W trakcie tych czynności nieprawidłowo oceniono stan techniczny podstawowych elementów mostów, pominięto ocenę niektórych elementów, błędnie stosowano kody uszkodzeń. W konsekwencji, stan techniczny mostów został oceniony niezgodnie z powszechnie stosowanymi zasadami, a zarządca obiektów nie posiadał wiedzy o ich rzeczywistym stanie;
- nieprzeprowadzaniu okresowych kontroli, co najmniej raz na pięć lat, polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności obiektów mostowych do użytkowania. W ocenie NIK, zaniechanie ww. obowiązku przyczyniło się do braku wiedzy o stanie technicznym tych obiektów i uniemożliwiło zidentyfikowanie rzeczywistych potrzeb remontowych. Obiekty te, w świetle ustaleń kontroli, wykazują istotne uszkodzenia, które obniżają ich przydatność użytkową i mogą spowodować skrócenie okresu bezpiecznej ich eksploatacji;
- nieprzekazaniu Programu Rozwoju Sieci Dróg Gminnych do jednostki właściwej w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego;
- nieprowadzeniu ewidencji obiektów mostowych i przepustów w sposób zgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom²;

- niewystąpieniu do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) z wnioskiem o nadanie obiektom mostowym Jednolitych numerów inwentarzowych (JNI);
- nieprzekazywaniu GDDKiA informacji o sieci dróg (i wbudowanych w nie obiektach inżynierskich);
- nienadaniu numerów ewidencyjnych przepustom;
- niezawieraniu w księgach rachunkowych Urzędu wiarygodnych danych o stanie majątku – w prowadzonej ewidencji środków trwałych nie ujęto obiektów mostowych stanowiących jego własność, a Urząd nie dysponował informacjami o wartości tego majątku.

III. Wyniki kontroli

1. Wykonywanie działań planistycznych dotyczących rozwoju, finansowania budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania i ochrony drogowych obiektów mostowych i przepustów

Opis stanu faktycznego

1.1. Plan rozwoju sieci dróg

W okresie objętym kontrolą 2014 – 2015 (I kwartał) w Gminie Garwolin zarządcą dróg gminnych był Wójt Gminy Garwolin (dalej: Wójt bądź zarządcą). Budowa, remont, bieżące utrzymanie gminnych dróg, ulic, mostów, placów, elementów infrastruktury transportowej oraz zarządzanie drogami i organizacja ruchu drogowego powierzone zostały od 1 kwietnia 2015 r. referentowi ds. infrastruktury technicznej. Wcześniej obowiązki te sprawował pracownik zatrudniony na stanowisku inżyniera ds. infrastruktury technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 4-14)

Gminie Garwolin przyznano nieodpłatnie własność nieruchomości (dróg wraz z wbudowanymi w nie obiektami inżynierskimi) oznaczonych w ewidencji gruntów: obręb Sulbiny, obręb Wola Rębkowska i obręb Miętne. W obrębie Gminy Garwolin znajdują się cztery obiekty mostowe.

(dowód: akta kontroli str. 23-31)

Wójt, będący zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych³ zarządcą dróg gminnych, opracował plan rozwoju sieci dróg pn. Program Rozwoju Sieci Dróg Gminnych. Program ten został podpisany 12 maja 2014 r. przez Wójta Gminy, w oparciu o uchwalony plan zagospodarowania gminy Garwolin. Obowiązek sporządzenia planu wynikał z art. 20 pkt 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 15-22)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Programu Rozwoju Sieci Dróg Gminnych nie przekazano do Referatu Techniczno-Inwestycyjnego i Planowania Przestrzennego tutejszego Urzędu odpowiedzialnego za sporządzanie planu zagospodarowania przestrzennego Gminy.

Wójt wyjaśnił, że jego zdaniem podpisany przez niego w maju 2014 r. Program Rozwoju Sieci Dróg Gminnych na lata 2014 i 2015 r. spełniał zadania określone dla

² Dz.U. Nr 67, poz. 582, dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji.

³ Dz.U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.; aktualnie Dz.U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.

projektu planu rozwoju sieci dróg wraz z wbudowanymi w ciąg tych dróg obiektami inżynierskimi. Z powodu wcześniejszego uchwalenia planu zagospodarowania Gminy Garwolin w 2007 r., nie przekazano jednak opracowanego w maju 2014 r. Programu Rozwoju Sieci Dróg Gminnych do Referatu Techniczno-Inwestycyjnego i Planowania Przestrzennego tutejszego Urzędu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 32-40)

Argumenty zawarte w wyjaśnieniach Wójta nie zmieniają faktu, że obowiązki wynikające z art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust 1 ustawy o drogach publicznych, co do okresowej weryfikacji planu oraz niezwłocznego przekazania go organom właściwym w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, nie zostały spełnione.

1.2. Plan finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich

Opis stanu faktycznego

Stosownie do art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, do zarządcy drogi należy w szczególności obowiązek sporządzenia planu finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Plan finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich został sporządzony w trakcie kontroli w maju 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 20-22)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Gminie nie opracowano na lata 2014-2015 odrębnego dokumentu pn. Projekt planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

Wójt wyjaśnił, że opracowany na potrzeby Gminy Program Rozwoju Sieci Dróg Gminnych na lata 2014 i 2015 r. zawierał również plany finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Plany finansowania opracowano na podstawie opinii Komisji Rolnictwa i Rozwoju Gospodarczego Rady Gminy Garwolin. Plan finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich na lata 2014-2015 zakładał poniesienie wydatków na remont i utrzymanie dróg wraz z wbudowanymi w nie obiektami inżynierskimi w łącznej wysokości 1 265,0 tys. zł, z tego: w 2014 r. 723,5 tys. zł, w 2015 r. 541,5 tys. zł. Wydatki te zaplanowano do sfinansowania w całości ze środków własnych budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 20-22, 36)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykonywanie przez zarządcę dróg gminnych działań planistycznych w zakresie rozwoju oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania i ochrony drogowych obiektów mostowych i przepustów.

2. Wykonanie zadań w zakresie prowadzenia wymaganej przepisami ewidencji kontrolowanych obiektów inżynierskich i sporządzania informacji ich dotyczących

2.1. Ewidencja obiektów mostowych i przepustów

Opis stanu faktycznego

Stosownie do art. 10 ust. 11 oraz art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, do zarządcy drogi należy obowiązek prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym

organom. Ewidencja powinna zawierać m.in. książkę drogi, dziennik objazdu dróg, książki obiektów mostowych oraz tuneli, wykaz obiektów mostowych, tuneli, przepustów. Na drogach zarządzanych przez Wójta Gminy występują cztery obiekty mostowe: dwa w Sulbinach (ul. Nadwodna i ul. Starowiejska) i po jednym w Woli Rębkowskiej (ul. Krótka) oraz Miętmem (ul. Osiecka).

W Urzędzie prowadzone były książki dla dwóch obiektów mostowych. W trakcie kontroli NIK, w maju 2015 r. założono dwie brakujące książki obiektów mostowych. Urząd prowadził wykaz przepustów zlokalizowanych na drogach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 41-117)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ewidencja obiektów mostowych nie odpowiadała formie i zakresowi określonemu w rozporządzeniu w sprawie sposobu numeracji i ewidencji. Ewidencja, wbrew wymaganiom określonym w § 9 ust. 1 pkt 6 nie zawierała wykazu obiektów mostowych prowadzonego według wzoru określonego w załączniku nr 6 do rozporządzenia. Książki dwóch obiektów mostowych założonych przed rozpoczęciem kontroli stanowiące - zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia - dokumenty ewidencyjne, były niekompletne oraz posiadały nieprawidłowo wypełnione pozycje. Wykaz obiektów mostowych, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 6, nie został sporządzony, a prowadzony przez Urząd wykaz przepustów nie miał nadanych numerów ewidencyjnych (tj. numeru składającego się z jednoliterowego wyróżnika województwa, numeru drogi w formacie sześciocyfrowym oraz numeru przepustu).

Wójt wyjaśnił, iż przyczyną braku ewidencji obiektów mostowych i przepustów była niewystarczająca ilość środków w budżecie gminy na zakup odpowiedniego oprogramowania do prowadzenia ewidencji dróg i obiektów inżynierskich, a także niewystarczająca obsada kadrowa.

(dowód: akta kontroli str. 35-39)

2.2. Ruch pojazdów nienormatywnych

W latach 2014-2015 (I kwartał) do Urzędu nie wpłynęły powiadomienia o zamiarze dokonania przejazdu pojazdów nienormatywnych przez odcinki dróg gminnych, na których zlokalizowane były obiekty mostowe. Z informacji uzyskanych z Komendy Powiatowej Policji w Garwolinie wynika, że funkcjonariusze Policji w trakcie przeprowadzania czynności służbowych nie odnotowali przypadków wykonywania przewozów nienormatywnych przez obiekty mostowe Gminy. Z informacji uzyskanych z Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego wynika, że na terenie Gminy Garwolin nie były przeprowadzane tzw. kontrole ważeńowe.

(dowód: akta kontroli str. 37, 118-122)

2.3. Nadawanie numerów ewidencyjnych, w tym tzw. Jednolitych numerów inwentarzowych

*Opis stanu
faktycznego*

Stosownie do art. 10 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nadaje jednolite numery inwentarzowe (dalej: JNI) obiektom mostowym na podstawie zgłoszeń zarządców dróg.

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Zarządca nie występował do GDDKiA z wnioskami o nadanie JNI dla zarządzanych obiektów mostowych, do czego był zobowiązany na podstawie art. 10 ust. 6 i art. 10 ust. 9 ustawy o drogach publicznych.

2. Zarządca nie ustalił numerów ewidencyjnych dla 17 przepustów. Obowiązek nadania numerów wynika z przepisu § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji.

Wójt wyjaśnił, że nieprawidłowości były skutkiem nieumyślnych błędów oraz przeoczeń wynikających m.in. ze zmiany personalnej na stanowisku osoby odpowiedzialnej za infrastrukturę techniczną tj. referenta ds. infrastruktury technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 37)

2.4. Informacje o sieci dróg publicznych

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zarządca nie sporządzał i nie przekazywał do GDDKiA informacji o stanie sieci dróg publicznych i obiektów mostowych obejmujących lata 2010-2012. Natomiast za lata 2013-2014 zarządca sporządził informacje o sieci dróg publicznych lecz nie przekazał ich do GDDKiA. Informacja za 2014 r. sporządzona została nieprawidłowo. Brakowało w niej części B i C, tj. danych o obiektach mostowych i danych rzeczowo-finansowych o wykonaniu robót drogowo-mostowych. Obowiązek sporządzenia i przesłania informacji do GDDKiA (raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, wg stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego) wynika z przepisów § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁴.

Wójt wyjaśnił, iż przyczyną była niewystarczająca ilość środków w budżecie gminy na zakup odpowiedniego oprogramowania do prowadzenia ewidencji dróg i obiektów inżynierskich, a także niewystarczająca obsada kadrowa (jeden pracownik).

(dowód: akta kontroli str. 39, 123-125)

2.5. Nadzór nad zarządzaniem obiektami mostowymi

*Opis stanu
faktycznego*

W Wydziale Infrastruktury Technicznej utworzone było stanowisko Referenta ds. Infrastruktury Technicznej. Zakres czynności pracownika zatrudnionego na tym stanowisku obejmował m.in. prowadzenie wszystkich spraw dróg gminnych i lokalnych wraz z występującą infrastrukturą, tj. m.in. mostami, wiaduktami i przepustami.

(dowód: akta kontroli str. 4-14)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Kontrole okresowe obiektów mostowych zarządzanych przez Wójta przeprowadziła osoba bez stosownych uprawnień. Wójt powierzył bowiem pracownikowi zatrudnionemu w Wydziale Infrastruktury Technicznej na stanowisku Referenta ds. Infrastruktury Technicznej przeprowadzenie kontroli okresowych stanu technicznego obiektów mostowych, o których mowa w art. 62 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1974 r. Prawo budowlane⁵ (dalej Prawo budowlane), mimo że pracownik ten nie posiadał uprawnień budowlanych o specjalności mostowej i nie był wpisany na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Kontrole te zostały przeprowadzone w dniach 18 czerwca 2012 r., 13 maja 2013 r. oraz 9 maja 2014 r. Działanie powyższe stanowiło naruszenie przepisu 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że kontrole okresowe obiektów budowlanych

⁴ Dz.U. Nr 67, poz. 583.

⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Na podstawie przepisu § 19 ust 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie⁶, odpowiednią specjalnością upoważniającą do przeprowadzenia kontroli okresowych obiektów mostowych, były uprawnienia budowlane w specjalności mostowej.

Ponadto podstawę do sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych, zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane stanowi również wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę.

Osoby wykonujące samodzielnie funkcję techniczną w budownictwie, nie posiadając odpowiednich uprawnień budowlanych narażają się na odpowiedzialność karną przewidzianą przepisami art. 91 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Wójt wyjaśnił, że powyższe nieprawidłowości były skutkiem nieumyślnych błędów oraz przeoczeń wynikających m.in. ze zmiany personalnej na stanowisku osoby odpowiedzialnej za infrastrukturę techniczną tj. referenta ds. infrastruktury technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 4-14, 38)

2.6. Obiekty mostowe i przepusty na drogach Gminy Garwolin

Opis stanu faktycznego

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. Wójt Gminy Garwolin zarządzał siecią dróg o łącznej długości 160 kilometrów, z czego 38,35 km to drogi gminne a 121,65 km to drogi lokalne, które nie zostały zarezerwowane do żadnej z kategorii dróg. W sieci dróg publicznych posadowione były cztery obiekty mostowe, a także 17 przepustów.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W prowadzonej przez Gminę ewidencji środków trwałych nie ujęto obiektów mostowych, czym naruszono przepisy art. 4, 13, 17, 20 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷.

Wójt wyjaśnił, iż fakt ten wynika prawdopodobnie z zaniedbania pracownika odpowiedzialnego za te zdania. Ponadto, wyjaśnił, że wartość tych budowli nie została ujęta z księgach rachunkowych gminy, z powodu braku danych o pierwotnej wartości środka trwałego. Wójt wyjaśnił także, iż przyczyną była niewystarczająca ilość środków w budżecie gminy na zakup odpowiedniego oprogramowania do prowadzenia ewidencji środków trwałych, a także niewystarczająca obsada kadrowa.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 126-137)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prowadzenie wymaganej przepisami ewidencji kontrolowanych obiektów inżynierskich i sporządzania informacji ich dotyczących.

⁶ Dz.U. Nr 83, poz. 578 ze zm., uchylone z dniem 10 sierpnia 2014 r. Obecnie, stosownie do przepisu § 13 ust 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. poz. 1278), które weszło w życie z dniem 25 września 2014 r., odpowiednią specjalnością upoważniającą do przeprowadzenia kontroli okresowych obiektów mostowych, są uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej mostowej.

⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

3. Działanie prewencyjne w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli obiektów mostowych i przepustów

Opis stanu faktycznego

Zarządca przeprowadzał raz w roku kontrole podstawowe (kontrole roczne) stanu technicznego dróg i obiektów mostowych. Obowiązek przeprowadzania przez zarządcę obiektu kontroli rocznych wynika z przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸. Do przeprowadzania kontroli przyjęto zasady i wzory protokołów wprowadzone Zarządzeniem nr 14 Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich. Uszkodzenia opisane w protokołach z kontroli dotyczyły między innymi takich elementów jak dojazd w obrębie skrzydeł, balustrady, bariery ochronne. W wyniku kontroli nie wskazywano jednak potrzeby wykonania jakichkolwiek prac naprawczych poza pracami porządkowymi. Zalecono natomiast w latach 2011-2014 dalsze użytkowanie dwóch obiektów mostowych na dotychczasowych warunkach. Ocena stanu technicznego obiektów mostowych w skali od 0 do 5⁹ punktów wynosiła 4 lub 5. Kontrole przeprowadziła osoba bez kwalifikacji wymaganych postanowieniami przepisu art. 62. ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

Ponadto, Rada Gminy Garwolin powołała Komisję Rolnictwa i Rozwoju Gospodarczego, która dokonywała w latach 2013-2014 przeglądów dróg, obiektów mostowych i przepustów w formie wizji lokalnych.

Zalecenia zawarte w protokołach Komisji Rolnictwa i Rozwoju Gospodarczego z dwóch wizji lokalnych zostały wykonane w zakresie uwag dotyczących m.in. wykonania przepustu w miejscowości Wola Rębkowska oraz wykonanie i montaż barierek przy przepuście w miejscowości Wola Władysławowska.

(dowód: akta kontroli str. 138-212)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W protokołach z kontroli okresowych (rocznych) sporządzonych przez osobę nieposiadającą uprawnień wymaganych przepisem art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, nieprawidłowo oceniono stan techniczny podstawowych elementów mostów, pominięto ocenę części elementów konstrukcyjnych istotnych dla funkcjonowania obiektu, błędnie stosowano kody uszkodzeń. Z błędami wypełniono książki obiektu mostowego. Powyższe działanie stanowiło naruszenie przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹⁰ (załącznik cz. B) oraz przyjętej do stosowania instrukcji GDDKiA w sprawie przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich.

W konsekwencji, zarządca obiektów mostowych nie posiadał wiedzy o ich rzeczywistym stanie technicznym.

2. Zarządca nie przeprowadzał co najmniej raz na 5 lat kontroli okresowej stanu technicznego i przydatności do użytkowania, estetyki oraz otoczenia ww. budowli. Obowiązek przeprowadzania tych kontroli okresowych (przeглядów) wynika z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Kontrole te należy przeprowadzać ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan

⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

⁹ Skala ocen stanu technicznego drogowych obiektów inżynierskich: 5 – odpowiedni, 4 – zadowalający, 3 – niepokojący, 2 – niedostateczny, 1 – przedawaryjny, 0 – awaryjny.

¹⁰ Dz.U. Nr 67, poz. 583.

bezpieczeństwa ruchu drogowego, do czego zobowiązuje przepis art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych

Wójt wyjaśnił, iż przyczyną takiego stanu rzeczy było prawdopodobnie zaniedbanie pracownika odpowiedzialnego za te działania. Dodał, że okresowe kontrole obiektów inżynierskich, zarówno roczne, jak i co najmniej raz na 5 lat polegające na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu do użytkowania, zostaną zlecone osobie posiadającej odpowiednie kwalifikacje.

(dowód: akta kontroli str. 213-216)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonywanie przez zarządcę dróg gminnych zadań z zakresu przeprowadzania kontroli okresowych obiektów mostowych.

4. Wykonywanie prac związanych z utrzymaniem w należytym stanie technicznym obiektów mostowych oraz urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń towarzyszących tym obiektom

Opis stanu faktycznego

Wójt Gminy Garwolin zarządzał czterema obiektami mostowymi. W toku kontroli przeprowadzono oględziny stanu technicznego następujących obiektów:

1) Most w miejscowości Sulbiny w ciągu ul. Nadwodnej.

Konstrukcję mostu stanowi jednoprzęsłowy ustrój płytowy o schemacie statycznym swobodnie podpartym. Ustrojem nośnym przęsła jest płyta pełna o stałej grubości z betonu monolitycznego, wzmocniona kształtownikami stalowymi wbetonowanymi w płytę w układzie równoległym do osi podłużnej mostu i regularnym rozstawie poprzecznym. Przyczółki o konstrukcji masywnej, pełnościennej wykonane są z kamienia i posadowione prawdopodobnie bezpośrednio.

2) Most w miejscowości Sulbiny w ciągu ul. Starowiejskiej.

Konstrukcję stanowi jednoprzęsłowy ustrój płytowy o schemacie statycznym swobodnie podpartym. Ustrój nośny przęsła stanowi płyta z belek prefabrykowanych typu Gromnik. Przyczółki o konstrukcji masywnej, pełnościennej wykonane są z kamienia (o nieznanym posadowieniu). Most wyposażony jest w obustronne stalowe balustrady z kątowników.

3) Most w miejscowości Wola Rębkowska w ciągu ul. Krótkiej.

Konstrukcję mostu stanowi jednoprzęsłowy ustrój płytowy o schemacie statycznym swobodnie podpartym. Ustrój nośny przęsła stanowi płyta pełna o stałej grubości z betonu monolitycznego wzmocniona wbetonowanymi w płytę kształtownikami stalowymi w układzie równoległym do osi podłużnej mostu i regularnym rozstawie poprzecznym. Przyczółki o konstrukcji masywnej, pełnościennej są materiałowo niejednorodne. Dolna część korpusów przyczółków o wysokości ok. 0,8-1,2 m wykonana jest z niskiej jakości betonu niezbrojonego, tzw. „rodzynkowego”. Górna część korpusów przyczółków o wysokości 1,0-1,2 m wykonana jest z betonu monolitycznego. Posadowienie przyczółków prawdopodobnie bezpośrednio.

4) Most w miejscowości Miętne w ciągu ul. Osieckiej.

Konstrukcję mostu stanowi jednoprzęsłowy ustrój płytowy o schemacie statycznym swobodnie podpartym. Ustrój nośny przęsła stanowi płyta pełna o stałej grubości z betonu monolitycznego. Przyczółki o konstrukcji masywnej, pełnościennej są wykonane z kamienia. Posadowienie przyczółków prawdopodobnie bezpośrednio.

W kontrolowanym okresie w protokołach kontroli okresowych obiektów nie były formułowane zalecenia dotyczące organizacji ruchu na odpowiednich odcinkach drogowych. Według osoby kontrolującej obiektu nie było takiej potrzeby.

(dowód: akta kontroli str. 218,226,231 i 235)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ogłędziny potwierdziły niedostateczny stan techniczny obiektów oraz konieczność wykonania prac remontowych i utrzymaniowych.

- 1) Most drogowy w miejscowości Sulbiny w ciągu ul. Nadwodnej wyposażony jest w nietypowe obustronne stalowe balustrady z kątowników i prętów o przekroju kwadratowym. Stan techniczny głównych elementów mostu jest silnie zróżnicowany. Płyta ustroju niosącego przęsła znajduje się w stanie technicznym dostatecznym. Spodnie powierzchnie stopek wbetonowanych w płytę kształtowników walcowanych są silnie skorodowane. Natomiast na dostępnej powierzchni betonowej płyty nośnej widoczne są odpryski betonu oraz skorodowane zbrojenie. Stan techniczny przyczółków jest niedostateczny. W znacznie gorszym stanie jest przyczółek lewobrzeżny. W strefie zmiennego stanu wody w ścianie czołowej na poziomie terenu występują głębokie ubytki kamienia oraz zaprawy betonowej (tzw. kawerny). Obszerny ubytek materiału kamiennego ze ściany czołowej przyczółka istotnie obniża nośność mostu. Ponadto w ścianach czołowych obu przyczółków stwierdzono rysy pionowe o rozwarości od kilku do kilkunastu milimetrów, wskazujące na pęknięcia przyczółków spowodowane przeciążeniem mostu, tj. wielokrotnymi przejazdami po obiekcie pojazdów o zbyt dużej masie całkowitej.

W ocenie biorącego udział w oględzinach specjalisty, stan techniczny mostu jest niedostateczny. Natomiast przydatność do użytkowania obiektu powinna być ograniczona głównie ze względu na obniżoną nośność mostu spowodowaną uszkodzeniami przyczółków oraz ze względu na stan balustrad, których wiotkie i rzadkie przeciągi stwarzają zagrożenie dla ruchu publicznego pieszych.

Książka Obiektu Mostowego była niekompletna oraz posiadała nieprawidłowo wypełnione pozycje. Protokół z przeglądu podstawowego (kontrola roczna) został sporządzony przez nieuprawnionego inspektora. Nieprawidłowo oceniono stan techniczny podstawowych elementów mostu, pominięto ocenę niektórych elementów, błędnie stosowano kody uszkodzeń. W rezultacie stan techniczny mostu został oceniony niezgodnie z przepisami, przez co zarządca obiektu nie posiadał wiedzy o rzeczywistym stanie obiektu.

- 2) W moście drogowym w miejscowości Sulbiny w ciągu ul. Starowiejskiej, stwierdzono w prefabrykowanych belkach ustroju nośnego występowanie lokalnych ubytków zbyt cienkiej otuliny z odsłonięciem skorodowanego zbrojenia. Na spodniej powierzchni płyty nośnej występowały osady, zawilgocenie oraz porosty, co wskazuje na nieuszczelnienie hydroizolacji. Z kolei w przyczółkach występowały jedynie lokalne ubytki i korozja łuszczeniowa zaprawy spajającej materiał kamienny. W elementach wyposażenia stwierdzono zanieczyszczenie nawierzchni jezdni oraz nadmierną wegetację roślin i zawyżone pobocza gruntowe na dojazdach utrudniające spływ wody opadowej.

Książka Obiektu Mostowego była niekompletna, szereg pozycji było nieprawidłowo wypełnionych. Protokół z przeglądu podstawowego (kontrola roczna) został sporządzony przez nieuprawnionego inspektora. Nieprawidłowo oceniono stan techniczny podstawowych elementów mostu, pominięto ocenę niektórych elementów, błędnie stosowano kody uszkodzeń. W ocenie powołanego specjalisty stan techniczny mostu został oceniony zbyt optymistycznie w stosunku do rzeczywistości.

- 3) Most drogowy w miejscowości Wola Rębowska w ciągu ul. Krótkiej nie posiadał balustrad ani barier ochronnych. Jezdnia i pobocza ograniczone były betonowymi gzymsami o wysokości ok. 30 cm ponad niweletę jezdni.

Stan techniczny głównych elementów mostu był zróżnicowany. Płyta ustroju niosącego przęsła znajdowała się w stanie technicznym dostatecznym. Na spodniej powierzchni płyty nośnej widoczne były zarysowania o kierunku równoległym do osi mostu, osady, zawilgocenia oraz wykwyty zakończone stalaktytami. Odslonięte powierzchnie kształowników wzmacniających płytę nośną były bardzo silnie skorodowane.

Oba przyczółki znajdowały się w stanie technicznym niedostatecznym. Szczególnie w złym stanie były dolne części korpusów wykonane z betonu niezbrojonego, tzw. „rodzynkowego”. Głębokie ubytki materiału oraz zniszczona struktura betonu istotnie obniżała nośność mostu. Ponadto, w środkowej części obu korpusów przyczółków występowały rysy pionowe o kilkumilimetrowej rozwarości, spowodowane przeciążeniem obiektu oraz rozległymi uszkodzeniami (a więc osłabieniem) dolnej części korpusów.

Bezpieczeństwo ruchu publicznego obniża brak barier i balustrad oraz brak jakiegokolwiek oznakowania krawędzi obiektu np. tablicami U-9a i U-9b. Intensywnie wegetująca na poboczach roślinność zasłania niskie gzymsy, przez co są one zupełnie niewidoczne.

W ocenie biorącego udział w oględzinach specjalisty, stan techniczny mostu był niedostateczny. Występujące uszkodzenia obniżały bezpieczeństwo ruchu publicznego. Odsuwanie w czasie decyzji o przystąpieniu do przebudowy /remontu kapitalnego mostu może doprowadzić do katastrofy obiektu.

- 4) Stan techniczny głównych elementów mostu drogowego w miejscowości Miętne w ciągu ul. Osieckiej jest zróżnicowany. Płyta ustroju niosącego przęsła znajduje się w stanie technicznym dostatecznym. Na spodniej powierzchni płyty nośnej widoczne są zarysowania o kierunku równoległym do osi mostu, lokalne ubytki betonu oraz lokalnie odsłonięte skorodowane zbrojenie główne. Na bocznych powierzchniach płyty nośnej, szczególnie od strony wody górnej, widoczne są obszerne ubytki i korozja betonu.

W gorszym stanie są przyczółki, których stan techniczny ocenia się na niedostateczny. Szczególnie w złym stanie jest przyczółek lewobrzeżny. W dolnej części ściany czołowej tego przyczółka występują obszerne ubytki materiału kamiennego. Na styku z terenem w strefie zmiennego stanu wody w cieku w korpusie przyczółka powstały głębokie kawerny przez co obniżona została nośność mostu, jak również obniżeniu uległo bezpieczeństwo obiektu. Stan techniczny mostu jest niedostateczny. Występujące uszkodzenia przyczółków obniżają bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz zagrażają bezpieczeństwu konstrukcji. Odsuwanie w czasie decyzji o przystąpieniu do przebudowy/remontu kapitalnego mostu może doprowadzić do awarii/katastrofy obiektu.

Nieutrzymywanie drogowych obiektów inżynierskich w odpowiednim stanie technicznym stanowi naruszenie przepisu art. 20 pkt 4 ustawy o drogach publicznych oraz przepisu art. 61 ustawy Prawo budowlane. Nieutrzymywanie obiektu budowlanego w należyłym stanie, podlega karze przewidzianej w art. 91a ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 217-240)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie zadań dotyczących utrzymywania w należyłym stanie technicznym obiektów mostowych.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność przestrzegania przez Urząd obowiązujących przepisów prawa, m.in. w zakresie:

1. przeprowadzania okresowych kontroli obiektów mostowych przez osoby posiadające do tego wymagane przepisami kwalifikacje;
2. utrzymywania w należyłym stanie technicznym drogowych obiektów inżynierskich;
3. prowadzenia kompletnej ewidencji obiektów mostowych i przepustów.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnosi o:

1. Wystąpienie do GDDKiA o nadanie obiektom mostowym jednolitych numerów inwentarzowych.
2. Nadanie numerów ewidencyjnych dla znajdujących się na terenie Gminy przepustów.
3. Sporządzenie rzetelnej informacji o posiadanych obiektach mostowych i przekazanie jej GDDKiA.
4. Ustalenie wartości posiadanych obiektów mostowych i przepustów oraz ujęcie ich w ewidencji środków trwałych i księgach rachunkowych Urzędu.
5. Usunięcie uszkodzeń obiektów mostowych ujawnionych w trakcie przeprowadzonych w toku kontroli oględzin.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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 Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, 30 lipca 2015 r.

Kontroler
/ - / Maria Rainczuk
Specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
/ - / Tomasz Emiljan

¹¹ Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.