



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.02.2015
P/15/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

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 Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 93318 z 18 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Suwałkach, 16-400 Suwałki, ul. Świerkowa nr 45 (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Chołko – Wójt Gminy Suwałki (od 13 listopada 2002 r.). (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ podejmowanie przez Urząd działań na rzecz utrzymania obiektów mostowych i przepustów w stanie zapewniającym bezpieczeństwo i sprawność ruchu drogowego oraz zabezpieczenia środków finansowych adekwatnych do potrzeb remontowych, modernizacyjnych i utrzymaniowych w latach 2014–2015 (do 30 kwietnia).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena ta wynika ze stwierdzonych nieprawidłowości, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności. Dotyczyły one:

- niesporządzenia planu rozwoju dróg,
- nieprowadzenia dokumentacji ewidencyjnej mostów i przepustów drogowych oraz nienadania tym obiektom jednolitych numerów ewidencyjnych,
- niepoddawania mostów i przepustów drogowych okresowym kontrolom (przeoglądom) stanu technicznego i nieustalania zakresu robót konserwacyjno-remontowych wymaganych do prawidłowego utrzymania tych obiektów,
- niedostosowania organizacji ruchu drogowego do stanu technicznego siedmiu (z ośmiu) obiektów mostowych,
- nieujęcia w ewidencji środków trwałych Urzędu wartości siedmiu mostów i nierzetelnego przeprowadzenia inwentaryzacji mostów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania planistyczne w zakresie rozwoju oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania i ochrony drogowych obiektów mostowych

1.1. Plan rozwoju sieci dróg

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzono prace planistyczne związane z rozwojem sieci dróg gminy Suwałki:

- corocznie sporządzano wieloletnie prognozy finansowe, którymi w latach 2014–2015 zaplanowano wybudowanie około 6,6 km dróg,
- uchwałą Rady Gminy z 17 lutego 2015 r. ustalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w obrębie geodezyjnym Okuniowiec. Aktem tym wyznaczono tereny (o powierzchni około 2,35 ha) pod publiczne drogi dojazdowe,

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

w celu zapewnienia dojazdu do projektowanej zabudowy mieszkaniowej (w 2014 roku nie wyznaczano takich terenów).

W ramach zaplanowanych do wykonania w latach 2014–2015 dróg nie przewidziano budowy mostów, ponieważ w ciągach tych dróg nie było cieków wodnych.

(dowód: akta kontroli nr 123-124, 144-146, 157-158 i 202)

W Urzędzie nie było planu rozwoju sieci dróg, wymaganego art. 35 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² oraz nie sporządzono innego dokumentu przedstawiającego zamierzenia dotyczące budowy dróg gminnych i drogowych obiektów inżynierskich w okresie kilku lat, w tym obejmujących 2014 i 2015 rok (szerzej problematykę tę przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli nr 27, 29 i 68)

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

W związku z obowiązkiem opracowywania projektów planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (art. 20 pkt. 2 ustawy o drogach publicznych), Referat ds. inwestycyjnych i gospodarczych Urzędu przygotowywał propozycje wydatków budżetowych obejmujących remonty mostów. Plany finansowe dotyczące prac remontowych mostów i przepustów drogowych opracowywano w oparciu o wnioski zgłaszane przez mieszkańców, sołtysów i radnych, po zweryfikowaniu ich zasadności i dokonaniu rozeznania cenowego. Nie planowano zadań w zakresie utrzymania i ochrony mostów oraz przepustów drogowych, ponieważ nie przeprowadzano okresowych przeglądów (kontroli) tych obiektów, co omówiono w pkt. 3.1. niniejszego wystąpienia. Na 2014 rok zaplanowano 4 tys. zł na wykonanie prac naprawczych mostu w miejscowości Kropiwno Stare, których potrzebę realizacji zgłosił mieszkaniowiec tej miejscowości, a na 2015 rok – 50 tys. zł na wykonanie remontu mostu położonego w miejscowości Sobolewo, o co wnioskowali mieszkańcy tej wsi oraz 15 tys. zł na inwentaryzację i przeglądy mostów, w celu uzyskania dokumentów określających stan techniczny i parametry eksploatacyjne tych obiektów. (dowód: akta kontroli nr 41-49 i 68-69)

1.3. Realizacja planów finansowych w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich

W 2014 roku na remonty i utrzymanie mostów Urząd wydatkował 3 tys. zł, które przeznaczono na zakup materiałów budowlanych wykorzystanych do prac konserwacyjno-remontowych mostu stalowo-drewnianego (o wymiarach 3,90 m x 4,00 m), położonego w miejscowości Kropiwno Stare. Sposób zlecenia tych prac został omówiony w pkt. 3.2. niniejszego wystąpienia. Do 30 kwietnia 2015 roku wydatków na powyższe cele nie zrealizowano.

(dowód: akta kontroli nr 56-65 i 69-70)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na braku planu rozwoju sieci dróg, wymaganego art. 35 ustawy o drogach publicznych. Kierownik Referatu ds. inwestycyjnych i gospodarczych Urzędu wyjaśniła, że omawianego dokumentu nie opracowano, ponieważ „powyższego obowiązku nie sprecyzowano w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu oraz w zakresie czynności ustalonym pracownikowi Referatu ds. inwestycyjnych i gospodarczych, który prowadzi sprawy dotyczące zarządzania drogami. Nikt także nie domagał się sporządzenia tego dokumentu”.

(dowód: akta kontroli nr 7-19, 68 i 200)

Stosownie do art. 35 ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi sporządza i weryfikuje okresowo plany rozwoju sieci drogowej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w kontrolowanym obszarze.

Ocena cząstkowa

² Dz. U z 2015 r., poz. 460 ze zm.

2. Prowadzenie ewidencji obiektów inżynierskich i sporządzania informacji ich dotyczących

2.1. Ewidencja obiektów mostowych i przepustów

Opis stanu
faktycznego

Urząd nie posiadał dokumentacji ewidencyjnej ośmiu mostów oraz czterech przepustów drogowych zlokalizowanymi w drogach gminnych (szerzej problematykę tę przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). W trakcie kontroli NIK (25 maja 2015 r.) Wójt Gminy zawarł umowę m.in. w celu wykonania ewidencji obiektów mostowych oraz przeprowadzenia przeglądów rozszerzonych dróg i obiektów mostowych. Termin zakończenia prac określono na 10 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli nr 30-33, 39-40, 207-210)

2.2. Ochrona obiektów mostowych przed ruchem tzw. pojazdów nienormatywnych

W okresie objętym kontrolą Urząd nie wydawał zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych przez mosty i przepusty położone na drogach Gminy Suwałki, ponieważ nie otrzymano wniosków w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli nr 68)

Z informacji uzyskanej – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit „f” ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³ – od Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego wynika, że w 2014 roku i w I kwartale 2015 roku na drogach gminy Suwałki i położonych tam mostach nie przeprowadzono kontroli pojazdów samochodowych, w celu stwierdzenia ich normatywności. Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku poinformowała natomiast, że nie gromadzi danych statystycznych o kontroli pojazdów nienormatywnych.

(dowód: akta kontroli nr 177 i 201)

2.3. Nadawanie numerów inwentarzowych obiektom mostowym i przepustom

Urząd nie wystąpił do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad („GDDKiA”) o nadanie jednolitych numerów ewidencyjnych mostom położonym w ciągach dróg gminnych oraz nie ustalił numeracji dla wszystkich czterech przepustów drogowych i trzech mostów położonych w ciągach dróg dojazdowych (problematykę tę przedstawiono też w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). Brak powyższej ewidencji nie spowodował negatywnych następstw dla Urzędu, takich jak np. odrzucenie wniosku o dofinansowanie przebudowy obiektu. (dowód: akta kontroli nr 68)

2.4. Informacje o sieci dróg gminnych, w tym o stanie obiektów mostowych

W 2014 roku Urząd terminowo (31 marca 2014 r.) przekazał GDDKiA informacje o sieci dróg publicznych, a w 2015 roku przekazał taką informację 1 kwietnia 2015 r., tj. z jednodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 2 ust. 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. Przedstawione w tych informacjach dane o mostach (zawarte w kolumnie 28 oraz w części „B” dane dotyczące obiektów mostowych, części „C” dane rzeczowo finansowe o wykonaniu robót drogowo-mostowych w roku oraz części „D” szacunkowa wartość przyrostów i ubytków w sieci dróg publicznych w roku) odpowiadały stanowi z końca 2012 roku, ponieważ w Urzędzie nie było dokumentacji określającej parametry techniczne czterech z pięciu mostów oraz żadnych dokumentów określających stan techniczny tych obiektów na koniec 2013 i 2014 roku.

(dowód: akta kontroli nr 39-40, 125-128, 176 i 203-206)

2.5. Nadzór nad zarządzaniem obiektami mostowymi i przepustami

2.5.1. Urząd nie został w pełni organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań związanych z zarządzaniem drogowymi obiektami inżynierskimi. Sprawami z tego zakresu zajmowały się dwie osoby:

1. Podinspektor w Referacie ds. inwestycyjnych i gospodarczych Urzędu legitymujący się wykształceniem wyższym budowlanym, który dotychczas nie uzyskał uprawnień do sprawowania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Zakresem

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 583. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie trybu sporządzania informacji”.

obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności z 6 listopada 2013 r. Wójt Gminy powierzył temu pracownikowi m.in. wykonywanie okresowych kontroli obiektów mostowych, lecz pracownik ten nie posiadał odpowiednich uprawnień do przeprowadzania takich kontroli, wymaganych art. 12 ust. 1 pkt 5, ust. 2 i ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵. Wójt Gminy wyjaśnił, że powierzając podinspektorowi Referatu ds. inwestycyjnych i gospodarczych obowiązek dokonywania okresowych kontroli uważał, że ww. pracownik będzie przeprowadzał „bieżące” kontrole, a okresowe kontrole będą zlecane osobom z odpowiednimi kwalifikacjami budowlanymi. Dodał, że „w roku 2014 nie posiadaliśmy środków finansowych na ten cel w związku z tym nie przeprowadzono przeglądów”.

2. Pracownik gospodarczy Urzędu, który posiadał wykształcenie średnie techniczne o specjalności budowa maszyn. W 2014 roku pracownik ten, na polecenie Wójta Gminy, wykonał prace remontowe na moście w miejscowości Kropiwno Stare, o czym szerzej w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia. (dowód: akta kontroli nr 23-26, 42-43 i 66-67)

W zakresach czynności żadnego z pracowników Urzędu nie wyszczególniono zadań dotyczących prowadzenia spraw związanych z:

- opracowaniem projektu planu rozwoju sieci drogowej,
- opracowaniem projektów planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich,
- realizacją zadań związanych z zarządzaniem drogowymi obiektami inżynierskimi, w tym dotyczących utrzymania obiektów w należyłym stanie technicznym, sporządzania informacji o drogach publicznych oraz przekazywania ich GDDKiA, wykonywania robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających, wprowadzania ograniczeń lub zamykania drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczania objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia. (dowód: akta kontroli nr 23-25)

Wójt Gminy wyjaśnił, że wykonywanie powyższych zadań należy do obowiązków podinspektora zatrudnionego w Referacie ds. inwestycyjnych i gospodarczych oraz mieszczą się one obowiązkach tego pracownika, mimo iż nie zostały wyszczególnione. Dodał, że zakres czynności powyższego pracownika zostanie zweryfikowany.

(dowód: akta kontroli nr 135)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, określonymi w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶ (część IIA pkt 3 i 4), zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, a także powinien precyzyjnie określać zakres delegowanych uprawnień.

Opis stanu faktycznego

2.5.2. W okresie objętym kontrolą Urząd nie był kontrolowany w zakresie utrzymywania należytego stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów drogowych.

(dowód: akta kontroli nr 27)

2.6. Ilość obiektów mostowych i przepustów na zarządzanych drogach, ich wartość oraz stan techniczny

2.6.1. Urząd zarządzał ośmioma mostami oraz czterema przepustami drogowymi. Na podstawie posiadanych przez Urząd dokumentów nie było możliwe ustalenie:

- parametrów eksploatacyjnych siedmiu z ośmiu zarządzanych mostów, ponieważ danymi w tym zakresie dysponowano wyłącznie w przypadku mostu położonego w miejscowości Kropiwno Stare (obiekt wyremontowany w 2010 roku),
- parametrów technicznych przepustów drogowych, w których światło otworu było równe lub większe od 150 cm,

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

⁶ Dz. Urz. MF nr 19, poz. 84.

- aktualnego (w okresie objętym kontrolą) stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów drogowych, gdyż nie przeprowadzono okresowych kontroli (przeглядów) tych obiektów, co omówiono w pkt 3.1 niniejszego wystąpienia.
(dowód: akta kontroli nr 34-40 i 188-191 i 196-198)

2.6.2. W ewidencji środków trwałych Urzędu zaewidencjonowano:

- most w miejscowości Kropiwno Stare, którego wartość pierwotną określono na 52,9 tys. zł, a po umorzeniach (wg stanu na 31 grudnia 2014 r.) na 43,2 tys. zł,
- „most w Okuniowcu”, którego wartość początkową określono na 15,9 tys. zł, a po umorzeniach (wg stanu na 31 grudnia 2014 r.) na 800 zł. W trakcie kontroli NIK podinspektor Referatu ds. inwestycyjnych i gospodarczych Urzędu ustalił, że „most w Okuniowcu” jest w rzeczywistości przepustem drogowym.
(dowód: akta kontroli nr 69-71, 78-79 i 147)

Zarządzeniem nr 45/13 z 25 listopada 2013 r. Wójt Gminy polecił przeprowadzenie w dniu 2 grudnia 2013 r. spisu z natury środków trwałych, w tym obiektów mostowych. Powołana na powyższą okoliczność trzyosobowa komisja, w arkuszach spisu z natury ujęła tylko jeden obiekt. Przyczyny braku wykazania w arkuszach spisowych posiadanych przez Gminę Suwałki pozostałych siedmiu mostów omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli nr 80-102 i 147)

**2.6.3. Ubezpieczenie mienia Gminy Suwałki obejmowało w latach 2014–2015 mosty, ale wyłącznie w zakresie odpowiedzialności cywilnej. Przedmiotem tego ubezpieczenia objęto ustawową odpowiedzialność cywilną za szkody osobowe lub rzeczowe osobom trzecim. Sumę ubezpieczenia określono na 100 tys. zł, a składka ubezpieczeniowa za całość ubezpieczenia w 2014 roku wyniosła 5,5 tys. zł, zaś w 2015 roku – 9 tys. zł. Mostów i przepustów drogowych nie objęto ubezpieczeniem majątkowym, ponieważ – jak wyjaśnił Skarbnik Gminy – „na przełomie ostatnich 12 lat nie wystąpiły zdarzenia losowe powodujące zniszczenia budowli, a tym samym nie wystąpiły z tego tytułu koszty odtworzeniowe”.
(dowód: akta kontroli nr 148-156)**

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji mostów i przepustów drogowych wymaganych przepisami art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych oraz § 9 ust. 1 pkt, 4 i 6 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej 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 mostowych i tunelom⁷, tj. książek obiektów mostowych i wykazu tych obiektów oraz wykazów przepustów drogowych. Podinspektor Referatu ds. inwestycyjno-gospodarczych, który zakresem czynności z 6 listopada 2013 r. zobowiązany był do prowadzenia tej dokumentacji wyjaśnił, że wynikało to z zaniedbań jego poprzedników. Dodał, że podjął próby założenia omawianej dokumentacji, ale w Urzędzie nie było wymaganych danych (np. dotyczących konstrukcji, stanu technicznego i nośności obiektów). Jednocześnie poinformował, że w trakcie kontroli NIK założył karty ewidencyjne czterech przepustów drogowych oraz obiektom tym nadał numery inwentarzowe, ustalone przez Wójta Gminy. Wójt Gminy podał natomiast, że omawianej dokumentacji nie założono z uwagi na duże obciążenie powyższego pracownika bieżącymi obowiązkami. Stwierdził, że wykonanie ewidencji dróg, oprócz niezbędnego czasu, wymaga wiedzy technicznej od pracownika i środków finansowych, a środki finansowe zazwyczaj przeznaczone są na bieżące utrzymanie dróg.
(dowód: akta kontroli nr 30-32, 41-44, 68, 133-136 i 188-191)
2. Urząd nie wystąpił do GDDKiA o nadanie jednolitych numerów ewidencyjnych ośmiu mostów położonych w ciągach dróg gminnych, czym naruszono § 6 ust. 3 rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r. Wójt Gminy wyjaśnił, że brak działań w powyższym zakresie wynikał z małego doświadczenia pracownika, którego zatrudnił

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 16 lutego 2005 r.”

na stanowisku odpowiedzialnym za realizację zadań związanych z zarządzaniem drogami i drogowymi obiektami inżynierskimi oraz obciążenia go dużą ilością zadań.

(dowód: akta kontroli nr 31, 68 i 135)

3. W dniu 2 grudnia 2013 r. nierzetelnie przeprowadzono inwentaryzację mostów (metodą spisu z natury). W arkuszach spisowych odnotowano bowiem tylko jeden z ośmiu mostów należących do Gminy Suwałki. W konsekwencji w księgach rachunkowych Urzędu nie ujęto wartości siedmiu obiektów mostowych, co naruszało art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸. Jako powody nieobjęcia inwentaryzacją siedmiu obiektów mostowych:
- kierownik Referatu ds. inwestycyjnych i gospodarczych Urzędu, odpowiedzialna za przygotowanie składników majątkowych podlegających spisowi podała, że pracownikowi odpowiedzialnemu za spisywane składniki majątkowe nie przekazała wymaganych informacji, ponieważ nie uzgodniono z nią „tematu spisu z natury i nie zwracano się o przekazanie ilości i lokalizacji obiektów mostowych”,
 - inspektor Urzędu, powołana na przewodniczącą zespołu spisowego i odpowiedzialna za właściwe i zgodne z obowiązującymi przepisami przeprowadzenie spisu z natury podała, że nie sprawdziła, czy kierownik Referatu ds. inwestycyjnych i gospodarczych przygotowała wymagane informacje o składnikach majątkowych podlegających spisowi, gdyż było to dla niej oczywiste, że ten obowiązek został wykonany,
 - pracownik gospodarczy Urzędu, powołany na członka komisji spisowej, odpowiedzialny za właściwe i zgodne z przepisami przeprowadzenie spisu z natury podał, że najprawdopodobniej doszło do przeoczenia, iż w arkuszach spisowych ujęto tylko jeden obiekt mostowy,
 - inspektor Urzędu, powołany na członka komisji spisowej, odpowiedzialny za właściwe i zgodne z przepisami przeprowadzenie spisu z natury podał, że najprawdopodobniej doszło do przeoczenia lub zagubienia kartki, na której odręcznie spisywano sprawdzone obiekty, co spowodowało, iż w arkuszach spisowych ujęto tylko jeden obiekt mostowy.

(dowód: akta kontroli nr 41-44, 73-105, 129-130 i 183-184)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prowadzenie przez Urząd ewidencji obiektów inżynierskich i sporządzanie informacji ich dotyczących. Powodem takiej oceny jest brak ewidencji zarządzanych mostów, niewystąpienie do GDDKiA o nadanie jednolitych numerów inwentarzowych obiektom mostowym oraz nieujęcie w księgach rachunkowych Urzędu wartości siedmiu mostów.

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

3.1. Dokonywanie kontroli (przeглядów) obiektów mostowych i przepustów

Opis stanu faktycznego

W latach 2014–2015 (30 kwietnia) nie przeprowadzono kontroli (przeглядu) żadnego z ośmiu mostów i czterech przepustów drogowych należących do gminy Suwałki. Podinspektor Referatu ds. inwestycyjno-gospodarczych, który w zakresie czynności miał przypisany obowiązek przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów mostowych wyjaśnił, że kontroli tych nie przeprowadzał, ponieważ nie nabył wymaganego doświadczenia i nie posiadał uprawnień budowlanych, dających rękojmię dokonania prawidłowej oceny stanu technicznego omawianych obiektów (problematykę tę omówiono też w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli nr 41-44 i 68)

3.2. Zaspokojenie potrzeb w zakresie remontów obiektów mostowych i przepustów

Z uwagi na nieprzeprowadzanie okresowych kontroli (przeглядów) mostów i przepustów drogowych, Urząd nie posiadał informacji o aktualnym stanie technicznym tych obiektów oraz potrzebach remontowo-konserwacyjnych wymaganych do utrzymania ich w należytym

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

stanie technicznym. Prace remontowe mostów były wykonywane na wnioski mieszkańców, sołtysów i radnych Gminy Suwałki. Na polecenie Wójta Gminy (w lipcu lub sierpniu 2014 roku) pracownik gospodarczy Urzędu dokonał wymiany zbutwiełej i połamanej nawierzchni mostu oraz uszytwnienia i wzmocnienia stalowej konstrukcji mostu położonego w miejscowości Kropiwno Stare. Przed zleceniem wykonania powyższych robót nie uzyskano dokumentacji budowlanej i nie dokonano zgłoszenia zamiaru ich realizacji do Starostwa Powiatowego w Suwałkach. Wójt Gminy wyjaśnił, że nie poinformował Starostwa Powiatowego o zamiarze wykonania powyższych prac, ponieważ „wymiany podkładu drewnianego i wstawienia trzech teowników wykonano w ramach bieżącej konserwacji. Wykonane roboty nie naruszyły konstrukcji mostu oraz nie zmieniły nośności mostu wobec tego nie dokonano zgłoszenia przed rozpoczęciem robót”.

(dowód: akta kontroli nr 41-44, 58-68, 186187)

Po oględzinach omawianego obiektu (o czym szerzej w pkt 4.1. niniejszego wystąpienia), na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, kontroler 15 kwietnia 2015 r. powiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Powiatu Ziemskiego w Suwałkach m.in. o wykonanych pracach remontowych bez zgłoszenia. W odpowiedzi z 11 maja 2015 r. PINB poinformował, że wszczął postępowanie administracyjne w sprawie legalności wykonania robót konserwacyjno-remontowych. Do zakończenia niniejszej kontroli postępowanie to nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli nr 121-122, 161-175 i 199)

W Urzędzie nie ustalono procedur przeprowadzania przeglądów bieżących, podstawowych i rozszerzonych obiektów mostowych oraz harmonogramu przeprowadzenia tych przeglądów, ponieważ:

- jak wyjaśnił Wójt Gminy – powyższe procedury wynikają z obowiązujących przepisów Prawa budowlanego i ustawy o drogach publicznych,
- jak wyjaśniła kierownik Referatu ds. inwestycyjnych i gospodarczych Urzędu – z uwagi na brak środków finansowych wymaganych do sfinansowania kontroli drogowych obiektów inżynierskich, nie opracowano harmonogramu tych kontroli.

(dowód: akta kontroli nr 27, 73-77 i 133-136)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzeprowadzaniu okresowych kontroli (przeглядów) stanu technicznego mostów i przepustów drogowych, wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane i art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych. Wyjaśnienie Wójta Gminy dotyczące przyczyn nieprzeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego mostów i przepustów zostały przytoczone w pkt 2.5.1. wystąpienia. Wójt Gminy dodał, że okresowe kontrole zostaną zlecone w II kwartale 2015 roku. Kierownik Referatu ds. inwestycyjnych i gospodarczych Urzędu wyjaśniła natomiast, że w latach poprzednich informowała Wójta Gminy o potrzebie przeprowadzenia przeglądów mostów. Na omawiany cel nie zaplanowano jednak wydatków. W myśl postanowień § 1 ust. 1 uchwały nr XXXVI/351/10 Rady Gminy Suwałki z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Suwałki, procedury uchwalania budżetu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, opracowanie projektu budżetu należy do wyłącznej kompetencji Wójta Gminy.

(dowód: akta kontroli nr 23-26, 41-44, 73-77, 131-136, 192-195 i 202)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przeprowadzanie obowiązkowych kontroli (przeглядów) stanu technicznego mostów i przepustów jest niezbędne do:

- ustalenia potrzeb w zakresie robót konserwacyjno-remontowych mostów i przepustów oraz zaplanowania środków finansowych na ten cel, co pozwoli na realizację obowiązku określonego w art. 61 pkt 1 Prawa budowlanego (zobowiązuje zarządców dróg do utrzymywania obiektów budowlanych w należyłym stanie technicznym i estetycznym, bez dopuszczenia do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej),
- odnotowania w protokołach z przeglądów sposobu realizacji zaleceń sformułowanych po poprzednich kontrolach (obowiązek wynikający z art. 62 ust. 1a Prawa budowlanego).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w skontrolowanym obszarze, z uwagi na nieprzeprowadzanie okresowych kontroli (przeглядów) stanu technicznego zarządzanych mostów i przepustów drogowych, co skutkowało brakiem wiedzy na temat potrzeb remontowych i modernizacyjnych zarządzanych obiektów oraz ich stanu technicznego.

4. Ocena stanu technicznego zarządzanych mostów i dostosowania organizacji ruchu na obiekcie mostowym do jego stanu technicznego i kontrolowanie jej przestrzegania

4.1. Stan techniczny obiektów mostowych i przepustów w świetle oględzin

Opis stanu faktycznego

W trakcie kontroli NIK (8 i 10 kwietnia 2015 r.), przy udziale specjalisty w dziedzinie drogowych obiektów inżynierskich, przeprowadzono oględziny wszystkich ośmiu mostów zarządzanych przez Wójta Gminy. Stwierdzono m.in., że obiekty te były w niepokojącym⁹ lub niedostatecznym¹⁰ stanie technicznym, gdyż występowały na nich uszkodzenia w następującym zakresie:

- we wszystkich przypadkach – nasypów i skarp oraz dojazdów w obrębie skrzydeł (np. ubytki, drzewa rosnące na nasypach mostu), a także przyczółków i konstrukcji oporowych mostów (np. uszkodzone murki oporowe i ubytki tych elementów),
- w siedmiu przypadkach – balustrad i barier ochronnych (brak części elementów lub nieodpowiednie parametry, powodujące zagrożenia dla pieszych),
- w sześciu przypadkach – nawierzchni jezdni (ubytki, wyrwy i spękania nawierzchni bitumicznej oraz dziury w nawierzchni żwirowej),
- w pięciu przypadkach – izolacji (o jej nieskuteczności świadczyły przecieki, wykwyty, korozja betonu i odsłoniętych części zbrojenia),
- w trzech przypadkach – konstrukcji pomostu, a w czterech – konstrukcji dźwigarów głównych (np. przecieki, postępująca korozja konstrukcji żelbetowej i stalowej, spękania i wykruszenia betonu, odkryte skorodowane zbrojenie, spękania i nacieki).

(dowód: akta kontroli nr 160-175)

Na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, kontroler 15 kwietnia 2015 r., powiadomił Wójta Gminy o stwierdzonych zagrożeniach dla pieszych, wynikających z nieodpowiedniego stanu technicznego balustrad i barier ochronnych siedmiu mostów. W odpowiedzi Wójt Gminy podał, że zagrożenia te zostaną usunięte po uzyskaniu protokołów ze szczegółowych przeглядów tych obiektów.

(dowód: akta kontroli nr 137-138)

4.2. Dostosowanie organizacji ruchu na obiekcie mostowym do jego stanu technicznego i kontrolowanie jej przestrzegania

Na jednym z mostów zarządzanych przez Urząd (w miejscowości Kropiwno Stare) zostały ustawione znaki drogowe określające dopuszczalną nośność mostu (15 ton) i ograniczające na nim prędkość ruchu drogowego do 30 km/h. Parametry te zostały ustalone po przeprowadzonej w listopadzie 2010 roku rozszerzonej kontroli tego obiektu i zatwierdzonej przez Wójta Gminy stałej organizacji ruchu drogowego. W przypadku pozostałych siedmiu mostów, będących w niepokojącym lub niedostatecznym stanie technicznym, nie podejmowano żadnych działań mających na celu zapobieganie niszczeniu obiektów mostowych, w tym poprzez przenoszenie ruchu ciężkich pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych. (dowód: akta kontroli nr 34-38, 161-175 i 202)

Wójt Gminy wyjaśnił, iż: „Ze względu na ograniczone środki finansowe oraz brak dokumentacji technicznej mostów, na podstawie której można ustalić nośność mostów, znaki nie zostały ustawione. Po sporządzeniu dokumentacji i określeniu nośności mostów odpowiednie oznakowanie mostów zostanie wykonane”. (dowód: akta kontroli nr 187)

⁹ Uszkodzenia, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu bezpiecznej eksploatacji (według objaśnień do części III w załączniku nr 4 do rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r.).

¹⁰ Uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwe do naprawy (według objaśnień jak w poprzednim przypisie).

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wykorzystywano uprawnień wynikających z art. 129 d pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹¹, do wykonywania przez osoby działające w imieniu zarządcy drogi – w obecności funkcjonariusza Policji lub inspektora Inspekcji Transportu Ruchu Drogowego – kontroli ruchu drogowego w stosunku do pojazdów. Jak wyjaśnił Wójt Gminy „nie zaobserwowano na drogach gminnych takich zjawisk, które zmuszałyby do skorzystania z powyższego przepisu”. (dowód: akta kontroli nr 187 i 202)

4.3. Wpływ stanu technicznego obiektów mostowych na warunki eksploatacji dróg

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki ograniczenia możliwości pełnego korzystania z dróg gminnych, w związku ze złym stanem technicznym obiektów mostowych, położonych w ciągach tych dróg. (dowód: akta kontroli nr 202)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niedostosowaniu organizacji ruchu drogowego do stanu technicznego siedmiu (z ośmiu) obiektów mostowych. Wynikało to z braku wiedzy o podstawowych parametrach eksploatacyjnych mostów, z uwagi na nierealizowanie obowiązków prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej i okresowych kontroli stanu technicznego mostów (zagadnienia te omówiono w pkt. 2.1. i 3.1. niniejszego wystąpienia).

NIK ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie utrzymania obiektów mostowych oraz dostosowania organizacji ruchu drogowego stanu technicznego zarządzanych mostów.

Ocena cząstkowa

Wnioski pokontrolne

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Opracowanie planu rozwoju sieci dróg.
2. Założenie ewidencji mostów oraz przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego tych obiektów i przepustów drogowych.
3. Wystąpienie do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o nadanie jednolitych numerów inwentarzowych mostom położonym w ciągach gminnych dróg publicznych.
4. Ujęcie w ewidencji środków trwałych Urzędu wartości wszystkich obiektów mostowych Gminy Suwałki.
5. Rzetelne przeprowadzanie inwentaryzacji obiektów mostowych.
6. Dostosowanie organizacji ruchu drogowego do stanu technicznego obiektów mostowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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.

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.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

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 30 czerwca 2015 r.

Kontroler
Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

.....
podpis

.....
podpis