



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 410.005.06.2015
P/15/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Katowicach
Kontroler	Bogusława Pala, specjalista k.p., upoważnienia do kontroli nr 93227 z dnia 24 marca 2015 r. i nr 94784 z dnia 12 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 863-864)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Gilowice, ul. Krakowska 40, 34-322 Gilowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Frasunek, Wójt Gminy Gilowice ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają m.in. następujące stwierdzone nieprawidłowości:

- niedokonanie w 2014 r. wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ kontroli okresowych rocznych wszystkich 28 obiektów mostowych i przepustów znajdujących się w ciągach dróg zarządzanych przez Wójta, a także niezapewnienie przeprowadzenia na siedmiu tych obiektach kontroli okresowych pięcioletnich, wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy,
- nieprzewodzenie dla siedmiu obiektów mostowych ksiązek obiektów, wymaganych art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, a w przypadku 12 takich obiektów założenie dla nich ksiązek obiektów, nawet z kilkuletnim opóźnieniem w stosunku do terminu podjęcia ich użytkowania,
- niezrealizowanie do kwietnia 2015 r. zaleceń dotyczących usunięcia uszkodzeń obiektów mostowych (w tym stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu publicznego i katastrofą budowlaną), sformułowanych po przeprowadzonej w 2013 r. kontroli stanu technicznego sześciu tych obiektów,

¹ Zwany dalej „Urzędem”

² Pełniący to stanowisko od 22 listopada 2010 r., zwany dalej „Wójtem”

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

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

- nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych Gminy, z uwagi na nieujęcie w nich jako środka trwałego jednego obiektu mostowego oraz naliczanie w przypadku dwóch przepustów ich umorzenia z zastosowaniem zaniżonej stawki amortyzacyjnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Gmina nie posiadała planu rozwoju sieci drogowej na swoim terenie, obejmującego m.in. lata 2014-2015, określającego kierunki rozwoju i utrzymania gminnych dróg oraz znajdujących się w ich ciągach, obiektów inżynierskich. Nie posiadała również planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich.

Wójt wyjaśnił że „W chwili obecnej drogi, które są własnością gminy są drogami wewnętrznymi ogólnodostępnymi. Obecnie Gmina Gilowice reguluje stosunki własnościowe, co do działek zajętych pod drogi, które w zdecydowanej większości nie były drogami stanowiącymi własność Gminy, a wyłącznie znajdowały się w samoistnym posiadaniu Gminy”.

(dowód: akta kontroli str. 778-779,792-793)

2. Na koniec 2014 r. Wójt zarządzał 145 drogami, z których dwie posiadały kategorię gminnym dróg publicznych.

W powyższym zakresie ustalono, że Wojewoda Śląski decyzją z 29 października 1999 r.⁵, na wniosek Gminy⁶ przekazał nieodpłatnie nieruchomości Skarbu Państwa o pow. 1.950 ha na utrzymanie drogi gminnej. Pomimo przejęcia w 1999 r. tej drogi do czasu niniejszej kontroli nie ona była wykazywana w ewidencji dróg, jako droga gminna.

Stwierdzono również, że na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach⁷, w związku z uchwałą Rady Powiatu Żywieckiego nr XLII/382/2010 z 8 marca 2010 r. o ustaleniu nowego przebiegu drogi powiatowej 1412S, kategorię gminnej drogi publicznej otrzymał odcinek drogi powiatowej nr 1412 S o długości 83 mb wraz z zabytkowym Mostem Rychwałdzkim⁸.

W imieniu Gminy przejęcia ww. odcinka drogi wraz z mostem (i dokumentacją⁹), dokonał Wójt podpisując protokół przekazania - przejęcia¹⁰ z 12 stycznia 2010 r. Przekazanie ww. odcinka drogi publicznej i mostu nastąpiło w związku z oddaniem do użytkowania nowego mostu na potoku Łękawka, łączącego drogi powiatowe nr 1412S i 1413S.

⁵ AG/B.V-3/7228a/Gilowice/13/99 z dnia 29 października 1999 r.

⁶ Uchwała Nr XIII/78/96 Rady Gminy Gilowice z dnia 29 lutego 1996 r.

⁷ Art. 10 ust. 5 stanowi, że odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej.

⁸ Wybudowany w 1907 r., o długości 21 m, zwany dalej „mostem rychwałdzkim”.

⁹ Według protokołu przekazania-przejęcia dokumentację stanowiła m.in.: kopia z mapy sytuacyjno-wysokościowej z zaznaczoną lokalizacją odcinka drogi powiatowej do przekazania; książka obiektu mostowego; karta obiektu mostowego; protokoły z okresowej kontroli rocznej (z 2006 r. i z 2009 r.) i pięcioletniej (z 2008r.).

¹⁰ Przekazującym był Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Żywcu działający w imieniu Zarządu Powiatu.

Pomimo uzyskania przez ww. odcinek drogi (z mocy ustawy o drogach), kategorii gminnej drogi publicznej, do czerwca 2015 r., tj. przez 4 lata nie był wykazywany, jako droga gminna i nie został ujęty w ewidencji księgowej Gminy. Podobnie znajdujący się na tym odcinku Most Rychwałdzki, nie był wykazywany, jako obiekt zarządzany przez Gminę, nie podejmowano wobec niego działań kontrolnych i utrzymaniowych wymaganych ustawą Prawo budowlane, a także nie ujęto go w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 63-68,90-96,867-868, 871-872, 902-903)

3. W 2014 r. zrealizowano odbudowę przepustu okularowego na obiekt mostowy w ciągu ul. J. Berniego w km 0+610 (nakłady planowane i poniesione 228,30 tys. zł). Natomiast w I kw. 2015 r. nie planowano i nie ponoszono takich nakładów. Poniesione wydatki na ww. przebudowę były dofinansowane z budżetu państwa w wysokości 149,28 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 119,207,867-868)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pomimo posiadania dwóch dróg publicznych Wójt nie realizował wobec nich obowiązków wynikających z ustawy o drogach i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 63-68,90-96, 778-779,792-793,867-868, 871-872, 881,901-903)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK proponuje rozważenie zasadności przekwalifikowania kategorii drogi publicznej o długości 83 mb na drogę wewnętrzną.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

1. Według informacji Wójta na dzień 31 grudnia 2014 r., w ciągach zarządzanych przez niego dróg znajdowało się 27 drogowych obiektów inżynierskich, w tym 15 mostów, siedem kładek dla pieszych i pięć przepustów. Przedstawiona przez Wójta lista obiektów nie obejmowała Mostu Rychwałdzkiego usytuowanego w ciągu gminnej drogi publicznej. Wspomniany obiekt nie był ujęty w ewidencji dróg i obiektów mostowych, o której stanowi art. 20 pkt 9 ustawy o drogach, gdyż ewidencja taka nie była prowadzona w Gminie.

(dowód: akta kontroli str. 779-781, 871-878, 881)

W przypadku 21 obiektów (15 mostów, jednej kładki dla pieszych i pięciu przepustów¹¹) prowadzono książki obiektu mostowego¹² założone w okresie od 5 grudnia 2007 r. do 10 kwietnia 2015 r. oraz karty obiektu mostowego. Karty

¹¹ Dwa przepusty ramowe i trzy z kręgów betonowych o średnicach 100 i 145 cm

¹²W oparciu o wzór książki obiektu mostowego określony w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

prowadzono dla obiektów mostowych, których parametry nie spełniały warunku ustalonego w § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg¹³.

(dowód: akta kontroli str. 526-713)

2. W latach 2014 – 2015 (I kwartał) w Urzędzie nie odnotowano wpływu wniosków o wydanie zezwolenia na przejazdy pojazdów o masie przekraczającej dopuszczalną na gminnych mostach i przepustach.

(dowód: akta kontroli str. 793)

Komendant Powiatowy Policji w Żywcu, Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Katowicach, Komendant Śląsko-Małopolskiego Oddziału Straży Granicznej w Raciborzu oraz Dyrektor Izby Celnej w Katowicach poinformowali, że w okresie 2014 - 2015 (I kw.) nie przeprowadzali kontroli przejazdów pojazdów nienormatywnych na obiektach mostowych zarządzanych przez Gminę. Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego informował, że tego typu kontrola jest uzależniona od przygotowania w bezpośrednim sąsiedztwie obiektu mostowego odpowiedniego miejsca do ważenia pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 783,785,787,789)

3. Stosownie do art.10 ust. 6 ustawy o drogach publicznych numer inwentarzowy¹⁴ posiadał jeden z 23 obiektów mostowych - Most Rychwałdzki, pozostałe obiekty, nie usytuowane w ciągu dróg publicznych, nie posiadały JNI.

Brak ustalenia JNI dla obiektów mostowych nie wywoływał negatywnych następstw w zakresie pozyskiwania przez Gminę środków zewnętrznych. W 2014 r. Gmina uzyskała 149,28 tys. zł dofinansowania z budżetu państwa na przebudowę przepustu okularowego na obiekt mostowy w Gilowicach (nakłady ogółem 228,30 tys. zł.), a w latach 2010 - 2013 kwotę 2 439,25 tys. zł na dofinansowanie ośmiu zadań związanych z odbudową lub przebudową obiektów inżynierskich po powodzi¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 207-210, 871)

4. Wójt pismem z 18 grudnia 2014 r. (znak OK.7234.69.2014 r.) poinformował GDDKiA, że Gmina Gilowice nie posiada dróg zakwalifikowanych, jako drogi publiczne. Wójt nie przekazał GDDKiA żadnych informacji o zarządzanych obiektach mostowych i ponoszonych wydatkach na ich remonty lub przebudowy.

W ocenie NIK powyższe było niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż jak opisano w pkt. 1.2 wystąpienia Wójt na mocy art. 10 ust. 5 ustawy o drogach stał się zarządcą drogi publicznej wraz z obiektem mostowym – Mostem Rychwałdzkim oraz zarządcą byłej drogi wojewódzkiej przekazanej decyzją Wojewody Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 93-94,838,841,871-872)

5. Obowiązki zarządzania siecią dróg w Gminie, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu¹⁶, przypisane były stanowisku ds. budownictwa i inwestycji oraz gospodarki komunalnej¹⁷. Zakres czynności zatrudnionego na tym stanowisku Inspektora (mającego średnie wykształcenie budowlane) nie obejmował obowiązków zarządzania obiektami mostowymi. Do zadań Inspektora należało m.in.: wydawanie opinii w sprawie zaliczania dróg do kategorii dróg gminnych;

¹³ § 14 ust.1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg stanowi, że kartę obiektu mostowego sporządza się, gdy rozpiętość teoretyczna przynajmniej jednego z przęseł jest większa niż 20 m lub całkowita długość obiektu jest równa 50 m lub większa.

¹⁴ Zwanego dalej „JNI”

¹⁵ Przebudowę sześciu przepustów na małe obiekty mostowe oraz na odbudowę mostu i kładki dla pieszych. Na zadania te poniesiono 3174,22 tys. zł nakładów.

¹⁶ Wprowadzonym Zarządzeniem Nr 321/13 Wójta Gminy Gilowice z dnia 28 stycznia 2013 r.

¹⁷ Do ww. stanowiska przypisane były również sprawy z zakresu: planowania i zagospodarowania przestrzennego, inwestycji i remontów budowlanych, gospodarki komunalnej i lokalowej, organizowania publicznego transportu zbiorowego oraz geodezji.

ocena oznakowania dróg gminnych; prowadzenie ewidencji dróg i obiektów mostowych; prowadzenie gospodarki remontowej dróg gminnych oraz zadań inwestycyjnych; naliczanie opłat za zajęcie pasa drogowego; zawieranie umów na umieszczenie reklam w pasie drogowym dróg gminnych.

Wójt wyjaśniał, że nieujęcie w zakresie czynności Inspektora zadań zarządzania obiektami mostowymi wynika ze specyfiki pracy Urzędu, gdyż stanowiska pracy są jednoosobowe i pracownicy realizują zadania z kilku dziedzin.

W Urzędzie nie były ustalone procedury przeprowadzania kontroli drogowych obiektów inżynierskich, prowadzenia i aktualizowania ich dokumentacji ewidencyjnej oraz ustalania rzeczowych i finansowych potrzeb remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 31-36, 811,833-834)

6. W księgach rachunkowych (ewidencji środków trwałych) na dzień 31 grudnia 2014 r. ujętych było 27 obiektów inżynierskich o wartości początkowej 6.355.925 zł (i wartości netto 1.752.040 zł).

W księgach nie był ujęty Most Rychwałdzki. Nadto stwierdzono, że w przypadku dwóch przepustów w 2014 r. i w I kw. 2015 r. umorzenia ich wartości dokonywano z zastosowaniem zaniżonej stawki amortyzacyjnej w wys. 2,5%.

(dowód: akta kontroli str. 37-58, 61-62, 119-120, 884,898)

7. Gmina posiadała ubezpieczenie mienia i odpowiedzialności cywilnej na okres od 14 maja 2014 r. do 13 maja 2017 r.¹⁸ Wójt wyjaśnił, że obiekty mostowe nie zostały ubezpieczone według ich wartości. Stwierdził, że ich ubezpieczenie zawiera się w ubezpieczeniu mienia od ognia i innych zdarzeń losowych w ramach grupy „Budowle”¹⁹ ubezpieczonej na łączną sumę 50.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 815-826)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do kwietnia 2015 r. nie założono książek obiektu dla sześciu kładek dla pieszych²⁰, co stanowiło naruszenie art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Ponadto książki obiektu nie posiadano dla Mostu Rychwałdzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 834-838, 852, 880,896)

Inspektor wyjaśniła, że nie miała świadomości, iż książki obiektu są potrzebne dla kładek dla pieszych, wybudowanych w odległym czasie i dla których nie ma dokumentacji. W przypadku Mostu Rychwałdzkiego stwierdziła natomiast, że do 17 czerwca 2015 r. nie wiedziała, że został on przekazany Gminie. Wyjaśniła, że nie otrzymała żadnej dokumentacji tego mostu.

Wójt wyjaśniał, że książek obiektów dla kładek nie założono z powodu braku wiedzy pracowników. Natomiast w przypadku Mostu Rychwałdzkiego stwierdził, że Gminie nie została przekazana dokumentacja wymieniona w protokole przekazania drogi publicznej i mostu, sporządzonym 12 stycznia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 834, 852-854, 881, 895-896, 901)

NIK nie podziela stanowiska Wójta. Wójt bowiem podpisał osobiście protokół z 12 stycznia 2010 r., w którym znajdował się zapis, że przyjmuje określoną

¹⁸ Umowa ubezpieczeniowa nr ZP.73.3.2014 z dnia 12 maja 2014 r.

¹⁹ Obejmujące: ogrodzenia, wiaty przystankowe, bariery ochronne przy drogach publicznych i niepublicznych, obiekty małej architektury, drogi i chodniki wewnętrzne, place, boiska itp.

²⁰ Kładki piesze: Gilowice ul. Wesola; Gilowice "Muchy" ul. Zakole; Gilowice "Kuzniki" przy ul. Za Woda; Gilowice "Kantyki" przy ul. Krakowskiej odnoga dr 11259; Gilowice "Do Cygoników", ul. Sportowa; do boiska sportowego, ul. Sportowa.

w pkt. 4 dokumentację, w tym książkę obiektu mostowego (1 egz.) i kartę obiektu mostowego (5 egz.).

(dowód: akta kontroli str.871-872)

2. Książki obiektów zakładano nieterminowo, z opóźnieniem w stosunku do terminu podjęcia ich użytkowania, co stanowiło naruszenie przepisów § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego²¹. Zgodnie z ww. przepisem książka obiektu powinna być założona w dniu przekazania obiektu budowlanego do użytkowania.

Dla 12 obiektów mostowych (zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych Gminy w latach 1997–2011) książki obiektów założono w grudniu 2013 r., a dla obiektu mostowego w ciągu ul. J. Beriniego (zaewidencjonowanego w 1998 r. i przebudowanego w 2014 r.) książkę obiektu założono dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 10 kwietnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 526, 536, 544, 552, 560, 567, 575, 583, 590, 598, 606, 614, 622, 631, 641, 649, 657, 665, 672, 679, 687, 716-718)

Inspektor wyjaśniła, że powodem było przeoczenie terminów oddania obiektów do użytkowania. Stwierdziła, że dopiero przy zakładaniu książki dla mostu nad potokiem Łękawka Mała (ul. Starodworska), przebudowanego w 2013 r., zorientowała się, że nie posiada książek dla innych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 853-854)

Wójt wyjaśnił, że powyższe wynikało z braku wiedzy pracowników o konieczności posiadania tych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 829-830)

3. W księgach rachunkowych (w ewidencji środków trwałych) do 22 czerwca 2015 r. nie został ujęty Most Rychwałdzki przekazany Gminie przez Zarząd Powiatu Żywieckiego w 2010 r., co stanowiło naruszenie art.16 i 17 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²²

(dowód: akta kontroli str. 884, 898)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że o przejęciu w 2010 r. przez Gminę odcinka drogi publicznej i mostu rychwałdzkiego dowiedziała się w czerwcu 2015 r. od kontrolera NIK. Z powodu braku ww. wiedzy nie podejmowała wcześniej żadnych czynności w celu założenia kartoteki środka trwałego dla mostu i odcinka drogi publicznej oraz zaewidencjonowania ich w wykazie środków trwałych oraz uzyskania stosownych dokumentów księgowych (np. dowodu PT – protokół przekazania-przyjęcia środka trwałego) od jednostki przekazującej środek trwały. Stwierdziła, że wystąpi do Powiatowego Zarządu Dróg w Żywcu o wystawienie dowodu PT, a jeśli go nie uzyska podejmie czynności w celu ustalenia wartości środka trwałego i przyjęcia go do ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 37-58, 61-62, 119-120, 884,898)

4. W toku kontroli stwierdzono, że w 2014 r. (i w latach wcześniejszych) stosowano niejednorodną stawkę amortyzacyjną dla tego samego rodzaju obiektów inżynierskich (przepustów). Przy umarzeniu wartości dwóch przepustów²³ stosowano stawkę amortyzacyjną 2,5% zamiast 4,5%, co stanowiło naruszenie postanowień załącznika

²¹ Dz. U z 2003 r., Nr 120, poz.1134,

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

²³ Przepust ramowy na ul. Św. Jana Rychwała (001/224/0143) i przepust ramowy na ul. Wąska (001/224/142)

nr 1 do ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁴. Stosowanie niezgodnej z ww. przepisem zaniżonej do 2,5 % stawki amortyzacyjnej spowodowało zawyżenie wartości środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str.53-54,59-60)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że przyczyną było błędne zaklasyfikowanie dwóch przepustów do rodzaju 224²⁵ zamiast do rodzaju 223²⁶ określonego przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych (KŚT)²⁷. Natomiast pracownik prowadzący od stycznia 2014 r. ewidencję środków trwałych wyjaśnił, że nie zwrócił uwagi na niezgodność z przepisami stosowanej stawki amortyzacyjnej dla przepustów.

(dowód: akta kontroli str.153-154,795)

W wyniku dokonanej, korekty bilansu Gminy za 2014 r.²⁸ zmniejszono wartość środków trwałych za 2014 r. o 10.549,80 zł i za okres wcześniejszy²⁹ o 51.511,52 zł oraz zwiększono stratę netto o 10.549,80 zł i zmniejszono fundusz jednostki o 51.511,52 zł.

(dowód: akta kontroli str.148-152,796-797,805)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

W 2013 r. na 20 obiektach inżynierskich (14 mostach, jednej kładce dla pieszych i pięciu przepustach) przeprowadzono okresowe kontrole (raz na pięć lat)³⁰ wymagane art. 62 ust. 1 pkt. 2 ustawy Prawo budowlane.

Natomiast za rok 2014 w książkach 16 obiektów wykazano wykonanie kontroli okresowej (rocznej)³¹ wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

W ocenie NIK ujęte w książkach zapisy o przeprowadzeniu kontroli obiektów w 2014 r. były nierzetelne, podobnie jak sporządzone na tą okoliczność przedstawione kontroli NIK - protokoły kontroli 20 obiektów. Kontroli takich bowiem w 2014 r. nie przeprowadzono, co m.in. Wójt potwierdził w swoich wyjaśnieniach.

Kontroli podstawowych stanu technicznego obiektów inżynierskich zarządzanych przez Wójta, nie przeprowadzano również w latach 2008-2012.

(dowód: akta kontroli str. 104-115, 392-692)

Kontrole poszerzone w 2013 r. wykonał wykonawca wybrany w postępowaniu przeprowadzonym na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych³² (wartość zamówienia mniejsza od 14 000 euro). Wykonawca przedłożył dokumenty potwierdzające jego uprawnienia do dokonywania kontroli stanu technicznego obiektów inżynierskich³³. W zawartej przez

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm., zwanej dalej „ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych”

²⁵ Budowle wodne, z wyłączeniem melioracji wodnych.

²⁶ Mosty, wiadukty, estakady, tunele, przejścia nadziemne i podziemne,

²⁷ Dz. U. Nr 242 poz. 1622

²⁸ Zatwierdzonego 31 marca 2015 r.

²⁹ Za okres od daty przyjęcia środków trwałych na majątek (30 i 31 października 2007 r.) do 31 grudnia 2013 r.

³⁰ Zwane dalej „kontrolami poszerzonymi”

³¹ Zwane dalej „kontrolami podstawowymi”

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. zwana dalej „ustawą Pzp”

³³ Decyzja Głównego Architekta Wojewódzkiego znak UAN-VI-1227/112/88 z 14 czerwca 1988 r. upoważniająca do pełnienia samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót o specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie mostów (oraz oceniania

Wójt 2 grudnia 2013 r. umowie z wykonawcą nie określono zasad przeprowadzenia i dokumentowania zleconych kontroli. Wykonawca sporządził protokoły z kontroli poszerzonych 20 obiektów, z wykorzystaniem wzorów, zbliżonych do wzorów ustalonych w instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich stanowiącej załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 14 z dnia 7 lipca 2005 r. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

(dowód: akta kontroli str. 104-115, 244-391)

Z 15 obiektów mostowych poddanych w 2013 r. kontroli poszerzonej, stan 12 został oceniony jako zadawalający i odpowiedni (oceny powyżej 4 punktów)³⁴, dwóch jako niepokojący (3,2-3,92 pkt) i jednego jako niedostateczny (2,9 pkt).

(dowód: akta kontroli str.223-229,244-391, 720,747-753)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 2014 r. nie przeprowadzono kontroli podstawowych 28 obiektów inżynierskich³⁵, co stanowiło naruszenie art. 62 ust.1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Kontroli takich nie przeprowadzono również w latach 2010 - 2012. Ponadto do maja 2015 r. nie wykonano kontroli poszerzonych sześciu kładek dla pieszych³⁶ i Mostu Rychwałdzkiego³⁷, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 853)

Inspektor wyjaśniła, że nie zleciła wykonania ww. kontroli z powodu nadmiaru obowiązków i przeoczenia, przy czym w sprawie kontroli zabytkowego mostu rychwałdzkiego stwierdziła, że nie miała dokumentów potwierdzających władanie tym obiektem przez Gminę.

Wójt wyjaśnił, że wymaganych kontroli nie przeprowadzono z uwagi na przeoczenie terminów ich wykonania.

(dowód: akta kontroli str.833, 853)

NIK zwraca uwagę, że na skutek powyższego zaniedbania Wójt nie posiadał aktualnych informacji o pogarszającym się ich stanie technicznym, o ich przydatności do użytkowania, estetyce tych obiektów i ich otoczenia jak również o warunkach bezpiecznej eksploatacji, potrzebach i zakresach robót bieżącego utrzymania oraz remontów.

(dowód: akta kontroli str. 210-211,864)

2. Wójt nie zapewnił realizacji zaleceń sformułowanych w trakcie przeprowadzonej w 2013 kontroli poszerzonej obiektów mostowych, mających na celu usunięcie uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu publicznego lub katastrofą budowlaną. Było to niezgodne z art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane nakładającym na właściciela obiektu budowlanego obowiązek, w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 - 4 ww. ustawy, usunięcia uszkodzeń i braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, zagrożenie katastrofą budowlaną.

i badania stanu technicznego w zakresie budowli mostów, wiaduktów, tuneli, przepustów ...). Zaświadczenie Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa ważne do 31 grudnia 2013 r.

³⁴ W skali 0-5.

³⁵ Siedmiu kładek dla pieszych, pięciu przepustów i 16 mostów (w zabytkowego mostu rychwałdzkiego).

³⁶ Kładki: ul. Wesoła, "Muchy" ul. Zakole, "Kuźniki" przy ul. Za Wodą, "Kantyki" przy ul. Krakowskiej, "Do Cygoników" ul. Sportowa i do boiska sportowego ul. Sportowa

³⁷ Według treści protokołu przekazania mostu sporządzonego w 2010 r. ostatnia kontrola podstawowa obiektu została przeprowadzona w 2009 r., a kontrola poszerzona w 2008 r.

Stwierdzono, że z zaleceń remontowych i naprawczych sformułowanych w 2013 r. dla 11 obiektów (w przypadku sześciu obiektów dotyczyły one usunięcia uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu publicznego i/lub katastrofą budowlaną), do kwietnia 2015 r. nie zrealizowano żadnego. Między innymi na:

- moście nad potokiem Łękawka na ul. Krakowskiej nie usunięto stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu publicznego uszkodzeń gzymsów, przyczółków, płyty pomostu i podpór oraz nasypów (w rejonie skrzydełek i przyczółków) wykazujących znaczne ubytki materiału,
- moście nad potokiem Łękawka na ul. Zapolnickiej – nie usunięto uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu w postaci ubytków materiału w nasypach na dojeździe i nie umocnionych brzegów w obrębie obiektu,
- moście nad potokiem bez nazwy na ul. Beriniego – nie usunięto uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu i katastrofą budowlaną w postaci m.in. podmytych nasypów na dojeździe, stwarzających ryzyko uszkodzenia betonowych przyczółków, a w przypadku powodzi deformacją konstrukcji i katastrofą budowlaną,
- przepuście nad potokiem bez nazwy w ciągu ul. Za Wodą – na którym nie zamontowano bariero-poręczy, co wskazywano jako zagrożenie bezpieczeństwa ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 720-721)

Wójt wyjaśnił, że z uwagi na brak środków finansowych wykonano jedynie prace porządkowe wokół obiektów polegające na wyczyszczeniu terenu ze śmieci, kamieni i innych nieczystości.

(dowód: akta kontroli str. 811-814, 848)

3. Inspektor dopuściła do dokonania w książkach 16 obiektów inżynierskich nierzetelnych zapisów o przeprowadzeniu ich kontroli w 2014 r. oraz przyjęła do dokumentacji Urzędu protokoły kontroli 20 obiektów mostowych, zawierające nierzetelne dane o stanie technicznym obiektów, terminie dokonania kontroli, dacie sporządzenia protokołów kontroli, wykonawcy kontroli. W powyższym zakresie stwierdzono m.in., że:

- kontrole obiektów wykazane w książkach obiektów i w protokołach jako wykonane w dniach 15-18 grudnia 2014 r. nie miały faktycznie miejsca,
- protokoły z kontroli 20 obiektów sporządzono w okresie marzec-kwiecień 2015 r., przy czym jako datę ich sporządzenia wykazano 15-18 grudnia 2014 r.,
- w przypadku trzech obiektów do sporządzonych protokołów, jako dokumentację fotograficzną stanu obiektów w 2014 r., dołączono zdjęcia sporządzone w grudniu 2013 r.,
- z uwagi na nieposiadanie przez osobę sporządzającą „protokoły kontroli” wymaganych uprawnień budowlanych³⁸, jako wykonawcę kontroli wykazano osobę z uprawnieniami, która bez uwag podpisała nierzetelnie sporządzone protokoły kontroli,
- w okresie marzec-kwiecień 2015 r. dokonano wpisów do książek obiektów, wykazując nierzetelne dane o terminach kontroli i sformułowanych w ich trakcie ocenach stanu technicznego obiektów mostowych.

Przesłuchane w charakterze świadka osoby, które: sporządziły ww. protokoły kontroli obiektów mostowych; podpisały ww. protokoły oraz dokonały wpisów

³⁸ Osoba ta nie podpisała protokołów.

w książkach obiektów, zeznały m.in., że podjęły wspomniane wyżej działania na wniosek i za wiedzą Inspektora w miesiącach marzec-kwiecień 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 102-103,212-213,216-219,352-357,373-378,386-391,392-525,837,839)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

4. Utrzymanie w należyłym stanie technicznym obiektów mostowych, przepustów oraz urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń towarzyszących tym obiektom

Opis stanu faktycznego

1. Oględziny sześciu obiektów mostowych³⁹, dokonane z udziałem powołanego przez kontrolera NIK specjalisty⁴⁰ (który przeprowadził badania ich stanu technicznego w oparciu o wzorzec GDDKiA, stosowany przy okresowej kontroli rocznej obiektów inżynierskich⁴¹) wykazały, że na trzech z nich występowały uszkodzenia powodujące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu publicznego⁴². W przypadku dwóch tych obiektów stwierdzone uszkodzenia spowodowane były brakiem realizacji zaleceń remontowych, sformułowanych w trakcie kontroli poszerzonych przeprowadzonych na tych obiektach w 2007 r. i w 2013 r.

Ustalone w toku oględzin NIK oceny stanu technicznego pięciu ww. obiektów, były niższe o 0,20 - 1,12 pkt od ocen ich stanu technicznego sformułowanych podczas kontroli poszerzonej w 2013 r.⁴³ (szósty poddany oględzinom obiekt - kładka dla pieszych - nie był w 2013 r. objęty taką kontrolą).

(dowód: akta kontroli str. 720-722,730-776)

Dokonane przez kontrolera NIK oględziny Mostu Rychwałdzkiego wykazały, że obiekt był wyłączony dla ruchu samochodowego (przez ustawione barierki na wjazdach). Na elementach konstrukcji widoczne były liczne pęknięcia, wykruszenia i uszkodzenia elementów betonowych, a na elementach metalowych duże ilości korozji (np. na zbrojeniach żelbetonowych podpór łuku mostu). Na powierzchniach różnych elementów obiektu widoczna była intensywna vegetacja roślin. Po obu stronach mostu brak było balustrad ochronnych. Na terenie mostu i w jego otoczeniu stwierdzono liczne zanieczyszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 722,730-776,885-894)

2. Zalecenia sformułowane w 2013 r. w trakcie przeglądów rozszerzonych 15 obiektów mostowych nie dotyczyły zmian w organizacji ruchu lub ograniczenia ich nośności. Wójt nie podejmował w latach 2014-2015 (I kwartał) decyzji o zmianach organizacji ruchu na ww. obiektach, co wyjaśniał niezaistnieniem takich potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 244-391,847)

³⁹ Kładki dla pieszych „Do Cygoników” ul. Sportowa oraz mostów: na potoku bez nazwy na ul. J. Beriniego; „Grapa” na ul. Na Grapę/ul. Krakowska; na rzece Łękawka m. Nowa Wieś Łosiny; na potoku „Łękawka” ul. Starodworska; na potoku „Nawieśnik” ul. Lipowa.

⁴⁰ Posiadającego uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności mostowej oraz ważne zaświadczenie o członkostwie w Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa (do 30 września 2015 r.)

⁴¹Wzoru nr 1a określonego w instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich, stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 14 z dnia 7 lipca 2005 r. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

⁴² Kładka piesza przy ul. Sportowej (ocena 1); most nad potokiem bez nazwy na ul. Beriniego (ocena 2); most nad potokiem „Łękawka” ul. Starodworska/ul. Krakowska (ocena 2,70)

⁴³ Most nad potokiem bez nazwy na ul. J. Beriniego (ocena w 2013 r. 3,90, w 2015 r. 2,00); most „Grapa” ul. Na Grapę/ul. Krakowska (ocena w 2013 r. 3,92, w 2015 r. 3,00 pkt); most na rzece Łękawka Nowa Wieś Łosiny (ocena w 2013 r. 4,12, w 2015 r. 3,00 pkt); most drogowy na potoku „Łękawka” ul. Starodworska (ocena poprzednia 2,90 aktualna 2,70 pkt.); most nad potokiem „Nawieśnik” ul. Lipowa (ocena poprzednia 3,42 aktualna 3,00 pkt); kładka piesza Gilowice „Do Cygoników” (ocena 1)

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

1. Wskutek niezapewnienia odpowiednich działań remontowych Wójt dopuścił, do pogorszenia stanu technicznego obiektów mostowych w stopniu powodującym wystąpienie uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu publicznego, na trzech z sześciu poddanych oględzinom obiektach mostowych. I tak:

- kładka dla pieszych przy ul. Sportowej była w stanie przedawaryjnym (ocena 1) i wymagała wyłączenia z użytkowania (w trybie awaryjnym). Zagrożenia wynikały z: dużego przemieszczania się pomostu (poziomego i pionowego) pod obciążeniem pojedynczego pieszego; niedostatecznej sztywności słupków balustrady zabezpieczających krawędzie pomostu, ponadnormatywnego nachylenia pochylni stanowiącej zejście na drogę powiatową;
- most nad potokiem bez nazwy na ul. Beriniego (ocena 2) – zagrożenie stanowiła głęboko i rozległe podmyta skarpa nasypu drogowego na dojeździe do mostu. Z uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa ruchu samochodowego, do czasu naprawy ww. uszkodzenia w ocenie specjalisty konieczne było ograniczenie nośności mostu do 1,5 tony.
- most nad potokiem „Łękawka” ul. Starodworska/ul. Krakowska (ocena 2,70) – zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego stanowiły m.in. rozległe uszkodzenia krawężnika na całej długości. Konieczne były natychmiastowe działania zabezpieczające lub remontowe.

(dowód: akta kontroli str. 732-738,754-761,769-776)

Występujące na dwóch ww. mostach uszkodzenia, spowodowane były brakiem realizacji zaleceń remontowych, sformułowanych w trakcie kontroli poszerzonych tych obiektów, przeprowadzonych w 2007 r. i w 2013 r., które jak wyjaśnił Wójt nie zostały zrealizowane z uwagi na brak środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 720-721, 811-814, 848)

NIK zauważa, że Gmina dokonując przebudowy części obiektów mostowych (z wykorzystaniem dotacji budżetu państwa), równocześnie nie zabezpieczała odpowiednich środków finansowych na utrzymanie i remonty pozostałych, np. na dwóch z pięciu poddanych oględzinom obiektów mostowych nie usunięto uszkodzeń, które stwierdzane były w trakcie kontroli ich stanu technicznego przeprowadzonych w 2007 r. i w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 730-770, 809-814)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

O stwierdzonym podczas oględzin zagrożeniu bezpieczeństwa ruchu drogowego lub pieszego na czterech obiektach mostowych poinformowano Wójta Gminy w trakcie kontroli, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴, tj.:

1. W dniu 4 maja 2015 r., u udzielonej odpowiedzi z 6 maja 2015 r. Wójt poinformował o:

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”

- wyłączeniu z użytkowania kładki pieszej przy ul. Sportowej tzw. „Do Cygoników” poprzez zamontowanie w miejscach wejścia i wyjścia łańcuchów wraz z kłódką i zamieszczeniu pisemnej informacji o zakazie korzystania z obiektu z uwagi na jego zły stan techniczny,
 - zakupie dwóch znaków drogowych zakazu wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 1,5 tony, które mają być zamontowane przy obiekcie na – Most nad potokiem bez nazwy na ul. J. Beriniego,
 - przeprowadzonym 6 maja 2015 r. spotkaniu ze specjalistą (posiadającym uprawnienia mostowo-drogowe), na którym omawiano działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego na Moście nad potokiem Łękawka ul. Starodworska/ul. Krakowska.
2. W dniu 17 czerwca 2015 r., w udzielonej odpowiedzi z dnia 19 czerwca 2015 r. Wójt poinformował o zamówieniu znaków drogowych (B-41) – zakaz ruchu pieszych, które zostaną niezwłocznie zamontowane na stosowanych barierach blokujących (balustradach) na Moście Rychwałdzkim oraz o wyznaczonej wizji w terenie z osobą uprawnioną w celu uzyskania dalszych opinii i podjęcia decyzji, w kwestii dalszego użytkowania mostu.

(dowód: akta kontroli str. 863-865,899,904)

Wnioski pokontrolne

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. Założenia dla wszystkich zarządzanych obiektów mostowych książek obiektów, w przypadku ich braku.
2. Ujawnienie w dokumentach Gminy, w tym w księgach rachunkowych, przejętego w 2010 r. od Zarządu Powiatu odcinka drogi powiatowej i Mostu Rychwałdzkiego.
3. Przeprowadzenie wymaganych kontroli rocznych i raz na pięć lat obiektów mostowych i przepustów znajdujących się w ciągach dróg.
4. Zaplanowanie i wykonanie zaleceń ustalonych w trakcie dokonanych w toku kontroli NIK przeglądów sześciu obiektów mostowych, w celu usunięcia zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu publicznego.

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 Delegatury NIK w Katowicach.

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.

Katowice, dnia 30 czerwca 2015 r.

**Kontroler
Bogusława Pala
Specjalista k.p.**

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**