



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.02.2015

P/15/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@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 we Wrocławiu

Kontrolerzy

1. Kamila Grablewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94002 z dnia 17 kwietnia 2015 r.
2. Małgorzata Grudowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94000 z dnia 16 kwietnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy Lubań, ul. Dąbrowskiego 18, 59-800 Lubań [dalej: „Urząd”]

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Zbigniew Hercuń – Wójt Gminy Lubań, [dalej: „Wójt”]

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

Podstawą oceny ogólnej były oceny cząstkowe czterech, objętych kontrolą, obszarów działalności Urzędu w badanym okresie, które w każdym przypadku oceniono negatywnie, tzn.:

1. Działania planistyczne w zakresie rozwoju oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania i ochrony drogowych obiektów mostowych i przepustów – z powodu braku podstawowych dokumentów planistycznych, w szczególności planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, tj. dokumentów wymaganych przepisami, odpowiednio art. 20 pkt 1 i art. 35 ust. 1 oraz art. 20 pkt 2 *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*² (dalej: *ustawa o drogach publicznych*). W tej sytuacji realizacja zadań związanych z utrzymaniem dróg i obiektów inżynierskich miała charakter doraźnego reagowania na zaistniałe problemy, nie zaś perspektywicznego i usystematyzowanego gospodarowania drogowymi obiektami inżynierskimi.
2. Wykonywanie zadań w zakresie prowadzenia, wymaganej przepisami, ewidencji dróg i obiektów inżynierskich oraz sporządzania informacji ich dotyczących – z powodu:
 - ograniczenia ewidencji dróg i obiektów inżynierskich do założenia ksiąg dla dziesięciu dróg wraz z dziennikami objazdu dróg. Nie prowadzono natomiast pozostałych dokumentów ewidencyjnych dróg, obiektów mostowych i przepustów wymaganych art. 10 ust. 11 *ustawy o drogach*, w zakresie określonym w §§ 9-15 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego*

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

² Dz. U. z 2015 r., poz. 460.

2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom³ (dalej: rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji), a w szczególności książki obiektu mostowego i wykazów obiektów mostowych czy przepustów. Nadto nie prowadzono też ksiąg obiektów budowlanych dla mostów⁴ i przepustów, wymaganych art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ (dalej: ustawa Prawo budowlane),

- nierzetelnego prowadzenia wskazanych wyżej dziesięciu ksiąg dróg,
 - nieobjęcia wszystkich mostów i przepustów ewidencją księgową.
3. Działania prewencyjne w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli obiektów mostowych i przepustów – przede wszystkim z uwagi na niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, dotyczącego kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, jakimi są obiekty mostowe i przepusty, a także z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, zobowiązującego do przeprowadzania okresowych kontroli drogowych obiektów inżynierskich.
4. Wykonywanie prac związanych z utrzymywaniem w należyтым stanie technicznym obiektów mostowych, przepustów oraz urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń towarzyszących tym obiektom – z powodu dopuszczenia do niewłaściwego stanu technicznego pięciu mostów (poddanych oględzin podczas kontroli NIK) oraz niezapewnienia przez to bezpiecznego ruchu drogowego i niedostosowania organizacji ruchu na tych mostach do ich stanu technicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd wykonywał zadania zarządcy dróg gminnych w Gminie Lubań, w związku z art. 19 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że wójt jest zarządcą drogi, tj. organem jednostki samorządu terytorialnego, do którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych. Zadania w zakresie ewidencji dróg i ich eksploatacji realizowane były przez Referat Inwestycji, Rolnictwa i Środowiska Urzędu (dalej: „Referat Inwestycji Urzędu”).

Zadania dotyczące remontów infrastruktury drogowej, w badanym okresie realizowano na zasadzie reagowania na potrzeby wynikłe ze zgłoszeń mieszkańców, radnych gminnych lub pracowników grup interwencyjnych Urzędu, zajmujących się realizacją drobnych prac remontowych na terenie Gminy Lubań. Nadto w wyniku zaleceń z protokołów strat po klęskach powodzi, które w latach poprzednich nawiedziły Gminę Lubań. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 34 zgłoszenia dotyczące infrastruktury drogowej, w tym dwa zgłoszenia dotyczące potrzeby remontów obiektów inżynierii drogowej (przepustów). W badanym okresie usuwano szkody w infrastrukturze drogowej powstałe w wyniku

³ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁴ Z wyłączeniem przypadków prowadzenia książki obiektu mostowego wymaganego na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

powodzi, wskazane w trzech protokołach szkód popowodziowych, po jednym z roku 2011, 2012 i 2013.

(dowód: akta kontroli str. 6-12, 434-456, 672-673, 730-736, 783-786, 796-802, 844-883)

1.2. W budżecie Gminy Lubań na 2014 r. w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” zaplanowano wydatki w kwocie 367,8 tys. zł. Wydatki zrealizowane, sklasyfikowane przez Urząd w tym dziale i rozdziale klasyfikacji budżetowej w wysokości 339,6 tys. zł, obejmowały zarówno kwoty przeznaczone na drogi gminne, czyli publiczne, jak i wydatki na drogi wewnętrzne. Najwyższe kwoty wymienionych wydatków bieżących dotyczyły zakupu usług remontowych - 68,9 tys. zł, materiałów - 52,4 tys. zł i usług pozostałych - 42,8 tys. zł. Wydatki majątkowe w wysokości 128,6 tys. zł, dotyczyły w całości inwestycji budowlanych. Ponadto z oddzielnie klasyfikowanych środków przeznaczonych na usuwanie skutków powodzi (w rozdziale 60078) wydatkowano w 2014 r. - 1 166,8 tys. zł, z zaplanowanych na ten cel (w planie po zmianach) 1 201,0 tys. zł. Łącznie, wydatki poniesione przez Gminę Lubań w 2014 r. na drogi z obiektami inżynierskimi wyniosły zatem 1 534,55 tys. zł, co stanowiło 6,7% wszystkich wydatków Gminy Lubań (22 804,0 tys. zł).

W ramach wymienionych wyżej wydatków na infrastrukturę drogową uzupełniano ubytki lub wykonano nową nawierzchnię dróg, wyrównywano i utwardzono pobocza, wykonano parking i miejsca postojowego autobusu szkolnego. Wyplacono również odszkodowanie za działki wydzielone pod drogi publiczne w Uniegoszczu.

W I kwartale 2015 r. zrealizowano wydatki bieżące na drogi w kwocie 5,7 tys. zł, z rocznego planu wynoszącego 204,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7, 11-13, 26-34, 78-82, 103-128, 783-784, 791-792, 796-801, 805)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie posiadał planu rozwoju sieci dróg (wraz z wybudowanymi w ciągu tych dróg obiektami inżynierskimi), tym samym nie było możliwości wykorzystywania tego planu w procesie ustalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nie dopełniono zatem obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 i art. 35 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*. Wskutek braku planu rozwoju sieci dróg nie określono kierunków utrzymania drogowych obiektów inżynierskich i nie zidentyfikowano działań zmierzających do zapewnienia należytego stanu technicznego dróg ze znajdującymi się w ich ciągu obiektami inżynierskimi, co miało wpływ na nie zapobieganie uszkodzeniom dróg oraz nie zapewnienie bezpiecznych warunków ruchu drogowego.

Wójt wyjaśnił, że przyczyną nie sporządzenia planu rozwoju sieci dróg było przeznaczanie środków finansowych w pierwszej kolejności na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w latach 2010-2013, przystąpienie w 2014 r. do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Lubań na lata 2014-2024 oraz zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Według wyjaśnień Wójta, do sporządzenia wymaganego przepisami prawa planu rozwoju sieci dróg przystąpi po zakończeniu opracowania ww. Strategii, studium oraz po zgromadzeniu odpowiednich środków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 10-12, 21-23)

2. Nie sporządzono planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich, co było sprzeczne z art. 20 pkt 2 *ustawy o drogach publicznych*. Skutkowało to brakiem pełnej wiedzy odnośnie skali potrzeb w wymiarze finansowym na budowę, przebudowę,

remonty, utrzymanie i ochronę dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz brakiem harmonogramu realizacji zadań w tym zakresie.

Wójt wyjaśnił, iż szeroko rozumiana modernizacja obiektów inżynierskich nie jest możliwa z uwagi na ograniczone środki finansowe Gminy Lubań. Uznał także, że wystarczającym będzie planowanie środków na drogi i drogowe obiekty inżynierskie na poziomie corocznie uchwalanego budżetu Gminy Lubań.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 11, 91-97)

3. Błędnie klasyfikowano wydatki na drogi publiczne i wewnętrzne do jednego rozdziału klasyfikacji budżetowej, tj. 60016 „Drogi publiczne gminne”. Dla wydatków na drogi wewnętrzne klasyfikacja budżetowa przewiduje oddzielny rozdział, tj. 60017 „Drogi wewnętrzne”.

Z wyjaśnień Skarbnik Gminy wynikało, że nie miała wiedzy o dokładnym przeznaczeniu wydatku i dlatego nie korygowała oznaczenia rozdziału podawanego przez pracowników merytorycznych.

(dowód: akta kontroli str. 26-30, 781-782, 818)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie wykonywania działań planistycznych dotyczących rozwoju oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania i ochrony drogowych obiektów mostowych i przepustów.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W Referacie Inwestycji Urzędu zadania z zakresu zarządzania drogami przypisano 2 pracownikom, tj. Kierownikowi Referatu posiadającemu wykształcenie wyższe techniczne i jednemu z pracowników, z wykształceniem średnim technicznym. Żaden z tych pracowników nie posiadał uprawnień do kontroli stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów.

W Urzędzie nie ustalono procedury dotyczącej przeprowadzania przeglądów bieżących, podstawowych i rozszerzonych dróg i obiektów mostowych, prowadzenia i aktualizowania wymaganej dokumentacji ewidencyjnej oraz ustalania rzeczowych i finansowych potrzeb remontowych. W latach 2014-2015 (I kwartał) w Urzędzie nie zorganizowano kontroli zewnętrznych ani wewnętrznych w zakresie stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów.

(dowód: akta kontroli str. 8, 16, 91, 96-102, 663-674, 679-688)

2.2. Według informacji o stanie mienia komunalnego stanowiącego własność Gminy Lubań, Gmina posiadała 1331 dróg o szacunkowej długości 533 km⁶. Sieć tych dróg – stosownie do wymienionej informacji - służy komunikacji lokalnej poszczególnych jednostek osadniczych, jak również połączeniu z drogami krajowymi, wojewódzkimi i powiatowymi. Książki dróg gminnych prowadzono dla 10 dróg, tj. 0,8% liczby wszystkich dróg należących do Gminy Lubań, wskazując w nich ich łączną długość na 12,3 km⁷, tj. 2,3% długości wszystkich dróg będących we władaniu Gminy Lubań. Dla wymienionych 10 dróg, dla których prowadzono książki dróg, Urząd prowadził też dzienniki objazdu dróg, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 31-34, 103-128, 799)

⁶ Oszacowana przez UG Lubań przy założeniu szerokości drogi 5 m.

⁷ Według danych zawartych w książkach dróg.

2.3. Urząd sporządził Informację o sieci dróg publicznych⁸ według stanu na koniec 2014 r. Wskazano w niej drogi gminne o długości 19,06 km.

(dowód: akta kontroli str. 660-662)

2.4. W trakcie kontroli kontrolerzy NIK przeprowadzili oględziny 10 dróg ujętych w książkach dróg. Z dokonanych podczas oględzin pomiarów wynika, iż długość tych dróg wynosi 16,0 km.

(dowód: akta kontroli str. 550-551, 613)

2.5. W okresie objętym kontrolą, nie odnotowano:

- przypadku powiadomienia Urzędu o zamiarze dokonania przewozu pojazdami nienormatywnymi po drogach gminnych, tym samym Urząd nie wydawał decyzji określających warunki przejazdu przez most i nie zgłaszał sprzeciwu do wykonania przewozu,
- nałożenia przez Urząd kar pieniężnych na podstawie art. 140aa ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*⁹ (dalej: *ustawa Prawo o ruchu drogowym*), za przejazd po drogach publicznych (w tym również przez obiekty inżynierskie, stanowiące odrębne budowle w stosunku do drogi) pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia.

W latach 2014-2015 (I kw.) właściwe jednostki Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Straży Granicznej i Służby Celnej nie prowadziły kontroli ruchu drogowego dotyczącego wykonywania przewozów nienormatywnych drogami gminnymi, w tym przez obiekty inżynierskie zlokalizowane w ciągach tych dróg. Wymienione jednostki, w tym samym okresie, w ramach kontroli ruchu drogowego nie ujawniły przypadków wykonywania przewozów nienormatywnych przez obiekty mostowe zlokalizowane w ciągach dróg będących własnością Gminy Lubań.

(dowód: akta kontroli str. 5, 8, 15, 778-780)

2.6. W ewidencji dróg publicznych Gminy Lubań¹⁰ do czasu kontroli nie ujęto obiektów mostowych ani przepustów. W trakcie kontroli Urząd dokonał przeglądu obiektów inżynierskich na drogach gminnych i wewnętrznych ustalając, że w ich ciągach znajduje się 31 obiektów mostowych oraz 22 przepusty o świetle co najmniej 1,5 m. W księgach rachunkowych Urzędu ujęto 26 budowli na drogach o wartości początkowej 1 779,8 tys. zł, wartości umorzenia 346,6 tys. zł i wartości netto 1 433,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8, 16, 689-694)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dziesięć książek dróg gminnych¹¹ prowadzono nierzetelnie. Określona w nich łączna długość dróg wynosiła 12,3 km, natomiast z pomiarów dokonanych podczas oględzin wynikało, że mają one w sumie 16,0 km długości. Ponadto dla sześciu z dziesięciu dróg, w wyniku przeprowadzonych przez kontrolerów NIK oględzin, stwierdzono inny od faktycznego stan znajdujących się w ich ciągu obiektów inżynierskich. I tak, w książce drogi nr 108914D – wskazano jeden przepust, a znajdowały się w jej ciągu trzy przepusty, w książce drogi nr 108916D – wskazano dwa przepusty, choć faktycznie nie było żadnego, nr 108917D – dwa przepusty betonowe, a był jeden przepust betonowy i jeden

⁸ Wymaganej art. 20 pkt 9a ustawy o drogach publicznych, w sposób określony w § 2 rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

¹⁰ Określonej w art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych.

¹¹ Wymagane w myśl § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji.

przepust ceglany, w książkach drogi nr 108918D, nr 108919D oraz 109049D – nie wskazano obiektów inżynierskich, a faktycznie w ciągu drogi nr 108918D były dwa przepusty, nr 108919D jeden przepust (w odcinku tej drogi o nawierzchni gruntowej), a nr 109049D - dwa przepusty. Ponadto w żadnej z książek nie określono klasy drogi.

Niedopilnowanie rzetelnego prowadzenia ewidencji dróg, według wyjaśnień kierownik Referatu Inwestycji Urzędu, wynikało z szerokiego zakresu merytorycznego spraw prowadzonych w tym Referacie, a także z długiego okresu jej absencji.

Wójt wyjaśnił, że wykonanie całego niezbędnego zakresu prac inwentaryzacyjnych dróg i obiektów inżynierskich będzie wymagało dużego zaangażowania pracownika merytorycznie odpowiedzialnego, przy jednoczesnej realizacji pozostałych powierzonych mu zadań.

(dowód: akta kontroli str. 6-18, 161-430, 550-551, 613, 663-685, 758-762, 783-784, 796-801, 804, 810)

2. Dla trzech z dziesięciu dróg, objętych ewidencją dróg gminnych i którym nadano numer drogi gminnej, Urząd nie posiadał uchwały Rady Gminy Lubań o ich zaliczeniu do dróg gminnych i o ustaleniu ich przebiegu. Brak tych uchwał pozostawał w sprzeczności z przepisem art. 7 ust. 2 i ust. 3 *ustawy o drogach publicznych*. Powołane przepisy stanowią bowiem, że zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu oraz, że ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.

Wójt wyjaśnił, iż nie wiedział o braku przedmiotowych uchwał. Wynikało to z braku weryfikacji zastanego stanu przez pracownika Referatu Inwestycji Urzędu zatrudnionego od stycznia 2011 r. i Wójta, pełniącego tą funkcję od listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 13-15, 31, 34, 60-77, 721-727, 768-774, 783-784, 796-801)

3. Urząd nie objął ewidencją, o jakiej mowa w § 9 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji*, odcinka drogi i mostu (fragment dawnej drogi krajowej nr 30), przejętego w 2014 r. od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA). Zaliczenie tej drogi do dróg gminnych nastąpiło na podstawie art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach publicznych*. Nieobjęcie ewidencją, na podstawie przywołanego przepisu, drogi zaliczonej do kategorii dróg gminnych, było sprzeczne z art. 10 ust. 11 *ustawy o drogach publicznych*.

Wójt wyjaśnił, iż Gmina Lubań stała się właścicielem tej drogi na własny wniosek. Ponadto dodał, że niezwłocznie wystąpi do GDDKiA o przekazanie niezbędnej dokumentacji tego obiektu mostowego (m.in. książki obiektu).

(dowody: akta kontroli str. 768-774)

4. Dla żadnego obiektu mostowego i przepustu nie zaprowadzono książek obiektów budowlanych (jakimi są mosty i przepusty), co stanowiło naruszenie art. 64 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*.

Zarówno pracownik merytoryczny odpowiedzialny za prowadzenie tych książek, jak i Kierownik Referatu Inwestycji Urzędu wyjaśnili, iż uznali, że nie ma obowiązku prowadzenia tych książek, gdyż odcinki dróg w ciągu których znajdują się obiekty mostowe nie zostały zaliczone do dróg gminnych.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Wprawdzie przepis art. 64 ust. 2 pkt 3 *ustawy Prawo budowlane* zwalnia z obowiązku prowadzenia książek obiektów budowlanych właścicieli i zarządców dróg lub obiektów mostowych, ale wyłącznie w przypadku, gdy prowadzą książki dróg lub książki obiektów mostowych na podstawie przepisów *ustawy o drogach*

publicznych. W Urzędzie jednakże nie prowadzono ksiąg obiektów mostowych wymaganych w przypadku ich usytuowania w ciągu dróg gminnych przepisami art. 10 ust. 11 *ustawy o drogach publicznych* oraz § 9 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji*. Ponieważ w Urzędzie nie prowadzono ksiąg obiektów mostowych, nie było podstaw zaniechania obowiązku prowadzenia dla mostów i przepustów ksiąg obiektów budowlanych.

Wójt wyjaśnił, iż podczas kontroli zlecił wykonawcy zewnętrznemu opracowanie ksiąg obiektów mostowych i przepustów. Nadmieniał, iż koncentrowano się dotychczas na uzupełnianiu braków w dokumentacji i działaniach Urzędu, dotyczących budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej. Uzupełnianie wzmiankowanej dokumentacji wiązało się z dużym zaangażowaniem pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 7, 14, 161-430, 550-551, 613, 663-685, 758-762, 768-773, 804, 810)

5. W Urzędzie nie prowadzono wykazu przepustów, o których mowa w § 15 ust. 1 i ust. 2 *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji*. Stanowiło to naruszenie art. 10 ust. 11 *ustawy o drogach publicznych*. Wzmiankowany wykaz został założony w trakcie kontroli, tj. w dniu 27 kwietnia 2015 r. Objęto nim przepust żelbetowy w Henrykowie Lubańskim w ciągu drogi gminnej nr 108918D.

Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji obiektów inżynierskich w ciągu dróg oraz kierownik Referatu Inwestycji wyjaśnili, iż byli przekonani, iż w ciągu dróg gminnych nie ma przepustów, dla których przepisy nakazują objęcie ich wzmiankowanym wykazem.

(dowód: akta kontroli str. 7, 14, 161-430, 550-551, 613-614, 663-685, 758-762, 768-773, 804, 806, 810)

6. Nie przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały nr XLIX/326/2014 Rady Gminy Lubań z dnia 22 września 2014 r., co było sprzeczne z art. 13 pkt 2 w zw. z art. 2 i 3 *ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*¹², w związku z czym uchwała ta nie weszła w życie. Powołaną uchwałą zaliczono do kategorii dróg gminnych drogę nieobjętą ewidencją dróg w miejscowości Kościelnik.

Odpowiedzialna za nieprzekazanie tej uchwały do publikacji zastępca Wójta, wyjaśniła, że wynikało to ze wzmożonego zakresu obowiązków.

Powołana uchwała została przekazana do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w trakcie trwania kontroli NIK.

Skutkiem nierzetelnego postępowania w zakresie publikacji przedmiotowej uchwały, było nieobjęcie tej drogi ewidencją i procedurą dotyczącą nadania jej numeru JN1.

(dowody: akta kontroli str. 7, 14, 31, 34, 58-59, 431-433, 614-616)

7. Urząd w 2014 r. nie sporządził i nie przekazał do GDDKiA *Informacji o sieci dróg publicznych* (w tym o stanie obiektów mostowych). Stanowiło to niewykonanie obowiązków wynikających z przepisów z art. 20 pkt 9a *ustawy o drogach publicznych* oraz § 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 promach*¹³ (dalej: *rozporządzenie w sprawie informacji o sieci dróg*).

Odpowiedzialny za to pracownik Referatu Inwestycji Urzędu wyjaśnił, że przyczyną tego było niedopatrzenie z jego strony.

(dowód: akta kontroli str. 8, 15, 19-20, 663-685, 758-762)

¹² Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

W przekazanej GDDKiA, pismem z dnia 27 stycznia 2015 r., *Informacji o sieci dróg publicznych* według stanu na koniec 2014 r. podano nierzetelne dane dotyczące długości dróg gminnych i nie podano informacji o gruntach wykupionych pod drogi, tj. o dwóch działkach gruntu, za które Gmina Lubań zapłaciła 36,7 tys. zł.

W informacji tej wskazano nierzetelnie, iż długość dróg gminnych wynosiła 19,06 km, tj. długość inną niż wynikającą z ksiązek dróg gminnych – 12,3 km oraz ustaloną podczas oględzin tych dróg – 16,0 km. Niezgodnie z rzeczywistością wskazano, iż wszystkie drogi gminne znajdują się w granicach administracyjnych miast w sytuacji, gdy wszystkie drogi znajdowały się poza granicami administracyjnymi miast. W *Informacji o sieci dróg publicznych* nie wskazano żadnego odcinka dróg gruntowych, choć w trakcie oględzin stwierdzono, iż taki odcinek występuje na drodze gminnej w Radostowie (nr 108919D). Nie ujawniono też wymaganej informacji o wartości zakupionych w 2014 r. pod drogi gruntów (działek pozyskanych za 36,7 tys. zł).

Kierownik Referatu Inwestycji wyjaśniła, że nie dokonała (do czasu kontroli NIK) analizy i weryfikacji tej *Informacji*. Pracownik sporządzający *Informację o sieci dróg publicznych* przeniósł dane z poprzedniej *Informacji*, bez weryfikacji i uzupełnienia jej treści.

(dowód: akta kontroli str. 8, 15, 550-551, 613, 647-685, 758-763, 768-773, 783-788, 796-804, 810)

8. Gospodarowanie drogami należącymi do Gminy Lubań nie było uporządkowane. W szczególności Radzie Gminy Lubań nie przedstawiano do podjęcia projektów uchwał zaliczających do kategorii dróg gminnych dróg o istotnym znaczeniu lokalnym, stanowiących uzupełnienie sieć dróg służących miejscowym potrzebom (w rozumieniu art. 7 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*), np. nie zaliczono do kategorii dróg gminnych odcinka drogi gruntowej nr 108919D w Radostowie o nawierzchni gruntowej (o mało widocznym przebiegu jezdni). Według przeglądu tego odcinka drogi, przeprowadzonego w 2013 r., nie nadaje się on do ruchu kołowego, a jedynie dla sprzętu rolniczego i leśnego. Odcinek tej samej drogi, o nawierzchni asfaltowej, nie został natomiast zaliczony do kategorii dróg gminnych, a do dróg wewnętrznych, choć odmiennie od wskazanego wcześniej odcinka drogi gruntowej łączył wieś Radostów z drogą powiatową nr 2456D.

(dowód: akta kontroli str. 161-174, 391-402, 550-551, 570-571, 722, 783-784, 796-801, 809)

Wójt wyjaśnił, iż niesporządzanie dla Rady Gminy Lubań projektów uchwał porządkujących gospodarę drogami będącymi własnością Gminy Lubań, tj. o zaliczeniu dróg o istotnym znaczeniu dla społeczności lokalnej do kategorii dróg gminnych, wynikało z kierowania się kalkulacją finansową, tj. koniecznością zapewnienia środków na ich przebudowę, z uwagi na objęcie tych dróg wymogami *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg*¹⁴, wyższe koszty utrzymania tych dróg z uwagi na obowiązki wynikające w przepisów *ustawy o drogach publicznych*. W ocenie Wójta, ze względu na szeroki zakres potrzeb i zadań wynikających z przepisów prawa, przy jednocześnie niewielkich środkach finansowych Gminy Lubań, realizacja niektórych zadań staje się niemożliwa.

Wójt wyjaśnił też, że przeważająca część dróg we władaniu Gminy Lubań stanowi dojazd do gruntów rolnych lub leśnych, bądź posesji, tym samym nie powinna mieć statusu dróg publicznych. Nieinicjowanie (dla odcinka drogi nr

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.).

108919D) projektu uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych tłumaczył dużą ilością zadań i niewystarczającymi zasobami kadrowymi Urzędu. W ocenie Wójta *ustawa o drogach publicznych* nie jest dostosowana do uwarunkowań małych gmin, nie precyzuje dokładnie definicji drogi ogólnodostępnej i zasad jakimi należy się kierować przy typowaniu dróg do zaliczenia ich do kategorii dróg publicznych, a interpretacje i orzecznictwo w tym zakresie jest niejednolite.

(dowody: akta kontroli str. 721-722, 727-728, 768-772, 783-784, 796-801, 809)

9. W księgach rachunkowych Urzędu nie zaewidencjonowano wszystkich obiektów mostowych i przepustów, co było sprzeczne z zasadami określonymi w art. 3 ust. 1 pkt 15, art. 4 ust. 1 i 2, art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*¹⁵. W księgach tych ujęto bowiem, według stanu na 31 grudnia 2014 r., 13 obiektów mostowych i 13 przepustów, a z dokonanego podczas kontroli NIK przeglądu obiektów inżynierskich wynikało, że we władaniu Gminy Lubań znajduje się 31 obiektów mostowych oraz 22 przepusty o świetle otworu co najmniej 1,5 m. Przyczyną braku ujęcia w księgach rachunkowych wszystkich posiadanych przez Gminę Lubań obiektów mostowych i przepustów (o świetle otworu minimum 150 cm), był brak posiadania przez Skarbnik Gminy (Główną Księgową) dokumentów stanowiących podstawę do wprowadzenia odpowiednich zapisów do ksiąg rachunkowych. Do niepełnej ewidencji majątku Gminy Lubań (w zakresie mostów i przepustów), przyczynił się brak inwentaryzacji w terenie posiadanego zasobu dróg i wbudowanych w nie obiektów inżynierskich, która mogła skutkować ujawnieniem dotychczas niezaewidencjonowanych środków trwałych.

Z wyjaśnień Skarbnik Gminy wynikało, że wobec braku stosownych dokumentów nie miała możliwości określenia wartości nieujętych w ewidencji środków trwałych.

Pięć dróg publicznych ujęto w księgach rachunkowych w sposób nieodpowiadający wymogom *rozporządzenia z 10 grudnia 2010 r w sprawie klasyfikacji środków trwałych*¹⁶. Trzy¹⁷ z nich ujęto w tych księgach z nierzetelnie nadaną nazwą środka trwałego, tj. jako „przebudowa drogi”, zamiast „droga z numerem ją identyfikującym. Kolejne dwie¹⁸ ujęto jako działki gruntu w grupie 01 środków trwałych, zamiast droga w grupie 02 środków trwałych. Powyższe – jak wyjaśniła Skarbnik Gminy - wynikało z wykazania w decyzjach komunalizacyjnych, działek gruntu pod drogą, a nie obiektów inżynierii lądowej jakimi są drogi. Z tych względów uznała brak podstaw do zaksięgowania dróg objętych w wyniku decyzji komunalizacyjnych w grupie 02 środków trwałych.

Skutkiem nieprawidłowości w tym zakresie był nierzetelny obraz środków trwałych w części dotyczącej dróg i wbudowanych w nie obiektów inżynierskich, przedstawiony w księgach rachunkowych.

(dowody: akta kontroli str. 31-32, 34, 37-57, 529-549, 603-612, 615, 617-618, 714-715, 721, 725, 766, 818-827)

Ponadto stwierdzono zbiorcze ujmowanie środków trwałych w księgach rachunkowych Urzędu, co było niezgodne z wymogami art. 24 ust. 1 i 2 *ustawy o rachunkowości*, w myśl których odrębnie zaewidencjonowany powinien być każdy środek trwały, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 *ustawy o rachunkowości*, rozumiany, zgodnie z pkt 1.3 załącznika do rozporządzenia

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

¹⁷ Nr 109049D, nr 108919D, nr 108917D.

¹⁸ Nr 108911D i nr 108916D.

w sprawie klasyfikacji środków trwałych, jako pojedynczy element majątku trwałego. I tak jako jeden środek trwały w ewidencji środków trwałych ujęto:

- drogę w Henrykowie wraz z mostem¹⁹;
- trzy mosty w miejscowościach Radostów Górnym i Radostów Średnim;
- drogę i most w Jałowcu²⁰.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że przyczyną nieprawidłowego ujęcia w księgach rachunkowych mostów i przepustów było niedopatrzenie i brak skutecznej weryfikacji dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 13, 78-90, 696-706, 714-715, 766, 791, 818-820)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, iż we wszystkich przypadkach, w których zaliczenie do kategorii dróg gminnych nastąpiło w wyniku uchwały Rady Gminy Lubań, ustalono wyłącznie graficzny przebieg tych dróg. Przepis regulujący kwestię ustalania przebiegu dróg gminnych, tj. art. 7 ust. 3 *ustawy o drogach publicznych*, nie precyzuje formy określenia przebiegu dróg gminnych. Jednakże przyjęta w Gminie Lubań forma wyłącznie graficznego przedstawiania przebiegu dróg, w ocenie NIK jest mało czytelna. NIK zauważa, iż przedkładane Radzie Gminy Lubań projekty uchwał ustalających przebieg istniejących dróg gminnych powinny uwzględniać charakterystyczne punkty przebiegu drogi, wskazywać co najmniej jej początek i koniec oraz skrzyżowania z innymi kategoriami dróg publicznych.

(dowody: akta kontroli str. 161-174, 391-402, 550-551, 570-571, 722, 783-784, 796-801, 809)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w obszarze prowadzenia wymaganej przepisami ewidencji dróg i obiektów inżynierskich oraz sporządzania informacji ich dotyczących.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Podczas trwania kontroli 21 kwietnia 2015 r. Wójt zlecił podmiotom zewnętrznym wykonanie inwentaryzacji obiektów mostowych i przepustów o świetle otworu nie mniejszym niż 150 cm, założenie dla nich dokumentów wymaganych *ustawą prawo o drogach publicznych* lub *ustawą Prawo budowlane* oraz przeprowadzenie okresowej, pięcioletniej kontroli stanu technicznego w terminie do 30 lipca 2015 r.

Do połowy maja 2015 r. wykonano przegląd dwóch mostów w Radostowie Dolnym na cieku Luciąża, dwóch kładek dla pieszych na rzece Kwisie w Kościelniku oraz jednego przepustu w Henrykowie Lubańskim. W dokumentacji z ich przeprowadzenia nie wskazano stopnia realizacji zaleceń z poprzednich kontroli (przeglądu), ponieważ w poprzednich latach kontroli takich nie przeprowadzono.

(dowody: akta kontroli str. 16-17, 572-601, 603-612)

3.2. Remonty i naprawy drogowych obiektów inżynierskich prowadzono w wyniku; [1] zgłoszeń mieszkańców, [2] obserwacji własnej Urzędu, [3] likwidacji szkód powodziowych. I tak w 2014 r. oraz I kwartale 2015 r. w wyniku:

- zgłoszeń mieszkańców – wykonano prace remontowe kładki dla pieszych w Kościelniku za 0,9 tys. zł, naprawę kładki w miejscowości Jałowiec za 0,4 tys. zł; udroźnienie i naprawę przepustów w miejscowości Mściszów za 25,2 tys. zł²¹,

¹⁹ Nr identyfikacyjny środka trwałego: 02/223/1294.

²⁰ Nr identyfikacyjny środka trwałego: 02/220/191.

²¹ Zakres umowy obejmował wykonanie remontu drogi wraz z udroźnieniem i naprawą przepustów.

- obserwacji własnej Urzędu – wykonano remont barier na obiektach inżynierskich w ciągach dróg gminnych w miejscowości Pisarzowice nad ciekiem Łazek, w tym: czyszczenie, malowanie oraz naprawa uszkodzeń mechanicznych,
- likwidacji szkód powodziowych – wykonano remont obiektu w Radostowie Dolnym za 6,9 tys. zł, odbudowano kładkę dla pieszych w Kościelniku – Jałowcu za 597,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 12, 17, 33-34, 434-437, 438-456, 659-662, 725-729)

W opinii Wójta środki przeznaczone na utrzymanie obiektów mostowych nie były wystarczające. Wójt stwierdził, że oszacowanie środków niezbędnych na kompleksowe działania w zakresie utrzymania obiektów i przepustów będzie możliwe po przeprowadzeniu terenowej inwentaryzacji obiektów oraz weryfikacji zleconych przeglądów technicznych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 33-34; 103-128, 798, 828 - 852)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie i latach poprzednich nie przeprowadzono kontroli stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów, co było sprzeczne z art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych* oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane*.

Urząd nie posiadał przy tym wewnętrznych procedur przeprowadzania takich okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich.

W związku z nieprzeprowadzaniem kontroli stanu technicznego obiektów inżynierskich, nie dysponowano danymi o niezbędnych remontach oraz o potrzebie zmian w organizacji ruchu na obiektach mostowych w celu jego dostosowania do stanu technicznego tych obiektów.

Wójt wyjaśnił, że przyczyną tego był niedobór środków finansowych na zlecenie kontroli stanu technicznego obiektów inżynierskich, nie zaprowadzenie ewidencji obiektów inżynierskich, skutkujące brakiem wiedzy o tych obiektach, oraz ograniczone zasoby kadrowe Urzędu i nadmiar zadań w Referacie Inwestycji Urzędu. Zdaniem Wójta zlecenie kontroli stanu technicznego wszystkich obiektów inżynierskich będzie poprzedzone inwentaryzacją obiektów w terenie oraz weryfikacją ich stanu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 12, 17-18)

2. Urząd nie realizował potrzeb remontowych obiektów mostowych będących w złym stanie technicznym. Przyczyną tego był brak ich ewidencji, jak również brak prowadzenia bieżących i okresowych kontroli ich stanu technicznego. Zaniechanie prowadzenia stosownej dokumentacji oraz brak realizacji obowiązku przeglądów powodowało, że Urząd nie miał wiedzy na temat obiektów w złym stanie technicznym, a także które z nich wymagają remontów. Żaden z obiektów inżynierskich, poddanych oględzinom podczas niniejszej kontroli, nie był remontowany.

Zaniechanie to stanowi niedopełnienie obowiązku określonego w art. 5 ust. 2 oraz art. 61 *ustawy Prawo budowlane*, w szczególności obowiązku utrzymywania obiektu budowlanego w należywym stanie technicznym.

Wójt w wyjaśnieniach wskazał, że od 2010 r. Urząd prowadził remonty obiektów mające na celu poprawę ich stanu technicznego, jednak z uwagi na niewystarczające środki finansowe oraz rozbudowaną infrastrukturę na terenie Gminy Lubań, działania te były prowadzone sukcesywnie w taki sposób, aby obiekty nie stwarzały zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników. W ocenie NIK podejmowane przez Urząd działania nie były jednak wystarczające, a w 2014 r.

Urząd, w ramach środków własnych, realizował prace w niewielkim i wąskim zakresie, czego skutkiem był zły stan techniczny obiektów mostowych i przepustów, wykazany w kolejnym punkcie wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 434-437, 457-528, 572-602, 730-736, 828-842)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania prewencyjne Urzędu w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli obiektów mostowych i przepustów.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W trakcie kontroli sprawdzono stan techniczny pięciu obiektów mostowych dokonując w dniu 24 kwietnia 2015 r. ich oględzin z udziałem powołanego przez NIK specjalisty w dziedzinie drogowych obiektów inżynierskich. Oględziny wszystkich obiektów mostowych ujawniły występowanie uszkodzeń mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 462-503)

4.2. W 2014 r. oraz I kwartale 2015 r. Urząd nie dokonywał zmian w organizacji ruchu na obiektach mostowych w ciągach dróg publicznych oraz wewnętrznych, mających na celu dostosowanie organizacji ruchu do ich stanu technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 17-18)

W tym samym okresie Policja nie przeprowadzała kontroli ruchu drogowego, dotyczących wykonywania przewozów po nienormatywnych drogach gminnych oraz obiektach mostowych i przepustach.

(dowód: akta kontroli str. 778)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Nieprawidłowy był stan techniczny pięciu poddanych oględzinom obiektów mostowych, co było sprzeczne z art. 20 pkt 11 *ustawy o drogach publicznych* i art. 5 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*.

Oględziny, przeprowadzone z udziałem specjalisty w dziedzinie drogowych obiektów inżynierskich, wykazały uszkodzenia techniczne dwóch mostów w Radostowie Dolnym, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu ich eksploatacji. Uszkodzenia kolejnych trzech mostów, tj. w Radostowie Średnim i dwóch w Jałowcu, obniżały ich przydatność użytkową, choć w ocenie uczestniczącego w oględzinach specjalisty, nadawały się do naprawy. Ponadto:

- jeden z mostów w Radostowie Dolnym nie posiadał elementów bezpiecznego prowadzenia ruchu, tj. balustrad mostowych chroniących uczestników ruchu, w tym pieszych, przed wpadnięciem do cieków wodnych. Z uwagi na usytuowanie mostu w terenie wyżynnym z krętą drogą i w obszarze zabudowanym oraz zasygnalizowany brak balustrad, most wymaga oznakowania znakami drogowymi ograniczenia prędkości i dopuszczalnej nośności (których brakowało);
- drugi z poddanych oględzinom mostów w Radostowie Dolnym również nie posiadał elementów bezpiecznego prowadzenia ruchu, tj. balustrad mostowych chroniących uczestników ruchu, w tym pieszych, przed spadnięciem z obiektu. Uszkodzenia spoi konstrukcji oporowej mostu (w wyniku wypłukania) może spowodować wypadanie materiału kamiennego. Niebezpieczeństwo dla ruchu drogowego prowadzonego bez ograniczeń powodowała również zanieczyszczona piaskiem nawierzchnia i zawyżone

pobocze zarośnięte trawą. Występujące zagrożenia ruchu drogowego winny skutkować ograniczeniami prędkości i informacją o dopuszczalnej nośności mostu;

- most w Radostowie Średnim wymaga pilnej likwidacji uszkodzeń w górnej części dźwigarów. Podobnie jak w przypadku mostów w Radostowie Dolnym, dla przywrócenia bezpieczeństwa ruchu drogowego wymaga on montażu balustrad oraz wprowadzenia ograniczeń dopuszczalnej prędkości i tonażu przejeżdżających pojazdów, dostosowanych do warunków terenowych i wytrzymałościowych obiektu mostowego;
- jeden z mostów w Jałowcu (Olszynie) posiadał duże uszkodzenia w konstrukcji pomostu i przyczółków oraz nierówność w nawierzchni jezdni, bezpośrednio nad miejscem oparcia belek stalowych. W wyniku tego przenoszenie drgań, pochodzących od przejeżdżających po tej nierówności pojazdów, stwarzało zagrożenie powstania uszkodzeń oparcia belki stalowej na przyczółku i uszkodzeń samego przyczółka. Most ten wymaga też usunięcia naniesionej ziemi z chodnika i porastającej roślinności, co zwiększy bezpieczeństwo pieszych. Uszkodzona nawierzchnia jezdni wymaga natomiast oznakowania o istniejącym zagrożeniu. Brak jest również informacji o nośności obiektu;
- w przypadku drugiego mostu w Jałowcu stwierdzono wypadanie kruszywa w obrębie jego płyty, a także barki nawierzchni w części jezdni. Nadto most posiadał nienormatywne balustrady. Ze względu na nietypowo użyty materiał na płytę pomostową (dachówki jako kruszywo i cienki drut jako zbrojenie) most wymaga pilnego oznakowania ograniczającego jego nośność i prędkość. Brak nawierzchni jezdni przyczyniał się do przyspieszenia korozji mocowań nietypowej balustrady i pogłębiającej się korozji dźwigarów stalowych. W ocenie uczestniczącego w kontroli specjalisty most można użytkować likwidując wskazane nieprawidłowości zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego. Niezbędne jest również wprowadzenie oznakowania dotyczącego nośności mostu i wynikającej z niej prędkości.

Wójt w wyjaśnieniach wskazał, że nie miał wiedzy o złym stanie technicznym obiektów, który mógłby stanowić zagrożenie bezpieczeństwa. Wyjaśniał, że na bieżąco dokonywał oglądu w terenie, a w sytuacji wystąpienia ewentualnych uszkodzeń były one usuwane na bieżąco. Wyjaśnienia te nie korespondują ze stwierdzonym w trakcie oględzin stanem technicznym obiektów poddanych tym oględzinom. Żaden z tych obiektów²² nie był remontowany.

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 462-503)

2. Organizacja ruchu na obiektach mostowych, jak wynika z przytoczonych wyżej rezultatów oględzin pięciu obiektów mostowych, nie była dostosowana do ich stanu technicznego i nie zapewniała na żadnym z tych mostów bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Żaden z nich nie posiadał oznakowania informującego o dopuszczalnej nośności, czy o ograniczeniu prędkości, lub informującym o innym niebezpieczeństwie. Stanowiło to niedopełnienie obowiązków wynikających z art. 8 ust. 3 i art. 20 pkt 14 *ustawy o drogach publicznych*. Wójt wyjaśnił, że nie posiadał wiedzy o istniejących niebezpieczeństwach wynikających ze stanu technicznego obiektów, dlatego nie podejmował działań w zakresie oznakowania. Wójt zadeklarował podjęcie niezwłocznych działań w celu przywrócenia stanu obiektów do prawidłowego.

²² Zarówno w obrębie dróg publicznych, jak również pozostałych dróg Gminy Lubań.

Istniejące w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej nie doprowadziły do uniknięcia zasygnalizowanych w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości, przede wszystkim dotyczących planowania, ewidencji, kontroli stanu technicznego oraz bezpiecznej eksploatacji drogowych obiektów inżynierskich.

(dowód: akta kontroli str. 8, 16, 91, 96-97, 722, 727-728, 737-757, 768-774, 807)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie prac związanych z utrzymaniem w należytym stanie technicznym obiektów mostowych oraz urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń towarzyszących tym obiektom.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli*²³, wnosi o:

1. Sporządzenie projektu planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich.
2. Prowadzenie kompletnej ewidencji dróg, obiektów mostowych i przepustów, w szczególności książek dróg dla wszystkich dróg gminnych, książek obiektów mostowych oraz wykazów obiektów mostowych i przepustów.
3. Planowanie i ewidencjonowanie wydatków na drogi w podziale na rozdziały klasyfikacji budżetowej, tj. 60016 - „Drogi publiczne gminne”, i 60017 - „Drogi wewnętrzne”, stosownie do faktycznego ich przeznaczenia.
4. Uporządkowanie gospodarki drogami poprzez ustalenie dróg o ważnym znaczeniu lokalnym, stanowiących uzupełnienie sieć dróg służących miejscowym potrzebom i przedstawienie Radzie Gminy Lubań projektów uchwał o ich zaliczenie do kategorii dróg gminnych oraz ustalających ich przebieg, ze wskazaniem co najmniej ich początku i końca oraz skrzyżowań z innymi drogami publicznymi, uwzględniając w tym również drogi dla których w poprzednich latach założono książki dróg.
5. Nadanie przez Wójta numerów poszczególnym przepustom oraz wystąpienie do GDDKiA o nadanie obiektom mostowym numeru JNi, stosownie do przepisów *ustawy o drogach publicznych*.
6. Podjęcie działań w celu zapewnienia przez Wójta skutecznego nadzoru i kontroli zarządczej nad działalnością w zakresie zarządzania drogami, obiektami mostowymi i przepustami.
7. Ujęcie w prowadzonych księgach rachunkowych (ewidencji środków trwałych) wszystkich dróg i obiektów inżynierskich, będących własnością Gminy Lubań.
8. Regularne przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów.
9. Podjęcie działań zapewniających:
 - poprawę stanu technicznego mostów, celem bezpiecznej ich eksploatacji,
 - dostosowanie organizacji ruchu na obiektach mostowych do ich stanu technicznego,
 - ustalenie wymaganych parametrów technicznych mostów, w tym ich nośności,
 - przekazywanie GDDKiA rzetelnych *Informacji o sieci dróg publicznych*.

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

10. Poinformowanie NIK o:

- ilościowym stanie obiektów mostowych i przepustów o świetle otworu większym niż 150 cm, ustalonym w wyniku inwentaryzacji zleconej w trakcie kontroli NIK;
- wynikach rozpoczętych prac w zakresie kontroli stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów.

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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

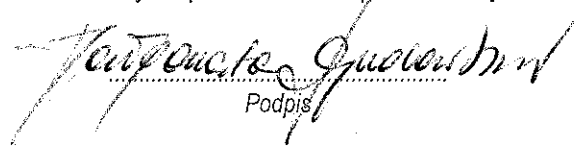
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Wrocław, dnia 24. czerwca 2015 r.

Kontroler:

Małgorzata Grudowska
Starszy inspektor kontroli państwowej


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor


DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.

Podpis
Ziemowit Firnkowski
Wice dyrektor

