



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.04.2015

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 we Wrocławiu

Kontrolerzy

Grzegorz Niemczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94035 z dnia 11 czerwca 2015 r.

Paweł Szczepkowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94018 z dnia 27 kwietnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2, 832-833)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Pieszycach (dalej: „Urząd”), ul. Tadeusza Kościuszki 2, 58-250 Pieszycy

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Dorota Konieczna – Enözel, Burmistrz Miasta Pieszycy od dnia 8 grudnia 2014 r. Poprzednio, tj. w okresie od dnia 13 grudnia 2010 r. do dnia 7 grudnia 2014 r. Burmistrzem Miasta Pieszycy był Mirosław Janusz Obal.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 629-647)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

Podstawą oceny ogólnej były oceny cząstkowe kontrolowanych obszarów działalności Urzędu, wskazujące w szczególności na: **[1]** niesporządzenie planu rozwoju sieci dróg gminnych, **[2]** brak księzek obiektów budowlanych lub księzek obiektów mostowych dla gminnych obiektów mostowych i przepustów, **[3]** niepozyskanie do czasu kontroli NIK jednolitych numerów inwentarzowych dla mostów zlokalizowanych w ciągach gminnych dróg publicznych, **[4]** nieprzeprowadzanie przed rozpoczęciem kontroli NIK okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania wszystkich obiektów mostowych i przepustów, **[5]** nieprowadzenie ewidencji księgowej obiektów mostowych i przepustów, jako środków trwałych, **[6]** nieprzeprowadzanie inwentaryzacji obiektów mostowych i przepustów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Akty prawne
dotyczące
kontrolowanej
działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), dalej: „ustawa o NIK”.
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460), dalej: „ustawa o drogach publicznych”.
3. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.), dalej: „Prawo o ruchu drogowym”.

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

4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), dalej: „**ustawa o rachunkowości**”.
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.), dalej: „**ustawa Prawo budowlane**”.
6. Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 67, poz. 583), dalej: „**rozporządzenie w sprawie trybu sporządzania informacji**”.
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582), dalej: „**rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych**”.
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), dalej: „**rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach**”.

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 w okresie lat 2014-2015 (I kwartał) wykonywał zadania zarządcy dróg gminnych Gminy Pieszycy w związku z przepisem art. 19 ust. 1 i 2 pkt 4 *ustawy o drogach publicznych*, w myśl którego wójt, burmistrz, lub prezydent miasta jest zarządcą gminnych dróg publicznych, tj. tym organem jednostki samorządu terytorialnego, do którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony tych dróg. Komórką organizacyjną Urzędu prowadzącą sprawy z zakresu infrastruktury drogowej oraz obiektów mostowych i przepustów był Wydział Gospodarki Przestrzennej, Rozwoju i Infrastruktury Technicznej (dalej: WGPRiIT). Do zakresu zadań realizowanych przez ten Wydział należało m.in. prowadzenie spraw dotyczących infrastruktury technicznej, w tym:

- bieżąca obsługa infrastruktury technicznej: oświetlenia ulic, sieci wodociągowej, sieci kanalizacyjnych, dróg, mostów, placów zabaw, terenów zielonych,
- wydawanie decyzji na zajęcie pasa drogowego,
- wydawanie decyzji zezwalających na lokalizację zjazdu z drogi publicznej,
- prowadzenie rejestrów dróg publicznych i mostów.

(dowód: akta kontroli str. 40-66)

1.2. Urząd nie posiadał planu rozwoju sieci dróg gminnych, o jakim mowa w art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*, jednakże w „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Pieszycy*”² wskazano m.in. kierunki rozwoju systemu komunikacji gminnej oraz sukcesywną poprawę jakości oraz stanu technicznego dróg w zakresie nawierzchni, nośności oraz parametrów technicznych, takich jak szerokość jezdni oraz wyposażenie w urządzenia obsługi ruchu drogowego. W wymienionym *Studium* podkreślono, że modernizacja istniejących dróg publicznych będzie miała na celu uzyskanie parametrów zgodnych z właściwymi przepisami, w tym dla dróg gminnych klas

² Uchwała nr XLVII/288/2014 Rady Miejskiej Pieszyc z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Pieszycy.

technicznych L – 1/2, D – 1/2 (zaplanowano utrzymanie i modernizację dróg w tych klasach technicznych)³.

W innym strategicznym dokumencie planistycznym, tj. w „Strategii Rozwoju Miasta Pieszycy na lata 2014-2020”⁴, nie wskazano szczegółowych działań w zakresie rozwoju sieci dróg gminnych (z uwzględnieniem drogowych obiektów inżynierskich).

(dowód: akta kontroli str. str. 251-252, 648-657)

1.3. Urząd posiadał plany wydatków majątkowych na lata 2014-2018 oraz 2015-2018, w których uwzględniono wydatki na finansowanie budowy i modernizacji dróg na terenie Gminy Pieszycy. W planach tych nie uwzględniono jednakże odrębnych wydatków, dotyczących finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich. Plany te uwzględniały zadania inwestycyjne, odpowiadające wydatkom zaplanowanym w uchwałach budżetowych Gminy Pieszycy na lata 2014-2015.

(dowody: akta kontroli str. 255-369)

1.4. Rzeczywiste potrzeby remontowe obiektów mostowych i przepustów zlokalizowanych w obrębie Gminy Pieszycy nie zostały rozpoznane w wymiarze rzeczowym i finansowym z uwagi na brak przeglądów okresowych tych budowli przed rokiem 2014. Niezbędne naprawy dokonywano doraźnie, utrzymując dotychczasowy dostateczny stan techniczny tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 523-532, 758-799)

Kierownik WGPRiIT wyjaśniła, iż niezbędne potrzeby remontowe Gminy Pieszycy w zakresie dróg i mostów przekraczają jej możliwości finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 794-799)

1.5. Urząd zrealizował zalecenia zawarte w pochodzących z 30 września 2014 r. protokołach z okresowej kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych, przeprowadzonych na zlecenie Urzędu (przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane⁵), dla:

- mostu zlokalizowanego w Pieszycach, przy ul. Nadbrzeżnej 10 (w listopadzie 2014 r., kosztem 738 zł naprawiono balustradę);
- mostu zlokalizowanego w Pieszycach, przy ul. Świdnickiej/Nadbrzeżnej (w marcu i kwietniu 2015 r., kosztem 7 304 zł wymieniono bariery ochronne, wykonano odwodnienie oraz naprawiono elementy konstrukcyjne).

Ponadto w kwietniu 2015 r. rozpoczęto realizację inwestycji pn. „Naprawa uszkodzenia przęsła mostu drogowego nad Sowim Potokiem w Lasocinie”, powierzonej wykonawcy za 16 564 zł. Wymieniona inwestycja miała zostać zakończona do dnia 15 maja 2015 r., jednakże ze względu na ujawnione w trakcie remontu, dodatkowe wady techniczne mostu⁶, wydłużono termin realizacji zadania do dnia 31 sierpnia 2015 r.⁷.

³ Zgodnie z rozporządzeniem 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. z 1999 r. Nr 43, poz. 430 ze zm.).

⁴ Uchwała Nr V/23/2015 Rady Miejskiej Pieszyc z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Miasta Pieszycy na lata 2014-2020”.

⁵ Zrealizowana na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, tzw. przegląd rozszerzony – „5-letni”.

⁶ Zmiana terminu realizacji remontu wynikała ze stwierdzonego po rozpoczęciu robót (po wykonaniu odkrytki części remontowanej) zaniżenia światła mostu i rozszerzenia w wyniku tego przedmiotu robót nieobjętej nimi pierwotnie częścią mostu.

⁷ Aneks nr WGPRiIT.272.0066.1.2015 z dnia 12 maja 2015 r. do umowy nr WGPRiIT.272.0066.2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r., dotyczącej zadania pn. „Naprawa uszkodzenia przęsła mostu drogowego nad Sowim Potokiem w Lasocinie”.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej 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*.

Kierownik WGPRiIT wyjaśniła, że WGPRiIT dla potrzeb opracowania projektu budżetu Gminy Pieszycy corocznie opracowuje plan wydatków majątkowych, w których wymieniane są wszystkie planowane zadania na co najmniej cztery lata do przodu, w tym zadania z zakresu „Komunikacja – budowa i modernizacja dróg”. Zdaniem Kierownika WGPRiIT, tak opracowane plany wydatków majątkowych można nazwać projektem planu rozwoju sieci dróg gminnych, a wprowadzone do budżetu wybrane zadania można nazwać planami rozwoju sieci drogowej dróg gminnych przyjętych do realizacji w danym roku budżetowym.

(dowód: akta kontroli str. 251-254)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego poglądu Kierownika WGPRiIT. Plan rozwoju sieci drogowej Gminy Pieszycy, w ocenie NIK, winien być pochodną Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pieszycy oraz Strategii Rozwoju Gminy Pieszycy i stanowić dokument bazowy do opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plany wydatków majątkowych na dany okres winny być opracowywane przy wykorzystaniu planu rozwoju sieci drogowej, z uwzględnieniem możliwości finansowych Gminy Pieszycy. Coroczne plany wydatków majątkowych nie mogą zatem zastąpić planu rozwoju sieci drogowej, o jakim mowa w art. 20 pkt 1 i art. 35 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*.

2. Urząd nie sporządzał projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich, co było niezgodne z przepisem art. 20 pkt 2 *ustawy o drogach publicznych*.

Kierownik WGPRiIT wyjaśniła, że nie sporządzono takich planów, gdyż do czasu kontroli NIK nie przeprowadzono dla wszystkich obiektów inżynierskich okresowych kontroli stanu technicznego, których wyniki powinny być podstawą do opracowania takiego planu. Po zleceniu w 2014 r. kontroli stanu technicznego dla części mostów, w kwietniu 2015 r. opracowano projekt planu finansowania remontu obiektów inżynierskich w oparciu o zalecenia wynikające z dokonanych przeglądów okresowych mostów.

(dowód: akta kontroli str. 251-254, 374-375)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie wykonywania zadań 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 kontrolowanych obiektów inżynierskich i sporządzania informacji ich dotyczących

Opis stanu
faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie Urząd, stosownie do § 17 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych*, prowadził pisemną ewidencję obiektów mostowych i przepustów. Zgodnie z § 9 pkt 1 przywołanego *rozporządzenia* ewidencja ta obejmowała: książki obiektów mostowych (prowadzone

według wzorów określonych w załączniku nr 4 do *rozporządzenia*) oraz wykaz obiektów mostowych (prowadzony według wzorów określonych w załączniku nr 6 do *rozporządzenia*)⁸. W zasobie obiektów mostowych Gminy Pieszycy nie było obiektów, które posiadałyby rozpiętość (przynajmniej jednego z przęseł) większą niż 20 m, lub całkowitą długość co najmniej 50 m, a tym samym nie prowadzono kart obiektów mostowych. Wzmiankowana ewidencja obejmowała wszystkie obiekty mostowe i przepusty w ciągu dróg gminnych, oraz była aktualna.

(dowód: akta kontroli str. 371-373, 672-674, 728-732)

2.2. Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. w zasobie Gminy Pieszycy znajdowało się łącznie 57 drogowych obiektów inżynierskich, w tym 45 mostów, osiem kładek oraz cztery przepusty o świetle otworu większym niż 150 cm.

Z 45 mostów pięć znajdowało się w ciągach gminnych dróg publicznych, 26 pełniło funkcję zjazdów na działki gminne, 14 stanowiło połączenie pomiędzy równoległe biegnącymi (wzdłuż cieków wodnych) drogami gminnymi. Książki obiektów mostowych, obok pięciu mostów zlokalizowanych w ciągach dróg gminnych, według stanu na koniec 2014 r. posiadało też 15 innych mostów, których przeglądy techniczne wykonano w 2014 r.⁹. Dla pozostałych 37 obiektów mostowych i przepustów książki obiektów mostowych, bądź książki obiektów budowlanych zostały założone w trakcie kontroli NIK, w dniu 8 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 115-117, 584-622, 672-674)

2.3. W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 26 maja 2015 r., Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, nadał mostom w ciągach dróg gminnych Gminy Pieszycy jednolite numery inwentarzowe (JNI). Wniosek o nadanie tych numerów został skierowany do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad również w dniu 8 maja 2015 r., tj. również w czasie trwania kontroli NIK. Obowiązek posiadania jednolitego numeru inwentarzowego (JNI) wynika z § 6 *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 240-250, 734-738)

2.4. Urząd sporządził i przekazał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: „GDDKiA”) informację o sieci dróg publicznych¹⁰ według stanu na koniec 2013 r. oraz 2014 r. Wykazano w niej drogi gminne o długości 21,9 km.

(dowód: akta kontroli str. 105-114)

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 takiego przewozu,
- nałożenia przez Urząd kary pieniężnej, na podstawie art. 140aa ust. 1 i 2 *ustawy 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,
- wykorzystania uprawnień zarządcy drogi, zawartych w przepisie art. 129 d ust. 1 *ustawy prawo o ruchu drogowym*, do przeprowadzenia kontroli ruchu drogowego.

⁸ UMP prowadził wykaz obiektów mostowych w ciągach dróg publicznych wg wzoru określonego w załączniku nr 6 do *rozporządzenia* (pięć obiektów mostowych) oraz wykaz wszystkich obiektów mostowych będących własnością Gminy Pieszycy (łącznie 57 obiektów mostowych i przepustów).

⁹ Wymienione książki obiektów mostowych zostały założone dnia 5 sierpnia 2014 r.

¹⁰ Wymaganej art. 20 pkt 9a *ustawy o drogach publicznych*, w sposób określony w § 2 *rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg*.

W latach 2014-2015 (I kwartał) 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 Miasta Pieszycy.

(dowód: akta kontroli str. 239-241, 623-627)

2.6. W badanym okresie odnotowano jedną kontrolę wykonywania obowiązków przewidzianych w art. 62 i art. 64 *ustawy Prawo budowlane*, tj. dotyczącą prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych, jakimi są drogi i znajdujące się w ich ciągu obiekty inżynierskie, oraz badania stanu technicznego tych obiektów. Kontrolę tę przeprowadził w dniu 23 października 2014 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Dzierżoniowie (dalej: PINB w Dzierżoniowie). Wyniki tej kontroli wykazały, iż przed 30 września 2014 r. drogi i obiekty mostowe znajdujące się w zasobie Gminy Pieszycy nie były poddawane okresowym kontrolom stanu technicznego przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane. Kontrole takie, dla części dróg (objętych kontrolą PINB w Dzierżoniowie), przeprowadzono po raz pierwszy w dniu 30 września 2014 r. Książki obiektów mostowych, dotyczące 20 obiektów inżynierskich, objętych w tym dniu kontrolą stanu technicznego, założone zostały w okresie od 20 czerwca do 5 sierpnia 2014 r. Wobec nieprowadzenia ksiąg obiektów budowlanych przed dniem 20 czerwca i niewykonywania kontroli stanu technicznego przed dniem 30 września 2014 r., a także niewykonania tych obowiązków dla części dróg, mostów i przepustów po 30 września 2014 r., PINB w Dzierżoniowie ukarał Kierownika WGPRiIT mandatem karnym¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 213-216, 677-684)

2.7. W badanym okresie Gmina Pieszycy nie ubezpieczała obiektów mostowych i przepustów, jako nieruchomości stanowiących jej majątek. W latach 2014-2015 (I kwartał) dysponowano natomiast polisą ubezpieczenia z tytułu odpowiedzialności cywilnej, m.in. w zakresie zarządzania i administrowania drogami publicznymi, mostami, kładkami, wiaduktami itp. Wartość sumy gwarancyjnej ustalona została w tej polisie na kwotę 500 000 zł.

(dowody: akta kontroli str. 491-522, 722-727)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wykonywania zadań prowadzenia wymaganej przepisami ewidencji obiektów inżynierskich i sporządzania informacji ich dotyczących stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie założono (do czasu kontroli NIK) ksiąg obiektu budowlanego (jakimi są mosty i przepusty), albo ksiąg obiektów mostowych dla 37 z 57 mostów i przepustów, co było sprzeczne z wymogiem art. 64 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* oraz art. 10 ust. 11 *ustawy o drogach publicznych*. Dla pozostałych 20 obiektów książki takie założone zostały w dniu 5 sierpnia 2014 r., co oznacza że przed tym dniem nie prowadzono wymaganych ksiąg obiektu budowlanego lub mostowego dla wszystkich mostów i przepustów zlokalizowanych w Gminie Pieszycy. Brakujące książki założone zostały podczas trwania kontroli NIK, tj. w dniu 8 maja 2015 r.

Kierownik WGPRiIT wyjaśniła, że Urząd nie założył wcześniej ksiąg obiektów budowlanych lub mostowych dla obiektów mostowych i przepustów będących w zasobie Gminy Pieszycy z powodów braku środków finansowych na przeprowadzenie takiego przedsięwzięcia.

¹¹ Kwota grzywny wyniosła 100 zł.

(dowód: akta kontroli str. 115-117, 584-622, 672-674, 733)

2. Do czasu kontroli NIK nie wystąpiono z wnioskiem do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o nadanie dla pięciu mostów, zlokalizowanych w ciągu dróg gminnych, jednolitych numerów inwentarzowych (JNI), co było niezgodne z § 6 *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych*. Nieprawidłowość ta została usunięta w trakcie kontroli NIK. W dniu 26 maja 2015 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nadał bowiem, na wniosek Urzędu z dnia 8 maja 2015 r., jednolite numery inwentarzowe (JNI) dla tych mostów.

Kierownik WGPRiIT wyjaśniła, że Urząd nie podejmował przed rozpoczęciem kontroli NIK działań w celu uzyskania numeru JNI dla obiektów mostowych Gminy Pieszycy z powodu niedopatrzenia i niezrozumienia właściwych przepisów prawnych regulujących tę kwestię¹².

(dowód: akta kontroli str. 240-250, 734-738)

3. W przekazanych GDDKiA informacjach o sieci dróg publicznych (według stanu na koniec roku 2013 i 2014) podano dane o długości dróg gminnych i znajdujących się w ich ciągach mostach, różniące się od danych zawartych w ewidencji dróg.

W informacjach tych wykazano bowiem, że długość dróg gminnych wynosi 21,9 km, chociaż w prowadzonej przez Urząd ewidencji dróg ich długość wynosiła 35,8 km. Ponadto w części B formularza przedmiotowych informacji, mimo niewystąpienia zmian dotyczących ilości mostów w ciągu dróg gminnych (5 szt.), wykazano błędnie na koniec 2013 r. - 55 mostów, a według stanu na koniec 2014 r. - 53 mosty.

Kierownik WGPRiIT wyjaśniła, że rozbieżności pomiędzy danymi o długości dróg gminnych w informacji o sieci dróg publicznych, przesyłanym do GDDKiA, a wynikającymi z ewidencji dróg, spowodowane były błędami w gminnej ewidencji dróg publicznych oraz nieokreśleniem przebiegu dróg gminnych, uniemożliwiającym precyzyjne określenie ich długości. Zmniejszenie w 2014 r. liczby mostów w ciągu dróg wewnętrznych (nieprzewidzianych do wykazywania w informacji o sieci dróg publicznych) wynikało natomiast z przeniesienia praw własności dwóch takich mostów na inne podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 105-114, 171-172)

4. W prowadzonych przez Urząd księgach rachunkowych nie zaewidencjonowano istniejących 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 o rachunkowości*. Do czasu kontroli NIK nie przeprowadzono też inwentaryzacji nieruchomości gminnych, jakimi są obiekty mostowe i przepusty, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*.

Księgi rachunkowe Urzędu nie zawierały zatem informacji dotyczącej ilości oraz wartości gminnych obiektów mostowych i przepustów.

(dowód: akta kontroli str. 119-121, 127, 154-155, 685-721)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż brak księgowej ewidencji mostów i przepustów wynika z zaszczości historycznych. Decyzje komunalizacyjne z 1993 r., na podstawie których Gmina Pieszycy objęła drogi jako nieruchomości gruntowe, nie zawierały informacji na temat części składowych poszczególnych nieruchomości, w tym części trwale związanych z gruntem, np. obiektów inżynierskich dróg. W okresie późniejszym nie zinwentaryzowano i nie wyceniono obiektów inżynierskich w ciągu dróg z uwagi na wysokie koszty

¹² Rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych.

takiego przedsięwzięcia. Nieprzeprowadzenie zaś inwentaryzacji obiektów mostowych i przepustów, jako nieruchomości gminnych, było konsekwencją nie prowadzenia wyodrębnionej ewidencja księgową tych środków trwałych.

(dowody: akta kontroli str. 685-687)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Urząd nie posiadał ustalonych, pisemnych procedur przeprowadzania przeglądów bieżących, podstawowych i rozszerzonych dróg i obiektów mostowych, jak również dotyczących prowadzenia i aktualizowania wymaganej dokumentacji ewidencyjnej oraz ustalania rzeczowych i finansowych potrzeb remontowych w zakresie dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

(dowód: akta kontroli str. 676)

2. Założone w 2014 r. książki obiektów mostowych i wykazy obiektów mostowych dla trzech z pięciu mostów zlokalizowanych w ciągu dróg gminnych, nie zawierały informacji dotyczących nośności tych obiektów¹³.

NIK zauważa, iż brak znajomości ważnego parametru technicznego, jakim jest nośność mostu, w praktyce wyklucza prawidłowe określenie parametrów użytkowych obiektów mostowych, a w szczególności czy dany obiekt mostowy spełnia (bądź nie) normy przewidziane do klasy drogi w ciągu której został usytuowany. Może to utrudnić lub uniemożliwić określenie ewentualnych warunków przejazdu przez drogi i obiekty mostowe pojazdów nienormatywnych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 119-121, 371-373, 599-622, 672-674)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Od momentu przyjęcia do zasobu mienia Gminy Pieszycy (w wyniku komunalizacji z 1993 r.) dróg i znajdujących się w ich ciągu obiektów inżynierskich, do września 2014 r. nie przeprowadzano kontroli stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów. W dniu 30 września 2014 r. kontrolę stanu technicznego 20 mostów (spośród 57 znajdujących się w zasobie Gminy Pieszycy obiektów mostowych i przepustów), na zlecenie Urzędu przeprowadziła osoba posiadająca w tym zakresie wymagane uprawnienia budowlane. Kontrole stanu technicznego pozostałych 37 obiektów mostowych i przepustów przeprowadzono w maju i czerwcu 2015 r. w trakcie kontroli NIK.

Wyniki tych przeglądów 57 mostów i przepustów wykazały, iż tzw.:

- „stan przedawaryjny”, wskazujący na występowanie nieodwracalnych uszkodzeń, dyskwalifikujących przydatność użytkową obiektu inżynierskiego w ciągu drogi – dotyczył jednego mostu (1,8%)¹⁵,
- „stan niedostateczny” – wykazujący na uszkodzenia obniżające przydatność użytkową obiektu inżynierskiego, ale możliwe do naprawy – dotyczył 31 obiektów (54,4%),

¹³ Most w Pieszycach, ul. Świdnicka 60, nad Potokiem Pieszycy (117651D), most w Piskorzowie nad Potokiem Kłomnica (117655D), most w Lasocinie nad Sowim Potokiem (117696D).

¹⁴ Pojazd lub zespół pojazdów, którego naciski osi wraz z ładunkiem lub bez niego są większe od dopuszczalnych, przewidzianych dla danej drogi w przepisach ustawy o drogach publicznych, lub którego wymiary lub rzeczywista masa całkowita wraz z ładunkiem lub bez niego są większe od dopuszczalnych, przewidzianych w przepisach o ruchu drogowym.

¹⁵ W trakcie kontroli NIK obiekt był w przebudowie.

- „stan niepokojący – wskazujący na występowanie uszkodzeń, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu bezpiecznej eksploatacji obiektu inżynierskiego – dotyczył 23 obiektów (40,4%),
- „stan zadowalający – wskazujący na występowanie zanieczyszczeń, lub pierwszych objawów uszkodzeń pogarszających wygląd estetyczny obiektu inżynierskiego – dotyczył dwóch obiektów (3,5%).

Łącznie ok. 95% wszystkich obiektów mostowych i przepustów zlokalizowanych w ciągu dróg gminnych Gminy Pieszycy znajdowało się w stanie niepokojącym lub niedostatecznym.

(dowód: akta kontroli str. 195-197, 523-532, 672-674)

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprzeprowadzanie kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów mostowych Gminy Pieszycy kolidowało z przepisem art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 *ustawy Prawo budowlane*, a w zakresie dotyczącym mostów w ciągu dróg gminnych, naruszało także art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych*.

Kierownik WGPRiIT wyjaśniła, iż zaniechanie w przeszłości prowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego mostów i przepustów było spowodowane względami finansowymi, tj. brakiem środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 119-121)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie działań prewencyjnych dotyczących prowadzenia okresowych kontroli obiektów mostowych i przepustów.

4. Prace związane z utrzymaniem w należytym 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 7 maja 2015 r. ich oględzin z udziałem powołanego przez NIK specjalisty w dziedzinie drogowych obiektów inżynierskich. Oględziny tych obiektów mostowych ujawniły występowanie uszkodzeń mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 533-583)

4.2. Urząd nie posiadał zatwierdzonych przez organ zarządzający ruchem (Starostę Dzierżoniowskiego) projektów organizacji ruchu dla dróg gminnych, w ciągach których zlokalizowane były mosty. Tym samym w 2014 r. oraz w I kwartale 2015 r. Urząd nie wnioskował o zmiany w organizacji ruchu na obiektach mostowych w ciągach dróg publicznych, mające na celu dostosowanie organizacji ruchu do ich stanu technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 800-801)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprawidłowy 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, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu bezpiecznej ich

eksploatacji¹⁶, a dla trzech mostów uszkodzenia obniżające ich przydatność użytkową, ale nadające się do naprawy¹⁷. We wszystkich mostach objętych oględzinami stwierdzono uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego. I tak:

- a) most w Pieszycach, ul. Nadbrzeźna 10, nad potokiem Pieszyczym – posiadał nienormatywne balustrady; uszkodzone gzymsy (szczególnie w miejscach kotwienia słupków balustrady); nawierzchnia jezdni posiadała nierówności powodujące zaleganie wody; brak oznakowania mostów stanowił, w ocenie powołanego przez NIK specjalisty w dziedzinie drogowych obiektów inżynierskich, dodatkowe destrukcyjne element oddziaływania na stan techniczny obiektu;
- b) most w Pieszycach, ul. Świdnicka 60, nad potokiem Pieszyczym – posiadał spękania, nierówności i ubytek nawierzchni jezdni o powierzchni 100 cm x 80 cm oraz zniszczoną nawierzchnię chodników i zaniżone krawężniki betonowe;
- c) most w Piskorzowie nad potokiem Kłomnica (117655D) – posiadał uszkodzenia w nawierzchni jezdni oraz nietypowe balustrady mostowe, wymagające dostosowania do obecnych wymogów związanych z bezpieczeństwem użytkowników; głęboko podmyty przyczółek (lewa strona od górnej wody) był bez odsadzki, a po prawej stronie rozpoczął się proces niszczenia odsadzki i podmywania przyczółka; w ocenie uczestniczącego w oględzinach specjalisty w dziedzinie drogowych obiektów inżynierskich uszkodzenia te mogą wpłynąć na utratę stateczności podpór;
- d) most w Kamionkach nad potokiem Kamionka (117694D) – wypłukane kamienie u podstawy przyczółka;
- e) drugi most w Kamionkach nad potokiem Kamionka (117695D) – posiadał zapadające się studzienki kanalizacji deszczowej oraz nienormatywne balustrady mostowe; podmyty element masywnego muru oporowego z kamienia w obrębie źle zamontowanej studzienki kanalizacji deszczowej oraz niewłaściwie zamontowane obrzeża.

Urząd nie posiadał informacji o nośności poddanych oględzinom mostów. Aktualny stan techniczny mostów poddanych oględzinom, w ocenie powołanego przez NIK specjalisty w dziedzinie drogowych obiektów inżynierskich, wymusza wprowadzenie ograniczeń w organizacji ruchu, których dotychczas nie zastosowano.

(dowód: akta kontroli str. 533-583)

Kierownik WGPRiIT wyjaśniła, że pięć obiektów mostowych objętych oględzinami NIK, zostało poddanych okresowej kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego we wrześniu 2014 r. Most w Pieszycach przy ul. Nadbrzeźna 10, nad Potokiem Pieszyczym, którego uszkodzenia wymagały pilnej naprawy (tzw. tryb wykonania „A”), został wyremontowany w 2014 r. Pozostałe cztery obiekty mostowe, niewymagające natychmiastowej naprawy (tzw. tryb wykonania „1”), zaplanowano do remontu w 2015 r.¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 816-831)

¹⁶ Most w Pieszycach, ul. Świdnicka 60, nad potokiem Pieszyczym oraz most w Kamionkach nad potokiem Kamionka (117695D).

¹⁷ Most w Pieszycach, ul. Nadbrzeźna 10, nad potokiem Pieszyczym, most w Piskorzowie nad potokiem Kłomnica (117655D), most w Kamionkach nad potokiem Kamionka (117694D).

¹⁸ „Tryb wykonania”: „A” – oznaczający prace awaryjne, które należy wykonać niezwłocznie, poza planem prac na rok bieżący, „1” – oznaczający prace do wykonania w przyszłym roku, „2”, „3” – oznaczający prace do wykonania w drugiej i trzeciej kolejności w latach następnych, zgodnie z „Instrukcją przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich GDDKiA”, załącznik do Zarządzenia nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 7 lipca 2005 r.

2. Urząd nie posiadał, poza wskazanym poniżej wyjątkiem, zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dróg gminnych, w ciągach których zlokalizowane były obiekty mostowe. W związku z tym w badanym okresie nie występował z wnioskami o dostosowanie organizacji ruchu do pogarszającego się stanu technicznego obiektów mostowych. Nieprzedstawienie do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem na drogach gminnych (Staroście Dzierżoniowskiemu) projektów organizacji ruchu na drogach w ciągu których znajdowały się obiekty mostowe, kolidowało z przepisami § 2 ust. 1 pkt 1b i ust. 2 oraz § 4 ust 3 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach*.

(dowód: akta kontroli str. 523-532, 800-801)

W trakcie kontroli NIK, w dniu 7 maja 2015 r., Starosta Dzierżoniowski zatwierdził projekt czasowej organizacji ruchu drogowego na okres remontu uszkodzenia konstrukcji prześła mostu drogowego nad Sowim Potokiem w Lasocinie¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 802-815)

Kierownik WGPRiIT wyjaśniła, że nie występowało do Starosty Dzierżoniowskiego o zatwierdzenie organizacji ruchu na drogach w ciągach których znajdowały się obiekty mostowe, tym samym o dostosowanie organizacji ruchu do stanu technicznego mostów, z uwagi na przekonanie, iż organizację ruchu zatwierdza się tylko dla nowych dróg, a nie już istniejących dróg.

(dowód: akta kontroli str. 800-801)

Brak zatwierdzonej stałej organizacji ruchu drogowego dla dróg gminnych, w ciągach których zlokalizowane są obiekty mostowe, w ocenie NIK, niekorzystnie oddziałuje na realizację przez Urząd zadań w zakresie zarządu dróg, a także nie zapewnia bezpieczeństwa ruchu na tych drogach.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie prac związanych z utrzymaniem w należytym stanie technicznym obiektów mostowych, przepustów oraz urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń towarzyszącym 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 o NIK*, wnosi o:

1. Sporządzenie projektu planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich.
2. Rzetelne sporządzanie informacji przekazywanych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad o sieci dróg publicznych, zgodnie z danymi wynikającymi z rzetelnie prowadzonej ewidencji dróg i mostów.
3. Ujęcie w księgach rachunkowych (ewidencji środków trwałych) Urzędu wszystkich dróg i obiektów inżynierskich, będących własnością Gminy Pieszyce.
4. Przeprowadzenie inwentaryzacji nieruchomości gminnych, jakimi są drogowe obiekty inżynierskie.
5. Określenie nośności dla trzech spośród pięciu mostów, zlokalizowanych w ciągach gminnych dróg publicznych.

¹⁹ Projekt został sporządzony przez wykonawcę zadania inwestycyjnego pn. „Naprawa uszkodzenia konstrukcji prześła mostu drogowego nad Sowim Potokiem w Lasocinie”.

6. Sporządzenie i przedłożenie do zatwierdzenia Staroście Dzierżoniowskiemu projektów organizacji ruchu dla dróg gminnych posiadających drogowe obiekty inżynierskie, z uwzględnieniem aktualnego stanu technicznego tych obiektów.
7. Podjęcie działań zapewniających poprawę stanu technicznego mostów, celem bezpiecznej ich eksploatacji, uwzględniając w tym most w Piskorzowie nad Potokiem Kłomnica (117655D) oraz w Kamionkach nad Potokiem Kamionka (117695D).
8. Przedłożenie Radzie Miejskiej w Pieszycach projektów uchwał ustalających przebieg istniejących dróg gminnych, stosownie do art. 7 ust. 3 *ustawy o drogach publicznych*.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i nieprawidłowości przedstawionych powyżej lub o podjętych działaniach w kierunku ich wykorzystania.

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 30 czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:

Andrzej Skupiński
Doradca ekonomiczny
(kontroler nadzorujący kontrolę)


Podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.


Zdzisław Markowski
Wicedyrektor
Podpis

