



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.008.01.2022

Mariusz Trojanowski
Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych
w Golubiu-Dobrzyniu
ul. PTTK 11, 87-400 Golub-Dobrzyń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/024 Utrzymanie i ochrona obiektów inżynierskich w ciągu dróg samorządowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Golubiu-Dobrzyniu ¹ , ul. PTTK 11, 87-400 Golub-Dobrzyń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Trojanowski, Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Golubiu-Dobrzyniu, od 1 września 2015 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prowadzenie ewidencji drogowych obiektów inżynierskich i sporządzanie informacji ich dotyczących.2. Planowanie i zapewnienie środków finansowych na budowę, przebudowę, remonty oraz utrzymanie i ochronę drogowych obiektów inżynierskich.3. Przeprowadzanie okresowych kontroli obiektów inżynierskich.4. Utrzymanie w należytym stanie technicznym i ochrona obiektów inżynierskich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ³) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli będą miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/73/2022 z 19 kwietnia 2022 roku2. Andrzej Maciejski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/72/2022 z 19 kwietnia 2022 roku

(akta kontroli str. 1-9)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą ZDP utrzymywał drogowe obiekty inżynierskie w stanie zapewniającym bezpieczeństwo ich użytkowania. Poza wykonywaniem robót związanych z bieżącym utrzymaniem, ZDP nie realizował remontów i przebudowy tych obiektów, pomimo zdiagnozowania potrzeb w tym zakresie (w przypadku jednego z mostów⁶), co było związane z brakiem środków finansowych w budżecie

¹ Dalej: „ZDP” lub „Zarząd”.

² Dalej: „Dyrektor ZDP”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 7 lipca 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Most w miejscowości Radziki (rzeka Drwęca).

powiatu. Prawdłowo nadano numer JN1⁷ wszystkim obiektom mostowym, założono i prowadzono książki obiektu mostowego oraz sporządzono ich wykaz. W planach finansowych właściwie uwzględniono m.in. wydatki na bieżące utrzymanie obiektów mostowych i przepustów. Terminowo przeprowadzono okresowe przeglądy oceny stanu technicznego drogowych obiektów inżynierskich. Osoby je dokonujące posiadały wymagane uprawnienia budowlane. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- nienadania żadnym przepustom numeru ewidencyjnego oraz niesporządzenia wykazu przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm;
- nieopracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej;
- przekazywania do GDDKiA niezetelnych informacji o sieci dróg;
- nieudostępniania zarządcy dróg wojewódzkich map techniczno-eksploatacyjnych.

Negatywnie oceniono nieujęcie w księgach rachunkowych, wszystkich wymaganych przepisami, 10 drogowych obiektów inżynierskich⁸. Nieprawidłowość ta skutkowała niezetelnym obrazem stanu aktywów Zarządu, co też przełożyło się na sprawozdawczość finansową Zarządu za poszczególne lata 2020-2021 oraz na skonsolidowany bilans powiatu golubsko-dobrzyńskiego⁹ za ww. okres.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Prowadzenie ewidencji drogowych obiektów inżynierskich i sporządzanie informacji ich dotyczących

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu golubsko-dobrzyńskiego znajdowało się: sześć obiektów mostowych¹⁰ oraz 640 przepustów w ciągu dróg powiatowych, w tym cztery przepusty o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm¹¹. Dla wszystkich obiektów mostowych prowadzony był wykaz, który był zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 6 do rozporządzenia 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 tunelom¹². Zarząd nie prowadził natomiast wykazu przepustów¹³. Dla obiektów mostowych założone zostały i prowadzone były książki obiektu mostowego, które były zgodne z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji¹⁴. W latach 2020-2022 nie dokonywano zmian w prowadzonej ewidencji. Starosta Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego¹⁵ podał, że w ww. okresie nie były wykonywane żadne roboty budowlane, w wyniku których wybudowano nowe lub rozbudowywano istniejące obiekty inżynierskie.

(akta kontroli str. 28, 30-32, 220-223, 303, 488-515)

⁷ Jednolity Numer Inwentarzowy.

⁸ Tj. sześć obiektów mostowych i cztery przepusty o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm.

⁹ Dalej: „Powiat” lub „jst”.

¹⁰ Na drodze 2135C (kilometraż 0+381) Ruże, na drodze 2129C (0+875) Sitno, na drodze 2102C (2+810) Wielkie Rychnowo, na drodze 2124C (0+580) Ruziec, na drodze 2124C (8+683,5) Rudaw, na drodze 2116C (4+973) Radziki.

¹¹ Na drodze 2126C (kilometraż 2+930) Rembiocha, na drodze 2115C (9+587) Lisak, na drodze 2115C (9+610) Lisak, na drodze 2108C (8+609) Leśno, dalej: „przepusty”.

¹² Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji”.

¹³ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁴ Z uwagi na parametry techniczne mostów, karty obiektów mostowych nie były wymagane.

¹⁵ Dalej: „Starosta”.

2. Wszystkie zarządzane przez ZDP obiekty mostowe posiadały numery JNI. Numeru ewidencyjnego nie nadano natomiast żadnemu przepustowi zlokalizowanemu w ciągu dróg powiatowych¹⁶.

(akta kontroli str. 28, 221-223, 488-515)

3. W okresie objętym kontrolą ZDP terminowo przekazał do GDDKiA informacje o sieci zarządzanych dróg publicznych wymagane § 2 ust. 1 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 promach¹⁷. Jednak zawarte w nich dane nie były zgodne z danymi źródłowymi¹⁸. Ponadto ZDP nie udostępniał zarządcy dróg wojewódzkich map techniczno- eksploatacyjnych, do czego zobowiązywał § 3 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji¹⁹.

(akta kontroli str. 224-252)

4. Na 30 kwietnia 2022 r. stan zatrudnienia w ZDP wynosił 20 osób²⁰. Organizacja i zarządzanie obiektami inżynierskimi opisane zostało w regulaminie organizacyjnym ZDP oraz w zakresach obowiązków pracowników. Do obowiązków drogomistrza i brygady patrolowo-remontowej należało, m.in.: dokonywanie systematycznych objazdów dróg, w tym obiektów mostowych oraz ich utrzymanie w należyłym stanie, a w przypadku awarii zabezpieczenie i likwidacja zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu. Dyrektor ZDP podał, m.in., że Zarząd nie posiadał dedykowanych procedur przeprowadzania kontroli na obiektach inżynierskich. W ramach wykonywanych obowiązków zarządcy drogi, dokonywane były kwartalne kontrole obiektów oraz oceniany był ich stan techniczny. Ponadto prowadzone były kontrole wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane²¹.

(akta kontroli str. 18-27, 29, 279)

5. Zarząd nie ujął w dokumentacji księgowej żadnego z 10 drogowych obiektów inżynierskich (sześć mostów i cztery przepusty o świetle otworu większym lub równym 150 cm), którymi zarządzał. Ponadto nie posiadając informacji o wartości tych obiektów nie dokonał ich wyceny. Szczegółowe ustalenia podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 304-396)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. 640 przepustom będącym w Zarządzie ZDP (tj. 100%) nie nadano numeru ewidencyjnego, co stanowiło to naruszenie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji, zgodnie z którym numer ewidencyjny dla przepustów i promów ustala zarządca drogi.

(akta kontroli str. 28, 220, 488-515)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że w 2016 r. występował do GDDKiA z pytaniem „czy przepusty powyżej 150 cm będące w trwałym zarządzie ZDP w Golubiu Dobrzyniu powinny mieć nadany nr JNI?” i uzyskał odpowiedź że, są to przepusty z rur stalowych

¹⁶ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 583, dalej: „rozporządzenie w sprawie sporządzenia informacji”.

¹⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁰ Z czego po jednym etacie: dyrektor ZDP, główny księgowy, drogomistrz, podinspektor ds. administracyjno-pracowniczych, referent administracyjno-techniczny, operator koparki; cztery etaty kierowców i 10 etatów robotników drogowych.

²¹ Dz. U. z 2021 r., poz.2351 ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

i nie wymagają nadania numeru JNI. Na tej podstawie, w wyniku błędnej interpretacji nie zostały nadane numery przedmiotowym przepustom. W dniu 2 czerwca 2022 r. zarządzeniem nr 3 „w sprawie nadania numerów przepustom na drogach powiatowych będących w zarządzie ZDP” nadano numery ewidencyjne czterem przepustom o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm zgodnie z ww. rozporządzeniem. Dla pozostałych przepustów numer zostanie nadany bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli str. 276-282, 517)

2. Ewidencja, o której mowa w art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²², prowadzona przez ZDP, nie zawierała wykazu przepustów, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji.

(akta kontroli str. 28, 220)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że brak wykazu wynikał z nienadania numeru ewidencyjnego przepustom w skutek błędnej interpretacji odpowiedzi GDDKiA. Ww. wykaz został sporządzony w trakcie trwania kontroli.

(akta kontroli str. 276-280, 283)

3. W okresie objętym kontrolą ZDP przekazywał do GDDKiA informacje o sieci dróg, które były niezgodne z danymi źródłowymi, co uznano jako nierzetelne. W formularzu danych o sieci dróg publicznych przekazanych w latach 2020-2022 podano, że: długość, powierzchnia oraz średnia ważona oceny stanu technicznego obiektów mostowych z betonu zbrojonego wynoszą odpowiednio: 44 m; 337 m² oraz 4,46 podczas gdy zgodnie z ewidencją powinno to być: 49,9 m; 378,1 m² oraz 4,74.

(akta kontroli str. 224-253)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że drogomistrz składający informacje do GDDKiA korzystał z posiadanego przez ZDP programu do ewidencji i monitoringu dróg powiatowych „Roadman” i generował z programu gotową tabelę, która jak się okazało po wnikliwej analizie, nie zawierała wartości jednego obiektu mostowego, co miało wpływ na sumę wartości wszystkich obiektów mostowych. Dyrektor ZDP w dniu 2 czerwca 2022 r. w rozmowie z administratorem programu przekazał informacje o błędnych danych w zakładce tabelarycznej i uzyskał deklarację że zostaną wprowadzone właściwe dane bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli str. 276-280)

4. ZDP nie udostępniał zarządcy dróg wojewódzkich map techniczno-eksploatacyjnych, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji. Zgodnie z ww. przepisem mapy techniczno-eksploatacyjne udostępniane są przez zarządcę dróg powiatowych corocznie, w trzech egzemplarzach, zarządcy dróg wojewódzkich, w terminie do 10 kwietnia każdego roku.

(akta kontroli str. 225, 276-280)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że ww. nieprawidłowość wynika z faktu, iż w okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian parametrów techniczno-eksploatacyjnych skutkujących analizą techniczno-eksploatacyjną. Dyrektor ZDP w dniu 2 czerwca 2022 r. zlecił wykonanie aktualnej mapy techniczno-eksploatacyjnej.

(akta kontroli str. 276-280)

²² Dz. U. z 2021 r., poz. 1376, ze zm., dalej: „u.d.p.”.

5. Obiekty inżynierskie - sześć mostów²³ i cztery przepusty²⁴, które wyodrębniono ewidencyjnie od dróg powiatowych oraz przeprowadzano dla nich corocznie przeglądy budowlane – nie zostały ujęte w ewidencji ilościowo-wartościowej środków trwałych i nie zostały przyjęte na majątek ZDP. Nieujęcie tych składników majątkowych było niezgodne z art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵. Przepisy te stanowią, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty oraz że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym²⁶.

(akta kontroli str. 301-303, 307-396)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że przyczyną braku ujęcia wskazanych obiektów w ewidencji ilościowo-wartościowej jest brak ich wyceny wartościowej, której nie dokonał przekazujący majątek dnia 31 grudnia 1998 r. - w wyniku reformy administracji publicznej oraz dnia 13 stycznia 1999 r. - Zarząd Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego.

(akta kontroli str. 304-306)

NIK zauważa, że to na ZDP spoczywał obowiązek ustalenia wartości posiadanych środków trwałych, czego nie uczynił przejmując majątek trwały oraz przeprowadzając co roku inwentaryzację²⁷. Powyższa nieprawidłowość w ewidencji księgowo-rachunkowej skutkowałą nierzetelnym obrazem stanu aktywów Zarządu, co też przełożyło się w okresie objętym kontrolą na sprawozdawczość finansową Zarządu oraz na skonsolidowany bilans jst.

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym obszarze, w jednostce prawidłowo nadano numer JNI wszystkim obiektom mostowym, założono i prowadzono książki obiektu mostowego oraz sporządzono ich wykaz. Jako działania nieprawidłowe NIK uznała m.in.: nienadanie wszystkim przepustom, o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm, będącym w zarządzie ZDP numeru ewidencyjnego oraz niesporządzenie wykazu tych przepustów. Negatywnie oceniono nieuwjęcie w księgach rachunkowych 10 obiektów inżynierskich. Nieprawidłowość ta skutkowałą nierzetelnym obrazem stanu aktywów Zarządu, co też przełożyło się w okresie objętym kontrolą na sprawozdawczość finansową Zarządu oraz na skonsolidowany bilans Powiatu.

²³ Na drodze 2135C (kilometrą 0+381) Ruże, na drodze 2129C (0+875) Sitno, na drodze 2102C (2+810) Wielkie Rychnowo, na drodze 2124C (0+580) Ruziec, na drodze 2124C (8+683,5) Rudaw, na drodze 2116C (4+973) Radziki.

²⁴ Na drodze 2126C (kilometrą 2+930) Rembiocha, na drodze 2115C (9+587) Lisak, na drodze 2115C (9+610) Lisak, na drodze 2108C (8+609) Leśno.

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.

²⁶ Protokołem zdawczo odbiorczym z 13 stycznia 1999 r. Pełnomocnik ds. przekształceń reprezentowany przez Zarząd Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego przekazał Pełnomocnikowi ds. tworzenia Powiatowego Zarządu Dróg w Golubiu-Dobrzyniu, dokumentację i aktywa trwałe m.in.: obiekty mostowe i przepusty (załącznik nr 2.1 i 2.2 oraz 2a/1 i 2a/2). Z niniejszego dokumentu wynikało że Zarząd posiadał wiedzę o istniejących aktywach.

²⁷ Ostatnia inwentaryzacja w drodze spisu z natury miała miejsce na koniec 2021 r.

OBSZAR

2. Planowanie i zapewnienie środków finansowych na budowę, przebudowę, remonty oraz utrzymanie i ochronę drogowych obiektów inżynierskich.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą ZDP nie posiadał opracowanego i zatwierdzonego projektu planu rozwoju sieci drogowej²⁸.

(akta kontroli str. 254)

2.2. ZDP nie opracowywał odrębnych projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Wydatki przewidziane na utrzymanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich ujmowane były corocznie w projektach planów finansowych ZDP. W okresie objętym kontrolą na zakup materiałów i wyposażenia w tym m.in. na utrzymanie dróg i obiektów inżynierskich²⁹ oraz na wydatki na zakupy inwestycyjne³⁰ Dyrektor ZDP wnioskował łącznie odpowiednio o 5 834,7 tys. zł i 360,0 tys. zł. W zatwierdzonych przez Radę Powiatu Golubsko-Dobrzyńską planach wydatków na ww. okres nie uwzględniono żadnej kwoty przeznaczonej na wydatki na zakupy inwestycyjne ZDP, natomiast na zadania związane z zakupem materiałów i wyposażenia zatwierdzono 2 100,0 tys. zł. Starosta podał m.in., że nieujęcie w planach finansowych ZDP na lata 2020, 2021 i 2022 kwot na zakupy inwestycyjne w wysokości wnioskowanej przez ZDP wynika z niedoboru budżetu powiatu golubsko-dobrzyńskiego w fazie przygotowania jego projektu przez Zarząd Powiatu. Na etapie realizacji budżetu Powiatu dokonano zmian w poszczególnych latach budżetowych w planach finansowych ZDP, co pozwoliło na realizację wydatków inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 34-36, 254-275)

2.3. W latach 2020-2021 zaplanowane wydatki na bieżące utrzymanie drogowych obiektów inżynierskich oraz procent ich wykonania kształtowały się następująco: 26,0 tys. zł (100,4%) w 2020 r. oraz 30,0 tys. zł (99,0%) w 2021 r. W ww. okresie zaplanowano również i poniesiono, wydatki na przeglądy okresowe oceny stanu technicznego obiektów, które łącznie wyniosły 23,0 tys. zł. Dyrektor ZDP podał m.in., że na tworzenie planu finansowego miało wpływ bardzo wiele wskaźników, a najważniejszym była wnikliwa analiza stanu technicznego mienia będącego w trwałym zarządzie ZDP. Plan finansowy jednostki zawierał wykaz prac niezbędnych do wykonania w planowanym roku jak również propozycje zakupów i modernizacji mienia. Wykonanie zatwierdzonego planu na bieżąco było monitorowane a gdy zaistniała sytuacja, że w danym paragrafie nastąpiło wcześniejsze wykonanie z przyczyn np. wzrostu cen materiałów występowało do Zarządu Powiatu o dodatkowe środki na określony paragraf.

W okresie objętym kontrolą nie zaplanowano wydatków na budowę, przebudowę lub remont drogowych obiektów inżynierskich w ciągu dróg powiatowych, co zostało szerzej opisane w obszarze czwartym wystąpienia.

(akta kontroli str. 30-32, 276-280)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

²⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁹ W tym m.in. zakup: mieszanki mineralno asfaltowej, kruszywa wapiennego, materiałów do przebudowy przepustów, znaków i tablic drogowych, piasku i soli drogowej, grysów bazaltowych, emulsji drogowej, cementu.

³⁰ W tym na zakup: kosiarki bijakowej, samochodu ciężarowego, pługu śnieżnego, samochodu osobowo-dostawczego.

W Zarządzie nie opracowano projektu planu rozwoju sieci drogowej, czym naruszono art. 20 pkt 1 u.d.p. Zgodnie z ww. przepisem do zarządcy drogi należy w szczególności: opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 254)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że uczestniczył wspólnie z wydziałem techniczno-inwestycyjnym Starostwa Powiatowego w Golubiu Dobrzyniu w tworzeniu „Strategii Obszaru Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Powiatu Golubsko Dobrzyńskiego” oraz „Programu Rozwoju Powiatu Golubsko Dobrzyńskiego na lata 2021 – 2030”, które to strategie zawierają w perspektywie długoletniej kierunki rozwoju sieci drogowej związane z poprawą infrastruktury technicznej i bezpieczeństwa, a także corocznie uczestniczy: przy składaniu wniosków budżetowych powiatu golubsko-dobrzyńskiego, w tworzeniu raportu o stanie Powiatu, jak również w obradach komisji Ochrony Środowiska, Rolnictwa, Infrastruktury i Rozwoju która tworzy ranking dróg powiatowych do modernizacji i ustala kolejność ich realizacji.

(akta kontroli str. 276-280)

NIK wskazuje, że zgodnie z ww. przepisami oraz § 3 ust. 2 pkt 1 statutu Zarządu Dróg Powiatowych w Golubiu-Dobrzyniu³¹ to na ZDP spoczywał obowiązek opracowywania projektu ww. planu. Dokument ten nie może być zastąpiony przez inne obejmujące swym zakresem np. cele strategiczne Powiatu.

OCENA CZĄSTKOWA

W planach finansowych prawidłowo uwzględniono wydatki na bieżące utrzymanie obiektów mostowych i przepustów oraz na okresowe przeglądy oceny stanu technicznego obiektów. Poza ww. działaniami, w kontrolowanym okresie ZDP nie realizował remontów i przebudowy tych obiektów. Jako nieprawidłowe uznano nieopracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej.

OBSZAR

3. Przeprowadzanie okresowych kontroli obiektów inżynierskich

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą, dla wszystkich drogowych obiektów inżynierskich³² będących w zarządzie ZDP, przeprowadzano przeglądy okresowe, wykonywane co najmniej raz w roku, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz kontrole pięcioletnie. Badaniem prawidłowości przeprowadzania ww. przeglądów objęto wszystkie obiekty mostowe i przepusty. Analiza wykazała, że:

- przeglądy realizowane były przez podmiot zewnętrzny, a osoba je wykonująca posiadała wymagane uprawnienia budowlane³³;
- protokoły zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 62a ust. 2 Prawa budowlanego, za wyjątkiem zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli³⁴;

³¹ Załącznik do Uchwały Rady Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego nr XV/71/2015 z 31 lipca 2015 r.

³² Tj. sześciu obiektów mostowych i czterech przepustów o świetle równym lub większym niż 150 cm.

³³ W specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej budowy dróg, mostów, nawierzchni lotniskowych.

³⁴ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

- w protokołach ujęto m.in. punktową ocenę wszystkich elementów obiektu oraz ocenę średnią całego obiektu. Rodzaj uszkodzenia elementu opisywany był za pomocą kodu.

(akta kontroli str. 57)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Jako nierzetelne uznano nieweryfikowanie przez ZDP protokołów z kontroli okresowych (rocznych, pięcioletnich) otrzymywanych od podmiotu zewnętrznego, które nie zawierały zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli, wymaganych art. 62a ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 57-213)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że usterki i wymagane prace wynikające z protokołów kontroli okresowej rocznej i pięcioletniej analizowane są przez dyrektora a następnie wprowadzane do harmonogramu prac jednostki oraz usuwane w miarę możliwości technicznofinansowych przez brygadę patrolowo-remontową ZDP w ramach bieżącego utrzymania dróg. Wszystkie informacje odnośnie prac ekip patrolowo-remontowych, zapisywane są sukcesywnie w kartach pracy prowadzonych codziennie przez drogomistrza w ZDP w Golubiu Dobrzyniu.

(akta kontroli str. 276-280)

NIK zauważa, że ZDP powinien dokonywać weryfikacji protokołu z kontroli okresowej pod względem spełnienia wymagań określonych w art. 62a ust. 2 Prawa budowlanego. Stanowi to także dowód prawidłowego przeprowadzenia kontroli okresowych (rocznych, pięcioletnich) przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą terminowo przeprowadzono okresowe przeglądy drogowych obiektów inżynierskich. Osoby je dokonujące posiadały wymagane uprawnienia budowlane. Jako nieprawidłowe uznano brak weryfikacji ww. protokołów w zakresie ich zawartości, o której mowa w art. 62a ust. 2 Prawa budowlanego.

OBSZAR

4. Utrzymanie w należyтым stanie technicznym i ochrona obiektów inżynierskich

Opis stanu
faktycznego

4.1. Według stanu na 24 czerwca 2022 r. na terenie powiatu golubsko-dobrzyńskiego znajdowało się łącznie 10 obiektów inżynierskich³⁵: sześć obiektów mostowych (z czego pięć o konstrukcji żelbetowej i jeden z betonu sprężonego) oraz cztery przepusty (z czego trzy z blachy karbowanej i jeden z blachy falistej). W latach 2020-2021 średnia ważona oceny stanu technicznego była stała i wynosiła:

- dla obiektów mostowych o konstrukcji żelbetowej - 4,74;
- dla mostu z betonu sprężonego - 3,3;
- dla przepustów - 5;

W wyniku przeprowadzonych w 2021 r. kontroli rocznych, wydano następujące oceny: dwukrotnie³⁶ „5” (stan odpowiedni), w trzech³⁷ przypadkach „4,3 do 4,9” (zadawalający) i w jednym³⁸ przypadku „3,3” (stan niepokojący). Takie same oceny wydano podczas kontroli pięcioletnich w 2020 r. W żadnym przypadku nie

³⁵ Dla których wymagane było prowadzenie odrębnej ewidencji i dokonywanie okresowych przeglądów oceny stanu technicznego.

³⁶ JNI: 1016500 oraz 1016497.

³⁷ JNI: 1016499 ocena 4,9; 1016591 ocena 4,5; 1016498 ocena 4,3.

³⁸ JNI 1016495.

stwierdzono stanu: niedostatecznego, przedawaryjnego i awaryjnego. W przypadku wszystkich przepustów, dla ww. okresu, ich stan techniczny oceniono jako odpowiedni. Na terenie powiatu nie występowały nienormatywne drogowe obiekty inżynierskie. Podczas kontroli okresowych stanu technicznego w 2020 i 2021 r. w żadnym z protokołów nie wskazano, że obiekty mostowe lub przepusty posiadają parametry niższe niż droga, na której się znajdują i tym samym są mostami nienormatywnymi, wymagającymi wprowadzenia zmian w organizacji ruchu. Na podstawie oględzin³⁹ stwierdzono m.in., że ocena średnia stanu technicznego obiektów znajdująca się w protokołach z okresowych przeglądów z 2021 r. nie odbiegała w sposób znaczący od oceny ustalonej w wyniku oględzin przeprowadzonych z udziałem powołanego przez kontrolera NIK specjalisty⁴⁰. Rozbieżności pomiędzy punktacją wyniosły od 0,07 do 0,3. W jednym⁴¹ przypadku ocena specjalisty była zgodna z oceną w protokole z przeglądu okresowego. Na żadnym z obiektów nie wystąpiły uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu ruchu publicznego oraz zagrażające katastrofą budowlaną.

(akta kontroli str. 28, 254, 387-483)

4.2. W okresie objętym kontrolą nie zaplanowano wydatków na budowę, przebudowę lub remont drogowych obiektów inżynierskich w ciągu dróg powiatowych. Starosta podał, że powyższe wynika z faktu, że przeglądy bieżące, roczne i pięcioletnie wykonywane na obiektach nie wskazywały konieczności przeprowadzenia prac remontowych w trybie pilnym i dopuszczały możliwość korzystania z obiektów mostowych. Ponadto powiat golubsko-dobrzyński nie dysponował środkami finansowymi, które mógłby przeznaczyć na budowę, przebudowę i remonty ww. obiektów. Dyrektor ZDP podał, że Zarząd wykonywał obowiązki zarządcy dróg powiatowych na obiektach mostowych polegające na: monitorowaniu, zapobieganiu, bieżącym utrzymaniu, wykonywaniu przeglądów i w tym zakresie środki finansowe zaplanowane były wystarczające. Analiza protokołów z przeglądów okresowych i księzek obiektu wykazała, że stwierdzone podczas kontroli rocznych i pięcioletnich, oceny stanu technicznego obiektów mostowych, zalecenia w większości zostały zrealizowane siłami własnymi ZDP i dotyczyły one m.in.: uzupełnienia ubytków w nawierzchni oraz ubytków betonu, koszenia trawy i chwastów, oczyszczenia nawierzchni, wykonania zabezpieczenia antykorozyjnego i naprawy poręczy lub balustrad, uzupełniania lub wymiany płyt ażurowych w przestrzeni podmostowej, czyszczenia przyczółków. W przypadku jednego obiektu mostowego⁴², stwierdzony podczas przeglądów następujący zakres prac nie został wykonany⁴³: wymiana izolacji pomostu, łożysk, urządzeń dylatacyjnych, konstrukcji oporowych wykonanych z drewna, nawierzchni jezdni, uzupełnienie betonu w dźwigarach. Dyrektor ZDP podał, że w obecnym roku budżetowym powiat golubsko-dobrzyński nie posiadał wystarczających środków finansowych na wykonanie remontu ww. obiektu. Ponadto wraz z działem inwestycyjnym Starostwa Powiatowego w Golubiu Dobrzyniu monitorowano możliwości uzyskania dofinansowania na remont w/w obiektu inżynierskiego. Starosta podał, że był on informowany o stanie technicznym ww.

³⁹ Przeprowadzonych 14 czerwca 2022 r.

⁴⁰ Most miejscowość Ruże JNI nr 1016500 - ocena średnia obiektu 4,7; most miejscowość Sitno JNI nr 1016499 - ocena średnia obiektu 4,83; most miejscowość Wielkie Rychnowo JNI nr 1016591 ocena średnia obiektu - 4,7; most miejscowość Ruziec JNI nr 1016497 ocena średnia obiektu- 4,5; most miejscowość Rudaw JNI nr 1016498 ocena średnia obiektu - 4,5; most miejscowość Radziki JNI nr 1016495 ocena średnia obiektu - 3; przepust miejscowość Rembiocha ocena średnia obiektu - 5; przepust miejscowość Lisak ocena średnia obiektu - 4,8; przepust miejscowość Lisak średnia ocena stanu technicznego - 4,9; przepust miejscowość Lešno ocena średnia obiektu - 4,71.

⁴¹ Przepust w miejscowości Rembiocha.

⁴² Most w miejscowości Radziki (rzeka Drwęca) JNI 01016495, średnia ocena stanu technicznego 3,3.

⁴³ Co potwierdziły również przeprowadzone 14 czerwca 2022 r. oględziny z udziałem powołanego przez NIK specjalisty.

mostu, jednakże z wykonanych przeglądów przez uprawnioną osobę wynikało, że nie zachodziła konieczność podjęcia natychmiastowych działań, a z uwagi na brak środków finansowych Zarząd Powiatu nie mógł przyjąć zadania do realizacji. W przypadku pozyskania środków zewnętrznych podjęte zostaną działania mające na celu przeprowadzenie remontu przedmiotowego mostu.

(akta kontroli str. 30-33, 34-36, 57-83, 276- 280)

4.3. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła sytuacja, w której wyniku przeglądu stanu technicznego obiektów mostowych, zostały sformułowane wnioski organizacyjne lub podjęte decyzje administracyjne wprowadzające zmiany w organizacji ruchu na obiektach inżynierskich.

(akta kontroli str. 57)

4.4. W 2018 r. wszystkie drogowe obiekty inżynierskie będące w zarządzie ZDP były przedmiotem kontroli Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Golubiu-Dobrzyniu. Stwierdzono, m.in. że obiekty są użytkowane zgodnie z ich przeznaczeniem. Nie wydano zaleceń i wniosków pokontrolnych.

(akta kontroli str. 37-56)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą prawidłowo realizowano roboty związane z bieżącym utrzymaniem obiektów mostowych i przepustów. Poza ww. działaniami, ZDP nie przeprowadzał remontów i przebudowy tych obiektów, pomimo zdiagnozowania potrzeb w tym zakresie (w przypadku jednego z mostów), co było związane z brakiem środków finansowych w budżecie powiatu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi
Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

1. Nadanie numeru ewidencyjnego wszystkim przepustom.
2. Podjęcie działań zapewniających przekazywanie rzetelnych informacji o sieci dróg.
3. Udostępnienie zarządcy dróg wojewódzkich map techniczno-eksploatacyjnych.
4. Dokonanie wyceny drogowych obiektów inżynierskich i ujęcie ich w księgach rachunkowych.
5. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej.
6. Podjęcie działań zapewniających prawidłowe sporządzanie przez podmioty zewnętrzne protokołów z przeglądów okresowych oceny stanu technicznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Bydgoszcz, 18 lipca 2022 r.

Kontroler
(-) Robert Elwertowski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) dr Tomasz Sobecki