



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.008.02.2022

Marek Ryłowicz
Wójt Gminy Golub-Dobrzyń
Plac 1000-lecia 25
87-400 Golub-Dobrzyń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Golubiu-Dobrzyniu, Plac 1000-lecia 25, 87-400 Golub-Dobrzyń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Ryłowicz, Wójt Gminy Golub-Dobrzyń wybrany 21 października 2018 r. ² , poprzednio 16 listopada 2014 r. oraz 21 listopada 2010 r.
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 należyłym stanie technicznym i ochrona obiektów inżynierskich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli będą miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Maciejski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/71/2022 z 19 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt” lub „zarządca dróg”.

³ Czynności kontrolne zakończono 12 lipca 2022 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania zarządcy dróg gminnych na terenie Gminy Golub-Dobrzyń⁶, którym jest Wójt, w zakresie utrzymania i ochrony obiektów inżynierskich w latach 2020-2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W badanym okresie Wójt nie zapewnił należytego stanu technicznego i estetycznego oraz bezpiecznego użytkowania obiektów inżynierskich. Dopuszczono do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektów. Niedostateczna ocena stanu technicznego przepustów i obiektów mostowych, dokonana w ramach okresowych kontroli, wskazywała na to, że wykazane uszkodzenia obniżają przydatność użytkową, ale są możliwe do naprawy. Przez kolejne lata nie dokonywano tych napraw. Podjęte przedsięwzięcia ograniczały się jedynie do realizacji prac o charakterze interwencyjnym, tak jak w przypadku remontu mostu w Konstancjewie, który remontowano dopiero po wyłączeniu go przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁷ z użytkowania. Ograniczenie prac remontowych tłumaczono brakiem środków finansowych, pomimo, że w latach 2020-2021 na drogi wydatkowano 7 997,9 tys. zł, a kluczowym czynnikiem doboru inwestycji nie był stan techniczny obiektów inżynierskich. Za wyjątkiem jednego przypadku⁸ wywiązywano się z obowiązków wynikających z przepisów Prawa budowlanego⁹ w zakresie przeprowadzania kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich) obiektów inżynierskich.

Kontrola wykazała liczne nieprawidłowości w zakresie obowiązków ewidencyjnych, sprawozdawczych i planistycznych, tj.:

- nie prowadzono wykazu obiektów mostowych, dziennika objazdu dróg i książki drogi dla dróg gminnych¹⁰;
- dopiero w trakcie kontroli NIK założono książki obiektów mostowych;
- obiekty mostowe nie posiadały jednolitych numerów inwentarzowych, a przepusty numerów ewidencyjnych;
- nie wywiązano się z obowiązku raportowania do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad¹¹ o sieci dróg,
- nie opracowano projektu planów rozwoju sieci drogowej.

Ponadto, jako nierzetelne, uznano nieweryfikowanie przez pracowników Urzędu protokołów z kontroli okresowych rocznych mostów i dróg otrzymywanych od podmiotu zewnętrznego, które nie zawierały zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli oraz terminu wykonania czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

W 2020 r. remontując most w Konstancjewie wprowadzono organizację ruchu, o której zatwierdzenie nie wystąpiono do zarządzającego ruchem (Starosta Golubsko-Dobrzyński). Ponadto, obiektu mostowego nad rzeką Ruziec w miejscowości Zaręba nie ujęto w ewidencji księgowej. Powyższy stan skutkował w ewidencji księgowo-rachunkowej nierzetelnym obrazem stanu aktywów Gminy, co przekładało się na sprawozdawczość finansową i statystyczną za poszczególne lata 2020-2021.

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

⁶ Dalej: „Gmina”.

⁷ Dalej: „PINB”.

⁸ W 2021 r. użytkowany most w Konstancjewie nie został poddany okresowej rocznej kontroli.

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.); dalej: „Prawo budowlane”.

¹⁰ Analizą objęto wybrane drogi 110215C, 110233C, 110257C, 110256C, 110232C, na których znajdowało się siedem przepustów.

¹¹ Dalej: „GDDKiA”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ewidencjonowanie drogowych obiektów inżynierskich

Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie Gminy znajdowały się trzy obiekty mostowe:

- nad rzeką Ruziec w miejscowości Sokołowskie Rumunki;
- nad rzeką Ruziec w miejscowości Zaręba (kładka pieszo-jezdna);
- nad rzeką Drwęca w miejscowości Konstancjewo.

Na terenie Gminy znajdowało się 40 przepustów, wszystkie o świetle otworu mniejszym niż 150 cm.

W badanym okresie prowadzono dla mostów książki obiektów budowlanych. W trakcie kontroli NIK w Urzędzie założono książki obiektów mostowych, stosownie do wzoru nr 1 załącznika nr 4 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 tunelom¹³. Nie prowadzono dokumentu ewidencyjnego w postaci wykazu obiektów mostowych, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji.

Informacje na temat występowania przepustów znajdowały się w książce obiektu budowlanego założonej dla danej drogi gminnej. W Urzędzie nie prowadzono książki drogi i dziennika objazdu dróg.

Szczegółowe ustalenia podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 49, 51, 101-104, 560)

1.2. Obiekty mostowe na drogach publicznych nie posiadały jednolitych numerów inwentarzowych (JNI). Nie nadano przepustom numerów ewidencyjnych.

Ustalono, że wskutek niedopełnienia obowiązków związanych z nadaniem JNI nie występowały negatywne następstwa dla Gminy.

Szczegółowe ustalenia podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 51, 99, 102, 104, 560)

1.3. Za 2019 r., 2020 r., 2021 r. nie przekazano do GDDKiA informacji o sieci dróg w Gminie, wymaganych przepisami 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 promach¹⁴. Szczegółowe ustalenia podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 102, 104)

1.4. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono¹⁵ Referat Techniczno-Inwestycyjny i Gospodarki Przestrzennej¹⁶, do którego obowiązków należało m.in.:

- załatwianie spraw formalno-prawnych związanych z przygotowaniem, realizacją i oddaniem do użytku inwestycji oraz remontów dotyczących dróg gminnych;
- prowadzenie ewidencji dróg gminnych i obiektów infrastruktury drogowej;

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Dz.U. Nr 67, poz. 582; dalej: „rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji”.

¹⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 583; dalej: „rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji”.

¹⁵ § 28 ust. 1 załącznika nr 1 do zarządzenia Wójta Gminy Golub-Dobrzyń nr 91/2019 z 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Golub-Dobrzyń, § 29 ust. 1 zarządzenia Wójta nr 61/2020 z 1 września 2020 r. (zmiana zarządzeniem nr 1a/2022 z 3 stycznia 2022 r.).

¹⁶ Dalej: „TI”.

- administrowanie drogami gminnymi;
- prowadzenie okresowej kontroli stanu dróg gminnych i obiektów infrastruktury drogowej (w tym mostów) oraz ocena ich oznakowania;
- wykonywanie zadań związanych z organizacją ruchu drogowego, opiniowanie stałej i czasowej organizacji ruchu drogowego w zakresie dróg gminnych.

Zadania w zakresie zarządzania obiektami inżynierskimi przypisano kierownikowi TI, zatrudnionemu w Urzędzie od 1 listopada 1991 r.¹⁷ Pracownik pełniący obowiązki kierownika TI posiadał wykształcenie średnie techniczne w zakresie mechanizacji rolnictwa.

(akta kontroli str. 8-10, 425-471)

1.5. Przepusty o świetle otworu mniejszym niż 150 cm stanowiły część drogi i były ujmowane w ewidencji księgowej dróg. Dla dwóch spośród trzech obiektów mostowych sporządzono kartę inwentarzową i ujęto je w księdze inwentarzowej. Szczegółowe ustalenia podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 14-39, 472)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencja, o której mowa w art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸, prowadzona przez zarządcę dróg, nie zawierała dokumentów wymaganych w § 9 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 6 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji, tj.:

- książki drogi dla dróg gminnych (analizą objęto wybrane drogi 110215C, 110233C, 110257C, 110256C, 110232C);
- dziennika objazdu dróg¹⁹;
- książki obiektów mostowych. Dopiero w trakcie kontroli NIK dla trzech obiektów mostowych (dwa mosty i kładka) znajdujących się na terenie Gminy założono książkę obiektu mostowego;
- wykazu obiektów mostowych. Wzór takiego wykazu zawarto w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji.

(akta kontroli str. 112-284, 100-104, 352-424, 473)

2. Obiekty mostowe (dwa mosty) znajdujące się na terenie Gminy nie posiadały jednolitych numerów inwentarzowych (JNI), ponieważ zarządca dróg nie wystąpił do GDDKiA o ich nadanie, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji. Dopiero w trakcie kontroli NIK dokonano odpowiednich zgłoszeń.

(akta kontroli str. 239, 247, 258, 354, 473)

3. Zarządca dróg nie dopełnił obowiązku ustalenia przepustom numerów ewidencyjnych, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji.

(akta kontroli str. 559-560)

¹⁷ Na stanowisku pełniącego obowiązki kierownika Referatu Techniczno-Inwestycyjny i Gospodarki Przestrzennej Urzędu pracował od 1 stycznia 2015 r.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 1376, ze zm., dalej: „u.d.p.”.

¹⁹ Zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi.

4. W latach 2019-2021 nie wywiązano się z obowiązku raportowania do GDDKiA informacji o sieci dróg publicznych, co stanowiło naruszenie § 2 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji.

Odnosząc się do powyższych nieprawidłowości (pkt 1-4) Wójt podał, że nieprawidłowości ewidencyjne obiektów mostowych i dróg oraz brak raportowania do GDDKiA wynikały z nieumyślnego niedopełnienia obowiązku oraz braku wiedzy w tym zakresie.

(akta kontroli str. 102, 104, 559-560)

5. W jednym przypadku nie ujęto w ewidencji księgowej składnika majątkowego (obiekt mostowy nad rzeką Ruziec w miejscowości Zaręba). Stanowiło to naruszenie art. 4, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁰. Art. 4 tej ustawy wskazuje, że jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy m.in. wynika obowiązek rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, tj. w taki sposób, aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty.

Dla obiektu mostowego (kładka pieszo-jezdna) w miejscowości Zaręba prowadzono w Urzędzie książkę obiektu budowlanego, a następnie książkę obiektu mostowego oraz przeprowadzano corocznie przeglądy budowlane. Właścicielem działek nr 205 i 264, tj. drogi wewnętrznej prowadzącej do kładki pieszo-jezdnej, zgodnie z działem II KW Nr TO1G/00016224/9 (stan na 19 maja 2022 r.) jest Gmina, tzn. jest podmiotem zarządzający drogą wewnętrzną.

Inwentaryzację ze spisu z natury m.in. rzeczowych aktywów trwałych Gminy przeprowadzono za 2021 r. i nie ujęto w niej kładki pieszo-jezdnej położonej w miejscowości Zaręba.

W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie nadzoru nad prowadzeniem rachunkowości zgodnie z obowiązującymi przepisami przydzielone zostały w Regulaminie Organizacyjnym do Skarbnika Gminy²¹, który pełnił funkcję głównego księgowego budżetu Gminy.

(akta kontroli str. 11-39, 177-238, 425-472)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że:

- w ewidencji środków trwałych Urzędu Gminy nie znajduje się obiekt inżynierski – *kładka pieszo-jezdna w miejscowości Zaręba*;
- w posiadanej dokumentacji księgowej, nie znajdują się faktury, rachunki, noty księgowe oraz protokoły odbioru, które dotyczą opisanego obiektu inżynierskiego.;
- jedyny dokument jaki posiada referat finansowy, w którym występuje nazwa mogąca sugerować tożsamość z obiektem wskazanym w zapytaniu to faktura z 9 maja 2022 r., która w dniu 30 maja 2022 r. wpłynęła do księgowości. W treści faktury widnieje następujący zapis *przeгляд kładki pieszo-jezdnej w miejscowości Zaręba*;
- według danych księgowych – tj. ewidencji środków trwałych taki obiekt nie istnieje,

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

²¹ § 17 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy, wprowadzonego zarządzeniem nr 91/2019 Wójta Gminy Golub-Dobrzyń z dnia 31 grudnia 2019 r., § 17 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy, wprowadzonego zarządzeniem nr 61/2020 Wójta Gminy Golub-Dobrzyń z dnia 1 września 2020 r. (zmieniony zarządzeniem nr 1a/2022 Wójta Gminy Golub-Dobrzyń z dnia 3 stycznia 2022 r.).

- ewidencja księgowo-rachunkowa prowadzona jest prawidłowo i rzetelnie na podstawie wpływającej dokumentacji, która jest bieżąco ewidencjonowana.

(akta kontroli str. 108-111)

NIK zauważa, że przeprowadzana cyklicznie inwentaryzacja ze spisu z natury (ostatnia w 2021 r.) powinna ustalić rzeczywisty stan składników majątkowych. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą w ewidencji księgowo-rachunkowej nierzetelnym obrazem stanu aktywów Gminy, co też przełożyło się na sprawozdawczość finansową i statystyczną za poszczególne lata 2020-2021.

(akta kontroli str. 177-238)

OCENA CZĄSTKOWA

Izba negatywnie ocenia realizację w Urzędzie obowiązków ewidencyjnych, sprawozdawczych i planistycznych, a mianowicie: nieprowadzenie dziennika objazdu dróg i książki drogi dla wybranych dróg gminnych, brak wykazu obiektów mostowych, niewywiązanie się z obowiązku raportowania do GDDKiA o sieci dróg, nieustalenie dla przepustów numerów ewidencyjnych. Dopiero w trakcie kontroli NIK założono książki obiektów mostowych i wystąpiono o nadanie jednolitych numerów inwentarzowych. W ewidencji środków trwałych Gminy nie ujęto kładki pieszko-jezdnej w miejscowości Zaręba.

OBSZAR

2. Planowanie i zapewnienie środków finansowych na utrzymanie i ochronę drogowych obiektów inżynierskich

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarządca dróg nie posiadał opracowanego i zatwierzonego planu rozwoju sieci dróg, wymaganego art. 20 pkt 1 u.d.p.

Szczegółowe ustalenia podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 102, 104, 473)

2.2. Zarządca dróg na 2021 r. i na 2022 r. nie planował finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich. Na rok 2020 zaplanowano remont I etapu mostu drogowego w Konstancjewie i opracowano stosownie do art. 20 pkt 2 u.d.p. plan finansowy. Wydatkowano kwotę 46,0 tys. zł, tj. 100% planowanych. Zaplanowane środki finansowe zapewniały realizację niezbędnej naprawy mostu, wymaganej do jego otwarcia w ramach I etapu robót.

W latach 2020-2022 (31 maja) zaplanowane i wydatkowane środki na remont dróg gminnych przedstawiały się następująco:

- w 2020 r. na zaplanowane 2 530,0 tys. zł wydatkowano 2 417,0 tys. zł, tj. 95,5% planu,
- w 2021 r. na zaplanowane 5 746,0 tys. zł wydatkowano 5 580,9 tys. zł, tj. 97,1 % planu,
- do 31 maja 2020 r. z zaplanowanej kwoty 8 310,0 tys. zł wydatkowano 242,9 tys. zł, tj. 2,9% planu.

W planach finansowych Gminy nie uwzględniano rzeczywistych potrzeb wynikających ze złego stanu technicznego obiektów inżynierskich, stwierdzonych w toku przeglądów okresowych, co tłumaczono brakiem środków budżetowych.

W ocenie Urzędu, na realizację koniecznych napraw wynikających z kontroli okresowej mostów i analizowanych siedmiu przepustów potrzebne są następujące środki finansowe:

- 250,0 tys. zł na remont mostów,
- 150,0 tys. zł na remont przepustów.

Szczegółowe ustalenia podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” do obszaru II i IV.

(akta kontroli str. 88, 474, 559-560)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Jako nierzetelny należy uznać dobór do remontów obiektów inżynierskich, który nie następował w oparciu o rzeczywiste potrzeby wynikające ze złego stanu technicznego obiektów inżynierskich, stwierdzone w toku przeglądów okresowych.

Naprawiając drogi i posiadając środki na remont dróg (w 2020 r. wydatkowano 2 417,0 tys. zł, w 2021 r. wydatkowano 5 580,9 tys. zł, na 2022 r. zaplanowano 8 310,0 tys. zł) kluczowym czynnikiem doboru tych robót nie był zły stan techniczny obiektów inżynierskich.

Wójt podał, że dobierano inwestycje na wniosek mieszkańców i remontowano drogi poprawiając warunki na nich i podnosząc poziom życia mieszkańców Gminy.

Zdaniem Izby zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego powinno być priorytetowym czynnikiem doboru inwestycji.

(akta kontroli str. 474, 559-560)

2. W Gminie nie opracowywano projektu planów rozwoju sieci drogowej, co stanowiło naruszenie art. 20 pkt 1 u.d.p., zgodnie z którym obowiązek w tym zakresie należy do zarządcy drogi.

W trakcie kontroli NIK przedłożono wykaz dróg gminnych zawierający planowane i zrealizowane roboty oraz wydatkowane środki finansowe. Wójt podał, że wykaz ten będzie stanowił informację do opracowania planu rozwoju sieci dróg na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 40-48, 102, 104, 473)

OCENA CZĄSTKOWA

Izba negatywnie ocenia nieuwzględnienie w planach finansowych Gminy rzeczywistych potrzeb wynikających ze złego stanu technicznego obiektów inżynierskich stwierdzonego w toku przeglądów okresowych. Środki zaplanowane w 2020 r. miały jedynie zabezpieczyć wykonanie niezbędnych robót na moście w Konstancjewie w celu jego oddania do użytkowania. Ponadto nie dopełniono obowiązku opracowania projektu planów rozwoju sieci drogowej.

OBSZAR

3. Kontrole obiektów inżynierskich

Opis stanu
faktycznego

3.1. W badanym okresie zlecano kontrolę okresową roczną a w 2018 r. pięcioletnią obiektów mostowych oraz dróg, których jednym z elementów były przepusty o świetle otworu mniejszym niż 150 cm. W jednym przypadku w 2021 r. nie przeprowadzono kontroli mostu w Konstancjewie.

Kontrole zostały przeprowadzone przez uprawnione osoby reprezentujące zleceniobiorcę. W protokołach z kontroli okresowych odniesiono się do wszystkich elementów obiektów mostowych, z tym, że nie zawierały one zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli oraz terminu wykonania czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Kompletność tych protokołów nie była weryfikowana przez zarządcę drogi.

Szczegółowe ustalenia podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pkt 2).

(akta kontroli str. 112-176, 285-364, 367-424)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2021 r. użytkowany most w Konstancjewie nie został poddany okresowej rocznej kontroli stosownie do art. 20 pkt 10 u.d.p. Przepis ten stanowi, że do zarządcy drogi

należy przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 246-257, 272-364)

W powyższym zakresie Wójt podał, że nie poddano mostu okresowej kontroli stanu technicznego z uwagi na to, że remont nie został zakończony.

(akta kontroli str. 101, 103)

NIK zauważa, że 31 lipca 2020 r. zakończono I etap remontu mostu w Konstancjewie i nie ustalono terminu realizacji II etapu robót. Most oddano do użytkowania uczestnikom ruchu drogi gminnej nr 10234C, co potwierdził PINB 26 listopada 2020 r. w kontroli sprawdzającej.

(akta kontroli str. 49, 80-83)

2. Jako nierzetelne uznano nieweryfikowanie przez pracowników Urzędu protokołów z kontroli okresowych rocznych mostów (za lata 2020-2021) i dróg (za lata 2020-2022), otrzymywanych od podmiotu zewnętrznego, które nie zawierały zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli oraz terminu wykonania czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, co było wymagane w art. 62a ust. 2 pkt 9 i ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego.

Wójt podał, że protokoły zostały sporządzone przez osoby z uprawnieniami, a nieuwzględnienie wymaganych informacji wynikało z przeoczenia.

NIK zauważa, że pracownicy Urzędu powinni dokonywać weryfikacji protokołu z kontroli okresowej pod względem spełnienia wymagań określonych w art. 62a ust. 2 i ust. 3 Prawa budowlanego. Stanowi to także dowód prawidłowego przeprowadzenia kontroli okresowych przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane.

(akta kontroli str. 112-176, 367-424)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie w Urzędzie przeprowadzano roczne i pięcioletnie kontrole okresowe wynikające z przepisów prawa budowlanego. W jednym przypadku (most w Konstancjewie) nie przeprowadzono jednak okresowej kontroli drogowego obiektu inżynierskiego związanej z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Ponadto w ramach rzetelnej oceny realizacji zleconej usługi, nie zweryfikowano pełnego zakresu danych jaki powinien zawierać protokół z kontroli stanu technicznego mostów w latach 2020-2021 i dróg w latach 2020-2022.

OBSZAR

4. Utrzymanie obiektów inżynierskich oraz urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń towarzyszących tym obiektom

Opis stanu faktycznego

4.1. Zgodnie z przeglądem okresowym przeprowadzonym w 2022 r. oraz oględzinami NIK przy udziale specjalisty²², średnia ocena stanu technicznego obiektów mostowych na terenie Gminy wynosiła 3, tj. stan niepokojący. W ramach przeglądów okresowych dróg gminnych wykonanych w 2022 r. stan techniczny siedmiu

²² Oględziny przeprowadzono 20 czerwca 2022 r.

przepustów oceniono: 2 – niedostatecznie (sześć obiektów), 4 - dobrze (jeden obiekt). Stan techniczny przepustów w trakcie oględzin NIK został oceniony: 2 - niedostatecznie (dwa obiekty)²³, 3 - niepokojąco (trzy obiekty)²⁴, 4 - dobrze (dwa obiekty)²⁵.

(akta kontroli str. 118, 131, 144, 157, 169, 389, 417, 485-556)

Na drogach Gminy nie znajdowały się obiekty inżynierskie nienormatywne (ze względu na nośność lub szerokość).

(akta kontroli str. 52)

4.2. W badanym okresie spośród trzech obiektów mostowych i analizowanych siedmiu przepustów prowadzono prace remontowe przy jednym obiekcie mostowym w Konstancjewie.

Dnia 13 listopada 2018 r. pracownicy PINB przeprowadzili kontrolę utrzymania mostu przez rzekę Drwęcę w Konstancjewie. Stwierdzono, że przeprowadzono kontrole okresowe m.in. kontrolę 5-letnią stanu technicznego. Wynikało z niej, że uszkodzenia mostu zagrażają bezpieczeństwu ruchu publicznego (uszkodzenia pomostu drewnianego, barier i legarów). Kontrola stanu technicznego mostu zaleciła ograniczenie nośności mostu do 3,5 ton oraz prędkości do 20 km/h, jako warunek jego dalszej eksploatacji - do czasu zrealizowania niezbędnych robót. Kontrola PINB przeprowadzona 13 listopada 2018 r. nie potwierdziła realizacji zaleceń przez Urząd i wyłączono most z użytkowania w trybie natychmiastowym.

W związku z planowanym remontem mostu zlecono w 2018 r. opracowanie czasowej organizacji ruchu i uzyskano pozytywne opinie od Komendanta Powiatowej Policji w Golubiu-Dobrzyniu (postanowienie z 17 grudnia 2018 r.) oraz od Zarządu Dróg Powiatowych w Golubiu-Dobrzyniu (postanowienie z 4 grudnia 2018 r.). Nie wystąpiono do zarządzającego ruchem (Starosta Golubsko-Dobrzyński) o zatwierdzenie projektu organizacji ruchu na czas remontu mostu. Szczegółowe ustalenia podano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ponadto na zlecenie Urzędu w 2019 r. opracowano:

- orzeczenie techniczne dla mostu zawierające m.in. przegląd szczegółowy i ocenę nośności użytkowej mostu,
- projekt wykonawczy remontu mostu.

Remont mostu prowadzono w okresie od 5 marca do 31 lipca 2020 r.

Zgodnie z protokołem odbioru robót z 31 lipca 2020 r. zrealizowano następujący zakres prac: rozbiórka drewnianego mostu, uzupełnienie stężeń poprzecznych w przęsłach nr 1 i 4, zabezpieczenie antykorozyjne konstrukcji stalowej, konserwacja łożysk, zabezpieczenie powierzchni betonowych i montaż drewnianego pomostu i balustrad, regulacja płyty najazdowej, uzupełnienie gruntu w nasypie.

Pozostały do realizacji następujące prace: umocnienie podmytego przyczółka mostu, odtworzenie stożków nasypu przyczółka południowego, uszczelnienie połączeń drewnianego pomostu z płytami najazdowymi i montaż barier ochronnych na dojazdach do mostu.

Kontrola PINB przeprowadzona dnia 26 listopada 2020 r. potwierdziła wykonanie odbudowy drewnianej części mostu.

W 2020 r. na remont mostu w ramach I etapu wydatkowano 46,0 tys. zł.

²³ Przepust wzdłuż drogi 110233C (kilometraż 1+800) w miejscowości Tokary, przepust wzdłuż drogi 110257C (kilometraż 3+670) w miejscowości Węgiersk.

²⁴ Przepust wzdłuż drogi 110215C (kilometraż 5+620) w miejscowości Kujawa, przepust wzdłuż drogi 110257C (kilometraż 1+050) w miejscowości Plebanka, przepust wzdłuż drogi 110215C (kilometraż 0+430) w miejscowości Płachoty.

²⁵ Przepust wzdłuż drogi 110256C (kilometraż 0+970) w miejscowości Paliwodziczna, przepust wzdłuż drogi 110232C (kilometraż 1+480) w miejscowości Mokry Las.

(akta kontroli str. 56-92, 105-107, 285-351)

Pełniący obowiązki Kierownika TI podał, że:

- prace remontowe mostu nadzorował projektant a zrealizowane zostały we własnym zakresie;
- obecnie nie zaplanowano terminu realizacji II etapu prac z uwagi na wysokie koszty (ok. 200-300 tys. zł) i niemożliwość ich wykonania we własnym zakresie;
- Gmina nie posiada środków na realizację tych robót i nie występowało do instytucji zewnętrznych o ich pozyskanie.

(akta kontroli str. 105-107)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarządca dróg nie realizował obowiązków określonych w art. 61 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego tj. nie zapewnił utrzymywania wybranych obiektów budowlanych w należyтым stanie technicznym i estetycznym, dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

Z kontroli okresowych wybranych pięciu dróg²⁶ wynikało, że stan techniczny sześciu przepustów w czterech drogach był niedostateczny, a mianowicie:

- w drodze gminnej nr 110215C stan dwóch przepustów w latach 2020, 2021 i 2022 został oceniony niedostatecznie, stwierdzono uszkodzenia ich ścian i pęknięcia, a także istnienie barierek stalowych zamiast energochłonnych. Zalecono wymianę barierek na energochłonne, oczyszczenie wlotów i wylotów przepustów z zakrzaczenia;
- w drodze gminnej nr 110233C stan przepustu w latach 2021 i 2022 został oceniony niedostatecznie (w 2020 – dostatecznie, wnioskowano o montaż barier energochłonnych), stwierdzono uszkodzenia ścian i pęknięcia oraz brak barier. Zalecono wymianę i montaż barierek energochłonnych oraz odbudowanie nowych ścianek czołowych;
- w drodze gminnej nr 110257C stan dwóch przepustów w latach 2020, 2021 i 2022 został oceniony niedostatecznie, stwierdzono uszkodzenia ścian czołowych (pęknięcia) oraz istnienie barierek stalowych i betonowych zamiast energochłonnych. Zalecono wymianę barierek na energochłonne, oczyszczenie wlotów i wylotów przepustów z zakrzaczenia oraz obserwowanie pęknięć na ścianach czołowych przepustów;
- w drodze gminnej nr 110256C stan przepustu w latach 2020, 2021 i 2022 został oceniony niedostatecznie, stwierdzono zanieczyszczenia koryta, istnienie barier stalowych zamiast energochłonnych. Zalecono wymianę i montaż barierek energochłonnych oraz oczyszczenie koryta ściekowego.

Z kontroli okresowych dwóch obiektów mostowych wynikało, że w przypadku:

- mostu nad rzeką Ruziec w Sokołowskich Rumunkach w latach 2020-2022 oceniono jako niedostateczny stan techniczny takich jego elementów jak: przyczółki i konstrukcje oporowe, skrzydełka; wskazując tryb wykonania tych napraw jako pilne. Ponadto w 2022 r. oprócz ww. wymienionych oceniono niedostatecznie stan techniczny takich elementów mostu jak: nasypy i skarpy, dojazdy w obrębie skrzydeł, koryto rzeki, przestrzeń podmostowa. W protokołach z okresowych kontroli przeprowadzonych w 2020 r. i w 2021 r. podano wykaz uszkodzeń zagrażających katastrofą budowlaną, tj. przyczółek mostu lewy (od strony Węgierska) podmyty, uszkodzony. W ramach kontroli z 2022 r. zalecono

²⁶ Na drogach tych znajdowało się siedem przepustów.

poddać weryfikacji wymienione uszkodzenia przyczółka w ramach przeglądu szczegółowego.

- kładki pieszo-jezdnej przez rzekę Ruziec w miejscowości Zaręba w latach 2020-2022 oceniono jako niedostateczny stan techniczny takich jej elementów jak: balustrady, bariery ochronne, osłony, przyczółki; wskazując tryb wykonania tych napraw jako pilne. Ponadto w 2022 r. oprócz ww. wymienionych oceniono niedostatecznie stan techniczny takich elementów mostu jak: nasypy i skarpy, izolacja pomostu. W protokołach z okresowej kontroli przeprowadzonej w 2020 r. i w 2021 r. podano wykaz uszkodzeń zagrażających katastrofą budowlaną, tj. przyczółek mostu lewy (od strony Zawady) podmyty i uszkodzony. W ramach kontroli z 2022 r. zalecono poddać weryfikacji wymienione uszkodzenia przyczółka w ramach przeglądu szczegółowego.

Niedostateczna ocena stanu technicznego przepustów i obiektów mostowych, dokonana w ramach okresowych kontroli, wskazywała na to, że wykazane uszkodzenia obniżają przydatność użytkową, ale są możliwe do naprawy²⁷.

Pomimo kolejnych kontroli okresowych począwszy od 2020 r. wskazujących na niedostateczny stan techniczny przepustów na drogach oraz mostów nie zrealizowano zaleceń wynikających z kontroli okresowych, których tryb wykonania określono jako pilny. W jednym przypadku, w którym decyzją PINB zamknięto most w Konstancjewie, podjęto działania projektowe i eksperckie, a także naprawcze.

(akta kontroli str. 117-124, 130-137, 143-150, 156-162, 168-176, 378-394, 406-422)

Ogłędziny NIK z udziałem specjalisty trzech obiektów mostowych i siedmiu przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm wykazały, iż utrzymywane są w nienależyтым stanie technicznym. Średni stan techniczny obiektów mostowych został oceniony na poziomie dostatecznym, tzn. że jest to stan niepokojący i wykazuje uszkodzenia, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu bezpiecznej eksploatacji. W stosunku do wszystkich obiektów stwierdzono, że nie wykonano w pełni zaleceń z poprzedniego przeglądu okresowego.

W przypadku obiektów mostowych:

- nie podjęto działań dotyczących podmytego przyczółka mostu drogowego w Konstancjewie;
- nie wykonano zaleceń w zakresie oznakowania obiektu i przeglądu szczegółowego przyczółków oraz nie przeprowadzono prac porządkowych mostu drogowego w Sokołowskich Rumunkach;
- nie wykonano zaleceń w zakresie ograniczenia skrajni i nośności mostu, nie przeprowadzono prac porządkowych i nie zlecono ekspertyzy w zakresie nośności kładki w miejscowości Zaręba.

Odnosnie sześciu na siedem ocenianych przepustów²⁸ nie dokonano wymiany barier na energochłonne.

(akta kontroli str. 475-476, 479-557)

W przypadku dwóch przepustów stwierdzono w trakcie oględzin²⁹ bezpośrednio niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego (brak lub poważne uszkodzenie barier ochronnych przy dwóch przepustach wzdłuż drogi gminnej) i zobowiązano zarządcę drogi (Wójta) do podjęcia niezwłocznych działań zaradczych dla zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom dróg nr:

²⁷ Zdefiniowano skale i kryteria oceny elementów obiektów inżynierskich w Instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich – załącznik do zarządzenia nr 35 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 28 września 2020 r.

²⁸ Przepust wzdłuż drogi 110232C (kilometr 1+480) w miejscowości Mokry Las posiadał bariery energochłonne.

²⁹ Oględziny przeprowadzono 20 czerwca 2022 r.

- 10233C (kilometraż 1+800), w miejscowości Tokary;
- 110257C (kilometraż 3+670), w miejscowości Węgiersk.

W związku z powyższymi zagrożeniami Wójt poinformował o podjęciu działań zabezpieczających poprzez odpowiednie oznakowanie i wydzielenie strefy niebezpiecznej³⁰. Dnia 4 lipca 2022 r. kontrola PINB potwierdziła wykonanie działań zabezpieczających.

(akta kontroli str. 477-557, 561-572)

W zakresie braku realizacji zaleceń wynikających z kontroli okresowych stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów, których tryb wykonania określono jako pilne, oraz niewłaściwego utrzymania tych obiektów Wójt wyjaśnił, że:

- z uwagi na brak środków finansowych w latach 2020-2022 nie wykonywano zaleceń kontroli okresowych;
- w tej sytuacji prowadzone były przez kierownika TI obserwacje stanu technicznego przepustów oraz mostów, ich stan nie pogarszał się a natężenie ruchu było niewielkie;
- nie było bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa na drogach.

(akta kontroli str. 100-101, 103, 559-560)

NIK zauważa, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany m.in. utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego, tzn. że obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, zapewniając w szczególności spełnienie wymagań określanych jako wymagania podstawowe dotyczące: bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowania, odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami, oszczędności energii i odpowiedniej izolacyjności cieplnej przegród. Tym samym, to Wójt jako zarządca dróg gminnych, powinien podjąć - w jak najszybszym terminie - wszelkie możliwe działania, aby zapewnić bezpieczne użytkowanie obiektów budowlanych, poprzez przeprowadzenie niezbędnych remontów zmierzających do poprawy ich stanu technicznego.

2. Wójt nie wystąpił do zarządzającego ruchem (Starosta Golubsko-Dobrzyński) o zatwierdzenie projektu organizacji ruchu z 17 listopada 2018 r. na czas remontu mostu przez rzekę Drwęca w miejscowości Konstancjewo (5 marca 2020 r. do 31 lipca 2020 r.). Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³¹, który określa, że warunkiem wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Wójt podał, że pomimo dokonania wymaganych uzgodnień projektu organizacji ruchu, nieprawidłowość ta była wynikiem nieumyślnego zaniechania ze strony pracownika prowadzącego sprawę.

³⁰ W ciągu drogi gminnej nr 110233C (kilometraż 1+800) w miejscowości Tokary podjęto: oznakowanie liniami poziomymi, znaki B-33 ograniczenie prędkości do 40 km i 70 km, znaki A-12a zwężenie jezdni dwustronne, znaki D-5 pierwszeństwo na zwężonym odcinku jezdni, bariery oporowe - typu JERSEY. W ciągu drogi gminnej nr 110257C (kilometraż 3+670) w miejscowości Węgiersk podjęto: oznakowanie liniami poziomymi, znaki B-33 ograniczenie prędkości do 40 km i 70 km, znaki A-12a zwężenie jezdni dwustronne, znaki D-5 pierwszeństwo na zwężonym odcinku jezdni, bariery oporowe - typu JERSEY.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia utrzymanie obiektów mostowych i przepustów. Dopuszczono do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektów. Niedostateczna ocena stanu technicznego przepustów i obiektów mostowych, dokonana w ramach okresowych kontroli, wskazywała na to, że wykazane uszkodzenia obniżają przydatność użytkową, ale są możliwe do naprawy. Przez kolejne lata nie dokonywano tych napraw, jedynie w sytuacji, gdy PINB wyłączył most w Konstancjewie z użytkowania, gdyż zagrażało to bezpieczeństwu ruchu publicznego, roboty takie podjęto. Ponadto remontując ten most wprowadzono organizację ruchu, o której zatwierdzenie nie wystąpiono do zarządzającego ruchem.

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	Najwyższa Izba kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie utrzymania obiektów inżynierskich w należytym stanie technicznym i estetycznym.2. Ujęcie w ewidencji księgowej kładki pieszko-jezdnej położonej w miejscowości Zaręba.3. Wprowadzenie wymaganych dokumentów ewidencyjnych, tj. książki drogi, dziennika objazdu dróg, wykazu obiektów mostowych.4. Nadanie przepustom numerów ewidencyjnych.5. Składanie do GDDKiA corocznych informacji o sieci dróg gminnych.6. Opracowanie projektu planów rozwoju sieci drogowej Gminy.7. Poddanie okresowej kontroli mostu drogowego w Konstancjewie.8. Zapewnienie w ramach rzetelnej realizacji zleconej usługi, pełnego zakresu danych jaki powinien zawierać protokół z kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego.9. Dokonywanie zmian w organizacji ruchu na drodze gminnej, po zatwierdzeniu projektu organizacji ruchu przez Starostę Golubsko-Dobrzyńskiego.

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 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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, 21 lipca 2022 r.

Kontroler
(-) Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektora
(-) Tomasz Sobecki