



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.04.2022

**Pan
Ryszard Borowski
Wójt
Gminy Miączyn
22-455 Miączyn 107**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/22/024 – *Utrzymanie i ochrona obiektów inżynierskich w ciągu dróg samorządowych*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Miączyn, 22-455 Miączyn 107 (dalej: Urząd lub UG).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Borowski, Wójt Gminy Miączyn od 5 grudnia 2014 r. (dalej: Wójt).
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 kontroli okresowych kontroli obiektów inżynierskich.4. Utrzymanie w należytym stanie technicznym i ochrona obiektów inżynierskich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (do 14 lipca), 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 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/64/2022 z 21 kwietnia 2022 r. (akta kontroli, str. 1-5)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonywanie przez Urząd zadań Wójta (zarządcy dróg gminnych) dotyczących utrzymania ³ i ochrony ⁴ obiektów inżynierskich ⁵ usytuowanych w ciągu dróg gminnych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Negatywną ocenę skontrolowanej działalności uzasadniają niżej opisane ustalenia: <ol style="list-style-type: none">1. Nieprowadzenie dla sześciu odcinków dróg gminnych (w tym dwóch, w ciągu których były usytuowane drogowe obiekty inżynierskie) książek drogi, co było niezgodne z art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶ w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 i § 10 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 tunelom⁷. Pomimo tego dla tych odcinków dróg nie prowadzono książek obiektu budowlanego, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸, stanowiących

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Utrzymanie drogi/drogowych obiektów inżynierskich – wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu.

⁴ Ochrona drogi/drogowych obiektów inżynierskich – działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu.

⁵ Drogowy obiekt inżynierski – obiekt mostowy, tunel, przepust i konstrukcja oporowa.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm. (dalej: uodp).

⁷ Dz. U. Nr 67 poz. 582 (dalej: rozporządzenie MI w sprawie ewidencji dróg).

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 64 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego nie obejmuje właścicieli i zarządców dróg lub obiektów mostowych, jeżeli prowadzą książkę drogi lub książkę obiektu mostowego na podstawie przepisów o drogach publicznych, co nie miało miejsca w tych przypadkach.

2. Nierzetelne lub niezgodne z wymogami obowiązujących przepisów prowadzenie ewidencji dróg, o której mowa w art. 20 pkt 9 uodp, w szczególności:
 - prowadzenie książek dróg gminnych niezgodnie z obowiązującym wzorem, określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia MI w sprawie ewidencji dróg oraz zamieszczanie w nich, a także w wykazie przepustów, nierzetelnych danych,
 - nieaktualizowanie danych zawartych w prowadzonej ewidencji dróg, skutkujące dopuszczeniem do rozbieżności pomiędzy ewidencją, a stanem faktycznym i dokumentacją techniczną posiadaną przez Urząd, co stanowiło naruszenie dyspozycji § 16 wskazanego rozporządzenia,
 - nieprowadzenie dziennika objazdów dróg, pomimo takiego obowiązku wskazanego w § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MI w sprawie ewidencji dróg.
3. Nadawanie przepustom zlokalizowanym w ciągu dróg gminnych numerów ewidencyjnych niezgodnie z dyspozycją § 7 rozporządzenia MI w sprawie ewidencji dróg.
4. Niepoddawanie dróg gminnych kontrolom okresowym, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Prawa budowlanego, polegającym m.in. na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania, co skutkowało nieobejmowaniem tymi kontrolami również przepustów usytuowanych w ich ciągu.
5. Niesporządzanie i nieprzekazywanie w latach 2020-2021 Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad⁹ informacji o sieci gminnych dróg publicznych, co stanowiło naruszenie dyspozycji § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹⁰.
6. Niepodjęcie rzetelnych działań dla zapewnienia skutecznej realizacji zadań zarządcy drogi związanych z należytą dbałością o właściwy stan techniczny drogowych obiektów inżynierskich. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono m.in., że zły stan techniczny jednego z przepustów o świetle otworu 150 cm (w ciągu drogi nr 110734L – km 3+199) stwarzał zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu publicznego oraz brak lub utrudniony dostęp do pozostałych przepustów (dziewięciu), co przeszkadza w kontroli ich stanu technicznego i wykonywaniu prac konserwacyjnych.

⁹ Dalej: Generalny Dyrektor DKiA.

¹⁰ Dz. U. Nr 67 poz. 583 (dalej: rozporządzenie MI w sprawie sporządzania informacji o sieci dróg).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ewidencjonowanie drogowych obiektów inżynierskich

1.1. W okresie objętym kontrolą Wójt zarządzał siecią gminnych dróg publicznych w rozumieniu art. 7 uodp o łącznej długości 90,66 km (51 odcinków¹²).

W ciągu dróg gminnych, na terenie Gminy Miączyn (dalej: Gmina) znajdowały się 44 przepusty, z tego jeden o świetle otworu 150 cm, pozostałe poniżej tego rozmiaru. Na tych drogach nie było innych drogowych obiektów inżynierskich, to jest mostów, kładek, tuneli, konstrukcji oporowych.

Spośród ww. 44 przepustów 40 (90,9%) zostało ujętych w założonym w 2013 r. wykazie przepustów¹³. Fakt posiadania dodatkowych czterech przepustów nieujętych w tym wykazie został ustalony przez Urząd w trakcie kontroli NIK¹⁴.

Przeprowadzone oględziny dwóch odcinków dróg¹⁵ wykazały, że położenie i liczba istniejących tam przepustów były zgodne z ewidencją Urzędu.

Według informacji przekazanej kontrolerowi NIK przez Zastępcę Wójta, Gmina posiada również około 40 przepustów (wszystkie o świetle otworu poniżej 150 cm), znajdujących się w ciągach dróg zaliczonych do kategorii dróg wewnętrznych w rozumieniu art. 8 ust. 1 uodp.

Dla 45 spośród 51 odcinków dróg gminnych założono (we wrześniu 2013 r.) książki drogi. Nie założono ich dla sześciu odcinków, zaliczonych uchwałą nr XIV/104/20 Rady Gminy z dnia 30 września 2020 r. do kategorii dróg gminnych, w tym dla dwóch odcinków, w ciągu których zlokalizowane były dwa przepusty.

W Urzędzie nie założono i nie prowadzono książek objazdów dróg, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 oraz w § 11 rozporządzenia MI w sprawie ewidencji dróg.

Dane dotyczące 45 odcinków dróg gminnych, ujęte w książkach dróg, zawierały: nazwę odcinka drogi (litera „G” i sześciocyfrowy numer porządkowy oraz numer nadany tym odcinkom przez Zarząd Województwa Lubelskiego¹⁶), parametry techniczne, informację na temat zagospodarowania, przekrój oraz orientację (usytuowanie w terenie). Przedmiotowe informacje zawarto również w bazie danych o drogach, prowadzonej w formie elektronicznej.

(akta kontroli str. 38-102, 105-108, 163-178, 186-203)

Informacje dotyczące sieci dróg publicznych Urząd przekazał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹⁷ 31 marca 2022 r. Zostały one sporządzone na obowiązującym formularzu i zawierały dane według stanu na 31 grudnia 2021 r. Nie przekazano natomiast przedmiotowych informacji obejmujących lata 2019-2020. W informacji za 2021 r. podano, że Gmina nie posiada obiektów mostowych, tuneli i promów, w związku z tym nie wskazano żadnych wydatków dotyczących tych obiektów. W informacji wykazano dane dotyczące sieci zarządzanych dróg oraz wydatki na ich budowę i remonty.

(akta kontroli str. 29-37)

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa jest sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dalej: drogi gminne.

¹³ Wykaz obejmował wszystkie zidentyfikowane w 2013 r. przepusty, bez względu na ich wymiary.

¹⁴ Dwa przepusty znajdowały się w ciągu drogi gminnej (nr 110755L), dla której założono książkę drogi, pozostałe dwa obiekty usytuowane były w ciągu dwóch odcinków dróg (nr 116631L oraz 116632L) zaliczonych do kategorii dróg gminnych na podstawie uchwały nr XIV/104/20 Rady Gminy Miączyn z dnia 30 września 2020 r., dla których nie założono książek dróg.

¹⁵ Nr 110735L oraz nr 110763L.

¹⁶ Stosownie do art. 10 ust 6 i ust. 7 pkt 2 uodp oraz § 4 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 3 rozporządzenia MI w sprawie ewidencji dróg.

¹⁷ Dalej: GDDKiA.

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁸ m.in. nie ujęto zadań zarządcy drogi określonych w art. 20 uodp, dotyczących: prowadzenia ewidencji dróg, przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz objazdów dróg. Wskazano w nim, że do zakresu działania samodzielnego stanowiska pracy ds. gospodarki gruntami, utrzymania i budowy dróg należy w szczególności: organizowanie i nadzór w zakresie budowy i remontów chodników, prowadzenie spraw związanych z oświetleniem dróg i chodników, zarządzaniem drogami. Zadania związane z zarządzaniem drogami gminnymi, w okresie objętym kontrolą realizowali dwaj pracownicy Urzędu¹⁹, przy czym w zakresie czynności pracownika, realizującego te zadania do 16 lutego 2022 r. wskazano, że do jego obowiązków należy w szczególności: współdziałanie z innymi niż gminne instytucjami, w zakresie właściwości których pozostają sprawy objęte uodp, organizowanie i nadzór w zakresie budowy i remontu chodników, prowadzenie spraw związanych z budową, modernizacją i utrzymaniem dróg gminnych oraz prowadzenie spraw związanych z oświetleniem dróg i chodników. Zadania związane m.in. z prowadzeniem ewidencji i nadzorem nad utrzymaniem dróg gminnych, prowadzeniem okresowych kontroli, zgodnie z zakresem czynności z 1 kwietnia 2022 r. powierzono pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku podinspektora ds. ochrony przeciwpożarowej, gospodarki gruntami, utrzymania i budowy dróg.

(akta kontroli str. 6-26)

Wójt wyjaśnił, że za przygotowanie procedur dotyczących realizacji obowiązków związanych z zarządzaniem drogami jest odpowiedzialny Sekretarz Gminy wraz z pracownikiem ds. budowy i utrzymania dróg. Na obu stanowiskach w kontrolowanym okresie nastąpiły zmiany personalne, które spowodowały opóźnienia w przygotowaniu takich procedur. Obecny Sekretarz, przygotowując zakres obowiązków nowemu pracownikowi posiadała wiedzę dotyczącą konieczności przydzielenia pracownikowi przedmiotowych spraw. Natłok obowiązków służbowych był powodem tego, że do dnia kontroli nie sporządzono procedur.

(akta kontroli str. 126)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prowadzona w Urzędzie dokumentacja ewidencyjna dróg i drogowych obiektów inżynierskich, o której mowa w art. 20 ust. 9 uodp była niekompletna i niezetelnie prowadzona, i tak:

- dla sześciu odcinków dróg gminnych, w tym dwóch, w ciągu których usytuowane były przepusty nie założono ksiąg dróg, co było niezgodne z art. 20 ust. 9 uodp w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MI w sprawie ewidencji dróg. Pomimo tego dla tych odcinków dróg nie prowadzono ksiąg obiektu budowlanego, o których mowa w art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego, stanowiących dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 64 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego nie obejmuje właścicieli i zarządców dróg lub obiektów mostowych, jeżeli prowadzą książkę drogi lub książkę obiektu

¹⁸ Zarządzenie nr 96/16 Wójta Gminy Miączyń z dnia 26 września 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Miączyń, ze zmianami z dnia 29 grudnia 2016 r. (nr 161/16) oraz z dnia 14 stycznia 2019 r. (nr 6/19).

¹⁹ Nieposiadający wykształcenia kierunkowego związanego z realizacją zadań związanych z zarządzaniem drogami i/lub obiektami inżynierskimi położonymi w ich ciągach.

mostowego na podstawie przepisów o drogach publicznych, co nie miało miejsca w tych przypadkach;

- nie założono oraz nie prowadzono dziennika objazdu dróg, czym naruszono dyspozycje § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 rozporządzenia MI w sprawie ewidencji dróg;
- założone książki dróg prowadzone były niezgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia MI w sprawie ewidencji dróg, to jest m.in. nie zawierały one informacji na temat opracowań projektowych (cz. II wzoru), danych technicznych (cz. III wzoru), wykazów dzienników objazdów, kontroli okresowych stanu technicznego, protokołów odbiorów robót (budowa, przebudowa, remont) poszczególnych odcinków (cz. IV, V, VI);
- nierzetelnie prowadzono ewidencję drogowych obiektów inżynierskich. W szczególności: w ewidencji przepustów nie ujęto danych dotyczących czterech obiektów tego rodzaju, a w trzech przypadkach podane wymiary były inne niż wykazane w dokumentacji projektowej oraz ustalone podczas oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK. W wykazie przepustów wskazano, że trzy przepusty posiadają wymiary (światło poziome) odpowiednio: 1,8 m (poz. 5 wykazu), 1 m (poz. 39) oraz 1,4 m (poz. 12), podczas gdy dwa pierwsze obiekty, zgodnie z dokumentacją projektową miały szerokość odpowiednio: 2,1 m (przepust w ciągu drogi nr 110730L) oraz 1,6 m (na drodze nr 110768L), a pomiary przepustu wykonane w trakcie oględzin NIK wykazały, że zarówno szerokość jak i wysokość trzeciego przepustu (w ciągu drogi nr 110734L) wynosi 1,5 m. W wykazie przepustów nie podano danych dotyczących wymiarów światła pionowego otworów tych obiektów.

(akta kontroli str. 38-102, 105-108, 186-203)

Wójt wyjaśnił, że: pracownikiem odpowiedzialnym za założenie książek dróg dla odcinków dróg zaliczonych do kategorii dróg gminnych, w latach 2020-2022, był inspektor ds. gospodarki gruntami, utrzymania i budowy dróg. Ze względu na usprawiedliwioną absencję od 6 lipca 2021 r. oraz prawdopodobnie spiętrzenie zadań, pracownik nie założył książek dla ww. obiektów, pomimo istnienia takiego obowiązku oraz nie poinformował Wójta o konieczności ich założenia, w celu przekazania tej informacji kolejnemu pracownikowi. Stwierdził, że był przekonany o prawidłowym wykonywaniu obowiązków przez pracownika zajmującego się utrzymaniem i budową dróg do lutego 2022 r. Sprawujący nad nim nadzór merytoryczny ówczesny Sekretarz Gminy nie zgłaszał żadnych nieprawidłowości w wykonywaniu zadań przez ww. pracownika. Rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a dokumentacją Urzędu, zostaną po ich zweryfikowaniu uzupełnione. Stan dróg gminnych był sprawdzany regularnie. Sołtysi informowali pracownika merytorycznego o wszelkich uszkodzeniach dróg gminnych na terenie ich sołectw, następnie Wójt z pracownikiem sprawdzał stan zgłoszonej drogi i podejmował decyzję o jej naprawie. Z uwagi na natłok obowiązków pracownika ds. budowy i utrzymania dróg nie prowadzono dziennika objazdów dróg.

(akta kontroli str. 120, 125, 139)

2. Nie aktualizowano na bieżąco danych zawartych w książkach dróg, czym naruszono § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, zgodnie z którym aktualizacji ewidencji (w tym książek dróg) dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. Rozbieżności dotyczyły nieujęcia dwóch przepustów w książce drogi nr 1107755L.

(akta kontroli str. 47, 105-108, 186-203)

Wójt wyjaśnił, że w Urzędzie odnaleziono część dokumentacji inżynierskiej dróg i obiektów inżynierskich, przy czym nie są mu znane powody rozbieżności pomiędzy

danymi zawartymi w dokumentacji technicznej oraz wynikającej ze stanu faktycznego, ponieważ od czasu jej założenia nie była ona aktualizowana. Jednakże zostanie zweryfikowana i w miarę czasu uzupełniona.

(akta kontroli str. 125)

3. Nieprawidłowo ustalono numery ewidencyjne przepustów, w tym obiektu zlokalizowanego w ciągu drogi nr 110734L o świetle otworu 150 cm, co było niezgodne z § 7 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. W książkach dróg podawano numer kolejny przepustu (od 1 do 40) natomiast w wykazie tych obiektów wskazywano numer drogi oraz kilometraż.

(akta kontroli str. 57-108)

Według § 7 ust.2 rozporządzenia MI w sprawie ewidencji dróg, numer ewidencyjny dla przepustów składa się z jednoliterowego wyróżnika województwa, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego oraz numeru przepustu i promu poprzedzonego zerami do uzyskania formatu w zapisie pięciocyfrowym.

Wójt wyjaśnił, że: pracownikiem odpowiedzialnym za ustalenie i nadanie numerów ewidencyjnych przepustom usytuowanym w ciągu dróg gminnych w latach 2020-2022 był inspektor ds. gospodarki gruntami, utrzymania i budowy dróg. Ze względu na usprawiedliwioną absencję od 6 lipca 2021 r. oraz prawdopodobnie spiętrzenie się różnych zadań, pracownik ten nie wykonał obowiązku przewidzianego w rozporządzeniu MI w sprawie ewidencji dróg. W dalszej części wyjaśnień Wójt zobowiązał się do zlecenia obecnemu pracownikowi Urzędu wykonania takiej ewidencji.

(akta kontroli str. 125)

4. W latach 2020-2021 nie sporządzano i nie przekazywano Generalnemu Dyrektorowi DKiA informacji o sieci gminnych dróg publicznych, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia MI w sprawie sporządzania informacji o sieci dróg.

(akta kontroli str. 122)

Wójt wyjaśnił, że brak przekazywania do GDDKiA informacji o sieci dróg wynikał ze spiętrzenia się obowiązków i przeoczenia przez byłego pracownika Urzędu. W 2022 r. obecny pracownik Urzędu, po otrzymaniu pisma z GDDKiA (pismo z 12 stycznia 2022 r.) sporządził i przesłał stosowną informację.

(akta kontroli str. 124)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w kontrolowanym obszarze.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Gmina nie posiadała projektów planów, o których mowa w art. 20 pkt 1 oraz pkt 2 uodp, to jest odpowiednio: projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich. W budżecie Gminy na lata 2020-2022 (I półrocze) planowane były i wykorzystane zostały środki finansowe na budowę, przebudowę, remonty i utrzymanie dróg gminnych. Wysokość poniesionych wydatków na te zadania wyniosła: 639,1 tys. zł w 2020 r., 819,8 tys. zł w 2021 r. i 325,9 tys. zł w 2022 r. (do 30 czerwca). W ww. latach nie było przypadków odrzucenia wniosków o finansowanie zadań obejmujących drogi, w ciągu których usytuowane były

drogowe obiekty inżynierskie. W Urzędzie prowadzono ewidencję środków trwałych dla dróg. Wobec braku takiego obowiązku nie wyodrębniano w niej danych dotyczących przepustów usytuowanych w ich ciągu. Według informacji przekazanej przez Skarbnika Gminy, w latach 2020-2022 wszystkie wydatki związane z utrzymaniem przepustów, zarówno na drogach wewnętrznych, jak i zaliczonych do kategorii dróg gminnych, dotyczyły ich remontów i wyniosły: 1,2 tys. zł w 2020 r., 20,3 tys. zł w 2021 r. W 2022 r. (do 30 czerwca) Gmina nie poniosła wydatków z tego tytułu²⁰. (akta kontroli str. 52, 125-134)

W wyniku oględzin 10 przepustów, stwierdzono m.in., że nie były one utrzymywane w należyłym stanie technicznym, a brak odpowiedniego zabezpieczenia przepustu o świetle otworu 150 cm zlokalizowanego w ciągu drogi gminnej nr 110734L (km 3+199) stanowił zagrożenie dla użytkowników. Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w pkt. 4 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 140-178)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą Wójt, jako zarządca dróg gminnych nie zapewnił opracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej, do czego był zobowiązany przepisami art. 20 pkt 1 uodp oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 20 pkt 2 uodp.

(akta kontroli str. 123, 127-132)

Wójt wyjaśnił, że nie opracowano planu rozwoju sieci drogowej ze względu na brak możliwości zagwarantowania w budżecie Gminy środków z wyprzedzeniem wieloletnim, planowanie wydatków ograniczone zostało jedynie do poprawy stanu technicznego istniejącej infrastruktury drogowej. Wydatki inwestycyjne na rozwój sieci dróg gminnych są ściśle uzależnione od dofinansowań jakie w danym roku budżetowym Gmina otrzyma z funduszy zewnętrznych, ponieważ znaczną część budżetu stanowią wydatki na oświatę oraz wydatki bieżące. Ponadto, wskazał, że Gmina nie posiada opracowanego projektu „Planu finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich” ze względu na koszty oraz to, że Gmina nie posiada dużych obiektów inżynierskich (ustalenie, że jeden przepust ma światło otworu 150 cm został ujawniony w trakcie kontroli). W ramach wydatków, w klasyfikacji dróg gminnych planowane są środki na bieżące remonty dróg związane z ich utrzymaniem i ochroną. Decyzje dotyczące wyboru finansowania drogi do modernizacji podejmuje Rada Gminy uwzględniając możliwość dofinansowania realizacji zadania z funduszy zewnętrznych. Brano również pod uwagę fakt, że obiekty drogowe nie mają złożonej struktury, są niewielkie, w związku z czym nie ma potrzeby opracowywania tego planu.

(akta kontroli str. 120, 125-126, 138)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd wykonujący zadania Wójta (zarządcy dróg gminnych) nie realizował w sposób rzetelny obowiązków obejmujących m.in. działania utrzymaniowe i planistyczne. Świadczy o tym zły stan techniczny poddanych oględzinom obiektów, a także brak planów rozwoju sieci drogowej i planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

²⁰ Wydatki dotyczące przepustów na drogach zakwalifikowanych do dróg gminnych dotyczyły 2021 r. i wyniosły 6,5 tys. zł.

OBSZAR

3. Przeprowadzanie okresowych kontroli obiektów inżynierskich.

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie drogi gminne, w tym odcinki, w ciągu których znajdowały się przepusty, nie były poddawane kontrolom okresowym, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, przeprowadzanym raz w roku (kontrola stanu technicznego obiektu budowlanego) oraz pięcioletnim (kontrola stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego). Poprzednie kontrole okresowe zostały przeprowadzone dziewięć lat przed niniejszą kontrolą NIK. Urząd posiadał protokoły z kontroli pięcioletnich przeprowadzonych od 16 do 27 września 2013 r. dla 18 spośród 45 zarządzanych w tym okresie dróg gminnych. Kontrole zostały przeprowadzone przez osobę posiadającą odpowiednie przygotowanie zawodowe. Objęto nimi 28 przepustów usytuowanych w ciągu 12 dróg gminnych, spośród 42 przepustów znajdujących się na 25 odcinkach dróg zaliczonych do tej kategorii. W protokołach z kontroli dróg przeprowadzonych w 2013 r. stan techniczny przepustów oceniono jako:

- dostateczny: 15 obiektów,
- niezadowolający: cztery objekty,
- zły: sześć obiektów, w tym przepust o świetle otworu 150 cm.

W przypadkach kontroli dwóch dróg, w protokołach nie odniesiono się do stanu technicznego trzech przepustów występujących w ich ciągu. Zalecenia, dotyczące przepustów sformułowano w czterech przypadkach i dotyczyły one głównie oczyszczenia oraz udrożnienia poddanych kontrolom obiektów inżynierskich.

W wykazie przepustów założonym w 2013 r. zawarto oceny stanu technicznego 40 przepustów, z tego: 18 obiektów oceniono na „1”, 13 na „2”, dziewięć na „3”. Dokumentacja Urzędu na nie zawierała informacji (opisu) dotyczącego zasad dokonywania tych ocen.

(akta kontroli str. 49, 105-117)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Od 2013 r. nie przeprowadzano kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg gminnych (liniowych obiektów budowlanych), w tym także usytuowanych w ich ciągu drogowych obiektów inżynierskich, co stanowiło naruszenie przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 49-104)

Według art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, zarządca obiektów budowlanych poddaje je kontrolom okresowym: co najmniej raz w roku, celem sprawdzenia stanu technicznego elementów narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działanie czynników występujących podczas użytkowania obiektu (tzw. przegląd podstawowy) i co najmniej raz na pięć lat - polegającym na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania, jego estetyki i otoczenia (tzw. przegląd rozszerzony, o którym mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

Wójt wyjaśnił, że drogi, łącznie z obiektami inżynierskimi usytuowanymi w ich ciągu, nie były poddawane kontrolom okresowym (rocznym i pięcioletnim) ze względu na ograniczone środki finansowe w budżecie Gminy.

(akta kontroli str. 121)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Urzędu w kontrolowanym obszarze.

4. Utrzymanie w należyłym stanie technicznym i ochrona obiektów inżynierskich.

Opis stanu faktycznego

4.1. W trakcie kontroli NIK oględzinom poddano 10 obiektów inżynierskich (przepustów) usytuowanych w ciągu dróg gminnych, w tym jeden obiekt²¹ z udziałem specjalisty posiadającego uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności mostowej, które m.in. wykazały, że: stan techniczny przepustu o świetle otworu 150 cm, zlokalizowany w ciągu drogi gminnej nr 110734L (km 3+199), został oceniony w 2013 r. jako zły i otrzymał ocenę niedostateczną („2,0”)²². Stwierdzono m.in., że przepust nie miał barier ochronnych na krawężniach jezdni, co zagrażało bezpieczeństwu ruchu publicznego. Poziom tego bezpieczeństwa obniżały także przemieszczenia zewnętrznych kręgów betonowych konstrukcji powodujące powstanie luki między sąsiadującymi elementami na wlocie i wylocie. Nie stwierdzono uszkodzeń zagrażających katastrofą budowlaną. Stwierdzono m.in. korozję odkrytych prętów zbrojeniowych oraz ubytki i pęknięcia betonu oraz przemieszczenia zewnętrznych kręgów przepustu przy wlocie i wylocie; ubytki i przemieszczenia materiału gruntowego na skarpach; miejscowe deformacje i spękania asfaltu nad przepustem przy krawędzi jezdni; częściowe zamulenie i zanieczyszczenie koryta cieku oraz wegetację roślin przy przepuście. Według opinii specjalisty biorącego udział w oględzinach, zalecane jest wykonanie przeglądu szczegółowego lub ekspertyzy oraz określenie nośności obiektu. Specjalista zasugerował również wykonanie w trybie awaryjnym podstawowych prac remontowych oraz utrzymaniowych na tym obiekcie. Z uwagi na brak barier ochronnych na krawężniach jezdni oraz związane z tym zagrożenie dla użytkowników drogi wskazał na pilne wprowadzenie rozwiązań mających na celu zabezpieczenie strefy przejazdowej nad przepustem, a także zabezpieczenie szczeliny powstałej w wyniku przemieszczenia zewnętrznych kręgów betonowych przy wlocie i wylocie przepustu.

(akta kontroli str. 140-162)

O istniejącym zagrożeniu dla bezpieczeństwa ruchu publicznego, związanym z brakiem barier ochronnych przy przepuście zlokalizowanym w ciągu drogi gminnej nr 110734L (km 3+199), kontroler działając w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformował Wójta Gminy. W wyniku tego zawiadomienia obiekt został zabezpieczony i oznakowany taśmami²³. Zastępca Wójta zobowiązał się również do zamontowania barier stalowych - do końca 2022 r.

(akta kontroli str. 180-182, 185)

4.2. W trakcie oględzin dziewięciu przepustów usytuowanych w ciągu dwóch odcinków dróg gminnych (nr 110735L i nr 110763L), stwierdzono, że są one porośnięte trawami i krzewami w obrębie tych obiektów – przy poboczu dróg i otworach przepustów, ograniczającymi ich światło w sposób uniemożliwiający lub znacznie utrudniający dostęp do nich, a także zamulone, co wskazuje na nieprzewodzenie prac utrzymaniowych od wielu lat.

(akta kontroli str. 163-178)

²¹ Przepust o świetle otworu 150 cm.

²² Przy zastosowaniu skali ocen (od „0” do „5”) wskazanej w rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg, stosowanej m.in. do okresowych kontroli rocznej/pięcioletniej drogowych obiektów inżynierskich na drogach zarządzanych przez GDDKiA zgodnie z Zarządzeniem nr 35 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 28 września 2020 r. wprowadzającym do stosowania „Instrukcje przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich” oraz Zarządzeniem nr 1 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie zasad stosowania skali ocen punktowych stanu technicznego i przydatności do użytkowania drogowych obiektów inżynierskich.

²³ Pismo znak: OR.1710.6.2022 z dnia 30.06.2022 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny wykazały, że stan techniczny przepustu o świetle otworu 150 cm zlokalizowanego w ciągu drogi gminnej nr 110734L (km 3+199) był zły (przez specjalistę biorącego udział w oględzinach oceniony został na „2,00” – niedostateczny) i stanowił zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu publicznego. Również pozostałe obiekty inżynierskie poddane oględzinom (dziewięć przepustów) nie były utrzymywane w należyтым stanie. Dostęp do ich elementów wymagających prowadzenia prac utrzymaniowych był znacznie utrudniony lub niemożliwy, m.in. ze względu na znacznie rozrośniętą roślinność i zamulenie światła otworów. Wskazuje to na nienależyte realizowanie obowiązków zarządcy drogi, o których mowa w art. 20 pkt 4, pkt 11 oraz pkt 16 uodp. Niezapewnienie odpowiedniego dostępu do elementów konstrukcyjnych przepustów stanowiło ponadto naruszenie § 84 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie²⁴.

(akta kontroli str. 141-178)

Zastępca Wójta wyjaśnił, że brak wystarczających działań dotyczących utrzymania drogowych obiektów inżynierskich wynikał m.in. z braku środków finansowych, które pozwoliłyby na wynajęcie firmy zewnętrznej do należytego utrzymania obiektów inżynierskich oraz braków kadrowych – Urząd zatrudnia dwóch pracowników gospodarczych, których zakres obowiązków jest obszerny i nie byli w stanie dotąd zająć się utrzymaniem terenu wokół obiektów inżynierskich usytuowanych w ciągu dróg gminnych.

(akta kontroli str. 185)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działalność Urzędu w kontrolowanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Przeprowadzanie okresowych kontroli dróg gminnych i drogowych obiektów inżynierskich, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 20 pkt 10 uodp oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.
2. Uzupełnienie prowadzonej ewidencji dróg gminnych o brakujące książki drogi oraz dziennik objazdu dróg oraz rzetelne ich prowadzenie i aktualizowanie zawartych w tej ewidencji danych.
3. Nadanie wszystkim drogowym obiektom inżynierskim numerów ewidencyjnych, zgodnie z zasadami określonymi w § 7 ust. 2 rozporządzenia MI w sprawie ewidencji dróg.
4. Podejmowanie niezbędnych robót zabezpieczających i utrzymaniowych na przepustach zlokalizowanych w ciągu dróg gminnych, w szczególności w odniesieniu do przepustu o średnicy 150 cm (droga nr 110734L km 3+199).
5. Podjęcie działań w celu realizacji zadań planistycznych zarządcy drogi, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 uodp.

²⁴ Dz. U. Nr 63 poz. 735, ze zm.

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 Lublinie. 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

Lublin, 22 lipca 2022 r.

Kontroler
Paweł Szafran
główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
podpis

.....
Podpis