



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.01.2015
P/15/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/033 – Zarządzanie obiektami mostowymi i wiaduktami przez administrację drogową
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93317 z dnia 17 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Suwałkach, ul. Ogrodowa 57 (dalej „ZDP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Marek Dziemian – Dyrektor ZDP (od 1 września 2010 r.) (dowód: akta kontroli nr 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ podejmowanie przez ZDP działań na rzecz utrzymania obiektów mostowych i przepustów w stanie zapewniającym bezpieczeństwo i sprawność ruchu drogowego oraz zabezpieczenia środków finansowych adekwatnych do potrzeb remontowych, modernizacyjnych i utrzymaniowych w latach 2014–2015 (do 30 kwietnia).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena taka wynika z:

- nieplanowania środków finansowych na roboty konserwacyjno-remontowe określone w protokołach z przeglądów okresowych mostów i niewykonywania tych robót, celem utrzymania należytego stanu technicznego mostów oraz zapobiegania nadmiernemu pogarszaniu ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej,
- niedokumentowania okresowych kontroli (przeглядów) stanu technicznego przepustów drogowych, których światło przekroju było równe lub większe od 150 cm oraz sposobu realizacji zaleceń wydanych podczas poprzednich kontroli stanu technicznego mostów,
- braków w dokumentacji ewidencyjnej mostów i przepustów drogowych,
- niewłaściwego prowadzenia ksiąg obiektów mostowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania planistyczne w zakresie rozwoju oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania i ochrony drogowych obiektów mostowych

1.1. Projekty planu rozwoju sieci dróg

Opis stanu faktycznego

W latach 2014–2015 (do zakończenia kontroli) w ZDP rolę planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 35 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² pełniły:

1. Strategia Rozwoju Powiatu Suwalskiego do 2015 roku, zatwierdzona w 2004 roku przez Zarząd Powiatu Suwalskiego, w której zostały uwzględnione propozycje ZDP dotyczące przebudowy i modernizacji 30 dróg o łącznej długości 160,6 km (w okresie objętym kontrolą Strategia nie była zmieniana). W Strategii nie ujęto przedsięwzięć dotyczących przebudowy i modernizacji mostów, gdyż – jak wyjaśnił dyrektor ZDP – w momencie opracowywania Strategii nie wystąpiły takie potrzeby.
2. Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Suwalskiego na lata 2004–2006 oraz 2007–2013 (dalej: „Plan Rozwoju Lokalnego”), uchwalony w 2004 roku przez Radę Powiatu, którego realizację przedłużono do końca 2015 roku. W ramach aktualizacji zadań związanych

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

² Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

z rozwojem sieci dróg powiatowych, ZDP przekazał w 2013 roku zweryfikowane propozycje przebudowy 61 dróg o łącznej długości 291,1 km, które Rada zaakceptowała w grudniu 2013 roku. W propozycjach tych nie wnioskowano o przebudowę lub modernizację mostów, mimo że stan techniczny czterech (z 25 zarządzanych przez ZDP) już w trakcie przeglądów rozszerzonych przeprowadzonych w 2011 roku został oceniony w przedziale od „2” (niedostateczny)³ do „3” (niepokojący)⁴, o czym szerzej w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że w 2013 roku nie zgłoszono potrzeb w zakresie przebudowy mostów, gdyż obiekty mostowe nie widniały w pierwotnej Strategii Rozwoju Powiatu Suwalskiego do 2015 roku, dlatego nie zostały ujęte podczas aktualizacji dokumentów strategicznych w 2013 roku.

(dowód: akta kontroli nr 36-44, 47-51, 54-65 i 224-225)

ZDP nie informował jednostek sporządzających plany zagospodarowania przestrzennego o wyżej planowanych przedsięwzięciach, związanych z przebudową dróg i mostów. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że informacja w tym zakresie składana jest przed rozpoczęciem procesu inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli nr 85 i 148)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dopiero w trakcie kontroli NIK (17 kwietnia 2015 r.) ZDP wystąpił do Zarządu Powiatu Suwalskiego z wnioskiem o ujęcie w Planie Rozwoju Lokalnego przebudowy 13 mostów kosztem 9.300 tys. zł (do zakończenia kontroli ZDP nie otrzymał rozstrzygnięcia w tej sprawie). Dyrektor ZDP wyjaśnił, że przedstawiając powyższe potrzeby kierował się wynikami przeglądów mostów, jakie przeprowadzono w listopadzie 2011 roku i koniecznością zwrócenia uwagi na problem niedofinansowania tej sfery działalności.

(dowód: akta kontroli nr 24-31, 83-89, 130-133, 151-155 i 169-198)

1.2. Opracowanie planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich

Opis stanu faktycznego

W związku z obowiązkiem opracowania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania oraz ochrony drogowych obiektów inżynierskich (art. 20 pkt. 2 ustawy o drogach publicznych), ZDP (w ramach planowania budżetowego) występował do Zarządu Powiatu o środki finansowe na przebudowę i modernizację mostów:

1. W 2013 roku wniesiono o 1.000 tys. zł, w celu zlecenia w 2014 roku przebudowy mostu położonego w miejscowości Kotowina oraz o 40 tys. zł na opracowanie dokumentacji modernizacji mostu położonego w miejscowości Czerwony Folwark. W planie finansowym na 2014 rok ZDP otrzymał na te zadania odpowiednio 250 tys. zł (25% kwoty wnioskowanej, co skutkowało odstąpieniem od realizacji przebudowy mostu w miejscowości Kotowina) i 40 tys. zł (100%).
2. W 2014 roku wystąpiono o 1.160 tys. zł na przebudowę mostu w miejscowości Kotowina. W planie finansowym na 2015 rok ZDP otrzymał 580 tys. zł (50% kwoty wnioskowanej), a o pozostałe środki Starosta Powiatu Suwalskiego wystąpił 28 stycznia 2015 r. do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. W odpowiedzi z 22 maja 2015 r. wynika, że Powiat Suwalski otrzymał dofinansowanie w kwocie 510,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli nr 36-44, 47-51, 54-65 i 224-225, 229)

W ramach planowania budżetowego ZDP nie określał potrzeb finansowych na bieżące utrzymanie mostów i przepustów, w tym na roboty konserwacyjno-remontowe zalecone podczas kontroli stanu technicznego tych obiektów. W trakcie realizacji zadań budżetowych nie występowano o przyznanie środków na ten cel (problematykę tę przedstawiono też w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli nr 36-52, 58-61, 83-87, 104-124, 134, 157-158 i 227)

1.3. Realizacja planów finansowych w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich

W 2014 roku ZDP wydatkował 10,8 tys. zł (27% kwoty określonej w planie finansowym) na zakup dokumentacji projektowej przebudowy mostu w miejscowości Kotowina oraz

³ Uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwą do naprawy (według objaśnień do części III w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych).

⁴ Uszkodzenia, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu bezpiecznej eksploatacji (według objaśnień jak w poprzednim przypisie).

2 tys. zł na roboty konserwacyjno-remontowe mostów (zakres rzeczowy prac omówiono w pkt. 3.2. niniejszego wystąpienia). W związku z otrzymaniem tylko 250 tys. zł (25% kwoty wnioskowanej), nie zrealizowano przebudowy mostu w miejscowości Kotowina. Do końca kwietnia 2015 roku nie wydatkowano środków na mosty i przepusty.

(dowód: akta kontroli nr 36-38, 66 i 227)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieplanowaniu przez ZDP wydatków budżetowych na roboty konserwacyjno-remontowe określone w protokołach z przeglądów okresowych mostów. W konsekwencji na 10 mostach poddanych oględzinom NIK (z 25 ogółem) do końca marca 2015 roku nie zrealizowano 27 z 33 różnego rodzaju zaleceń ustalonych w 2011 roku w wyniku przeglądów rozszerzonych, przeprowadzonych przez ZDP. Na przykład w siedmiu obiektach nie wykonano prac zmierzających do zapewnienia wymaganego stanu technicznego barier i balustrad (głównie usunięcia ubytków przecięgów balustrad i ustawienia lub uzupełnienia barier), w dwóch mostach prac związanych z uzupełnieniem ubytków nawierzchni chodników, a w jednym usunięcia drzewa rosnącego na stożku mostu (wyniki oględzin przedstawiono w pkt 4.1. wystąpienia pokontrolnego). Zakres robót konserwacyjno-remontowych wykonanych do 30 kwietnia 2015 r. był też znacznie mniejszy od potrzeb wykazanych przez kierownika Działu Technicznego w kartach z przeglądów okresowych, przeprowadzonych w latach 2013-2014 (zakres niezrealizowanych robót omówiono w pkt 3.2. wystąpienia). Zgodnie zaś z przepisami art. 61 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ zarządcy dróg są zobowiązani do utrzymania obiektów budowlanych w należyłym stanie technicznym i estetycznym, bez dopuszczenia do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

(dowód: akta kontroli nr 36-52, 47-51, 58-61, 83-87, 104-124, 134, 157-160 i 227)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że: „ZDP ze względu na mocno ograniczone możliwości finansowe powiatu, przyjął zasadę kompleksowego wykonywania robót na obiektach mostowych, których stan techniczny wykazuje oznaki przedawaryjne (rocznie jeden obiekt). Przebudowa ww. obiektów jest współfinansowana przez budżet państwa i urzędy gmin. Wkład własny wyczerpuje w całości możliwości budżetowe Powiatu na dany rok, dlatego ZDP nie zgłasza dodatkowych potrzeb Zarządowi Powiatu”. Dodał także, że „Zakres prac remontowych rokrocznie wykazywany podczas przeglądów obiektów wymaga poniesienia nakładów finansowych w wysokości kilku milionów złotych, drobne prace remontowe na pojedynczych obiektach wymagają zaangażowania podmiotów zewnętrznych oraz wydatkowania znacznych środków finansowych, nie zapewniając stosownych i długotrwałych efektów. Bardziej zasadne jest przeznaczenie większej kwoty ze środków własnych powiatu, uzyskanie dofinansowania z budżetu państwa i wykonanie kompleksowego remontu obiektu mostowego, którego trwałość wydłuża się o kilkanaście lat. Remont bieżący obiektu wymaga przeznaczenia kilkukrotnie mniejszych sum, lecz trwałość robót wynosi kilkanaście miesięcy. Przykładowo uzupełnienie ubytków w konstrukcji mostu lub wykonanie nowej nawierzchni na jezdni lub chodników bez wykonania izolacji jest z technicznego punktu widzenia nieefektywnym wydatkowaniem pieniędzy”. Dodał też, iż liczne skargi i petycje mieszkańców powodują „wzmózone prace” przy utrzymaniu dróg i tym samym mniejsze zaangażowanie w realizację remontów obiektów mostowych. Zwrócił też uwagę, że „Oszczędności wynikłe podczas realizacji zadań zazwyczaj przekładane są na inne inwestycje realizowane w danym roku lub przeznaczone na dokumentację techniczną umożliwiającą sięganie po środki zewnętrzne czy podstawowe działania związane z remontem, przebudową dróg czy obiektów mostowych”.

(dowód: akta kontroli nr 83-87 i 151-154)

NIK zauważa, że wykonywanie części z zaleconych robót konserwacyjno-remontowych (np. zabezpieczenie antykorozyjne metalowych części mostu) wpływa na zwiększenie trwałości mostu i poprawę estetyki obiektu, lecz nie wymaga znacznych nakładów finansowych.

⁵ Dz. U. z 2013, poz. 1409 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność ZDP w kontrolowanym obszarze, z uwagi na zgłoszenie Zarządowi Powiatu Suwalskiego potrzeb inwestycyjnych dotyczących przebudowy i modernizacji czterech mostów dopiero w 2015 roku, tj. cztery lata po uzyskaniu informacji o złym stanie technicznym tych mostów, oraz nieplanowanie środków finansowych na roboty konserwacyjno-remontowe wynikające z przeglądów okresowych tych obiektów.

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

2.1. Ewidencja obiektów mostowych i przepustów

Opis stanu faktycznego

W ZDP prowadzono ewidencję mostów i przepustów drogowych w formie papierowej, która obejmowała:

- książki obiektów mostowych, które zawierały dane określone w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej 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 mostowych i tunelom⁶, z wyjątkiem danych określonych w części III „Wykaz kart przeglądu – kontroli okresowych stanu technicznego sprawności obiektu ...” i części IV „Wykaz raportów z przeglądów szczegółowych, badania techniczne” tego załącznika, które ZDP uzupełnił w trakcie kontroli NIK (nie były wypełniane od 2009 roku), co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”,
- wykazy obiektów mostowych, które zawierały dane określone w załączniku nr 6 do rozporządzenia z 16 lutego 2005 r.,
- karty mostu dla obiektu w miejscowości Mała Huta (tj. jedyne go obiektu, który ze względu na swoją długość wymagał opracowania tego dokumentu), prowadzoną według wzoru określonego w załączniku nr 5 do rozporządzenia z 16 lutego 2005 r. (kopię tego dokumentu przekazano do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, zwanej dalej „GDDKiA”). (dowód: akta kontroli nr 90-94 i 100-102)

Ww. książki obiektów mostowych i wykazy tych obiektów były prowadzone według wzoru określonego w nieobowiązującym od 10 grudnia 2004 r. rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych⁷ (nie miało to negatywnego wpływu na zakres danych prezentowanych w ewidencji). W myśl § 21 ust. 3 rozporządzenia z 16 lutego 2005 r. dane do nowego wzoru należało dostosować do 10 maja 2008 r. (dowód: akta kontroli nr 90-94 i 100-102)

Do rozpoczęcia kontroli ZDP nie posiadał:

- mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg powiatowych w skali 1:25000 (lub większej),
- wykazów przepustów drogowych, które sporządził w trakcie niniejszej kontroli. Dane dotyczące m.in. parametrów technicznych i lokalizacji przepustów zostały ujęte w ewidencji dróg.

Brak tych dokumentów omówiono szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli nr 90-92 i 141-142)

2.2. Ochrona obiektów mostowych przed ruchem tzw. pojazdów nienormatywnych

W okresie objętym kontrolą ZDP udzielił 11 zezwoleń kategorii III i dwóch zezwoleń kategorii II na ruch pojazdów nienormatywnych na drogach powiatowych. Decyzje administracyjne w tych sprawach wydano terminowo i zgodnie z przepisami art. 64b i art. 64c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁸ oraz w oparciu o posiadane dane ewidencyjne dróg i mostów. Od wydanych decyzji nie otrzymano odwołań. (dowód: akta kontroli nr 139)

⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 16 lutego 2005 r.”

⁷ Dz. U. Nr 32, poz. 393 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

Dyrektor ZDP nie zwracał się do Komendy Powiatowej Policji Suwałkach i Podlaskiej Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego w Białymstoku o przeprowadzenie kontroli przestrzegania warunków udzielonych zezwoleń, ponieważ – jak wyjaśnił – nie otrzymał informacji wskazujących na naruszenia warunków wydanych zezwoleń.

(dowód: akta kontroli nr 151-154)

Z informacji uzyskanej (na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit „f” ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹) od Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Białymstoku oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku wynika, że:

- w 2014 roku i w I kwartale 2015 roku na drogach zarządzanych przez ZDP i mostach leżących w ciągach tych dróg Inspekcja Transportu Drogowego nie przeprowadziła kontroli pojazdów samochodowych w celu stwierdzenia ich normatywności,
- Policja nie gromadziła danych statystycznych w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli nr 136-137)

2.3. Nadawanie numerów inwentarzowych obiektom mostowym i przepustom

Wszystkie zarządzane przez ZDP mosty posiadały jednolite numery inwentarzowe („JNI”) nadane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Przepustom drogowym Dyrektor ZDP nadał JNI w trakcie kontroli NIK, po sporządzeniu wykazów tych obiektów.

(dowód: akta kontroli nr 100-101 i 154)

2.4. Informacje o sieci dróg powiatowych, w tym o stanie obiektów mostowych

ZDP terminowo przekazał GDDKiA (odpowiednio 19 marca 2014 r. i 13 marca 2015 r.) informacje o sieci powiatowych dróg publicznych za lata 2013–2014. Przedstawione w nich dane dotyczące mostów (zawarte w kolumnie 28 oraz w części „B” dotyczące obiektów mostowych, w części „C” – rzeczowo finansowe o wykonaniu robót drogowo-mostowych w roku oraz części „D” – szacunkowa wartość przyrostów i ubytków w sieci dróg publicznych w roku) odpowiadały danym faktycznym, z wyjątkiem informacji o średniej ważonej ocenie stanu technicznego wszystkich obiektów, która w wyniku błędu obliczeniowego została zawyżona (podano 3,5, zamiast 3,26).

(dowód: akta kontroli nr 143-147 i 218-211)

2.5. Nadzór nad zarządzaniem obiektami mostowymi i przepustami

2.5.1. W ZDP zadania w zakresie nadzoru nad zarządzanymi mostami i przepustami drogowymi powierzono Działowi Technicznemu. Zatrudniano w nim dziewięciu pracowników, z których siedmiu zajmowało się sprawami dotyczącymi mostów i przepustów:

1. Kierownik Działu posiadał wykształcenie średnie techniczne i uprawnienia do: kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, kierowania i kontrolowania wytwarzania konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz oceniania i badania stanu technicznego w zakresie budowy dróg, lotniskowych dróg startowych i manipulacyjnych, typowych przepustów i mostów o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych. W zakresie czynności z 4 stycznia 1999 r. kierownikowi przypisano do realizacji 23 zadania, w tym m.in.: kontrolę stanu technicznego mostów i przepustów, sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad zleconymi robotami drogowymi i mostowymi, wyznaczanie zadań związanych z inżynierią i bezpieczeństwem ruchu drogowego, sporządzanie sprawozdań z wykonywanych robót w ramach zleceń i siłami własnymi, powadzenie przetargów na roboty drogowo-mostowe, kompletowanie dokumentacji odbiorów robót drogowych i mostowych, sporządzenie sprawozdań z wykonanych robót w ramach zleceń i siłami własnymi ZDP.
2. Pracownik z wykształceniem wyższym budowlanym o specjalności budownictwo ogólne, któremu w zakresie czynności z 6 maja 2013 r. przypisano 18 zadań, w tym m.in.: prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej, przygotowanie dokumentacji przetargowej oraz niezbędnej w procesie inwestycyjnym i utrzymania dróg oraz obiektów inżynierskich, uzyskiwanie zezwoleń na budowę dróg i mostów, sprawowanie nadzoru nad zleconymi

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

robotami drogowymi i mostowymi, odbiór tych robót, opracowywanie okresowych sprawozdań związanych z zarządzanymi drogami.

3. Pięć osób z wykształceniem średnim lub zawodowym technicznym, które zobowiązano m.in. do zajmowania się robotami na drogach i drogowych obiektach inżynierskich.

(dowód: akta kontroli nr 8-22 i 150)

2.5.2. W ZDP nie ustalono procedur: przeprowadzania przeglądów bieżących, podstawowych i rozszerzonych dróg oraz obiektów mostowych, prowadzenia i aktualizowania wymaganej dokumentacji ewidencyjnej oraz ustalania rzeczowych i finansowych potrzeb remontowych. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że powyższe zadania realizowano w oparciu o obowiązujące akty prawne i w jego ocenie brak procedur dotyczących wykonywania ww. zadań nie wpłynął negatywnie na sposób ich przeprowadzania.

(dowód: akta kontroli nr 23 i 87)

2.5.3. W latach 2014–2015 (I kwartał) ZDP nie był kontrolowany przez inne jednostki (m.in. Starostwo Powiatowe w Suwałkach) w zakresie utrzymywania należytego stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów drogowych.

(dowód: akta kontroli nr 23)

2.6. Ilość obiektów mostowych i przepustów drogowych na zarządzanych drogach, ich wartość oraz stan techniczny

2.6.1. Zgodnie z danymi ZDP, na koniec 2013 i 2014 roku w ciągach dróg powiatu suwalskiego (o łącznej długości 564,89 km) znajdowało się 25 mostów i 57 przepustów drogowych o prześwicie równym lub większym od 150 cm. Według danych wynikających z przeglądów okresowych przeprowadzonych w 2014 roku, obiekty z oceną 5 (stan odpowiedni) stanowiły 8% (dwa obiekty), z oceną od 4,00 do 4,99 pkt (stan zadawalający) – 4% (jeden), z oceną od 3,00 do 3,99 (stan niepokojący) – 44% (dwanaście) i z oceną od 2,00 do 2,99 (stan niedostateczny) – 48% (dziesięć). Na koniec 2014 roku średnia ważona ocena stanu technicznego mostów zarządzanych przez ZDP wyniosła 3,26.

(dowód: akta kontroli nr 126-127 i 143)

Spośród 25 mostów zarządzanych przez ZDP, 18 (72%) było nienormatywnych ze względu na nośność, w tym pięć także z uwagi na szerokość, która zamiast 6 m wynosiła od 4,5 m do 5 m. Obniżenia nośności mostów dokonano uwzględniając stan techniczny obiektów i zalecenia eksploatacyjne wynikające z pięcioletnich kontroli tych obiektów, przeprowadzonych w 2011 roku.

(dowód: akta kontroli nr 140 i 159-160)

2.6.2. W ewidencji księgowej ZDP ujęto wartość wszystkich zarządzanych mostów, którą ustalono metodą wyceny indywidualnej. Pierwotną wartość tych obiektów określono na 11.561,2 tys. zł, a według stanu na koniec 2014 roku (po umorzeniu) na 7.707,9 tys. zł. W ewidencji księgowej nie wyodrębniono wartości przepustów drogowych, które – jak wyjaśniła Główna Księgowa – stanowiły część składową wartości dróg, stosowanie do obowiązującej Klasyfikacji Środków Trwałych (grupa 2, podgrupa 22, rodzaj 220).

(dowód: akta kontroli nr 67-72)

2.6.3. Ubezpieczeniem w 2014 i 2015 roku (do 31 października) objęto wszystkie obiekty infrastruktury drogowej i mostowej położone na zarządzanych drogach powiatowych. Ubezpieczenie od ognia i innych zdarzeń losowych opiewało na 30 tys. zł, bez wprowadzenia ograniczeń i wyłączeń. Limit odpowiedzialności cywilnej mieścił się w ogólnej sumie ubezpieczenia, tj. 300 tys. zł. Składka ubezpieczeniowa w zakresie obiektów mostowych nie została wydzielona ze składki ogólnej (10 tys. zł).

(dowód: akta kontroli nr 71-82)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. ZDP nie posiadał następującej dokumentacji ewidencyjnej mostów i przepustów drogowych:
 - mapy techniczno-eksploatacyjnej sporządzonej dla dróg powiatowych w skali 1:25.000 (lub większej), co naruszało § 9 ust. 1 pkt. 3 i § 12 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia z 16 lutego 2005 r., z zastosowaniem znaków umownych określonych załącznikiem nr 3 do tego rozporządzenia.

- wykazów przepustów drogowych (o świetle otworu równym lub większym od 150 cm) prowadzonych według wzoru określonego w załączniku nr 6 do rozporządzenia z 16 lutego 2005 r. (wykazy te zostały sporządzone w trakcie kontroli NIK).

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że nie podejmowano starań o uzyskanie mapy techniczno-eksploatacyjnej, ponieważ posiadano „mapy techniczno-eksploatacyjne poszczególnych dróg powiatowych w skali 1:100.000 z wymaganymi znakami oraz mapę w skali 1:25.000 (bez znaków) z zaznaczonymi numerami dróg i mostów wraz z podziałem ze względu na rodzaj nawierzchni. Ten rodzaj mapy jest bardziej przydatny w wykonywaniu prac. Pozostałe informacje wymagane przepisami możemy odczytać z Książek Drogi, będących w posiadaniu ZDP. ZDP dokona rozeznania możliwości pozyskania mapy 1:25.000 celem naniesienia wymaganych znaków”. Z kolei wykazu przepustów drogowych nie posiadano – jak wyjaśnił Dyrektor ZDP – na skutek przeoczenia pracownika, odpowiedzialnego za prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej dróg i drogowych obiektów inżynierskich. (dowód: akta kontroli nr 83-87, 91 i 141-142)

2. Wszystkie książki obiektów mostowych (25) były prowadzone z naruszeniem § 16 rozporządzenia z 16 lutego 2005 r., gdyż od 2009 roku nie ujmowano w nich danych wymaganych w części III „Wykaz kart przeglądu – kontroli okresowych stanu technicznego sprawności obiektu ...” i w części IV „Wykaz raportów z przeglądów szczegółowych, badania techniczne” załącznika nr 4 do rozporządzenia z 16 lutego 2005 r. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzenia pracowników Działu Technicznego. (dowód: akta kontroli nr 86 i 92)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie ewidencji drogowych obiektów mostowych i przepustów drogowych.

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

3.1. Dokonywanie kontroli (przeглядów) obiektów mostowych i przepustów

Opis stanu faktycznego

W 2014 roku kierownik Działu Technicznego (posiadający stosowne uprawnienia budowlane) przeprowadził podstawowe kontrole (przeгляды) stanu technicznego wszystkich 25 zarządzanych mostów, co zostało udokumentowane w kartach przeglądów. W dokumentacji tej przedstawiono: ocenę stan techniczny mostów i elementów konstrukcyjnych, stwierdzone usterki i zalecenia konserwacyjno-remontowe. Powyższe ustalenia były każdorazowo akceptowane przez dyrektora ZDP. Do końca kwietnia 2015 roku kontrole (przeгляды) stanu technicznego mostów i przepustów nie zostały przeprowadzone. (dowód: akta kontroli nr 126-129 i 199-216)

PZD nie posiadał dokumentów z wynikami przeglądów okresowych przepustów drogowych przeprowadzonych w latach 2014–2015 (do 30 kwietnia) – problem ten przedstawiono także w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli nr 129 i 134)

W ZDP nie opracowano rocznego harmonogramu przeglądów drogowych obiektów inżynierskich. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że powyższego dokumentu nie sporządzono ze względu „na szeroki zakres obowiązków pracowników Działu Technicznego”.

(dowód: akta kontroli nr 148 i 153)

3.2. Zaspokojenie potrzeb w zakresie remontów obiektów mostowych i przepustów

Analiza kart z przeglądów podstawowych przeprowadzonych w latach 2013–2014 na wszystkich mostach zarządzanych przez ZDP wykazała, że kierownik Działu Technicznego każdorazowo określał usterki tych obiektów i ustalał następujący zakres robót konserwacyjno-remontowych wymaganych do wykonania:

- w 17 mostach uzupełnienie powierzchni jezdni i w 10 obiektach uzupełnienie ubytków chodników,
- w 16 obiektach oczyszczenie z roślinności nasypów i skarp mostów oraz w 12 mostach uzupełnienie tych elementów,
- w 16 mostach wykonanie zabezpieczenia antykorozyjnego łożysk lub ich oczyszczenie,

- w 10 mostach uzupełnienie lub naprawy poręczy i barier znajdujących się, a w 13 mostach odnowienie zabezpieczenia antykorozyjnego tych elementów,
- w ośmiu obiektach wymiana lub uzupełnienie izolacji pomostów oraz w 12 mostach wymiana lub wykonanie nowej dylatacji,
- w siedmiu mostach wykonanie prac naprawczych filarów i przyczółków,
- w sześciu mostach wykonanie zabezpieczenia antykorozyjnego dźwigarów głównych i w trzech mostach naprawy łożysk,
- w sześciu mostach uzupełnienie ubytków belek podporęczowych (gzymśów) i w ośmiu mostach ubytków urządzeń odwadniających. (dowód: akta kontroli nr 126 -129)

Zakres robót konserwacyjno-remontowych wykonanych w latach 2014–2015 (do 30 kwietnia) był znacznie mniejszy od określonego przez kierownika Działu Technicznego, gdyż z 25 zarządzanych mostów:

- dokonano naprawy drewnianej nawierzchni mostu w Chodorkach (o długości 21 m i o powierzchni 126 m²) – wydatkowano na ten cel 600 zł,
- uzupełniono nawierzchnię bitumiczną jezdni czterech mostów położonych w miejscowościach Kotowina, Turtul, Gawrych Ruda i Czerwony Folwark (naprawy jezdni o łącznej długości 56,9 m i powierzchni 499,7 m²) – 1.400 zł. (dowód: akta kontroli nr 37, 66)

Niezrealizowanie zakresu prac określonych w protokołach z kontroli stanu technicznego mostów wynikało z niezaplanowania i nieubiegania się o środki finansowe na cele wskazane w tych protokołach. Przyczyny takiego postępowania zostały przytoczone w pkt 1. niniejszego wystąpienia. Problem niewykonywania robót konserwacyjno-remontowych mostów w zakresie wynikającym z przeprowadzonych kontroli ich stanu technicznego opisano też w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Jak opisano w pkt 1.2. i 1.3. wystąpienia pokontrolnego, w 2014 roku do przebudowy zakwalifikowano most położony w miejscowości Kotowina, którego stan techniczny został w trakcie przeglądu okresowego przeprowadzonego w 2014 roku oceniony na 3 (stan niepokojący). Do przebudowy nie zostały zakwalifikowane natomiast dwa inne mosty, położone w miejscowościach Szafranki i Sobolewo ocenione na 2,5 (stan niedostateczny), gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor ZDP – o wyborze zdecydowało położenie i znaczenie mostu dla ruchu drogowego (ze względu na klasę drogi, natężenie ruchu i połączenia drogowe). Dodał, że wyłączenie z eksploatacji tego obiektu spowodowałoby większe utrudnienia w ruchu drogowym niż w przypadku ww. dwóch mostów.

(dowód: akta kontroli nr 126-127 i 151-154)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. ZDP nie wykonywał robót konserwacyjno-remontowych mostów w zakresie wynikającym z przeprowadzonych kontroli ich stanu technicznego, co skutkowało naruszeniem obowiązku ustalonego w art. 61 pkt 1 Prawa budowlanego (zobowiązuje zarządców dróg do utrzymania obiektów budowlanych w należyłym stanie technicznym i estetycznym, bez dopuszczenia do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej). Wyjaśnienie Dyrektora ZDP w tej sprawie zostały przytoczone w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli nr 36-38, 66, 83-87, 104-214, 126-129, 149, 134 i 151-154),
2. ZDP nie posiadał protokołów z podstawowych i rozszerzonych kontroli stanu technicznego 57 przepustów, co naruszało przepisy art. 64 ust. 3 Prawa budowlanego. Dyrektor ZDP i kierownik Działu Technicznego wyjaśnili, że ze względu na braki kadrowe oraz szeroki zakres działalności ZDP nie udokumentowano przeprowadzanych rokrocznie kontroli tych obiektów. (dowód: akta kontroli nr 83-87, 129 i 134)
3. W protokołach sporządzonych przez ZDP w 2014 roku z kontroli stanu technicznego wszystkich 25 mostów nie odnotowywano stanu realizacji zaleceń sformułowanych po poprzednich kontrolach. Było to niezgodne z art. 62 ust. 1a Prawa budowlanego,

stanowiącym, że w trakcie kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego należy sprawdzić stan wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że: „Ze względu na brak środków finansowych realizowano zalecenia wykazane w rocznych przeglądach obiektów mostowych możliwe do wykonania we własnym zakresie tzn. utrzymanie czystości na obiektach, remont częściowy nawierzchni, malowanie balustrad itd. Pozostałe zadania wykonywano tylko na obiektach przebudowanych w całości. Z powyższych względów nie odnotowano zakresu robót w kartach przeglądów podstawowych”.

(dowód: akta kontroli nr 83-87, 126-129 i 199-216)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność ZDP w powyższym zakresie, ze względu na niewykonywanie niezbędnych robót konserwacyjno-remontowych, brak dokumentów z kontroli stanu technicznego przepustów drogowych oraz nieodnotowywanie w dokumentach z kontroli okresowych stanu realizacji zaleceń sformułowanych po poprzednich kontrolach.

4. Ocena stanu technicznego zarządzanych mostów i dostosowania organizacji ruchu na obiekcie mostowym do jego stanu technicznego i kontrolowanie jej przestrzegania

4.1. Stan techniczny obiektów mostowych i przepustów w świetle oględzin

Opis stanu faktycznego

W trakcie kontroli NIK (8 i 10 kwietnia 2015 r.) przeprowadzono przy udziale specjalisty, posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane w zakresie obiektów mostowych, oględziny dziesięciu mostów (40% zarządzanych przez ZDP), których stan techniczny w 2013 i 2014 roku został przez ZDP oceniony w przedziale od „2” (niedostateczny) do „3” (niepokojący). Były to obiekty wybudowane w latach 1802–1990, z których jeden został w 2000 roku poddany kapitalnemu remontowi. Niskie oceny stanu technicznego ww. obiektów wynikały z uszkodzeń takich elementów jak:

a) we wszystkich mostach:

- nasypów i skarp oraz dojazdów w obrębie skrzydeł (np. rosnące drzewa na nasypach i stożku mostu),
- nawierzchni jezdni, a w przypadku siedmiu mostów nawierzchni chodników (ubytki, wyrwy i spękania nawierzchni bitumicznej, dziury w nawierzchni żwirowej, braki w nawierzchni chodników),
- balustrad i barier ochronnych (brak części elementów lub nieodpowiednie parametry, powodujące zagrożenia dla pieszych),
- urządzeń odwadniających (uszkodzone także w stopniu wymagającym odtworzenia),
- przyczółków (np. ubytki betonu, widoczna korozja na powierzchni, pęknięcia) i łożyska tych obiektów,

b) w dziewięciu przypadkach:

- dylatacji i konstrukcji oporowych (np. uszkodzone murki oporowe i ubytki tych elementów),
- konstrukcji dźwigarów głównych (np. przecieki, postępująca korozja konstrukcji żelbetowej i stalowej, spękania i wykruszenia betonu, odkryte skorodowane zbrojenie, spękania i nacieki), a w czterech – konstrukcji pomostu,

c) w ośmiu przypadkach – belek podporęczowych (ubytki betonu i widoczne skorodowane elementy zbrojenia),

d) w siedmiu przypadkach – izolacji (o jej nieskuteczności świadczyły przecieki, wykwit, korozja betonu i odsłoniętych części zbrojenia, korozja biologiczna drewnianych elementów).

(dowód: akta kontroli nr 104-124)

Oględziny na ogół potwierdziły stan techniczny obiektów wykazany w dokumentach z przeglądów przeprowadzonych przez ZDP w 2014 roku i wykazały, że pogorszenie stanu technicznego dziesięciu obiektów wynikało z uszkodzeń powstałych głównie w wyniku starzenia się obiektów. Na dzień oględzin, spośród 33 różnego rodzaju zaleceń ustalonych w 2011 roku (w wyniku przeglądów rozszerzonych przeprowadzonych przez ZDP) nie

wykonano 27. Na przykład w siedmiu obiektach nie wykonano prac zmierzających do zapewnienia wymaganego stanu technicznego barier i balustrad (tj. głównie usunięcia ubytków przeciągów balustrad i ustawienia lub uzupełnienia barier), w dwóch mostach prac związanych z uzupełnieniem ubytków nawierzchni chodników, a w jednym usunięcia drzewa rosnącego na stożku mostu. (dowód: akta kontroli nr 104-124 i 157-158)

W trakcie oględzin stwierdzono, że most w Kotowinie (wybudowany w 1985 roku) posiadał uszkodzenia, takie jak: liczne pęknięcia pionowe i poziome ścian przyczółków oraz skorodowane, widoczne zbrojenie belek głównych, zaś most w Chodorkach (wybudowany w 1974 roku i w 2000 roku poddany remontowi kapitalnemu): zbutwiałe pale (przy gruncie) i podpory mostu. W obiekcie tym stwierdzono także braki niektórych śrub w dźwigarach i korozję biologiczną desek podkładu. (dowód: akta kontroli nr 104-124 i 161-168)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dopiero po przeprowadzeniu oględzin przez NIK (8 maja 2015 r.) Dyrektor ZDP ograniczył z 10 do 5 ton nośność mostu w Chodorkach i jednocześnie wprowadził tymczasową organizację ruchu drogowego na drodze nr 1185B Dowspuda-Kurianki długości 4,2 km, co ograniczyło dopuszczalną nośność tej drogi do 5 ton. (dowód: akta kontroli nr 104-124 i 161-168)

4.2. Dostosowanie organizacji ruchu na obiekcie mostowym do jego stanu technicznego i kontrolowane jej przestrzegania

Opis stanu faktycznego

W związku z ograniczeniem nośności 18 mostów, Dyrektor ZDP wprowadził zmiany w organizacji ruchu drogowego, zgodnie z wymogami § 4-7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁰. Z uwagi na stwierdzoną nienormatywność, wynikającą z nieodpowiedniej szerokości pięciu mostów, na obiektach tych wprowadzono ruch wahadłowy. (dowód: akta kontroli nr 160 i 169-202)

W wyniku oględzin stwierdzono, że na drogach dojazdowych i skrzyżowaniach prowadzących do 10 objętych analizą mostów ustawiono znaki drogowe (B-18), ostrzegające o ograniczeniach nośności tych obiektów. (dowód: akta kontroli nr 159-160)

W okresie objętym kontrolą w ZDP nie wykorzystywano uprawnień z art. 129d pkt. 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym, polegających na kontroli ruchu drogowego przez osoby działające w imieniu zarządcy, w obecności funkcjonariusza Policji lub inspektora Inspekcji Transportu Ruchu Drogowego w stosunku do pojazdów: w zakresie przestrzegania przepisów o wymiarach, masie lub nacisku osi oraz powodujących uszkodzenie lub niszczenie drogi. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że wynikało to z dużego obciążenia pracowników Działu Technicznego obowiązkami służbowymi. (dowód: akta kontroli nr 148 i 154)

4.3. Wpływ stanu technicznego obiektów mostowych na warunki eksploatacji dróg

Ograniczenie nośności na 18 mostach wpłynęło na zmniejszenie możliwości korzystania w pełnym zakresie z 16 dróg powiatowych na długości 69,20 km (z 76 dróg powiatu suwalskiego o łącznej długości 564,89 km), z tego:

- od 20 ton do 24 ton na siedmiu mostach wpłynęło na odcinki dróg o długości 38,14 km,
- do 16 ton na sześciu mostach wpłynęło na odcinki dróg o długości 21,25 km,
- do 10 ton na trzech mostach wpłynęło na odcinki dróg o długości 9,81 km.

(dowód: akta kontroli nr 159-160)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w zakresie dostosowania organizacji ruchu na obiektach mostowych do ich stanu technicznego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

¹⁰ Dz. U. Nr 177, poz. 1729 ze zm.

1. Planowanie wydatków budżetowych na bieżące utrzymanie obiektów mostowych, w celu wykonywania zaleceń z kontroli okresowych stanu technicznego tych obiektów oraz utrzymania ich w należyłym stanie technicznym i estetycznym, bez dopuszczenia do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej.
2. Dostosowanie ewidencji mostów i przepustów do wymogów rozporządzenia z 16 lutego 2015 r. i rzetelne jej prowadzenie, w tym dokumentowanie wyników okresowych kontroli stanu technicznego przepustów drogowych i stanu realizacji zaleceń wydanych po kontrolach mostów, wpisywanie w książkach obiektów mostowych wszystkich wymaganych danych, a także uzyskanie mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg powiatowych w skali 1:25.000 (lub większej).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 30 czerwca 2015 r.

Kontroler
Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

.....
podpis

.....
podpis