



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.008.04.2022

Przemysław Dąbrowski
Dyrektor
Zarządu Dróg Wojewódzkich
w Bydgoszczy
ul. Dworcowa 80
85-010 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy ¹ , ul. Dworcowa 80, 85-010 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Dąbrowski, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy ² od 1 czerwca 2019 r. Wcześniej, od 2010 r. funkcję tę pełnił Mirosław Kielnik.
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. Utrzymywanie w należytym stanie 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
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/69/2022 z 19 kwietnia 2022 r.2. Adam Ruciński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/70/2022 z 19 kwietnia 2022 r. <p>(akta kontroli str. 1-4, 1186)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą ZDW utrzymywał drogowe obiekty inżynierskie w stanie zapewniającym bezpieczne ich użytkowanie. Dotyczyło to 91 mostów spośród 92 zaewidencjonowanych na zarządzanych drogach. Jednak aż 16% z nich zostało ocenione na 2, a prawie 49% na 3. Jedynie ponad 5% obiektów otrzymało ocenę 5. Na jednym z obiektów, w związku z jego niewystracającym stanem technicznym wprowadzono ograniczenia ze względu na szerokość jezdni oraz jego nośność i podjęto działania mające na celu przebudowę tego obiektu.

W Zarządzie prowadzono ewidencję obiektów inżynierskich, zarówno w wersji elektronicznej jak i papierowej, jednak była ona niekompletna (brak mapy techniczno-eksploatacyjnej) oraz zawierała nierzetelne lub niespójne dane. Sprawozdania do

¹ Dalej: „Zarząd” lub „ZDW”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Czynności kontrolne zakończono 5 lipca 2022 r.

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

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

Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁶, choć przesyłane terminowo, zawierały prawidłowe dane tylko w zakresie części C „Dane rzeczowo finansowe o wykonaniu robót drogowo mostowych”. W ewidencji środków trwałych nie ujęto wszystkich obiektów inżynierskich zarządzanych przez ZDW. Powyższy stan oceniono negatywnie.

ZDW przygotował Plan rozwoju sieci drogowej oraz coroczne plany finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich uwzględniające konieczność modernizacji obiektów inżynierskich będących w złym stanie technicznym. Zaplanowane zadania były realizowane, jednak niejednokrotnie ze znacznym opóźnieniem.

Okresowe przeglądy stanu technicznego obiektów inżynierskich zarządzanych przez ZDW, w większości przypadków, wykonywane były w terminach określonych w przepisach, przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia. Przeprowadzone oględziny 10 obiektów wykazały, że ich stan techniczny był odpowiednio przedstawiany w protokołach z wykonanych przeglądów.

NIK negatywnie ocenia także brak realizacji części zaleceń z przeglądów okresowych dziewięciu obiektów, w tym dwóch zaleceń zleconych do naprawy w trybie awaryjnym. Izba zwraca uwagę, że nieuzasadnione przedłużanie wykonania tych zaleceń, może w przyszłości doprowadzić do stanu wymagającego podjęcia radykalnych działań, z zamknięciem obiektu włącznie. Ponadto, w ZDW nie weryfikowano - w ramach rzetelnej oceny realizacji zleconej usługi - pełnego zakresu danych jaki powinien zawierać protokół z kontroli okresowej stanu technicznego ww. obiektów, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ewidencjonowanie drogowych obiektów inżynierskich.

1. W strukturze organizacyjnej Zarządu wyodrębniono Wydział Dróg do którego należało m.in.: zorganizowanie i prowadzenie systemu zarządzania siecią drogową, w tym ewidencji obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. W Wydziale prowadzono ewidencję obiektów mostowych w formie elektronicznej, w programie komputerowym, na którą składały się: „Wykaz obiektów mostowych dla mostów, wiaduktów, estakad i kładek dla pieszych”⁷; „Wykaz tuneli”, Książki i Karty obiektów mostowych – zgodne ze wzorami określonymi w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 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 tunelom⁸. Prowadzono również „Wykaz przepustów”, który zamiast informacji o nienormatywności obiektu⁹, zawierał ocenę stanu technicznego¹⁰.

Książki i Karty obiektów mostowych prowadzone były także w tradycyjnej, papierowej formie zgodnie ze wzorami określonymi w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych. Nie sporządzono mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg.

⁶ Dalej „GDDKiA”.

⁷ Dalej „Wykaz obiektów mostowych”.

⁸ Dz. U. Nr 67 poz. 582, dalej „rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych”.

⁹ Kolumna nr 23 wzoru nr 4.

¹⁰ Dane nie są ujęte we wzorze nr 4.

(akta kontroli str. 536-584,902-962, 980-999, 1169)

Wykaz obiektów mostowych był aktualizowany¹¹ w latach 2017 - 2020 r. dla 90 obiektów i w 2021 r. dla dwóch pozostałych. Wykaz tuneli zaktualizowano w 2019 r. W trakcie kontroli Naczelnik Wydziału Dróg dokonał częściowej aktualizacji Wykazu obiektów mostowych, w zakresie dat przeglądów wynikających z art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹² – wpisano przeglądy z 2021 r.

(akta kontroli str. 536-584,902-962)

Badanie dokumentacji dotyczącej 20 obiektów¹³ wykazało, że we wszystkich przypadkach Książka była zgodna ze wzorem określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, prawidłowo wypełniona, zawierała wpisy o przeprowadzonych corocznych przeglądach; w przypadkach tego wymagających założono Kartę obiektu mostowego, badane obiekty były ujęte w Wykazie obiektów mostowych. Dla siedmiu mostów stwierdzono rozbieżności w zakresie lokalizacji obiektu, w jednym przypadku stwierdzono rozbieżność dotyczącą długości mostu.

(akta kontroli str. 1154-1159)

W latach 2020 – 2022 nie wybudowano żadnego nowego mostu.

(akta kontroli str. 972-979)

2. Na dzień 12 maja 2022 r. Wykaz obiektów mostowych zawierał łącznie 92 pozycje, Wykaz tuneli – jeden obiekt, Wykaz przepustów o średnicy ponad 150 cm - łącznie 99. Wszystkie obiekty mostowe ujęte w wykazie, miały nadane jednolite numery inwentarzowe¹⁴. Zaewidencjonowany został również tunel. Wykaz nie zawierał czterech obiektów¹⁵, które zostały przekazane do ZDW w 2021 r. – dwa z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹⁶ i dwa z gminy Nakło nad Notecią. Obiekty z GDDKiA miały nadane JNI, a obiekty z gminy Nakło – nie.

Ponadto w ewidencji ujęto cztery inne obiekty, które nie powinny tam figurować, z uwagi na fakt, że trzy obiekty zostały przekazane w 2020 r. do powiatu świeckiego, a jeden został przebudowany na przepust.

(akta kontroli str. 916-962, 1098-1101, 1170-1173, 1182-1183)

3. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹⁷, zarządcy dróg wojewódzkich, sporządzają informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je do GDDKiA.

ZDW przekazał sprawozdania za 2020 i 2021 r. w terminach określonych w § 2 ust. 2 cyt. rozporządzenia, tj. do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

(akta kontroli str. 980-999)

¹¹ Stwierdzono na podstawie wpisanych dat przeglądów wynikających z art. 62 ustawy Prawo budowlane.

¹² Dz. U. z 2021 r., poz. 2351, ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

¹³ 15 mostów, dwóch kładek, dwóch przepustów i jednego wiaduktu.

¹⁴ Dalej „JNI”.

¹⁵ Pomimo tego, że ZDW posiadał Książki obiektów mostowych.

¹⁶ Dalej „GDDKiA”.

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

Informacje zawarte w części C „Dane rzeczowo finansowe o wykonaniu robót drogowo mostowych” w zakresie obiektów inżynierskich prezentowały dane zgodne ze stanem faktycznym¹⁸. Natomiast dane zawarte w częściach A i B sprawozdań były niezgodne z ustaleniami kontroli w zakresie ilości i długości mostów.

(akta kontroli str. 972-999, 1174-1181)

4. Uchwałą Nr 5/198/20 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 12 lutego 2020 r. zatwierdzono Regulamin Organizacyjny Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy. Zgodnie z § 27 załącznika do ww. uchwały, do podstawowych zadań Wydziału Dróg należało m.in.: a) opracowywanie wieloletnich i rocznych planów robót bieżącego utrzymania sieci (m.in. dróg, mostów, przepustów); b) zorganizowanie i prowadzenie systemu zarządzania siecią drogową, w tym ewidencji dróg oraz obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów; c) wykonywanie przeglądów podstawowych, szczegółowych i specjalnych obiektów mostowych, tuneli, przepustów oraz nadzór nad przeglądami bieżącymi realizowanymi przez Oddziały i Rejony. Z kolei do podstawowych zadań Wydziału Inwestycji należało m.in. opracowywanie wieloletnich i rocznych planów inwestycji na sieci (m.in. dróg, mostów, przepustów). Zgodnie z regulaminem Wydział Planowania i Dokumentacji został zobowiązany do m.in. opracowywania projektów planów finansowania budowy, utrzymania, ochrony dróg oraz obiektów mostowych; opracowywania rocznych i wieloletnich planów dochodów i wydatków Zarządu dla robót drogowych, mostowych, kubaturowych i zakupów inwestycyjnych; koordynacji i planowania potrzeb na opracowanie dokumentacji technicznej na roboty drogowo - mostowe w oparciu o plany wieloletnie i plany roczne.

W strukturze Zarządu wyodrębniono także sześć Rejonów Dróg Wojewódzkich¹⁹. Do podstawowych zadań RDW w zakresie utrzymania m.in. obiektów mostowych należało: a) kontrola stanu obiektów mostowych, w tym wykonywanie przeglądów bieżących i okresowych; b) określenie rocznych potrzeb w zakresie utrzymania, remontów i przebudowy obiektów mostowych; c) nadzór i kontrola nad przebiegiem realizacji prowadzonych robót drogowych i mostowych; d) utrzymanie w odpowiednim stanie urządzeń drogowych, w odniesieniu do m.in. obiektów mostowych.

W 2020 r. w Wydziale Dróg zatrudnionych było siedem osób, a od 2021 – sześć. Prowadzeniem i ewidencjonowaniem spraw związanych z bieżącym utrzymaniem dróg i obiektów inżynierskich, prowadzeniem i uaktualnianiem elektronicznego systemu ewidencji mostów i przepustów, kontrolą i nadzorowaniem spraw prowadzonych przez RDW, kontrolą protokołów przeglądów rocznych i pięcioletnich zajmowała się jedna osoba - starszy specjalista Wydziału Dróg.

W RDW sprawami z zakresu dróg i obiektów inżynierskich zajmowali się kierownicy rejonów i drogomistrzowie w ilości od dwóch²⁰ do trzech²¹.

Naczelnik Wydziału Dróg oraz czterech kierowników RDW posiadali wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa, jeden kierownik średnie w zakresie drogownictwa, jeden wykształcenie wyższe humanistyczne. Wymienione osoby nie brały udziału w szkoleniach z zakresu zarządzania obiektami inżynierskimi.

¹⁸ Zarówno za 2020 r, jak i 2021 r.

¹⁹ Dalej: „RDW”.

²⁰ RDW Toruń, Inowrocław, Tuchola, Wąbrzeźno, Żółędowo.

²¹ RDW we Włocławku.

(akta kontroli str. 1107, 1160-1167)

Do końca lutego 2020 r. w strukturze organizacyjnej ZDW funkcjonowała komórka - Kierownictwo ds. Mostów, w którym zatrudnione były dwie osoby, obie posiadające wykształcenie wyższe budowlane. Od 1 marca 2020 r. jedna z nich została przeniesiona do Wydziału Inwestycji, a z dniem 28 lipca 2020 r. osoba ta przeszła na emeryturę. Druga osoba została przeniesiona do Wydziału Planowania i Dokumentacji²².

(akta kontroli str. 1187-1188)

5. W ewidencji środków trwałych ZDW nie ujęto wszystkich obiektów inżynierskich zarządzanych przez Zarząd. Ewidencja zawierała tylko obiekty w stosunku do których Zarząd w latach 1999 – 2021 poniósł nakłady finansowe, łącznie 37 pozycji, w tym 22 mosty i 15 przepustów.

Na 30 kwietnia 2022 r. łączna wartość początkowa tych środków wynosiła 42 620 879,97 zł, dotychczasowe umorzenie w wysokości 16 562 522,63 zł. Wartość aktualna wyniosła 26 058 357,34 zł.

(akta kontroli str. 972-979)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ZDW nie sporządzono mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg, stanowiącej dokument ewidencyjny, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych w zw. z art. 20 pkt 9 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²³. Przytoczone przepisy zobowiązują zarządcę drogi do prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, obejmującej m.in.: mapę techniczno-eksploatacyjną dróg.

Dyrektor wyjaśnił, że w ramach wprowadzonego w 2015 r. systemu komputerowego ewidencji dróg wojewódzkich miała zachodzić możliwość sporządzania przedmiotowych map techniczno-eksploatacyjnych. Niestety system nie daje w pełni możliwości utworzenia takiej mapy. Generowana mapa zawiera tylko jednolite numery inwentarzowe obiektów bez znaków umownych wymaganych przepisami. Powyższy materiał nie stanowi prawidłowych danych, które można przekazać do GDDKiA. W bieżącym roku w budżecie jednostki zaplanowane zostało zadanie dotyczące aktualizacji systemu zarządzania drogami w ramach której jednym z elementów jest opracowanie mapy techniczno-eksploatacyjnej. W chwili obecnej trwają przygotowania do ogłoszenia procedury przetargowej na ww. zadanie.

(akta kontroli str. 980-999)

NIK zauważa, że przywołane powyżej przepisy nakładają na zarządcę dróg obowiązek sporządzania min. mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg. Tym samym wszelkie problemy techniczne nie stanowią usprawiedliwienia z tytułu jego niewykonania.

2. „Wykaz przepustów”, zawierał dane niezgodne ze wzorem nr 4 załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych. W kolumnie nr 23 podano ocenę stanu technicznego, zamiast informacji o „nienormatywności obiektu”.

²² Nadal pracuje w tej komórce.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm., dalej „ustawa o drogach publicznych”.

(akta kontroli str. 902-915)

Dyrektor wyjaśnił, że nie posiada wiedzy, dlaczego program generował błędny formularz. Program funkcjonował w ZDW zanim objął stanowisko Dyrektora. Podlegli pracownicy również nie posiadają wiedzy, dlaczego w tabeli nie ujęto danych w zakresie normatywności, a skupiono się na roku budowy obiektów.

(akta kontroli str. 1205-1208)

NIK zauważa, że zgodnie z objaśnieniami do wzoru nr 4 w kolumnie tej podaje się przyczynę nienormatywności, którą może być: niewystarczająca nośność; niewłaściwe światło; niewłaściwe usytuowanie. Tym samym w kolumnie nr 23 powinny znaleźć się wyłącznie informacje w ww. zakresie.

3. ZDW nie dokonywał aktualizacji ewidencji obiektów mostowych wymaganej § 16 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych. Zgodnie z przytoczonym przepisem aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

Na dzień rozpoczęcia kontroli²⁴, Wykaz obiektów mostowych dla obiektu JNI 02030017 był aktualizowany w 2019 r.; dla JNI 02300006 w 2018 r.; a dla trzech: JNI 01025386, JNI 02240009, JNI 02240010 w 2017 r.; dla JNI 2270007 i 2090007 w 2021 r.²⁵ Dla pozostałych obiektów Wykaz zaktualizowano w 2020 r. Wykaz tuneli zaktualizowano w 2019 r.

Na dzień 12 maja 2022 r. prowadzona ewidencja zawierała 92 obiekty mostowe. Wykaz nie zawierał czterech obiektów²⁶, które zostały przekazane do ZDW w 2021 r. – dwa z GDDKiA i dwa z gminy Nakło nad Notecią. Ponadto w ewidencji ujęto cztery inne obiekty, które nie powinny tam figurować, z uwagi na fakt, że trzy obiekty zostały przekazane w 2020 r. do powiatu świeckiego, a jeden został przebudowany na przepust.

(akta kontroli str. 539-962)

Dyrektor wyjaśnił, że nie posiadał wiedzy na temat zaniechań wprowadzania i aktualizowania danych dotyczących obiektów inżynierskich do systemu komputerowego we wcześniejszych latach przez działającą wówczas komórkę organizacyjną tj. Kierownictwo ds. Mostów. W marcu 2020 tj. wraz z rozwiązaniem ww. komórki, sprawy utrzymania obiektów inżynierskich zostały przekazane do Wydziału Dróg. Jak wynika z przekazanych wykazów dane w elektronicznym systemie zostały zaktualizowane na przełomie miesiąca czerwca i lipca 2020 r. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że ewidencja obiektów mostowych prowadzona w systemie komputerowym z uwagi na brak umowy na opiekę techniczną nie mogła być aktualizowana na bieżąco. W to miejsce prowadzona jest skrócona ewidencja w arkuszu Excel. Z uwagi na zaplanowaną na bieżący rok aktualizacją elektronicznego systemu zarządzania drogami w ramach której jednym z elementów jest ewidencja obiektów mostowych i przepustów, nie dokonano wprowadzania aktualizacji do działającego jeszcze systemu.

(akta kontroli str. 980-1022)

NIK wskazuje, że skrócona ewidencja w arkuszu Excel nie spełniała wymogów dla ewidencji obiektów inżynierskich, mogła zatem pełnić tylko funkcję pomocniczą.

²⁴ 20 kwietnia 2022 r.

²⁵ Stwierdzono na podstawie wpisów dat przeglądów

²⁶ Pomimo tego, że ZDW posiadał Książki obiektów mostowych.

Prowadzony natomiast system podstawowy, w kontekście braku możliwości aktualizacji danych, nie spełniał wymogów prowadzenia w rzetelny sposób ewidencji obiektów mostowych.

4. Ewidencja obiektów mostowych prowadzona była nierzetelnie. Badanie dokumentacji 20 obiektów inżynierskich: 15 mostów, dwóch kładek, dwóch przepustów i jednego wiaduktu wykazało, że w siedmiu przypadkach kilometrąŜ podany w ewidencji nie był zgodny z danymi w ksiąŜce obiektu mostowego i protokole z przeglądu okresowego:

- JNI 02090016 w KsiąŜce obiektu mostowego i protokole z przeglądu podano 63+045, podczas gdy w Wykazie obiektów mostowych widnieje 62+815;
- JNI 2060021 w KsiąŜce i protokole z przeglądu podano 44+444, podczas gdy w Wykazie obiektów mostowych widnieje 44+564;
- JNI 2090006 w KsiąŜce i protokole z przeglądu podano 31+239, podczas gdy w Wykazie obiektów mostowych widnieje 31+690;
- JNI 2180014 w KsiąŜce i protokole z przeglądu podano 18+808, podczas gdy w Wykazie obiektów mostowych widnieje 17+909;
- JNI 2180010 w KsiąŜce i protokole z przeglądu podano 5+528, podczas gdy w Wykazie obiektów mostowych widnieje 4+631;
- JNI 02300008 w KsiąŜce i protokole z przeglądu podano 55+031, podczas gdy w Wykazie obiektów mostowych widnieje 56+800;
- JNI 2120004 w KsiąŜce podano 81+232, podczas gdy w Wykazie obiektów mostowych widnieje 82+851.

Ponadto w KsiąŜce obiektu JNI 2030022 podano długość mostu - 46,36 m, a w Wykazie i protokole z przeglądu 51,34 m.

Dyrektor wyjaśnił, że w ramach systemu komputerowego sporządzono mapę określającą sieć dróg wojewódzkich. W tym celu w teren został wysłany pojazd wyposażony w nadajnik GPS oraz kamery rejestrujące obraz pasa drogowego. Na przestrzeni czasu użytkowania systemu stwierdzono, że system posiada wiele błędów zarówno technicznych jak i tych wynikających z opracowania całego systemu. Błędem jakim naleŜy wskazać jest np. rozbieŜność kilometracji rzeczywistej, a tej wynikającej z przejazdu pojazdu rejestrującego, który nie uwzględnia łuków pionowych dróg. W związku z powyższym wygenerowana kilometracja obiektów inżynierskich jest niezgodna z dotychczasowy wskazaną w ksiąŜkach dróg i ksiąŜkach obiektów. Niemiej jednak w bieżącym roku w budżecie jednostki zabezpieczone sã środki finansowa na aktualizację systemu ewidencji i zarządzenia drogami. Aktualizacja z uwagi na rozwój techniki dokonywanych pomiarów będzie odpowiadała stanom faktycznym.

(akta kontroli str. 1000-1022)

5. W ZDW nie podjęto działań mających na celu nadanie JNI dwóm przejętym na stan z terenu gminy Nakło nad Notecią obiektom mostowym²⁷, co stanowiło naruszenie § 6 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych,

²⁷ W 2021 r. ZDW przyjął na stan dwa wiadukty z terenu gminy Nakło nad Notecią. Obiekty nie miały nadanych JNI. Do dnia 31 maja 2022 r. w Zarządzie nie podjęto działań mających na celu nadanie JNI wymienionym obiektom.

zgodnie z którym zarządca drogi ustala numer ewidencyjny dla obiektów mostowych i tuneli, a GDDKiA nadaje JNI na podstawie zgłoszenia właściwego zarządcy drogi.

Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku wiaduktów poprzedni zarządca nie wystąpił o nadanie JNI. W bieżącym roku planuje się aktualizację ewidencji obiektów mostowych. W jej ramach ujęte zostaną zmiany jakie zaszły na przełomie ostatnich lat na sieci dróg wojewódzkich. W celu wystąpienia do GDDKiA niezbędne jest określenie prawidłowej lokalizacji obiektów poprzez nadanie im rzeczywistej kilometracji. Po dokonaniu aktualizacji systemu, ZDW wystąpi o nadanie im JNI.

(akta kontroli str. 980-1022)

6. Sprawozdania przesyłane do GDDKiA zawierały nierzetelne dane w zakresie ilości i długości mostów²⁸.

1. W części A „Formularza danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast” za 2020 r. wykazano 71 obiektów o długości 1 129,30 m, a w części B, 71 obiektów o długości 1 116,7 r.

2. W sprawozdaniu za 2020 r. wykazano łącznie 92 obiekty, podczas gdy faktycznie na koniec 2020 r. było ich 88.

3. W sprawozdaniu za 2021 r. wykazano łącznie 96 obiektów, podczas gdy faktycznie na koniec 2021 r. było ich 92.

(akta kontroli str. 980-999, 1098-1101, 1184-1185)

Naczelnik Wydziału Dróg wyjaśnił, że przyczyną powyższych rozbieżności są błędne dane źródłowe, czyli dane zawarte w ewidencji obiektów mostowych w programie komputerowym. Na dzień prowadzenia kontroli ewidencja nie zawierała np. czterech obiektów, które zostały przekazane do ZDW w 2021 r. – dwa z GDDKiA i dwa z gminy Nakło nad Notecią. Ponadto w ewidencji ujęto cztery inne obiekty, które nie powinny tam figurować, z uwagi na fakt, że trzy obiekty zostały przekazane w 2020 r. do powiatu świeckiego, a jeden został przebudowany na przepust.

W bieżącym roku w budżecie jednostki zaplanowane zostało zadanie dotyczące aktualizacji systemu zarządzania drogami, w tym ewidencji obiektów mostowych i przepustów. Aktualizacja z uwagi na rozwój techniki dokonywanych pomiarów będzie odpowiadała stanom faktycznym.

(akta kontroli str. 1182-1183)

7. W ewidencji ilościowo-wartościowej środków trwałych ZDW nie ujęto wszystkich obiektów inżynierskich. Ewidencja zawierała tylko obiekty w stosunku do których w latach 1999 – 2021 poniesiono nakłady finansowe, łącznie, 37 pozycji, w tym 22 mosty (na łącznie 92 obiekty, tj. 24%) i 15 przepustów (na łącznie 99, tj. 15%).

Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁹. Art. 4 ust. 1 tej ustawy, wskazuje, że, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, do ksiąg

²⁸ Stwierdzono na podstawie analizy przesyłanych sprawozdań i dokumentów uzyskanych i wytworzonych na etapie kontroli.

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.

rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z art. 24 ust. 1 tej ustawy m.in. wynika obowiązek rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Główna księgową ZDW wyjaśniła, że obiekty mostowe powstałe przed 1999 rokiem³⁰ przekazane zostały do ZDW na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego spisane w dniu 29 stycznia 1999 r., który nie zawierał wartości tychże obiektów. Nie mając wartości początkowej danych środków trwałych Zarząd nie mógł przyjąć ich do ewidencji.

(akta kontroli str. 972-979)

NIK wskazuje, że niepodanie w dokumencie potwierdzającym przekazanie majątku między podmiotami wartości środka trwałego nie jest przesłanką do nieuwjęcia go w ewidencji środków trwałych prowadzonej w ZDW. Skoro przekazujący nie wskazał wartości przekazywanej nieruchomości, a więc środka trwałego, którego okres użytkowania jest dłuższy niż jeden rok, należało podjąć działania zmierzające do jej ustalenia. Przez ponad 20 lat, pomimo posiadania wiedzy o obiektach inżynierskich, w ZDW nie podjęto działań mających na celu ich wycenę i ujęcie w ewidencji środków trwałych.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki w powyższym zakresie. Uzasadniając ocenę, NIK wskazuje uchybienia i nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania obiektów inżynierskich. W Zarządzie prowadzono ewidencję takich obiektów, zarówno w wersji elektronicznej jak i papierowej, jednak była ona niekompletna (brak mapy techniczno eksploatacyjnej) oraz zawierała nierzetelne lub niespójne dane. Sprawozdania do GDDKiA, choć przesyłane terminowo, zawierały prawidłowe dane tylko w zakresie części C „Dane rzeczowo finansowe o wykonaniu robót drogowo mostowych”, a w częściach A i B dane te nie odzwierciedlały stanu faktycznego. W ewidencji środków trwałych ujęto tylko 22 mosty (na łącznie 92) i 15 przepustów (na łącznie 99).

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

Opis stanu faktycznego

1. W grudniu 2017 r. ZDW przyjął *Plan rozwoju sieci drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2017-2023*³¹, o którym mowa w art. 20 ustawy o drogach publicznych.

Plan do końca maja 2022 r. nie był aktualizowany. Dyrektor podał m.in., że nie było takiej potrzeby, ponieważ po przyjęciu Planu Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego³² w kolejnych uchwałach wprowadzał dalsze dokumenty określające zadania do realizacji na drogach wojewódzkich. Ponadto zakres zadań wskazany w Planie obejmował faktycznie wszystkie odcinki dróg wojewódzkich, na których przewidziane było podjęcie prac związanych z remontem, przebudową czy rozbudową dróg. Odcinki tych dróg były sukcesywnie realizowane zależnie od stanu nawierzchni i możliwości finansowych, m.in. w oparciu o programy modernizacji dróg i harmonogramy rzeczowo-finansowe przyjmowane przez Zarząd.

(akta kontroli str. 3-9, 101-170, 1209-1210)

³⁰ Rok utworzenia Zarządu.

³¹ Dalej: „Plan” lub „plan rozwoju sieci drogowej”.

³² Dalej: „Zarząd Województwa”.

Plan nie wyodrębniał zadań do wykonania na drogowych obiektach inżynierskich, a jedynie określał ciągi dróg, na których remonty, przebudowy lub modernizacje powinny zakończyć się do końca 2021 r³³.

Dyrektor podał, że wynikało to z przyjętego założenia konieczności wykonywania zadań kompleksowo, włączając w to również wykonanie remontów lub przebudowy obiektów inżynierskich zlokalizowanych w ciągu trasy planowanych do modernizacji.

W badanym okresie zakładano zrealizowanie prac na pięciu ciągach dróg, w tym w dwóch przypadkach planowano wykonać prace na obiektach inżynierskich. Ww. zadań do 3 czerwca 2022 r. nie ukończono. Dyrektor podał, że nastąpiło to z powodu przedłużających się procedur związanych z przygotowaniem poszczególnych zadań do realizacji, szczególnie w zakresie trwania procesu oceny oddziaływania inwestycji na środowisko naturalne. Ponadto rewizji uległy koszty realizowanych już inwestycji oraz możliwości finansowe Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Remont obiektów mostowych na drodze nr 254 w miejscowości Olimpin, Antoniewo i Obórznia został przesunięty na 2023 r., a dokumentacja projektowa przebudowy mostu w Bronowicach i przepustu w Strzelcach na drodze nr 255 była aktualizowana w celu podziału tego zadania na odcinki realizacyjne, które umożliwią ubieganie się o uzyskanie zewnętrznych źródeł ich finansowania.

(akta kontroli str.3-9, 101-170, 1209-1210)

2. ZDW corocznie opracowywał projekt planu finansowego, obejmujący m.in. potrzeby w zakresie bieżącego utrzymania, remontów i przebudowy drogowych obiektów inżynierskich. Zadania inwestycyjne będące podstawą złożenia projektu budżetu stanowiły odzwierciedlenie zadań przewidzianych dla poszczególnych ciągów dróg określonych w:

- Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
- Planie Rozwoju Sieci Drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich;
- Kujawsko-Pomorskiego Planu Spójności Komunikacji Drogowej i Kolejowej na lata 2014-2022;
- Programu Modernizacji dróg wojewódzkich grupy I i III Kujawsko-Pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej na lata 2014-2020.

Zakresy rzeczowe w zakresie działań związanych z bieżącym utrzymaniem dróg były planowane na podstawie oceny stanu technicznego obiektów inżynierskich oraz zaleceń ujętych w protokołach z przeglądów okresowych. Ostateczny zakres prac dla obiektów inżynierskich był ustalany po przyjęciu planu wydatków przez Zarząd Województwa.

Poza zadaniami planowanymi do wykonania na obiektach inżynierskich w ramach planów przebudowy, remontu lub utrzymania ciągów dróg wojewódzkich, tj.

- przebudowy mostu na rzece Gąsawce w Żninie³⁴ na drodze nr 251;

³³ W planie nie zakładano zakończenia prac na odcinkach dróg w 2022 r.

³⁴ Zadanie zaplanowane i zrealizowane w 2020 r. (wartość zadania w części dot. drogowych obiektów inżynierskich: 2 482 047,6 zł) w ramach inwestycji: Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 251 Kaliska - Inowrocław na odcinku od km 19+649 (od granicy województwa kujawsko - pomorskiego do km 34+200 oraz od km 34+590,30 do km 35+290) wraz z przebudową mostu na rzece Gąsawka w miejscowości Żnin.

- budowy przepustów dużych (fi 2100, 1700 i 2800) oraz przepustów rurowych (od fi 400 do fi 1200) na drodze nr 548³⁵;
- budowy siedmiu przepustów drogowych oraz 14 przepustów dla płazów i małych zwierząt na drodze 559³⁶;
- wykonania 15 przepustów pod zjazdami oraz trzech pod ciągiem głównym na drodze 255³⁷;
- wykonania prac na moście w km 12+421 na drodze nr 265³⁸;
- budowy na drodze 546 w miejscowości Rzęczkowo przepustów (śr. 40cm, 50cm i 80cm) oraz oczyszczenia i udrożnienia istniejących przepustów³⁹;
- remontu dwóch przepustów pod koroną drogi (fi 600) oraz 83 przepustów pod zjazdami (fi 400) na drodze 269⁴⁰;
- budowy muru oporowego, przepustu drogowego oraz stanowisk promowych na drodze nr 249⁴¹;
- przebudowy mostu w ciągu drogi wojewódzkiej nr 243⁴².

ZDW bezpośrednio w projektach planów finansowych ujmował także zadania do zrealizowania wyłącznie na obiektach inżynierskich. I tak:

- w 2020 r. planowano za kwotę 1 205 712 zł przeprowadzenie odnowy przepustu w Małszycach, w ciągu drogi wojewódzkiej nr 569 (km. 13+303) oraz w Dąbrowie Chełmińskiej na drodze nr 551 (km. 12+208). Ponadto ZDW zamierzał wykonać projekt przebudowy wiaduktu w Zdrojach w ciągu drogi wojewódzkiej nr 244 km.18+989). Zakładano również przebudowę za 2 500 000 zł mostu przez rzekę Krówkę w Byszewie w ciągu drogi wojewódzkiej nr 243 (km. 18+808);
- w 2021 r. ponowiono w projekcie planu wykonanie za 1 545 928 zł odnowy przepustu w Małszycach, Dąbrowie Chełmińskiej i w Służewie na drodze nr 266 (km 11+870) oraz projektu przebudowy mostu w Zdrojach. Planowano także wyremontować za 10 200 000 zł wiadukt w Terespolu Pomorskim;

³⁵ Zadanie zaplanowane w 2020 r. (10 794 943,41 zł) . Rozpoczęcie realizacji od 2021 r. w ramach inwestycji: Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 548 Stolno - Wąbrzeźno od km 0+005 do km 29+619 z wyłączeniem węzła autostradowego w m. Lisewo od km 14+144 do km 15+146.

³⁶ Zadanie zaplanowane w 2020 r. (3 899 454,38 zł). Rozpoczęcie realizacji w 2021 r. w ramach inwestycji: Przebudowa i rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 559 Lipno - Kamień Kotowy - granica województwa.

³⁷ Zadanie zaplanowane w 2020 r. (110 302,71 zł) i realizowane w latach 2020-2021 w ramach inwestycji: Przebudowa i rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 255 Pakość - Strzelno od km 0+005 do km 21+910. Etap I - Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 255 na odc. od km 0+005 do km 2+220, dł. 2,215 km.

³⁸ Zadanie zaplanowane 2020 r. (1 613 221,91 zł). Realizacja od 2020 r. w ramach inwestycji: Przebudowa drogi wojewódzkiej Nr 265 Brześć Kujawski - Kowal - Gostynin na odcinku Kowal- granica województwa od km 19+117 do km 34+025.

³⁹ Zadanie zaplanowane i zrealizowane w 2020 r. (27 622,83 zł) w ramach zadania: Samorządowa Inicjatywa Drogowa.

⁴⁰ Zadanie zaplanowane w 2020 r. (202 185,38 zł) i realizowane w 2021 r. w ramach zadania: Odnowa drogi wojewódzkiej nr 269 Szczerkowo – Izbica – Kowal odc. Błenna – granica województwa od km 25+862 do km 28+898, dł. 3,036 km.

⁴¹ Zadanie zaplanowane i realizowane od 2020 r. (3 685 200,79 zł) w ramach inwestycji: Przebudowa drogi wojewódzkiej Nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa.

⁴² Zadanie zaplanowane i zrealizowane w 2020 r. (1 838 124,55 zł) w ramach zadania: Przebudowa mostu w ciągu drogi wojewódzkiej nr 243.

- w 2022 r. przewidywano wykonanie za 5 200 000 zł robót na wiadukcie w Terespolu Pomorskim.

Utrzymanie bieżące drogowych obiektów inżynierskich było uwzględniane w ogólnej kwocie planowanej do wydatkowania w ramach bieżącego utrzymania dróg⁴³.

(akta kontroli str. 18-19, 21-96, 171-274)

3. Dyrektor podał, że wysokość nakładów na bieżące utrzymanie dróg przedstawiana w projektach budżetu na lata 2020-2022 nie znajdowała 100% odzwierciedlenia w planach finansowych przyjętych przez Zarząd Województwa, m.in. z powodu ograniczonych środków finansowych w budżecie Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

(akta kontroli str. 21)

Plan wydatków na przebudowę drogowych obiektów inżynierskich w 2020 r. przyjęty przez Zarząd Województwa ostatecznie wyniósł 951,78 tys. zł⁴⁴. Kwotę w całości wykorzystano. Ponadto w ramach robót w ciągach dróg wojewódzkich na prace na ww. obiektach wydatkowano dodatkowo 10 998,69 tys. zł. Plan i wykonanie w zakresie utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich wynosił 345,28 tys. zł. Przewidziane w ww. planie odnowa przepustu w Runowie⁴⁵ i Lipienkach⁴⁶ oraz projekt przebudowy wiaduktu w Terespolu Pomorskim⁴⁷ zostały wykonane w zakładanej wysokości. ZDW aktualizował natomiast dwukrotnie plan finansowy jednostki w zakresie budowy mostu w Byszewie⁴⁸, który został ukończony i rozliczony w kolejnym roku na kwotę 1 838 036,97 zł jako środki niewygasające z 2020 r. ZDW uzasadniał konieczność przesunięcia terminu zakończenia prac pandemią Covid-19 oraz odwołaniem jednego z oferentów wniesionym do Krajowej Izby Odwoławczej.

(akta kontroli str. 98, 171- 220, 241-252, 270-275, 1209-1210)

Plan finansowy ZDW na 2021 r.⁴⁹ nie przewidywał realizacji zadań związanych wyłącznie z przebudową drogowych obiektów inżynierskich. Ujęta pierwotnie w projekcie przebudowa wiaduktu w Terespolu Pomorskim nie została zrealizowana, a jego wykonanie zostało przesunięte na lata 2022-2023.

Dyrektor wyjaśnił, że prace nie zostały rozpoczęte w terminie z przyczyn formalnych. Wniosek o wydanie pozwolenia na budowę z 30 listopada 2020 r. został pozytywnie rozpatrzony przez Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy dopiero 22 listopada 2021 r. W 2022 r. rozpoczęto procedurę przetargową na wybór wykonawcy, która na dzień 20 czerwca 2022 r. nadal trwała.

Pierwotnie planowana przebudowa przepustu w Małszycach w trakcie roku została włączona do innego zadania inwestycyjnego na drodze 569⁵⁰ i zrealizowana

⁴³ W 2020 r. - 31 888 284 zł, w 2021 r. - 29 133 076 zł, w 2022 r. - 40 463 464 zł.

⁴⁴ Stan na 31 grudnia 2021 r.

⁴⁵ 392 619,28 zł.

⁴⁶ 491 693, 24 zł

⁴⁷ 67 465,50 zł z planowanych 67466 zł. Zadania pierwotnie zakładane do realizacji w 2020 r. w zakresie obiektów w Małszycach, Dąbrowie Chelmińskiej i Zdrojach nie zostały uwzględnione w planie finansowych jednostki na 2020 r.

⁴⁸ Zmniejszono wartość zadania z 2 500 000 do kwoty 1 838 124,55 zł, a następnie przesunięto realizację wydatku w ramach środków niewygasających.

⁴⁹ Wg stanu na 31 grudnia 2021 r.

⁵⁰ Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 569 Golub-Dobrzyń – Dobrzejewice w m. Małszyce od km. 13+010 do km. 14+000, dł. 0,990 km wraz z przepustem, w miejscowości Małszyce.

w ramach środków niewygasających (z powodu dodatkowych robót) w 2022 r. Włączone w trakcie roku do planu finansowego⁵¹ sporządzenie projektu przebudowy mostu w Zdrojach również nie zostało wykonane z uwagi na konieczność uporządkowania stanu prawnego nieruchomości gruntowych. ZDW w 2021 r. wydał jedynie 6 150 zł na zakup mapy dla celów projektowych, a resztę zadania przesunięto do realizacji w ramach środków niewygasających. Zadania dotychczas nie wykonano (stan na 20 czerwca 2022 r.), a ZDW oczekiwał na przeniesienie 94 710 zł do planu na 2022 r. Dodatkowo wydatkowano 4 189,59 tys. zł na obiekty inżynierskie ujmowane w planie finansowym jako elementy modernizacji ciągów dróg. Na utrzymanie i ochronę wydano 247 067,23 zł z planowanych 444 000 zł. Dyrektor podał m.in. że niewykorzystanie środków wynikało m.in. z połączenia w jednym zadaniu (RDW Inowrocław) prac utrzymaniowych z remontowymi, co spowodowało inną kwalifikację wydatków, choć zakładany w limicie środków zakres prac został wykonany. Ponadto dopiero w trzecim postępowaniu przetargowym na wykonanie robót konserwacyjnych na przepustach (RDW Włocławek) udało się w grudniu 2021 r. zawrzeć umowę z wykonawcą, który jednak z uwagi na problemy z dostawami materiałów oraz utrudnienia zimowe nie mógł jej zrealizować w tym roku.

(akta kontroli str. 18-19, 22-27, 98, 221-259, 270-275, 1209-1210)

Plan wydatków na 2022 r. przewidywał wydatkowanie 5 200 tys. zł na przebudowę oraz 330 tys. zł na utrzymanie i ochronę drogowych obiektów inżynierskich, z których na 5 maja 2020 r. wydano 158,90 tys. zł.

(akta kontroli str. 98, 261-275, 1209-1210)

Stwierzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że ZDW do 31 maja 2022 r. nie przekazał opracowanego i zatwierdzonego Planu organom właściwym do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że Plan nie został przekazany właściwym organom, ponieważ w okresie jego opracowania funkcjonował już przyjęty przez Zarząd w drodze uchwały *Kujawsko-pomorski plan spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2023*. Dokument ogólnodostępny, wyższej rangi niż sam Plan i w pełni z nim komplementarny⁵². Dyrektor stwierdził ponadto, że ww. organy powinny, przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego, same zapoznać się z dokumentami planistycznymi Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁵³.

NIK zauważa, że przekazywanie sporządzonych planów rozwoju oraz wprowadzonych zmian pozwala kształtować politykę przestrzenną przy uwzględnieniu zamierzeń zarządców dróg. Zarządca drogi obowiązany jest przekazać plan rozwoju sieci niezwłocznie po sporządzeniu, jak również po wprowadzeniu każdej zmiany w wyniku weryfikacji, co wynika z art. 35 ustawy o drogach publicznych. Jest to o tyle istotne, że plany rozwoju sieci drogowej nie są dokumentami niezmiennymi, a ich weryfikacja pozwala dostosować treść do zmieniających się potrzeb drogowych.

(akta kontroli str. 3, 7, 1209)

⁵¹ 100 860 zł.

⁵² W pkt. 6 Planu znajdowała się informacja, że plan zadań ZDW wynika z planu spójności.

⁵³ Dalej: „Województwo”.

OCENA CZĄSTKOWA

ZDW przygotował Plan rozwoju sieci drogowej oraz coroczne plany finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich uwzględniające konieczność modernizacji obiektów inżynierskich w złym stanie technicznym. Zaplanowane zadania były realizowane, jednak niejednokrotnie ze znacznym opóźnieniem. Stwierdzono ponadto, że Plan rozwoju sieci drogowej nie został przekazany organom właściwym do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego.

3. Kontrole obiektów inżynierskich.

Opis stanu faktycznego

1. System kontroli drogowych obiektów inżynierskich będących w zarządzie ZDW obejmował przeglądy bieżące, okresowe kontrole roczne (przeglądy podstawowe) i pięcioletnie (przeglądy rozszerzone)⁵⁴. Zgodnie z Instrukcjami przeprowadzania przeglądów bieżących dróg w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy ww. obiekty miały podlegać przeglądom bieżącym nie rzadziej niż co 7 dni. Przeglądy podstawowe (roczne) miały być wykonywane do końca kwietnia, a rozszerzone (pięcioletnie) do końca listopada każdego roku objętego oceną. W instrukcjach przeprowadzania przeglądów ustalono również wzór przeglądów bieżących drogowych obiektów inżynierskich.

W latach 2020-2022⁵⁵ ZDW przeprowadził łącznie 4 023 objazdy bieżące dróg wraz znajdującymi się na nich obiektami inżynierskimi, w tym 1 856 w 2020 r., 1527 w 2021 r. i 640 w 2022 r.⁵⁶. Ponadto dodatkowo wykonał 850 przeglądów bieżących na samych obiektach inżynierskich, w tym 328 w 2020 r., 348 w 2021 r. oraz 174 w 2022 r.⁵⁷. W badanym okresie wykonano także trzy ekspertyzy - jedna dotyczyła wiaduktu na drodze wojewódzkiej nr 240 w Terespole Pomorskim, a dwie pozostałe przepustów na drodze nr 254 w Antoniewie i Obórzni.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane ZDW przeprowadził łącznie 384 przeglądy roczne⁵⁸ stanu technicznego obiektów inżynierskich, w tym 187 w 2020 r. oraz 197 w 2021 r. Do 20 czerwca 2022 r. przeglądy okresowe nie były wykonywane. W latach 2020-2021 żaden z obiektów nie wymagał przeglądu pięcioletniego. Przeglądy prowadziły podmioty zewnętrzne, wyłonione przez ZDW w wewnętrznej procedurze zamówień publicznych⁵⁹. Osoby dokonujące przeglądów posiadały odpowiednie uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

(akta kontroli str. 275-327)

Badanie 20 obiektów inżynierskich w ciągach dróg wojewódzkich wykazało m.in., że wszystkie ww. obiekty zostały objęte bieżącym przeglądem w ramach objazdu dróg,

⁵⁴ W okresie objętym kontrolą w ZDW obowiązywało: do dnia 30 marca 2020 r. - Zarządzenie nr 45/2017 Dyrektora ZDW z dnia 20.04.2017 r. w sprawie przeprowadzenia przeglądów obiektów mostowych w ciągu dróg wojewódzkich województwa Kujawsko-Pomorskiego i Zarządzenie nr 9/2019 Dyrektora ZDW z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzania przeglądów bieżących dróg, okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich oraz ustalenia wzoru protokołu kontroli okresowej, od 31 marca 2020 r. do 22 marca 2021 r. - Zarządzenie nr 16/2020 Dyrektora ZDW z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzania przeglądów bieżących, okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich dla dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz ustalania wzorów protokołów kontroli okresowej, od 23 marca 2021 r. - Zarządzenie nr 15/2021 Dyrektora ZDW z dnia 23.03.2021 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzania bieżących okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich dla dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz ustalenia wzorów protokołów kontroli okresowej, dalej: „instrukcje przeprowadzania przeglądów”.

⁵⁵ Do 31 maja 2022 r.

⁵⁶ Stan na 31 maja 2022 r.

⁵⁷ J.w.

⁵⁸ W latach 2020-2021 (stan na 31 maja)

⁵⁹ Na podstawie zarządzeń Dyrektora ZDW: nr 61/2020 z 01 lipca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 tys. Euro (w 2020 r.) i 2/2021 z 12 stycznia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 000 tys. zł netto.

a 17 spośród nich posiadało dodatkowe protokoły (dwa w roku⁶⁰) z przeglądów bieżących drogowych obiektów inżynierskich. Ponadto wiadukt w Terespolu Pomorskim, z uwagi na zły stan techniczny, podlegał od 14 lipca 2020 r. (raz w miesiącu) odrębnemu przeglądowi stanu technicznego.

Dyrektor podał, że protokoły przeglądów bieżących wiaduktu w Głodowie, w ciągu drogi wojewódzkiej nr 559, a także przeglądu obiektów w Poczalkowie (droga nr 266) oraz Kurowie (droga nr 265) także zostały sporządzone, jednak nie udało się ich odnaleźć podczas nieobecności pracownika (zwolnienie lekarskie) odpowiedzialnego za ich utrzymanie i ewidencję.

(akta kontroli str. 281-890, 1210)

Analiza przeglądów bieżących na drogowych obiektach inżynierskich, wykonywanych w ramach objazdów na 13 odcinkach dróg wojewódzkich⁶¹ wykazała, że w 922 z 1366 przypadków były one realizowane w odstępie nie większym niż 7 dni. W trakcie objazdów ustalono cztery usterki na obiektach mostowych. Od kwietnia 2020 r. wykazywany był zły stan techniczny wiaduktu w Terespolu Pomorskim na drodze wojewódzkiej nr 240, a od stycznia 2020 r. – mostu w Zdrojach (chodniki i dylatacja) na drodze nr 244. Ponadto do lipca 2020 r. wykazywano uszkodzenie barier na dwóch obiektach na drodze nr 272.

(akta kontroli str. 281-890)

ZDW dysponował 85 protokołami przeglądów bieżących obiektów inżynierskich⁶² dla 17 z 20 badanych obiektów. W 48 protokołach stwierdzono, że na obiektach zalegały zanieczyszczenia na jezdni, chodnikach lub konstrukcji, a w 41 stwierdzono zanieczyszczenia i/lub zamulenia koryta cieku albo przepustu. Ponadto wykazywano uszkodzenia balustrad, barier, osłon lub ekranów (23 razy), brak odpływu wody lub zabrudzenia na jezdni, chodnikach lub konstrukcji (19) nierówności jezdni i chodników na obiekcie lub w obiekcie (18), nierówności wjazdu na obiekt lub do obiektu (16), uszkodzenia urządzeń dylatacyjnych (10), deformacje lub przemieszczenia elementów konstrukcji (7), ugięcia konstrukcji widoczne na balustradzie, gzymsie, itp. (5) oraz rozmycie koryta cieku, podmycia fundamentu, lub korpusu drogi (1).

Do dnia 31 maja 2022 r. wykonano w określonym terminie 20 zaleceń, a 39 kolejnych zrealizowano częściowo. Czas na wykonanie 17 zaleceń jeszcze nie upłynął, a w jednym przypadku nie zostały one wykonane pomimo upływu wyznaczonego terminu. W przypadku dwóch obiektów inżynierskich terminu na wykonanie zaleceń w ogóle nie określono.

Dyrektor podał, że dotychczas RDW usunęły większość usterek wykazanych w protokołach bieżących objazdów drogi, takich jak regulacje skarp, oczyszczenie wlotów i wylotów przepustów, zbierania śmieci, koszenia oraz remontów masą na gorąco. Brak lub niepełne wykonanie pozostałych robót podyktowane było szeregiem różnych okoliczności. Między innymi koniecznością przeprowadzenia procedur zamówień publicznych, np. w celu wymiany barier ochronnych. Ponadto przeszkodą były ograniczone zasoby ludzkie oraz potrzeba wykonywania równoległe innych prac, takich jak zimowe utrzymanie dróg lub koszenie pasów drogowych.

(akta kontroli str. 281-890, 1210)

W badanej próbie 20 konstrukcji, wszystkie przeszły przeglądy roczne w 2020 r., a 19 z nich w 2021 r. Protokoły z przeglądów zawierały m.in. opis stanu technicznego obiektu ze wskazaniem rodzaju uszkodzeń poszczególnych elementów, oceny stanu

⁶⁰ W 2020 r. i 2021 r. W 2022 r. dla ww. obiektów sporządzono po jednym protokole.

⁶¹ Nr 240, 241, 244, 247, 251, 254, 265, 266, 272, 538, 550, 551, 599.

⁶² Mostach, wiaduktach, przepustach równych lub powyżej 150 cm oraz w tunelu.

technicznego tych elementów oraz oceny dla obiektu, wnioskowane zalecenia oraz wykaz potrzeb do planu bieżącego utrzymania i remontów z podaniem trybu (terminu) wykonania robót.

(akta kontroli str. 281-890)

W oparciu o średnie oceny dla 20 obiektów mostowych, wiaduktów, przepustów i tunelu uzyskane podczas przeglądów rocznych (w 2020 r. i 2021 r.) stwierdzono, że żaden z obiektów nie znajdował się w stanie odpowiednim (nie uzyskał oceny 5). W 2020 r. pięć obiektów znajdowało się w stanie zadowalającym (4), 10 w niepokojącym (3) a pięć w niedostatecznym (2). W 2021 r. jeden obiekt pozostał w stanie zadowalającym (mniej o cztery), 14 w niepokojącym (więcej o cztery), a trzy w niedostatecznym (dwa mniej). Ocena dwóch obiektów nie została przeprowadzona z powodu remontu wiaduktu oraz omyłkowej oceny wiaduktu kolejowego zamiast sąsiadującego z nim tunelu. ZDW nie wykonało również czterech z pięciu ekspertyz zaleconych w trakcie przeglądów okresowych obiektów inżynierskich⁶³.

Dyrektor m.in. wyjaśnił, że ekspertyz nie wykonano, po konsultacji z osobą przeprowadzającą przeglądy roczne w 2021 r. Ustalono, że ww. obiekty nie zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego, a ekspertyza miała określić dokładny czas użytkowania poszczególnych obiektów w aktualnych warunkach. Ponadto podał, że podjęto już decyzję o rozpoczęciu procedur mających na celu opracowanie dokumentacji technicznej na przebudowę powyższych obiektów.

(akta kontroli str.13-16, 95-96, 1209)

Nie stwierdzono istotnych różnic w zakresie średniej oceny poszczególnych obiektów mostowych w badanym okresie. Weryfikacja ocen poszczególnych elementów drogowych obiektów inżynierskich m.in. wykazała, że:

- wystąpiła różnica w ocenie izolacji pomostu na moście na kanale noteckim w miejscowości Pturek (ocena 5 w 2020 r., 2 w 2021 r.);
- brak było oceny urządzeń dylatacyjnych na moście w Barcinie w 2020 r. i 2021 r.;
- inaczej niż w 2019 r. (2) oceniono w 2020 r. i 2021 r. (5) dojazdy w obrębie skrzydeł i nawierzchni na moście w Mogilnie,
- w 2021 r. brakowało oceny urządzeń odwadniających na moście w Kokocku;
- odmiennie oceniono stan urządzeń odwadniających na moście w Łabiszynie (5 w 2020 r., 2 w 2021 r.) oraz nie oceniono ich w 2021 r. na przepuście w Łasinie;
- w stosunku do roku poprzedniego (4) w odmienny sposób w 2021 r. (2) oceniono stan nasypu/skarpy na moście w Zdrojach;
- w inny sposób oceniono stan balustrad w Pile-Młyn (2 w 2020 r., 5 w 2021 r.).

Dyrektor podał, że różnice w ocenie poszczególnych elementów obiektów inżynierskich były analizowane przez pracowników RDW. Zaznaczył ponadto, że w kolejnych latach przeglądy okresowe wykonywały różne podmioty. Ocena poszczególnych elementów obiektów inżynierskich dotyczyła wizualnej oceny przez kontrolującego, którą każdy z nich dokonywał według własnej koncepcji. Uwagi i zalecenia wskazane w protokole po weryfikacji przez Kierownika RDW i drogomistrza zlecane były brygadzie patrolowej w celu wykonania stosownych napraw. Elementy, które były w dobrym stanie technicznym nie podlegały naprawom.

⁶³ Dla mostu na kanale noteckim w miejscowości Pturek (JNI-0209014), Mogilnie (02150002), Słup (02300007) oraz przepustu w Kończewicach (C00055100001).

(akta kontroli str. 95, 281-890, 1209)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDW w 2021 r. nie przeprowadził rocznego przeglądu okresowego tunelu w miejscowości Gostycyn⁶⁴ co było niezgodne z treścią art. 62 ust 1 Prawa budowlanego. Nie przeprowadzono również okresowych kontroli stanu tego drogowego obiektu inżynierskiego, ze szczególnym uwzględnieniem jego wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, wymaganych art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych.

Dyrektor wyjaśnił, że wykonujący przegląd błędnie określił obiekt podlegający ocenie. Wykonano przegląd obiektu kolejowego zlokalizowanego w bezpośrednim sąsiedztwie przedmiotowego tunelu. ZDW, po analizie oceny stanu technicznego obiektu z 2020 r. oraz wyników objazdów bieżących potwierdzających, że nie posiada on ewidentnych uszkodzeń i usterek, odstąpił od wykonania ponownego przeglądu tunelu.

W ocenie NIK powyższe, świadczy o nierzetelnie sprawowanym nadzorem nad zleconymi pracami i nierzetelnie dokonanym odbiorem tych prac.

(akta kontroli str. 12, 15, 354, 821-824, 1209)

2. Jako nierzetelne uznano nie weryfikowanie przez pracowników ZDW protokołów z kontroli okresowych (rocznych, pięcioletnich) mostów i dróg, otrzymywanych od podmiotu zewnętrznego, które nie zawierały wskazania metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników oraz zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli, co było wymagane w art. 62a ust. 2 pkt. 8 i pkt 9 Prawa budowlanego: I tak:

- we wszystkich objętych badaniem, 39 rocznych protokołach okresowych z 2020⁶⁵ r. i 2021⁶⁶ r. dotyczących 20 obiektów inżynierskich nie wskazano metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, co było niezgodne z art. 62a ust. 2 pkt 8 Prawo budowlane;

- w 15⁶⁷ z 19 protokołów sporządzonych w 2021 r. nie wskazano zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli, co było niezgodne z art. 62a ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego.

Dyrektor podał, że ZDW przyjmował protokoły przeglądów rocznych bez uwag sądząc, że były one przygotowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Ponadto Wydział Dróg ZDW nie posiadał w swojej strukturze osób z odpowiednimi kwalifikacjami lub doświadczeniem aby je zweryfikować.

(akta kontroli str. 11-15, 336, 348, 354, 375, 386, 388-389, 410, 585-890)

⁶⁴ JNi 01024518.

⁶⁵ 20 protokołów.

⁶⁶ 19 protokołów

⁶⁷ Dla mostu na rzece Noteć w miejscowości Pturek (JNi-02090015), Mogilnie (02150002), Nakle nad Notecią (02180003), Łabiszynie (02090006), Słupie (02300007), Zdrojach (0218004), Piła Młyn (01025387), Kokocku (02270012), Błoto (0227001); wiaduktu w Więcborku (021800) i Terespolu Pomorskim (2240011); przepustów w Kończewicach (C00055100001), Łasinie (C00053800003), Kurowie (C00026500001), Poczalkowie (C00026600001).

NIK zwraca uwagę, że to Dyrektor ponosi odpowiedzialność za osoby zatrudnione w jednostce, którą kieruje. Zgodnie ze standardem A.2. kontroli zarządczej kierownik jednostki powinien zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. W niniejszym przypadku to pracownicy ZDW powinni dokonywać weryfikacji kompletności protokołów z kontroli okresowej pod względem spełnienia wymagań określonych w art. 62a ust. 2 Prawa budowlanego. Stanowi to także dowód prawidłowego przeprowadzenia kontroli okresowych (rocznych, pięcioletnich) przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane.

3. Z informacji zawartych w książce objazdów wynikało, że w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 maja 2022 r. 444 z 1366 przeglądów bieżących wykonywanych przez ZDW odbyło się po upływie 7 dni od daty ostatniego objazdu, co było niezgodne z pkt 3 cz. II Instrukcji przeprowadzania przeglądów.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że przeglądy były wykonywane terminowo, a błędy w ewidencji wynikały z ograniczeń Systemu Ewidencji i Zarządzania Drogami Wojewódzkimi programu komputerowego. System ten był niestabilny i bardzo często nie zapisywał danych, co przekładało się na bierne podejście do uzupełniania bazy elektronicznej.

(akta kontroli str. 20, 28-29, 281-324)

NIK zwraca uwagę, że w sytuacji posiadania wiedzy o ograniczeniach wykorzystywanego systemu ZDW powinien niezwłocznie wdrożyć rozwiązania, zmierzające do ich wyeliminowania, tak aby w książkach objazdów znajdowały się wszystkie dane.

4. W 10 protokołach rocznych przeglądów okresowych z 2020 r. wskazano, że ZDW nie wykonało zaleceń dla poszczególnych drogowych obiektów inżynierskich z poprzedniego przeglądu. Ponadto w dwóch kolejnych protokołach prowadzący ocenę stanu technicznego obiektów nie dokonali takiej oceny z uwagi na brak danych.

Dyrektor m.in. wyjaśnił, że ww. uwagi dotyczyły głównie prac porządkowych lub usuwania zamuleń. Prace na ww. obiektach zostały wykonane, niemniej z uwagi na upływ czasu mogła pojawić się konieczność wykonania ich ponownie. Dyrektor stwierdził ponadto, że nieprzekazanie informacji dla obiektów w miejscowości Kokocko i Błoto było najprawdopodobniej związane ze zmianą administracji siecią dróg w poszczególnych RDW i powstało zapewne na skutek nie dopilnowania obowiązku związanego z przekazaniem tych informacji.

NIK zwraca uwagę, że ZDW miało możliwość weryfikacji zgodności poszczególnych informacji zawartych w protokołach ze stanem faktycznym, jednak z takiej możliwości nie skorzystało.

(akta kontroli str. 336, 348, 354, 375, 386, 388-389, 410, 585-892)

5. W badanej próbie 20 drogowych obiektów inżynierskich kilometrów określony w wykazie obiektów mostowych, tunelów lub przepustów i nie odpowiadał usytuowaniu wskazanym w książkach dróg i obiektów, a także protokołach przeglądów okresowych, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt. 6 w zw. z § 8 ust. 2 pkt. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, który zobowiązywał do określenia jednolitego sposobu lokalizacji w ciągu drogi.

Dyrektor m.in. wyjaśnił, że ww. wykazy były prowadzone w Systemie Ewidencji i Zarządzania Drogami (w programie komputerowym), który został sporządzony po przeprowadzonym przetargu. W trakcie użytkowania ww. systemu stwierdzono, że system posiadał wiele błędów, w tym rozbieżności pomiędzy „kilometracją” rzeczywistą, a tą wynikającą z przejazdu pojazdu rejestrującego, który nie uwzględniał łuków pionowych dróg. W związku z powyższym „kilometracja” obiektów inżynierskich wykazana w wygenerowanym z systemu wykazie była niezgodna z danymi wskazanymi w książkach dróg i obiektów. Dyrektor dodał ponadto, że w bieżącym roku ZDW zaplanował aktualizację systemu ewidencji i zarządzania drogi, która będzie odpowiadała stanom faktycznym.

(akta kontroli str. 11, 278-279, 336, 348, 354, 375, 386, 388-389, 410, 585-892)

NIK zwraca uwagę, że dane wykazywane w poszczególnych dokumentach ZDW powinny być ze sobą tożsame, a wykryte niezgodności powinny być niezwłocznie korygowane.

OCENA CZĄSTKOWA

Przeprowadzone oględziny 10 obiektów inżynierskich wykazały, że ich stan techniczny był odpowiednio przedstawiany w protokołach z wykonanych przeglądów. Niemniej jednak, stwierdzono, że w ZDW nie weryfikowano - w ramach rzetelnej oceny realizacji zleconej usługi - pełnego zakresu danych jaki powinien zawierać protokół z kontroli okresowej stanu technicznego ww. obiektów, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego. ZDW nie wykonało większości zaleceń wskazanych do realizacji w 2020 r. Ponadto w większości protokołów z 2021 r. nie zawarto informacji o zakresie usterek usuniętych w poprzedniej kontroli, co zdaniem NIK uniemożliwiało kierownictwu ZDW całościową ocenę stanu technicznego tych obiektów. W toku kontroli stwierdzono także, że w badanym okresie kilometraż obiektów inżynierskich został błędnie określony w wykazie tych obiektów.

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

Opis stanu faktycznego

1. Na dzień 6 czerwca 2022 r. na drogach zarządzanych przez ZDW znajdowały się 92 obiekty mostowe o łącznej długości 1 782,76 m. 75 z nich wykonano z betonu⁶⁸, sześć z drewna, cegły, kamienia, osiem ze stali a w trzech przypadkach nie podano materiału. Stan techniczny 15 obiektów oceniono na 2; 45 na 3; 27 na 4, a pięciu na 5.

(akta kontroli str. 1098-1101, 1184-1185)

Oględzinami⁶⁹ objęto 10 obiektów⁷⁰ – dziewięć mostów i jeden przepust. W wyniku oględzin stwierdzono, m.in.:

- zgodność stanu technicznego wszystkich obiektów z wynikami uzyskanymi w ramach rocznych przeglądów;
- brak konieczności wprowadzania ograniczeń w dziewięciu przypadkach⁷¹;
- niewystępowanie uszkodzeń zagrażających katastrofie budowlanej we wszystkich przypadkach;

⁶⁸ Zbrojonego, niezbrojonego, sprężonego.

⁶⁹ Przeprowadzonymi przy udziale Specjalisty posiadającego uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności mostowej, powołanego postanowieniem z 13 czerwca 2022 r.

⁷⁰ Zlokalizowanych na terenie RDW Inowrocław, Żołędowo i Tuchola.

⁷¹ Na obiekcie w Terespolu Pomorskim takie ograniczenia wprowadzono w 2020 r.

- w przypadku mostu w Mogilnie konieczność wykonania ekspertyzy ustroju nośnego w trybie awaryjnym;
- w dwóch przypadkach niezgodność wykonania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego z obowiązującymi przepisami (brak barieroporczy na obiekcie⁷², brak zakończeń barier drogowych dochodzących do obiektu)⁷³;
- w czterech przypadkach: miejscowo rozkręcone barieroporcze⁷⁴; uszkodzony pochwył balustrady⁷⁵; uszkodzone i zdeformowane profile barier⁷⁶; brakujące zakończenie bariery⁷⁷;
- w dwóch przypadkach konieczność przebudowy (do 2027 r. most w Barcinie z uwagi na duże natężenie ruchu ciężkiego na obiekcie; do 2025 r. most w Zdrojach z uwagi na brak chodników, stan techniczny urządzeń dylatacyjnych, brak odwodnienia obiektu, stan techniczny łożysk na podporach pośrednich (filarach), zły stan lub brak izolacji pomostu, pogarszający się stan techniczny dźwigarów głównych obiektu);
- w dziewięciu przypadkach stwierdzono brak realizacji niektórych zaleceń z poprzedniej inspekcji.

(akta kontroli str. 1211-1330)

2. W ZDW nie opracowywano procedur ustalania rzeczowych i finansowych potrzeb remontowych. Nie opracowano także dokumentu w zakresie planowania remontów, wynikających z przeprowadzonych corocznych kontroli stanu technicznego obiektów. Dyrektor podał, że poszczególne RDW realizują bieżące utrzymanie w ramach przyznaných środków finansowych.

(akta kontroli str. 1102-1106)

Potrzeby w zakresie bieżącego utrzymania, remontów i przebudowy drogowych obiektów inżynierskich ujmowane były w opracowywanych corocznie projektach planów finansowych⁷⁸.

Jak wykazano w obszarze III i IV wystąpienia, ZDW realizował tylko niektóre zalecenia z objazdów i przeglądów okresowych. W protokołach z lat 2019 – 2021, 10-ciu obiektów poddanych oględzinom, stwierdzono w trzech⁷⁹ przypadkach zalecenia do wykonania w trybie awaryjnym. W przypadku mostów w Pturku i Łabiszynie naprawy zrealizowano. W przypadku mostu w Nakle przeprowadzone oględziny wykazały brak realizacji tych zaleceń.

(akta kontroli str. 585-899, 1211-1330)

3. Na drogach wojewódzkich zlokalizowany był jeden obiekt, na którym ze względu na zły stan techniczny zostały wprowadzone ograniczenia ze względu na szerokość jezdni oraz nośność⁸⁰. Zmiany w organizacji ruchu zostały zatwierdzone przez Marszałka Województwa Kujawsko Pomorskiego w dniu 11 listopada 2020 r. i polegały na zawężeniu jezdni do jednego pasa ruchu, a co za tym idzie wprowadzeniu ruchu wahadłowego, który fizycznie ograniczył możliwość wystąpienia zwiększonych obciążeń wywołanych przez przejeżdżające pojazdy.

(akta kontroli str. 980-999, 1023-1087)

⁷² Mosty w Barcinie i Mogilnie. Na mostach tych były zainstalowane tylko balustrady.

⁷³ Most w Barcinie.

⁷⁴ Most w Łabiszynie.

⁷⁵ Most w Nakle n/Notecią.

⁷⁶ Most w Więcborku.

⁷⁷ Przepust w Nakle n/Notecią.

⁷⁸ Zagadnienie opisane szerzej w II obszarze.

⁷⁹ Most w Nakle n/Notecią, Pturku i Łabiszynie.

⁸⁰ Obiekt w m. Terespol Pomorski – JNI 02240011.

W kontrolowanym okresie pracownicy ZDW nie zwracali się do Policji o przeprowadzenie kontroli przestrzegania ograniczeń, jak i nie brali udziału we wspólnych działaniach. Policja nie wykonywała w tym miejscu kontroli z uwagi na brak właściwego miejsca.

(akta kontroli str. 1023-1087, 1092-1097, 1114-1117)

Po przeglądach okresowych wykonanych w 2021 r. 14 obiektów otrzymało ocenę 2⁸¹. W ośmiu protokołach nie stwierdzono konieczności wprowadzania ograniczeń. Dla mostu w Antoniewie w czerwcu 2021 r. Instytut Badania Dróg i Mostów z Warszawy⁸² opracował ekspertyzę techniczną, w której stwierdził, że obiekt może być eksploatowany bez ograniczeń pod warunkiem wykonania prac określonych w ekspertyzie. Dla trzech⁸³ następnych 6 czerwca 2022 r. zlecono IBDiM wykonanie ekspertyzy stanu technicznego. Na etapie opracowywania ekspertyz poinformowano ZDW, że nie ma potrzeby wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń w ruchu pojazdów samochodowych na tych obiektach. Stan obiektów nie wymaga podejmowania działań w trybie natychmiastowym. Dla dwóch obiektów: most w Pturku, JNi 2090014 i most w Szubinie, JNi 2180019, ekspertyz nie wykonano. Dyrektor podał, że po konsultacjach z inżynierem przeprowadzającym przegląd podstawowy (roczny) podjęto decyzję o zleceniu wykonania dokumentacji technicznej na przebudowę przedmiotowych obiektów, a następnie realizację tych zadań.

(akta kontroli str. 48-52)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku realizacji 48 zaleceń⁸⁴ z poprzednich przeglądów rocznych. Na dziewięciu obiektach⁸⁵ stwierdzono m.in. brak: usunięcia luźnych fragmentów konstrukcji, uszczelnienia i odblokowania dylatacji, uzupełnienia pęknięcia w konstrukcji przyczółka, uzupełnienia ubytków w nawierzchni chodnika i nawierzchni jezdni, oczyszczenia i zabezpieczenia antykorozyjnie balustrad wraz z naprawą deformacji, oczyszczenia i zabezpieczenia antykorozyjnie łożysk, naprawy ubytków ustroju nośnego i korozji stali zbrojeniowej. W przypadku mostu w Nakle n/Notecią oględziny wykazały brak realizacji dwóch zaleceń zleconych do naprawy w trybie awaryjnym, tj. naprawy poręczy balustrady i uzupełnienia pęknięć w konstrukcji nośnej.

(akta kontroli str. 1211-1330, 1331-1334)

Kierownicy RDW w Inowrocław, Żółdowie i Tucholi wyjaśnili, że realizacja zaleceń pokontrolnych zawartych w Protokołach inspekcji podstawowej odbywa się w ramach bieżących prac utrzymaniowych, w oparciu o posiadane brygady patrolowe pracujące pod bezpośrednim nadzorem drogomistrzów oraz otrzymane na ten cel środki finansowe, ujęte w planie finansowym jednostki. Przyczyną niewykonania niektórych zaleceń pokontrolnych były ograniczenia związane z nakładami na utrzymanie obiektów inżynierskich oraz konieczność zabezpieczenia w tym czasie realizacji prac o większym znaczeniu dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie bez znaczenia jest coraz większy zakres obowiązków utrzymaniowych, przejmowanie kolejnych odcinków dróg krajowych i braki osobowe w bazach patrolowych.

⁸¹ Na obiekcie w Terespolu Pomorskim wprowadzono ograniczenia, o których mowa w pkt 3 obszaru IV.

⁸² Dalej „IBDiM”.

⁸³ Most w Wilkowiczkach, JNi 2330009; Most w Wieńcu JIN 2330006; Most w Szubinie JNi 2180020.

⁸⁴ Na łącznie 72 zalecenia.

⁸⁵ Na wszystkich z wyjątkiem obiektu w Terespolu Pomorskim.

Kierownicy podali dodatkowo, że niewykonane zalecenia nie stwarzały zagrożenia dla uczestników ruchu, ani w znaczącym stopniu nie wpływały na degradację obiektu w krótkim okresie czasu, a jedynie na estetykę obiektu.

(akta kontroli str. 1121-1153)

NIK wskazuje, że na ZDW spoczywa obowiązek realizacji zaleceń sformułowanych po przeglądach okresowych, a brak ich wykonania może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo użytkowników tych obiektów. W wielu przypadkach zalecenia powinny być zrealizowane w ciągu roku lub dwóch. Tak długi czas umożliwia pozyskanie środków finansowych oraz usunięcie wad i uszkodzeń obiektów. Szczególną uwagę zwracają zalecenia sformułowane po przeglądzie mostu w Nakle, w wyniku którego zalecono w trybie awaryjnym – i nie wykonano, naprawy poręczy balustrady i uzupełnienia pęknięć w konstrukcji nośnej, wyceniając jednocześnie koszt tych napraw na łącznie 13 600 zł. Biorąc pod uwagę koszt tych napraw i bezpieczeństwo użytkowników obiektu, zdaniem NIK te zalecenia winny być wykonane w pierwszej kolejności.

OCENA CZĄSTKOWA

Stan techniczny 91 mostów zlokalizowanych na terenie województwa kujawsko pomorskiego, nie stwarzał bezpośredniego zagrożenia dla użytkowników dróg. Jednak aż 16% z nich zostało ocenione na 2, a prawie 49% na 3. Jedynie ponad 5% obiektów otrzymało ocenę 5. Na jednym z obiektów, w związku z jego niewystraszającym stanem technicznym wprowadzono ograniczenia ze względu na szerokość jezdni oraz jego nośność i podjęto działania mające na celu przebudowę tego obiektu. Negatywnie NIK ocenia brak realizacji części zaleceń z przeglądów okresowych dziewięciu obiektów, w tym dwóch zaleceń zleconych do naprawy w trybie awaryjnym. Nieuzasadnione przedłużanie wykonania tych zaleceń, może w przyszłości doprowadzić do stanu wymagającego podjęcia „radykalnych” działań, z zamknięciem obiektu włącznie.

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. Sporządzenie mapy techniczno - eksploatacyjnej.2. Aktualizacja prowadzonej ewidencji obiektów inżynierskich.3. Podjęcie działań mających na celu nadanie JNI dwóm obiektom przejętym z terenu gminy Nakło nad Notecią.4. Zapewnienie niezwłocznego przekazywania sporządzonych i zweryfikowanych planów rozwoju sieci drogowej właściwym organom .5. Przeprowadzanie właściwych kontroli dla wszystkich drogowych obiektów inżynierskich zarządzanych przez ZDW.6. Zapewnienie w ramach rzetelnej realizacji zleconej usługi, pełnego zakresu danych jaki powinien zawierać protokół z kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego. |

7. Odnotowywanie wszystkich wykonanych objazdów w książce objazdu drogi.
8. Wykonywanie wszystkich zaleceń wynikających z przeglądu okresowego danego drogowego obiektu inżynierskiego.
9. Podjęcie działań mających na celu ujęcie w ewidencji środków trwałych wszystkich obiektów inżynierskich.

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, 22 lipca 2022 r.

Kontroler
(-) Artur Gackowski
główny specjalista
kontroli państwowej

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