



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.005.03.2015

P/15/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/033 – Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Artur Stekla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93230 z dnia 27 marca 2015 r. Aleksander Małysz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93222 z dnia 20 marca 2015 r. <p style="text-align: right;">[Dowód: akta kontroli str. 1-4]</p>
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu ¹ , ul. Leśnianka 102a, 34-300 Żywiec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Główny specjalista Mieczysław Kotarzewski, któremu powierzono pełnienie obowiązków Dyrektora PZD ² <p style="text-align: right;">[Dowód: akta kontroli str. 5-6, 304]</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Negatywną ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości dotyczące m.in.:

1. Nieopracowania wymaganych przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ projektów planów rozwoju sieci drogowej (wraz z wbudowanymi w ciągu tych dróg obiektami inżynierskimi) na lata 2014-2015 oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich.
2. Niepodejmowania niezbędnych działań utrzymaniowych i remontowych w celu zabezpieczenia obiektów mostowych przed wystąpieniem katastrofy budowlanej oraz bezpiecznego ich użytkowania, co przyczyniło się do pogorszenia stanu technicznego obiektów mostowych.
3. Niedysponowania przez PZD wiedzą na temat nośności użytkowej 192 ze 193 zarządzanych mostów, konieczną z punktu widzenia rzetelnego i prawidłowego zarządzania obiektami mostowymi.

¹ Zwany dalej „PZD”. Wg statutu nadanego uchwałą nr XLIII/429/06 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 29 maja 2006 r. (zwanego dalej „Statutem”) PZD był jednostką organizacyjną Powiatu Żywieckiego wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej, realizującą zadania samorządu powiatu w zakresie zarządzania drogami powiatowymi.

² Od dnia 14 listopada 2007 r., zwany dalej „Dyrektorem”.

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

⁴ Dz. U. z 2015, poz. 460, zwanej dalej „ustawą o drogach publicznych”.

4. Niesporządzenia mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg powiatowych wraz z wbudowanymi obiektami mostowymi, wymaganej przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁵, co skutkowało nie przekazaniem jej Zarządowi Województwa Śląskiego, pomimo obowiązku wynikającego z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁶.
5. Nieprowadzenia wymaganych przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i obiektów mostowych książek obiektów mostowych dla czterech mostów i trzech kładek oraz nierzetelne i niezgodne z przepisami ww. rozporządzenia aktualizowanie danych w 86,96% poddanych analizie książkach obiektów mostowych, a także w 60% zbadanych kartach obiektów mostowych.
6. Nieprowadzenia wymaganych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷ książek obiektu budowlanego dla 48 przepustów drogowych (100%) o świetle otworu większym lub równym 150 cm, znajdujących się w ciągach zarządzanych dróg.
7. Przekazania za lata 2014-2015 Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁸ nierzetelnych danych statystycznych na temat liczby obiektów mostowych znajdujących się w ciągach zarządzanych dróg powiatowych.
8. Nierzetelnego udokumentowania czynności kontrolnych bezpiecznego użytkowania obiektów mostowych, przeprowadzonych po intensywnych opadach deszczu, jakie wystąpiły na terenie Powiatu Żywieckiego w maju 2014 r. oraz nierealizowanie ustalonego ustawą Prawo budowlane obowiązku sprawdzania, w trakcie przeprowadzonych kontroli, wykonania zaleceń z kontroli okresowych z lat ubiegłych.
9. Nierzetelnego przeprowadzenia i udokumentowania odbioru końcowego robót budowlanych, przebudowanego w 2014 r. obiektu mostowego, bez ujawnienia występujących wad i niedoróbek, wpływających ujemnie na jego stan techniczny.
10. Wprowadzania zmian w organizacji ruchu na zarządzanych obiektach mostowych z naruszeniem przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁹
11. Niewyodrębnienia w ewidencji środków trwałych PZD (księgach rachunkowych) i niewycenienia 168 mostów, czterech kładek oraz 45 przepustów drogowych o świetle większym lub równym 150 cm, zarejestrowanych w wykazach obiektów mostowych i przepustów.
12. Zatrudnienia przez Dyrektora osoby na stanowisku kierownika służby interwencyjnej, mimo że takiego stanowiska nie przewidywała dokumentacja organizacyjna Zarządu¹⁰,

⁵ Dz. U. Nr 67, poz.582, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg i obiektów mostowych”.

⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 583, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie sporządzania informacji o sieci dróg.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

⁸ Zwanej dalej „GDDKiA”.

⁹ Dz. U. Nr 177, poz. 1729, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach”.

¹⁰ Regulamin Organizacyjny Zarządu oraz Regulamin wynagradzania w PZD.

a jednostka ta nie posiadała zabezpieczonych środków na sfinansowanie tego etatu w 2015 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

PZD na podstawie § 6 ust. 1 lit a statutu¹¹, był zobowiązany do realizacji określonych w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych zadań zarządcy drogi dotyczących opracowania projektów planów rozwoju sieci drogowej (wraz z wbudowanymi w ciąg dróg obiektami inżynierskimi) oraz do opracowania planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich.

Projektów ww. planów w PZD nie opracowano.

W badanym okresie coroczne planowanie budżetowe realizacji zadań w ramach środków finansowych PZD obejmowało wyłącznie środki na bieżące utrzymanie obiektów mostowych oraz remonty i przebudowy obiektów, będące następstwem usuwania skutków klęsk żywiołowych.

[Dowód: akta kontroli str. 305-308, 310-311, 862-863]

Na rok 2014 r. PZD w rozdziale 60014 (Drogi publiczne powiatowe) zaplanował wydatki w wysokości 16 274,9 tys. zł na wykonanie remontów mostów w ramach bieżącego utrzymania¹² oraz w wysokości 22 007,3 tys. zł na przebudowę mostów¹³, a w rozdziale 60078 (Usuwanie skutków klęsk żywiołowych) wydatki inwestycyjne w wysokości 8 772,6 tys. zł na usuwanie skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r., obejmujące 24 zadania na obiektach mostowych¹⁴. Łącznie wartość zaplanowanych przez PZD środków finansowych wyniosła 47 054,8 tys. zł, z czego w 2014 r. otrzymał i wykorzystał 3 953,6 tys. zł (ok. 8,40 % wartości zgłoszonych potrzeb finansowych).

Z kolei na rok 2015 r. w rozdziale 60014 PZD zaplanował¹⁵ kwotę 18 389,9 tys. zł na remonty mostów w ramach bieżącego utrzymania¹⁶ oraz kwotę 16 170,3 tys. zł na przebudowę obiektów mostowych¹⁷ a w rozdziale 60078 18 240,0 tys. zł wydatków inwestycyjnych na usuwanie skutków powodzi z lat 2010-2014 obejmujące 49 zadań na obiektach mostowych¹⁸. Łącznie wartość zaplanowanych środków finansowych wyniosła 52 800,2 tys. zł.

¹¹ Nadanego uchwałą nr XLIII/429/06 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 29 maja 2006 r.

¹² Remont filarów mostu w Zarzeczcy w ciągu DP 1406S, remonty gzymsów wraz z wymianą barier na 35 obiektach, remonty barier na 28 obiektach, remonty chodnika na 35 obiektach, wymiana izolacji wraz z wymianą nawierzchni na 85 obiektach, remont lub wymiana nawierzchni na 19 obiektach, wykonanie zaleceń z przeglądów rozszerzonych (pięcioletnich) na łącznie 100 obiektach.

¹³ Pilne remonty 6 obiektów, których ocena całkowita w trakcie okresowej kontroli rocznej wynosiła 1,00 pkt oraz przebudowy 8 obiektów o konstrukcji drewnianej i 20 obiektów z pomostem z płyt żelbetowych

¹⁴ W opracowaniu PZD podano, że niewykonanie planowanych remontów może doprowadzić do wystąpienia katastrofy budowlanej 24 obiektów

¹⁵ W projekcie planu finansowego PZD na 2015 r.

¹⁶ Remonty gzymsów wraz z wymianą barier na 34 obiektach, remonty barier na 28 obiektach, remonty chodnika na 35 obiektach, wymiana izolacji wraz z wymianą nawierzchni na 85 obiektach, remont lub wymiana nawierzchni na 19 obiektach, wykonanie zaleceń z przeglądów rozszerzonych (pięcioletnich) na łącznie 100 obiektach.

¹⁷ Pilne remonty 5 obiektów, przebudowy 8 obiektów o konstrukcji drewnianej i 20 obiektów z pomostem z płyt żelbetowych wraz wykonaniem dokumentacji technicznej

¹⁸ W opracowaniu PZD podano, że niewykonanie poniższych remontów może doprowadzić do wystąpienia katastrofy budowlanej 49 obiektów.

Natomiast w zatwierdzonym 30 stycznia 2015 r. planie finansowym PZD na 2015 r. w rozdziale 60014¹⁹ przewidziano wydatki w łącznej kwocie 2 574,9 tys. zł, w tym 128,1 tys. zł na przebudowę jednego uszkodzonego obiektu mostowego²⁰ jako 50% udział własny do wniosku o dofinansowanie z budżetu państwa. W zatwierdzonym planie finansowym PZD w rozdziale 60078 nie przewidziano wydatków bieżących i inwestycyjnych na remont lub modernizację obiektów mostowych²¹.

W I kwartale 2015 r. przekazano Zarządowi 2 275,6 tys. zł (ok. 4,31% wartości zgłoszonych potrzeb finansowych w ww. zakresach). Kwota ta do końca I kwartału pozostawała niewykorzystana.

[Dowód: akta kontroli str. 315, 319, 320, 323, 326-338, 343-344, 347, 350-365, 730-734, 737-740]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Pełniący obowiązki Dyrektora PZD główny specjalista, do którego bezpośrednich obowiązków należało m.in. opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej (wraz z wbudowanymi w ciąg tych dróg obiektami inżynierskimi) nie sporządził ww. dokumentu. Stanowiło to naruszenie postanowień statutu PZD i art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

Ww. osoba wyjaśniła, że przyczyną było zaangażowanie pracowników PZD w realizację innych zadań, m.in.: inwestycji drogowych i mostowych oraz prac związanych z wprowadzeniem nowej ewidencji dróg powiatowych. NIK nie podziela tego stanowiska wskazując, że realizacja przez innych pracowników PZD statutowych zadań jednostki nie może stanowić usprawiedliwienia dla braku wykonywania obowiązków przypisanych Dyrektorowi PZD. Zdaniem NIK, plan rozwoju sieci drogowej jest niezbędny do właściwego określania kierunków rozwoju i utrzymania w należytym stanie sieci drogowej, w tym drogowych obiektów inżynierskich.

[Dowód: akta kontroli str. 310-314, 862-863]

Zastępca Dyrektora z kolei wyjaśnił, że PZD nie był w stanie zapewnić warunków kadrowych i organizacyjnych do opracowania projektu „Planu rozwoju sieci dróg” na lata 2010-2015 z powodu ograniczeń finansowych, gdyż przyznawane środki finansowe nie dawały możliwości zatrudnienia dodatkowego personelu, mimo że zakres zadań realizowanych przez pracowników PZD ulegał stałemu zwiększeniu.

Zastępca Dyrektora stwierdzał, że niedobór środków finansowych funduszu płac wymusił redukcję personelu PZD w 2011 r. o 7 pracowników (w tym pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie mostami i drogami) oraz zmniejszenie wysokości wynagrodzenia pozostałych pracowników przeciętnie o 25%. Wyjaśnił, że pomimo kierowanych do Zarządu Powiatu wniosków o zwiększenie nakładów na fundusz płac pozostają one niemal na tym samym poziomie, co uniemożliwia poprawę warunków organizacyjnych i wzrost stanu zatrudnienia proporcjonalnie do zwiększanych obowiązków.

[Dowód: akta kontroli str. 451-454]

Mając powyższe na uwadze, NIK negatywnie z punktu widzenia legalności i gospodarności ocenia fakt zatrudnienia przez Dyrektora PZD od 16 stycznia 2015 r., za pisemną zgodą Starosty Żywieckiego, nowego pracownika na stanowisku kierownika służby interwencyjnej, nieprzewidzianym w strukturze organizacyjnej PZD określonej w §12 uchwały Zarządu

¹⁹ W §§ 6050, 6058 i 6059

²⁰ W ciągu DP1413S w km 3+086 w m. Rychwałd

²¹ Kwota zaplanowanych wydatków bieżących (509,7 tys. zł) dotyczyła odbudowy dwóch odcinków dróg.

Powiatu w Żywcu²², ustalającej Regulamin Organizacyjny PZD i w załączniku do tej uchwały²³, a także w §1 ust. 1 podkunkcie a) Zarządzenia p.o. Dyrektora PZD w Żywcu²⁴ w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania w PZD i w załączniku nr 1 do tego Zarządzenia²⁵. Pracownik ten²⁶ został zatrudniony na czas nieokreślony w pełnym wymiarze i w nienormowanym trybie czasu pracy. W teczce osobowej pracownika do 20 maja 2015 r. nie było podania o zatrudnienie w PZD i szczegółowego zakresu czynności służbowych, uprawnień i odpowiedzialności²⁷. Przedmiotowy zakres czynności został ustalony przez Zastępcę Dyrektora i odebrany przez pracownika 21 maja 2015 r. We wniosku Dyrektora PZD z 8 stycznia 2015 r. skierowanym do Starostwa Powiatowego w Żywcu nie uzasadniono konieczności zatrudnienia pracownika na ww. stanowisku oraz nie wskazano zakresu jego zadań. Natomiast z treści zakresu obowiązków z 21 maja 2015 r. wynika, że pracownik ma zajmować się zagadnieniami nie należącymi do statutowych zadań i kompetencji PZD w Żywcu.

Pracownik odpowiedzialny za obsługę kadrową PZD wyjaśnił m.in., że od 1999 r. do stycznia 2015 r. PZD nie zatrudniał osoby na stanowisku kierownika służby interwencyjnej i że nie wie jakim zakresem zadań i czym zajmuje się pracownik zatrudniony na tym stanowisku.

NIK zauważa, że w I kwartale 2015 r. średnie wynagrodzenie miesięczne (zasadnicze wraz z dodatkiem za wysługę lat) nowo zatrudnionego pracownika było o 15,05% wyższe od średniego wynagrodzenia miesięcznego dwóch innych pracowników PZD zatrudnionych na stanowiskach kierowników. Miało to miejsce, mimo że Zarząd nie posiadał, w obowiązującym planie finansowym, zabezpieczonych środków finansowych na wynagrodzenie dodatkowego 31 pracownika²⁸. O środki takie Zastępca Dyrektora wystąpił do Zarządu Powiatu dopiero 22 kwietnia 2015 r.²⁹ wskazując, że dokonane zatrudnienie kierownika służby interwencyjnej powoduje zwiększenie środków na wynagrodzenia i pochodne w planie finansowym PZD o 70,1 tys. zł. W ocenie NIK wnioskowana kwota pozwoliłaby Dyktorowi PZD na sfinansowanie kosztu rocznego wynagrodzenia brutto³⁰ dwóch dodatkowych etatów pracowników mogących realizować zadania związane z zarządzaniem drogami i obiektami mostowymi.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że nie ustalał ww. pracownikowi zakresu obowiązków służbowych (obejmującego zadania nienależące do statutowych obowiązków PZD) tylko przekazał zakres obowiązków otrzymany 21 maja 2015 r. od Dyrektora PZD (i podpisał go

²² nr 679/12/IV z dnia 12 grudnia 2012 r.

²³ Schemat organizacyjny

²⁴ nr 8/2009 z dnia 26 czerwca 2009 r. ze zmianami z 21 listopada 2011 r. i 12 grudnia 2012 r.

²⁵ wykaz stanowisk pracowniczych, wymagania kwalifikacyjne, szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników

²⁶ Pan A.Z., który zgodnie z kwestionariuszem osobowym do 2014 r. pełnił funkcję Starosty Żywieckiego, nie posiadał wykształcenia i kwalifikacji zawodowych związanych z zarządzaniem drogami i obiektami inżynierskimi; Na drzwiach pomieszczenia biurowego w siedzibie PZD zajmowanego przez pracownika znajdowała się informacja A.Z. – Radny Powiatowy.

²⁷ Zakresy takie ustalane były dla pozostałych pracowników Zarządu.

²⁸ 28 sierpnia 2014 r. w projekcie planu finansowego PZD na 2015 r. Dyrektor wnioskował o środki finansowego w łącznej kwocie 1 610 345 zł na wydatki bieżące w §§ 4010, 4040, 4110, 4120, 4140 przewidziane dla 30 osób zatrudnionych na 29,5 etatach (wśród których nie było etatu i stanowiska Kierownika służby interwencyjnej). W zatwierdzonym 30 stycznia 2015 r. planie finansowym PZD na 2015 r. na wydatki bieżące w §§ 4010, 4040, 4110, 4120, 4140 przewidziano łącznie 1 383 000 zł (99,93% kwoty wydatków wykonanych w tych paragrafach w 2014 r.).

²⁹ Tj. w trakcie trwania kontroli NIK

³⁰ Placy zasadniczej i dodatku stażowego

w zastępstwie Dyrektora). Stwierdził również, że zakres czynności tego pracownika był ustalany i konsultowany ze Starostą Powiatu Żywieckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 455-490, 700-708, 714-736, 833-834, 879-881]

Kierownik służby interwencyjnej w dniu 20 maja 2015 r. wyjaśnił, że jego obowiązki pracownicze zostały szczegółowo określone w zakresie obowiązków, który otrzymał w PZD w Żywcu i z którym się zapoznał oraz który rzetelnie realizuje. Stwierdził m.in., że był kilkakrotnie w Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, w celu załatwienia sprawy pomocy finansowej ze środków przeciwpowodziowych. Wyjaśnił, że nie wnioskował do PZD w Żywcu o zatrudnienie na stanowisku Kierownika służby interwencyjnej, a propozycję zatrudnienia w PZD otrzymał od Starosty Żywieckiego i Zarządu Powiatu po wyborach samorządowych w 2014 r. Kierownik służby interwencyjnej, mimo pisemnego wezwania³¹, do czasu zakończenia kontroli NIK, nie przedłożył dokumentacji określającej efekty wykonanej pracy na zajmowanym stanowisku .

[Dowód: akta kontroli str. 706-712]

2. Główny specjalista pełniący obowiązki Dyrektora PZD, do którego bezpośrednich obowiązków służbowych należało m.in. przygotowanie projektów planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich na terenie Powiatu Żywieckiego nie opracowywał ww. dokumentów. Było to obowiązkiem PZD wynikającym z 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych oraz § 6 ust. 1 lit. b Statutu PZD. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że corocznie były opracowywane dokumenty pn. „Planowane wydatki na utrzymanie obiektów mostowych”, które przedkładano Zarządowi Powiatu jako załączniki do projektów planu finansowego PZD na lata budżetowe 2014 i 2015. Stwierdził, że opracowania te były przygotowywane przez Sekcję Mostową PZD i zatwierdzane przez Dyrektora jednostki.

W ocenie NIK, opisane przez Zastępcę Dyrektora czynności i działania dotyczą obowiązków jednostki budżetowej wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³² (związanych z opracowywaniem założeń do projektu planu finansowego PZD oraz uchwały budżetowej Powiatu Żywieckiego) i nie są tożsame z obowiązkiem określonym w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach. Zdaniem NIK, plan finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich winien dotyczyć okresów dłuższych niż jeden rok budżetowy i obejmować w szczególności wszystkie zakładane możliwości finansowania zadań ujętych w planie rozwoju sieci drogowej, którego PZD nie opracowywał. Natomiast z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora wynika, że wspomniane opracowania³³ obejmują konieczne do wykonania prace związane z usuwaniem skutków powodzi oraz zestawienia środków niezbędnych w danym roku budżetowym do realizacji bieżącego utrzymania obiektów mostowych³⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 307, 310-313, 315-366, 1018-1020]

3. Wzrosła liczba obiektów mostowych zagrożonych ryzykiem wystąpienia katastrofy budowlanej w związku z brakiem przeprowadzania dostatecznej liczby remontów, napraw lub przebudowy tych obiektów. W ocenie NIK, było to skutkiem tego, że w 2013 r.,

³¹ W dniu 20 maja 2015 r.

³² Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

³³ „Planowane wydatki na utrzymanie obiektów mostowych”

³⁴ Z uwagi na fakt przebywania na zwolnieniu lekarskim Dyrektor PZD nie złożył wyjaśnień w sprawie powyższych nieprawidłowości

a szczególnie w 2014 r. nastąpiło istotne zmniejszenie wartości realizowanych przez PZD w Żywcu wydatków na utrzymanie bieżące, remonty i przebudowy obiektów inżynierskich (do 15 349,8 tys. zł w 2013 r. i 3 953,6 tys. zł w 2014 r.), w tym także w stosunku do zaplanowanych przez PZD wydatków na te cele (ok. 20 208,6 tys. zł w 2013 r. i 47 054,8 tys. zł w 2014 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 315]

W ocenie NIK sytuacja ta spowodowała negatywne następstwa w postaci znacznego wzrostu liczby obiektów mostowych zagrożonych ryzykiem wystąpienia katastrofy budowlanej w związku z brakiem remontów, napraw lub przebudowy, których konieczność przeprowadzenia stwierdzono m.in. po powodzi i intensywnych opadach deszczu, jakie wystąpiły w latach 2010-2014. W sierpniu 2013 r. takich obiektów wykazano 24, a łączne nakłady na ten cel oszacowano na kwotę 8 772,6 tys. zł. Natomiast w sierpniu 2014 r. liczba takich obiektów wynosiła 49, a wartość niezbędnych robót budowlanych szacowano na co najmniej 18 240,0 tys. zł. Zdaniem NIK spadek ponoszonych przez PZD wydatków na remonty, naprawy lub przebudowy obiektów mostowych (z 15 349,8 tys. zł w 2013 r. do 3 953,6 tys. zł w 2014 r.) wpłynął na pogorszenie stanu technicznego elementów konstrukcyjnych co najmniej 25 obiektów mostowych (tj. 1/8 wszystkich zarządzanych obiektów).

Zastępca Dyrektora potwierdził, że z powodu zmniejszenia przyznanych środków finansowych na realizację prac utrzymaniowych i remontów, nie jest możliwe wykonanie wszystkich koniecznych prac, co wpływa na pogorszenie stanu techniczny obiektów mostowych i przepustów. Z-ca Dyrektora nie podał przyczyn nieuwzględniania potrzeb finansowych i rzeczowych PZD, wyjaśniając, że przedstawiciele Zarządu nie uczestniczą w końcowych ustaleniach dotyczących budżetu Powiatu Żywieckiego na kolejne lata. Zarząd otrzymuje ze Starostwa Powiatowego jedynie polecenie przygotowania i złożenia zatwierdzonego przez Dyrektora projektu planu finansowego w wielkościach określonych przez Zarząd Powiatu.

[Dowód: akta kontroli str. 315, 328, 352-353, 451-454]

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Ewidencja kontrolowanych obiektów inżynierskich i sporządzanie informacji ich dotyczących

Opis stanu
faktycznego

1. PZD posiadał prowadzony w formie pisemnej wykaz obiektów mostowych (zawierający 193 mosty i 7 kładek) i wykaz 48 przepustów o swietle otworu równym lub większym od 150 cm znajdujących się w ciągach zarządzanych dróg powiatowych.

Do 31 marca 2015 r. PZD prowadził książki obiektów mostowych w formie pisemnej dla 189 mostów. Nie prowadził natomiast takiej dokumentacji dla czterech mostów i siedmiu kładek wyszczególnionych w wykazie obiektów mostowych. Nie prowadził również wymaganych ustawą Prawo budowlane książek obiektów dla wspomnianych 48 przepustów.

Przeprowadzona szczegółowa analiza dokumentacji ewidencyjnej 23 wybranych mostów wykazała, że dla pięciu z nich wymagane było prowadzenie karty obiektu mostowego.

W dwóch przypadkach PZD dysponował aktualną kartą obiektu, a w pozostałych trzech przypadkach nie posiadał aktualnej lub nie posiadał wcale karty obiektu.

PZD prowadził w formie elektronicznej mapę systemu referencyjnego sieci dróg powiatowych³⁵, na której naniesione było położenie mostów, kładek i przepustów. Analiza map wybranych dróg powiatowych oraz dokumentacji ewidencyjnej 24 obiektów mostowych i jednego przepustu, wykazała m.in., że:

- system teleinformatyczny służący do sporządzenia mapy umożliwiał jej wydrukowanie w określonej skali na papierze oraz jej edycji w formie elektronicznej jako mapy wektorowej, przy czym generowana mapa nie zawierała informacji na temat parametrów technicznych i użytkowych obiektów inżynierskich wg szczegółowości określonej w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych i obiektów mostowych,
- tylko mapa jednej z sześciu dróg (drogi 1402S) była w pełni kompletna i aktualna. Natomiast w mapach pięciu innych dróg (1406S, 1407S, 1437S, 1447S i 1450S) brakowało części wymaganych informacji (np. o numerze JNI jednego przepustu i jednego mostu; o istnieniu mostu) lub były na nich naniesione niezetelne dane o lokalizacji mostów (ich kilometrażu).

[Dowód: akta kontroli str.7-38, 68-80, 83-84, 890-891, 953-954, 964-982]

2. Starosta Żywiecki uchylił się od podania informacji o liczbie spraw jakie w 2014 r. oraz w I kwartale 2015 r. wpłynęły do rozpoznania w Starostwie Powiatowym w Żywcu, dotyczących wydania zezwolenia na przejazd pojazdów, których naciski osi (wraz ładunkiem lub bez ładunku) są większe od dopuszczalnych, przewidzianych dla dróg powiatowych. Starosta poinformował, że w 2014 wydano 9 zezwoleń na przejazd pojazdu nienormatywnego II i III kategorii, a w I kwartale 2015 r. dwa zezwolenia w kategorii III. Wg powyższej informacji do Starostwa nie wpłynęło żadne powiadomienie o zamiarze dokonania przewozu, przez podmiot posiadający zezwolenie kategorii V i VI, po drogach powiatowych, wiążące się z przejazdem przez most lub wiadukt pozostający w zarządzie PZD.

[Dowód: akta kontroli str. 525-526]

Z informacji Starostwa Powiatowego w Żywcu, Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Katowicach, Naczelnika Urzędu Celnego w Bielsku-Białej, Komendanta Placówki Straży Granicznej w Bielsku-Białej, wynika, że pracownicy i funkcjonariusze ww. organów i służb w 2014 r. i w I kwartale 2015 r. nie prowadzili czynności kontrolnych na terenie dróg powiatowych Powiatu Żywieckiego w zakresie przejazdów pojazdów nienormatywnych przez mosty i wiadukty. W związku z tym nie ujawniono żadnych przypadków wykonywania przewozów nienormatywnych bez zezwolenia przez obiekty mostowe w ciągach dróg powiatowych i nie prowadzono żadnego postępowania administracyjnego w powyższym zakresie. Starostwo Powiatowe poinformowało także, że w roku 2014 i w I kwartale 2015 r. nie realizowało dochodów z tytułu administracyjnych kar pieniężnych nałożonych przez zarządcę dróg, Policję, Straż Graniczną, Służbę Celną lub Inspekcję Transportu Drogowego.

Zastępca Komendanta Powiatowej Policji w Żywcu poinformował, że Komenda Powiatowa Policji w Żywcu nie posiada i nie gromadzi danych dotyczących liczby kontroli

³⁵ w systemie teleinformatycznym eDIOM – w programie MapView Desktop

ruchu drogowego ww. na obiektach mostowych, na których wprowadzono ograniczenia wynikające z organizacji ruchu na tych obiektach.

[Dowód: akta kontroli str. 491-524]

3. Do końca I kwartału 2015 r. jednolite numery inwentarowe³⁶ posiadały 192 z 193 mostów znajdujących się w ewidencji PZD i 48 przepustów wbudowanych w ciągach dróg powiatowych Powiatu Żywieckiego. JNI nie posiadała żadna z siedmiu kładek znajdujących się w wykazie obiektów mostowych PZD.

[Dowód: akta kontroli str. 7-31, 33-38]

4. W dniach 27 marca 2014 r. i 18 marca 2015 r. PZD przekazała Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad³⁷ dane statystyczne o sieci dróg publicznych zarządzanych przez PZD. W formularzach tych zgłoszono łącznie 196 obiektów mostowych (6 w granicach administracyjnych miast oraz 190 poza granicami miast) wg stanu na 31 grudnia 2013 i 31 grudnia 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 60-67, 402-420]

5. PZD nie posiadał i nie przekazywał Zarządowi Województwa Śląskiego, będącemu zarządcą dróg wojewódzkich, mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg powiatowych Powiatu Żywieckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 68-86]

6. Wykonywaniem zadań w zakresie zarządzania obiektami mostowymi i przepustami w PZD w 2014 r. i w I kwartale 2015 r. zajmowało się dwóch pracowników Sekcji Mostowej oraz Zastępcę Dyrektora. Wszyscy trzej pracownicy zagadnienia związane z zarządzaniem obiektami mostowymi mieli ujęte w zakresach obowiązków. Zdaniem Zastępcy Dyrektora ww. liczba osób była zbyt niska w stosunku do obowiązków. Pracownicy posiadali przygotowanie zawodowe (wyższe wykształcenie kierunkowe³⁸), przeszkolenie i praktykę zawodową, co stwarzało podstawę do prawidłowej realizacji nałożonych na nich zadań. Również Zastępcę Dyrektora posiadał odpowiednie przygotowanie zawodowe (wyższe wykształcenie kierunkowe, uprawnienia budowlane³⁹, przeszkolenie i praktykę zawodową) niezbędne m.in. do ustalania stanu technicznego drogowych obiektów inżynierskich, przeprowadzania i dokumentowania okresowych kontroli tych obiektów oraz określania ich nośności.

W PZD nie były ustalone procedury przeprowadzania przeglądów bieżących, podstawowych i rozszerzonych dróg i obiektów mostowych, prowadzenia i aktualizowania dokumentacji ewidencyjnej oraz ustalania rzeczowych i finansowych potrzeb remontowych. Na polecenie Dyrektora PZD pracownicy sekcji mostowej w oparciu o posiadaną wiedzę i uzyskane materiały (Instrukcję przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich obowiązującą w GDDKiA), na własnych uproszczonych wzorach protokołów mieli dokonywać corocznych ocen stanu technicznego obiektów będących w administracji PZD.

[Dowód: akta kontroli str. 241-242, 367-372, 377-387, 390, 680-682, 713]

³⁶ Zwanego dalej „JNI”

³⁷ Zwanej dalej GDDKiA

³⁸ Ukończone studia wyższe na wydziale budownictwa

³⁹ Decyzja Wojewody Śląskiego nr 146/00 z 17 kwietnia 2000 r. w sprawie nadania uprawnień budowlanych bez ograniczeń do kierowania robotami budowlanymi w specjalności: konstrukcyjno-budowlanej

PZD w okresie objętym kontrolą NIK nie był kontrolowany przez inne organy w zakresie zarządzania obiektami mostowymi oraz w zakresie stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów.

[Dowód: akta kontroli str. 831-832]

7. Według stanu ewidencyjnego obiektów mostowych i przepustów⁴⁰, na dzień 31 grudnia 2014 r. PZD zarządzał 193 mostami o łącznej długości 3 314,74 m, siedmioma kładkami o łącznej długości 92,81 m i 48 przepustami drogowymi⁴¹ o łącznej długości 680,23 m⁴². W ocenie pracowników Zarządu, według stanu na dzień 31 marca 2015 r. 180 obiektów mostowych było nienormatywnych z uwagi na niespełnianie normy projektowanego obciążenia w stosunku do klasy drogi, w tym trzy również ze względu na szerokość jezdni.

Na 24 mostach zostały wprowadzone ograniczenia nośności, a na czterech obowiązywały ograniczenia ze względu na szerokość skrajni.

[Dowód: akta kontroli str. 10, 60-67, 683-699, 870, 881]

8. W księgach rachunkowych PZD na dzień 31 grudnia 2014 r. zaewidencjonowanych było 25 mostów o łącznej księgowej wartości początkowej 38 277 213,03 zł (łączna wartość po umorzeniu 32 510 525,85 zł), trzy kładki o łącznej księgowej wartości początkowej 237 297,35 zł (wartość po umorzeniu 224 839,27 zł) i trzy przepusty o łącznej początkowej wartości księgowej 804 403,75 zł (wartość po umorzeniu 643 506,18 zł). Pozostałe obiekty inżynierskie nie były wyodrębnione w ewidencji księgowej PZD.

[Dowód: akta kontroli str. 424-433,]

Majątek Powiatu Żywieckiego w postaci obiektów inżynierskich zarządzany przez PZD w Żywcu nie był zgłoszony i nie był objęty ubezpieczeniem od ognia i innych żywiołów w ramach posiadanych polis ubezpieczeniowych na lata 2014 - 2015. Sieć drogowa Powiatu o łącznej długości 339,533 km została objęta wyłącznie ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej dróg. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że nie objęcie ww. składników ubezpieczeniem majątkowym było spowodowane brakiem środków w budżecie PZD. Stwierdził, że Starostwo Powiatowe w Żywcu, które prowadzi postępowania przetargowe na ubezpieczenie mienia Powiatu, z uwagi na ograniczone środki budżetowe nie było zainteresowane zwiększeniem zakresu ubezpieczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 41-59, 231-233, 240]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. PZD nie posiadał mapy eksploatacyjno-technicznej dróg powiatowych wraz z obiektami mostowymi, zawierającej dane wymagane w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i obiektów mostowych, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia. Brak ww. mapy powodował również niewywiązanie się PZD z realizacji obowiązku corocznego udostępnienia mapy eksploatacyjno-technicznej dróg Marszałkowi Województwa Śląskiego, określonego w § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji o sieci dróg publicznych.

Referent PZD K.L. (pełniący od kwietnia 2012 r. funkcję administratora danych systemu eDIOM) wyjaśnił, że nie wykonywał mapy eksploatacyjno-technicznej ponieważ nikt

⁴⁰ O światle większym lub równym 150 cm

⁴¹ Podlegających ewidencjonowaniu, jako obiekty inżynierskie o światle otworu większym niż 150 cm

⁴² po osi obiektu

z pracowników PZD nie zgłosił mu takiej konieczności. Stwierdził że, obecnie w PZD nie ma narzędzia informatycznego służącego do stworzenia i aktualizacji ww. mapy, a opracowanie jej w sposób ręczny stanowiłoby długotrwały proces i byłoby nieskuteczne ponieważ nie byłoby możliwe jej aktualizowanie. Wskazał, iż PZD zakupując licencję systemu eDIOM do gromadzenia danych referencyjnych i ewidencyjnych sieci dróg oraz prowadzenia ewidencji dróg i mostów nie zakupił dodatkowego modułu (programu eDIOM MTE) służącego do tworzenia, edycji i publikacji mapy techniczno-eksploatacyjnej. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że ewidencja obiektów mostowych od 2009 r. miała być prowadzona w formie elektronicznej w systemie eDIOM. Wyjaśnił, że priorytetowym celem pozyskania ww. programu było uzyskanie zbioru kompletnych danych o sieci dróg, a celem drugoplanowym wykonanie mapy techniczno-eksploatacyjnej, gdyż ma ona sens dopiero po wprowadzeniu aktualnych informacji do bazy systemu. Stwierdził też, że konieczny jest zakup dodatkowego modułu umożliwiającego tworzenie mapy techniczno-eksploatacyjnej.

Zastępca Dyrektora potwierdził, że brak ww. mapy, był przyczyną nie wywiązywania się PZD z obowiązku corocznego jej udostępniania Marszałkowi Województwa Śląskiego. Administrator danych systemu eDIOM, wyjaśnił, że w latach 2014-2015 nie zgłaszał kierownictwu PZD potrzeby zakupu modułu eDIOM MTE, ponieważ nie wiedział o konieczności tworzenia ww. map.

[Dowód: akta kontroli str. 307, 633-638]

2. PZD nie dysponował wiedzą, konieczną dla prawidłowego zarządzania obiektami mostowymi, o normatywnej nośności 89 mostów (46,11% zaewidencjonowanych). Natomiast w przypadku 92 kolejnych mostów (48,19%), w prowadzonej ewidencji normatyw ich nośności był wykazany w oparciu o nieobowiązujące klasy (I lub II). Jedynie 12 mostów posiadało klasę nośności ustaloną w oparciu o aktualnie obowiązujące normy (A lub B), jednak tylko w jednym przypadku informacja o wielkości nośności użytkowej ujęta była w danych ewidencyjnych systemu eDIOM. W przypadku pozostałych 192 mostów informacja taka nie była odnotowana.

Przyczyną powyższego był brak bieżącego i rzetelnego aktualizowana, począwszy od 2007 r., przez pracowników (odpowiedzialnych za prowadzenie ewidencji obiektów mostowych)⁴³, danych referencyjnych i ewidencyjnych obiektów mostowych i przepustów gromadzonych w systemie eDIOM⁴⁴. Przykładowo, w dokumentacji ewidencyjnej mostu o JNI 1011834 (w ciągu DP 1446S w Zwardoniu) od 14 sierpnia 2007 r. do kwietnia 2015 r. nie wpisano żadnego z jego podstawowych parametrów technicznych i użytkowych (długości, szerokości, klasy obciążenia, nośności użytkowej i daty budowy), mimo że PZD od 10 lat dysponował kompletną dokumentacją powykonawczą tego obiektu.

Z kolei główny specjalista Sekcji Mostowej A.M. w sprawie ujmowania w ewidencji mostów nie istniejącego obiektu o JNI 1011702, wyjaśniła, że w grudniu 2014 r. został w jego miejsce wykonany nowy obiekt, którego dane nie zostały wprowadzone do systemu eDIOM. Stwierdziła ona, że przyczyną była przeprowadzona w I kw. 2015 r. aktualizacja programu eDIOM oraz duża ilość innych obowiązków. NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż aktualizacja oprogramowania nie stanowiła przeszkody we wprowadzeniu źródłowych danych ewidencyjnych i referencyjnych nowego obiektu do bazy danych, co potwierdzają wydruki systemowe innych mostów.

[Dowód: akta kontroli str. 68-86, 636-668, 882-889, 958-963]

⁴³ Pana T.K. od 2007 r., Pani A.M. od 2012 r. i Pana D.K. od 2013 r.

⁴⁴ PZD w latach 2014 i 2015 posiadał łącznie pięć licencji programu eDIOM i programu MapView Desktop, dwie licencje programu eDIOM POMOST, oraz po jednej licencji programu eDIOM OR i eDIOM ADMIN

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że pracownicy Sekcji Mostów, odpowiadający za prowadzenie i aktualizację ewidencji mostów, nie ustalili nośności użytkowej tych obiektów, z uwagi na brak kompetencji (m.in. uprawnień w specjalności inżynierskiej mostowej). Stwierdził, że przeszkodą jest także m.in. brak archiwalnej dokumentacji technicznej, normatywu projektowego i klasy obciążenia; niedysponowanie odpowiednim sprzętem badawczym oraz brak środków finansowych na zlecenie wykonania takich czynności podmiotom zewnętrznym.

NIK nie podziela tego stanowiska, bowiem PZD posiadał aktualną dokumentację techniczną (wykonawczą lub powykonawczą) co najmniej 21 mostów i jednej kładki⁴⁵, zawierającą informacje pozwalające m.in. na ustalenie ich nośności użytkowej i przepisanie jej do ewidencji lub jej oszacowanie⁴⁶. Ponadto zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji, w części objaśniającej wypełnianie wzoru książki obiektu mostowego podano, że w wierszu nośność podaje się dotychczasową nośność obiektu w KN ustaloną np. w oparciu o oszacowanie na podstawie wytycznych instrukcji lub innych przepisów z podaniem nazwy i daty tych obliczeń. NIK zwraca również uwagę, że program szkolenia dla drogowych inspektorów mostowych, które ukończył Zastępca Dyrektora PZD obejmował także zagadnienia dotyczące ustalenia nośności obiektów mostowych.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że nie określał nośności użytkowej obiektów mostowych zarządzanych przez PZD, ponieważ nie miał na to czasu, gdyż zajmował się również innymi czynnościami, w tym nadzorem, jako inspektor drogowy, nad siecią dróg powiatowych.

[Dowód: akta kontroli str. 378-379, 741-826, 835-867, 873-880, 904, 957-963]

3. Książki obiektów mostowych dla 19 z 23 obiektów mostowych, których dokumentację ewidencyjną poddano szczegółowej analizie, zostały założone po upływie terminu określonego w § 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji, tj. po dniu 10 maja 2007 r. Opóźnienia w ich założeniu wyniosły od 3 miesięcy do nawet 3 lat i 11 miesięcy (książkę mostu o JNI 31 000 432 założono dopiero 1 kwietnia 2011 r.). W pozostałych czterech przypadkach książki użytkowanych wcześniej obiektów mostowych zostały założone w wymaganym ww. przepisami terminie.

Za prawidłowe prowadzenie ewidencji mostów, wykazów i książek obiektów mostowych od 7 kwietnia 2008 r. odpowiadał Zastępca Dyrektora PZD, który wyjaśnił, że opóźnienia te wynikały z wielu różnych zakresów prac, które musiał wykonywać w okresie pełnienia funkcji Zastępcy Dyrektora PZD.

[Dowód: akta kontroli str. 78-86, 98, 113, 121, 169, 159, 197, 210, 219, 241-242, 367-368, 879-889]

4. Dyrektor PZD do 30 marca 2015 r. nie zapewnił założenia książek obiektów mostowych dla czterech mostów⁴⁷ i trzech⁴⁸ kładek oraz nie zapewnił opracowania aktualnych kart obiektu

⁴⁵Dotyczyło to 14 obiektów, które w latach 2001 – 2014 zostały wyremontowane lub przebudowywane na zlecenie PZD oraz siedmiu mostów (JNI 1011834 w ciągu DP 1446S w Zwardoniu, JNI 1011806 i 1011805 w Kamesznicy, JNI 1011794, JNI 1011795, JNI 1011796 i JNI 1011797 w ciągu DP 1435S) i jednej kładki (w Kamesznicy), wybudowanych lub wyremontowanych w latach 2004 – 2010 na zlecenie GDDKiA, w ramach przedsięwzięcia „Budowa Etapowa Drogi Ekspresowej S-69 Bielsko-Biała – Żywiec – Zwardoń”. W przypadku tych obiektów GDDKiA przekazała protokolarnie PZD dokumentację techniczną wykonawczą i powykonawczą. Ustalono, że część z ww. dokumentacji zalegała niewykorzystana w archiwum PZD.

⁴⁶ Np. w oparciu o metodologię Instytutu Budowy Dróg i Mostów (metodą RYM-IBDiM) i program informatyczny upublicznione na stronie internetowej GDDKiA (<http://www.gddkia.gov.pl/pl/a/6608/materialy-pomocnicze-do-pobrania>).

⁴⁷ O JNI 35007444, 35005760, 35005761 oraz mostu bez nadanego mu JNI w Tresnej w ciągu DP 1407S; żadna z kładek nie posiadała numeru JNI

mostowego dla trzech mostów⁴⁹ (których długość całkowita przekraczała 50 m), co stanowiło naruszenie przepisów § 9 ust. 1 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i obiektów mostowych. W jednym z ww. przypadków karta obiektu mostowego została założona dopiero w trakcie kontroli NIK w kwietniu 2015 r., a w drugim wymagała całkowitej aktualizacji z uwagi na dokonaną w 2013 r. przebudowę mostu (z 1972 r.). W przypadku mostu o JNI 01011834 w ciągu DP 1446S w Zwardoniu PZD nie posiadał karty obiektu w ogóle, mimo że z dostępnej dokumentacji fotograficznej (załączonej do protokołu przeglądu obiektu z 18 sierpnia 2014 r.) oraz danych referencyjnych systemu eDIOM wynika, że długość całkowita tego obiektu znacznie przekraczała 50 m (wynosiła 94 m). Zastępca Dyrektora wyjaśnił że brak czterech ksiąg i dwóch kart obiektów mostowych wynika z przeoczenia, gdyż dotyczy to nowych mostów, wybudowanych w miejsce rozebranych obiektów, dla których prowadzono wcześniej książki i karty. Podał, że 3 kwietnia 2014 r. brakujące książki i karty obiektu zostały uzupełnione. Główny specjalista Sekcji Mostowej A.M. współodpowiedzialna za założenie dokumentacji ewidencyjnej obiektów wyjaśniła, że przyczyną było przeoczenie oraz duża ilość obowiązków w zakresie zarządzania obiektami mostowymi.

Natomiast brak karty dla obiektu mostowego o JNI 01011834 w Zwardoniu starszy referent Sekcji Mostowej D.K. wyjaśnił brakiem dokumentacji projektowej. Zastępca Dyrektora obciążył odpowiedzialnością za brak tej dokumentacji byłego Dyrektora PZD, który w maju 2005 r. odebrał ją w imieniu PZD. Zastępca Dyrektora stwierdził, że obecnie pracownicy PZD ustalają miejsce przechowywania tej dokumentacji. W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia świadczą o braku w PZD należytej staranności przechowywania dokumentacji niezbędnej dla zarządzania obiektami inżynierskimi oraz o braku należytego nadzoru ze strony kierownictwa Zarządu.

W sprawie braku ksiąg obiektów dla trzech kładek Zastępca Dyrektora wyjaśnił natomiast, że nie posiadały one oddzielnych ksiąg obiektów, gdyż zgodnie z § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg, obiekty mostowe o różnych rodzajach konstrukcji przęsł w ciągu tej samej drogi, opartych na wspólnych podporach stanowią w ewidencji jeden obiekt. NIK zauważa, że w trakcie kontroli, w reakcji na przekazaną przez kontrolera NIK informację o nieprawidłowości, pracownicy PZD dokonali analizy rzeczywistego posadowienia i konstrukcji kładek, w wyniku której uznali, że trzy kładki⁵⁰ stanowią samodzielne obiekty mostowe.

NIK, uwzględniając częściowo powyższe wyjaśnienia, zwraca uwagę, że zarówno dane techniczne zamieszczone w wykazie obiektów mostowych (dla siedmiu mostów⁵¹ i siedmiu sąsiadujących z nimi kładek), jak i ogólne opisy techniczne w książkach obiektów prowadzonych dla powyższych siedmiu mostów, nie potwierdzały w sposób jednoznaczny i rzetelny, iż są to konstrukcje oparte na wspólnych podporach. Zdaniem NIK, w dokumentacji ewidencyjnej obiektów mostowych konieczne jest dokonanie korekt

⁴⁸ W ciągu DP 1439S w km 0+077 w Kamesznicy, w ciągu DP 1458S w km 2+422 w Twardorzecze oraz w ciągu DP 1464S w km 0+347 w Biernej, które stanowiły samodzielne obiekty mostowe, dla których PZD nie uzyskała jednolitego numeru inwentarzowego (JNI).

⁴⁹ Dwa obiekty (o JNI 35007444 i 01011798) z pięciu, które ustalono w próbie 23 obiektów, których dokumentacja ewidencyjna była szczegółowo analizowana oraz mostu o JNI 01011794 w Zwardoniu.

⁵⁰ W ciągu DP 1439S w km 0+077 w Kamesznicy, w ciągu DP 1458S w km 2+422 w Twardorzecze oraz w ciągu DP 1464S w km 0+347 w Biernej.

⁵¹ JNI 01011694, JNI 01011696, JNI 01011783, JNI 01011805, JNI 01011852, JNI 01011698 i JNI 01011699

adekwatnych do faktycznych danych konstrukcyjno-budowlanych kładek. Przykładowo, konstrukcja oraz oddzielne posadowienie mostu oraz kładki zlokalizowanej w Kamesznicy⁵² całkowicie wyklucza wspólne prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej dla tych obiektów.

[Dowód: akta kontroli str. 7-10, 18-21, 26-29, 32, 188-190, 219-235, 535, 545-548, 596-601, 879-891, 953-954, 983-985]

5. Pracownicy Sekcji Mostowej odpowiedzialni za prowadzenie ewidencji obiektów mostowych nierzetelnie prowadzili i aktualizowali zapisy w książkach obiektów mostowych, co wykazała szczegółowa analiza 23 tych książek. Stwierdzono bowiem, że:

- W części III „Wykaz protokołów okresowych kontroli stanu technicznego obiektu” w 20 (86,96%) analizowanych książkach nie dokonywano żadnych adnotacji na temat zakresu robót remontowych zadysponowanych do realizacji w trakcie kontroli okresowych, jak i zapisów potwierdzających wykonanie tych robót

[Dowód: akta kontroli str. 78-86, 99, 103-104, 114, 117-118, 122, 140, 144-145, 170, 173-174, 160, 164-165, 184, 188, 198, 201, 211, 214-215, 220, 223-224, 882-891]

Główny specjalista Sekcji Mostowej A.M., odpowiedzialna od 1 września 2010 r. za prowadzenie ewidencji obiektów mostowych wyjaśniła, że przyczyną tego było przeoczenie oraz fakt, że zalecenia remontowe i/lub porządkowe ujęte były w protokołach kontroli okresowej, które traktowano jako załączniki do ewidencji obiektów mostowych. Zastępca Dyrektora PZD wyjaśnił z kolei, że książka obiektu mostowego nie zawiera miejsca (rubryki lub pola), w którym należałoby dokonywać wpisu dotyczącego zakresu zleconych robót remontowych oraz potwierdzenia realizacji bądź braku realizacji wnioskowanego zakresu robót (prac). Stwierdził, że w książce obiektu mostowego jest co prawda tabela w części III, zawierająca miejsce na ww. informacje jednakże w jego ocenie „(...) dotyczy ona robót wykonywanych w czasie przeprowadzania przeglądu lub robót/decyzji już przeprowadzonych”.

NIK nie podziela tego stanowiska, bowiem kolumna 9 w części III książki obiektu mostowego, jest miejscem w którym, oprócz punktowej oceny technicznej, należy odnotowywać zakres robót remontowych (i decyzji administracyjnych) wynikających z protokołu okresowej kontroli, zawierającego także opis rzeczywistego stanu obiektu. Natomiast kolumna 10 w tej części książki została przewidziana na potwierdzenie daty wykonania zaleconych robót.

[Dowód: akta kontroli str. 236-239, 243-244]

- W części IV „Wykaz opracowań technicznych dotyczących obiektu” (lub innej części) książki obiektu mostowego o JN1 1 011 700 w Zarzeczcu do 30 marca 2015 r. nie ujęto żadnej informacji o sporządzonej w sierpniu 2011 r. ekspertyzie stanu technicznego tego obiektu, zalecającej docelową całkowitą przebudowę obiektu oraz pilne wprowadzenie ograniczeń dla ruchu pojazdów o masie powyżej 7,5 tony. W książce ww. obiektu (a także w jego karcie) nie zarejestrowano również faktu wprowadzenia ww. ograniczenia na przedmiotowym obiekcie od 29 sierpnia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 78, 83, 136-158, 254-257]

Główny specjalista Sekcji Mostowej A.M. współodpowiedzialna za prowadzenie ewidencji obiektów mostowych wyjaśniła, że przyczyną nie wpisania informacji o ekspertyzie było przeoczenie. Nie wyjaśnił natomiast dlaczego nie dokonano wpisu o wprowadzonym ograniczeniu w ruchu na ww. obiekcie. Natomiast Zastępca

⁵² w km 0.077 ciągu DP 1439S.

Dyrektora wyjaśnił, że było to skutkiem niedopilnowania pracownika Sekcji Mostowej odpowiedzialnego w 2011 r. za wykonywanie tych działań.

[Dowód: 241-244, 367-368, 388-389]

- W książkach 14 obiektów mostowych⁵³ (60,87% zbadanych), w części VII, nie dokonano wpisów aktualizacyjnych o ewentualnej zmianie ich parametrów technicznych po wykonanych pracach budowlanych, remontowych lub przebudowie oraz wpisów danych o dokumentacji projektowej budowy, remontu lub przebudowy. Przykładowo w siedmiu ww. przypadkach, do kwietnia 2015 r., do książek obiektów nie wprowadzono informacji o budowie nowego mostu⁵⁴ i remoncie sześciu obiektów⁵⁵ przeprowadzonym w latach 2004 – 2010, a także o budowlanej dokumentacji powykonawczej, którą GDDKIA przekazało Zarządowi.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że powyższe nieprawidłowości były spowodowane niedopatrzeniem pracowników Sekcji Mostowej oraz brakiem należytego nadzoru. Stwierdził też, że sam nie uaktualniał danych ewidencyjnych obiektów mostowych, ponieważ nie miał na te sprawy czasu. NIK zwraca uwagę, że osobą, która wówczas była odpowiedzialna za aktualizację książek ww. obiektów był Zastępca Dyrektora.

Główny specjalista Sekcji Mostowej A.M. wyjaśniła, że stało się tak z uwagi na dużą ilość obowiązków i wykonywanej pracy na zajmowanym stanowisku.

[Dowód: 78-86, 105, 147-148, 183-190, 219-220, 241-244, 802-815, 879-880, 882-889, 892-952, 959-961]

6. PZD w 2014 i 2015 r. przekazał GDDKIA nierzetelne dane statystyczne na temat liczby obiektów mostowych znajdujących się w ciągach zarządzanych dróg powiatowych Powiatu Żywieckiego. Wykazano bowiem, według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. i 31 grudnia 2014 r. istnienie 196 mostów, natomiast wg stanu ewidencyjnego, w dniu 31 grudnia 2014 r., w zarządzie PZD znajdowało się łącznie 200 obiektów mostowych (w tym 193 mosty oraz 7 kładek).

Pracownicy PZD⁵⁶ odpowiedzialni za sporządzenie ww. informacji i formularzy wyjaśnili, że ww. rozbieżność wynika z faktu, że w ww. dokumentach począwszy od 2013 r. (za 2012 rok) wykazywano błędnie informacje na temat trzech mostów, które w roku 2012 przekazano innym zarządcom⁵⁷, w związku z pozbawieniem dwóch odcinków dróg kategorii dróg powiatowych.

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają, że informacje o zarządzanej sieci drogowej przekazywano w oparciu o nierzetelnie prowadzoną, niepełną i nieaktualizowaną dokumentację ewidencyjną obiektów mostowych.

[Dowód: akta kontroli str. 60-65, 401-420, 442-450]

NIK nie może uwzględnić stanowiska Zastępcy Dyrektora, że aktualizacja ewidencji obiektów mostowych i przepustów jest prowadzona w miarę możliwości na bieżąco. Zdaniem NIK nieprawidłowości opisane w pkt 1-5 świadczą o nierzetelnym tworzeniu, prowadzeniu i aktualizowaniu przez trzech pracowników PZD⁵⁸ dokumentacji ewidencyjnej

⁵³ Mostów o JNI 1011702, 1011772, 1011812, 1011704, 1011700, 1011708, 1011798, 1011805, 1011806, 1011794, 1011795, 1011796, 1011797, 1011834.

⁵⁴ JNI 1011834.

⁵⁵ JNI 1011805, 1011806, 1011794, 1011795, 1011796, 1011797.

⁵⁶ Starszy referent Sekcji Mostowej D.K. i specjalista PZD J.K.

⁵⁷ Lasom Państwowym i Gminie Węgierska Górka.

⁵⁸ T.K., A.M. i D.K.

obiektów mostowych w oparciu o posiadane dokumenty oraz o braku należytego nadzoru służbowego ze strony Dyrektora PZD.

Zgodnie z zapisami większości ksiąg obiektów mostowych założonych w latach 2006- 2009 r. od 31 maja 2006 r., od sierpnia 2007 r. i 31 stycznia 2008 r. to jest w okresie, w którym powstały wykazane zaniedbania, osobą upoważnioną do dokonywania wpisów aktualizacyjnych w dokumentacji ewidencyjnej obiektów mostowych był aktualny Zastępca Dyrektora⁵⁹. Od sierpnia 2012 obowiązki te realizowała dodatkowo główny specjalista A.M., a od 14 maja 2014 r. także starszy referent D.K.

[Dowód: akta kontroli str. 98-99, 113-114, 121-122, 139-140, 159-160, 169-170, 183-184, 197-198, 210-211, 219-220, 713]

7. Dyrektor PZD nie zapewnił prowadzenia książki obiektu budowlanego dla żadnego z 48 zarządzanych przepustów drogowych o świetle otworu większym lub równym 150 cm, które w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b ustawy Prawo budowlane stanowią samodzielne obiekty budowlane. Obowiązek prowadzenia takich ksiąg wynika z art. 64 ust. 1 ww. ustawy. Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że w ocenie PZD w zakresie przepustów mają zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych, a konkretnie art. 10 ust. 12 oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji, które nie przewiduje obowiązku prowadzenia książki obiektów dla przepustu. NIK nie podziela powyższego stanowiska, bowiem zgodnie z art. 64 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego nie obejmuje m.in. zarządców obiektów mostowych, jeżeli prowadzą ksiągę obiektu mostowego na podstawie przepisów o drogach publicznych. Przepust, w myśl art. 4 pkt 13 ustawy o drogach publicznych, nie zalicza się do kategorii obiektów mostowych, a zatem nie istnieje ryzyko jednoczesnego prowadzenia dwóch dokumentów o jednakowym charakterze tj. książki obiektu budowlanego oraz książki drogi lub obiektu mostowego⁶⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 33-44, 231-235, 1018-1020]

8. W księgach rachunkowych PZD na dzień 31 grudnia 2014 r. nie wyodrębniono i nie wyceniono według zasad określonych w rozdziale 4 ustawy z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości⁶¹, w rozdziale 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁶² oraz w zarządzeniu nr 6/2012 z dnia 11 maja 2012 r. Dyrektora PZD w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości bieżącej wartości księgowej 168 ze 193 mostów (tj. 87,05% wszystkich mostów), 4 z 7 kładek (57,14%) oraz 45 z 48 przepustów (93,75%). Główny księgowy PZD wyjaśnił, że w protokole zdawczo-odbiorczym sporządzonym na dzień 31 grudnia 1998 r. w sprawie przekazania składników majątkowych przez poprzedniego administratora dróg⁶³ nie wykazano wartości księgowej przejmowanych obiektów inżynierskich, jak również wartości dróg na terenie powiatu. Dlatego PZD wprowadził 31 grudnia 2009 r. do ewidencji księgowej wartość sieci dróg powiatowych

⁵⁹ Zatrudniony wcześniej na stanowisku starszego specjalisty nadzoru inwestorskiego i głównego specjalisty

⁶⁰ Z uwagi na przebywanie na zwolnieniu lekarskim Dyrektor PZD nie złożył wyjaśnień w sprawie nadzoru nad realizacją zadań przez podległych mu pracowników Sekcji Mostowej oraz Zastępcy Dyrektora

⁶¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

⁶² Dz. U. z 2013 r. poz. 289

⁶³ Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Krakowie – Zarządu Dróg Bielsko-Biała

w kwocie 500 591,0 tys. zł na podstawie zamortyzowanego kosztu wytworzenia⁶⁴, obejmującej drogowe obiekty inżynierskie znajdujące się w ciągu drogi⁶⁵. Główny księgowy stwierdzał, że obecna wartość majątku drogowych 31 obiektów inżynierskich⁶⁶ w ewidencji księgowej PZD obejmuje tylko te obiekty, które zostały wybudowane, przebudowane lub zmodernizowane po 1998 r. PZD nie zwracał się do Zarządu Powiatu z wnioskiem o zabezpieczenie środków finansowych na przeprowadzenie wyceny przejętej sieci dróg (wraz z obiektami inżynierskimi), mimo że temat ten był omawiany przez Dyrektora z członkami Zarządu Powiatu. Z uwagi na ograniczone możliwości finansowe Dyrektor w 2009 r. podjął decyzję o wprowadzeniu na stan księgowy wartości sieci dróg powiatowych na podstawie zamortyzowanego kosztu wytworzenia, a wycena ta nie spowodowała wydatkowania dodatkowych kwot środków z budżetu powiatu.

NIK nie podziela tego stanowiska, bowiem zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości środki trwale jednostki⁶⁷ wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych), pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości.

Stwierdzono m.in., że wskutek przyjętego przez PZD sposobu wyceny majątku, ujęta w księgach PZD wartość księgowa drogi powiatowej nr 1412S Łękawica-Rychwał-Pewel Mała nadal obejmuje „stary” most na potoku Łękawka, znajdujący się w ciągu tej drogi, który został protokołarnie przekazany Gminie Gilowice 12 stycznia 2010 r.⁶⁸ Zgodnie z wyjaśnieniami Głównego Księgowego jego wartość nie została wyksięgowana z ewidencji środków trwałych PZD, ponieważ nie było odrębnej wartości tego obiektu^{69, 70}.

[Dowód: akta kontroli str. 421-423, 434-441, 870, 977-980, 1018-1020, 1049-1050, 1031-1054]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. NIK zwraca uwagę, na brak ustalenia przez Dyrektora PZD procedur dotyczących sposobu przeprowadzania przeglądów bieżących, podstawowych i rozszerzonych dróg i obiektów mostowych; prowadzenia i aktualizowania wymaganej dokumentacji ewidencyjnej oraz ustalania rzeczowych i finansowych potrzeb remontowych. W ocenie NIK, brak takich procedur sprzyjał przypadkom nierzetelnego wykonywania obowiązków w tym zakresie, stwierdzonym w trakcie kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 680, 713]

2. Na koniec I kwartału 2015 r. jednolitego numeru inwentarzowego nie posiadał most wybudowany w 2014 r.⁷¹ w km. 1+148 DP1407S w Tresnej, oraz 3 kładki (w ciągu DP 1439S w km 0+077 w Kamesznicy, w ciągu DP 1458S w km 2+422 w Twardorzecze

⁶⁴ Na podstawie art. 44b ust. 7 ustawy o rachunkowości o oparciu o sprawozdanie zespołu powołanego przez Dyrektora

⁶⁵ Wyjaśnienia te potwierdzają dowody księgowe w postaci polecenia księgowania PK nr 139/W/2009 i przyjęcia środka trwałego OT nr 16/2009 wystawionych 31 grudnia 2009 r.

⁶⁶ 25 mostów, 3 kładki i 3 przepustów oświetle pow. 150 cm

⁶⁷ Zgodnie z przyjętymi 11 maja 2012 r. zasadami (polityką) rachunkowości i planem kont Zarządu ewidencję środków trwałych prowadzi się wg klasyfikacji rodzajowej środków trwałych (KŚT), która przewiduje osobne rodzaje KŚT dla dróg (220) oraz dla mostów, estakad, tuneli, przejść nadziemnych i podziemnych (223), obejmujących m.in. mosty na drogach wiejskich i leśnych, mosty dla pieszych, kładki, mostki, włączając konstrukcję dróg na tych obiektach, wraz z instalacjami oświetlenia, sygnalizacji, bezpieczeństwa i postoju.

⁶⁸ W miejscowości Rychwał o JNI 01011722

⁶⁹ W sporządzonym protokole przekazania mostu z 12 stycznia 2010 r. nie była określona wartość obiektu.

⁷⁰ Z uwagi na fakt przebywania na zwolnieniu lekarskim Dyrektor nie złożył wyjaśnień w sprawie powyższych nieprawidłowości

⁷¹ Poz. Nr 206 w wykazie obiektów mostowych

i w ciągu DP 1464S w km 0+347 w Łodygowicach), które stanowiły samodzielne obiekty mostowe zlokalizowane w sąsiedztwie zaewidencjonowanych mostów. Ww. kładki w okresie objętym kontrolą nie były przedmiotem robót remontowych lub budowlanych współfinansowanych z zewnętrznych środków pomocowych (budżetu państwa, budżetu Unii Europejskiej).

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że PZD niezwłocznie zwróci się do GDDKiA z wnioskiem o nadanie JNI przedmiotowym kładkom. Wnioski w sprawie nadania JNI dla mostu w Tresnej oraz trzech kładek zostały skierowane do GDDKiA 8 maja i 29 kwietnia 2015 r. W dniu 18 maja 2015 r. do PZD wpłynęły trzy pisma potwierdzające nadanie JNI kładkom w Kamesznicy, Twardorzecze i Łodygowicach.

[Dowód: akta kontroli str. 30, 20, 26, 395-400, 527-531, 535, 545-548, 596-601]

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Prowadzenie okresowych kontroli obiektów mostowych i przepustów

Opis stanu
faktycznego

1. PZD przeprowadzał wymagane art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane kontrole okresowe (przeeglądy), sprawdzające aktualny stan techniczny obiektów mostowych i przepustów oraz ich przydatność do użytkowania.

Dyrektor PZD zobowiązał i upoważnił do ich wykonywania oraz oceny stanu technicznego obiektów inżynierskich (mostów, kładek i przepustów o świetle większym lub równym 150 cm) trzech pracowników, którzy posiadali niezbędne przeszkolenie w tym zakresie. Kontrole były przeprowadzane w II lub III kwartale roku kalendarzowego⁷² pod bezpośrednim nadzorem Zastępcy Dyrektora, który posiadał odpowiednie uprawnienia budowlane, przeszkolenie i praktykę zawodową.

Ustalenia ww. kontroli były dokumentowane w protokołach, wzorowanych na dokumentach wykorzystywanych przez GDDKiA. W protokołach ujmowano ocenę słowną i punktową stanu technicznego elementów obiektu oraz całościową punktową ocenę: średnią obiektu i całego obiektu ustalaną według metodologii GDDKiA; opis stwierdzonych uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego; opis uszkodzeń zagrażających katastrofą budowlaną; ocenę punktową i opisową przydatności do użytkowania oraz zestawienie wnioskowanych zaleceń. Do protokołów kontroli pięcioletniej (rozszerzonej) załączano wykazy potrzeb do planu bieżącego utrzymania i remontów obiektu.

Pracownicy PZD, w trakcie dokonywanych kontroli okresowych nie sprawdzali wykonania zaleceń z kontroli z lat poprzednich. W protokołach kontroli przeprowadzonych w 2014 r. nie było zapisów wskazujących, że stwierdzone w latach ubiegłych wady i usterki zostały usunięte, lub że ich nie usunięto.

[Dowód: akta kontroli str. 78-79, 87-97, 106-112, 128-135, 149-158, 175-182, 167-168, 191-196, 202-209, 225-230, 367-372, 377-387]

Zgodnie z oświadczeniem pracowników odpowiedzialnych za przeprowadzenie kontroli stanu technicznego, po intensywnych opadach deszczu jakie wystąpiły na terenie Powiatu Żywieckiego, które stworzyły bezpośrednie zagrożenie dla obiektów mostowych, wszystkie obiekty mostowe zostały poddane kontroli, a stwierdzone uszkodzenia zostały

⁷² Cykl kontroli w roku 2015 jeszcze nie został zakończony

uwzględnione w protokołach szkód powodziowych w infrastrukturze komunalnej spowodowanych przez powódź, która wystąpiła w dniach 15-18 maja 2014 oraz w notatkach służbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 245-253]

2. Na koniec grudnia 2013 r. 70 obiektów mostowych (35% wszystkich obiektów) posiadało oceny punktowe ogólnego stanu technicznego w przedziale od 1 do 3⁷³, z czego jeden obiekt⁷⁴ posiadał ocenę 1,44 (stan przedawaryjny), natomiast pozostałe od 2,08 do 2,93 (stan niedostateczny). Spośród ww. obiektów do remontu w 2014 r. zakwalifikowanych zostało 9 obiektów⁷⁵, które posiadały oceny punktowe w przedziale od 1,44 do 2,60 (z tego w 2014 r. realizacją rzeczową remontu lub przebudowy objęto cztery obiekty⁷⁶ posiadające oceny od 1,44 do 2,31). Przeprowadzone prace remontowe lub przebudowa objęła wyłącznie te obiekty, dla których Powiat Żywiecki pozyskał zewnętrzne środki z Budżetu Państwa lub od zainteresowanego podmiotu zewnętrznego. Wartość środków własnych Powiatu Żywieckiego zaangażowanych do realizacji ww. zadań wyniosła 1 932,3 tys. zł, natomiast wartość udokumentowanego wkładu finansowego ze środków zewnętrznych wyniosła 2 016,9 tys. zł.

Wartość remontu mostu o JNI 1011704 w ciągu DP 1408S w Międzybrodziu Żywieckim zrealizowanego w całości przez podmiot zewnętrzny wyniosła 5 781,0 tys. zł brutto. Przedsiębiorca poinformował Zarząd, że poniesione przez niego wydatki zostały zakwalifikowane jako nakład inwestycyjny bezpośrednio związany z wytworzeniem środków trwałych realizowanej inwestycji. W związku z tym PZD nie przejął od inwestora zadania dowodu księgowego⁷⁷ potwierdzającego wartość poniesionych nakładów.

W przypadku pozostałych pięciu obiektów zakwalifikowanych do remontu w 2014 r. do końca I kwartału 2015 r. prace budowlane nie zostały rozpoczęte⁷⁸. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że przyczyną w trzech przypadkach był brak środków finansowych w budżecie PZD (w tym niewystarczająca ilość pozyskanych środków zewnętrznych). Natomiast w przypadku dwóch pozostałych obiektów stwierdził, że planowany w II półroczu 2014 r. ich remont nie został zrealizowany z uwagi na konieczność unieważnienia postępowań przetargowych ze względu na niewystarczającą ilość środków finansowych, w tym z Budżetu Państwa. Ich realizację przełożono na 2015 r.

PZD w Żywcu nie posiada ustalonych kryteriów kwalifikowania obiektów mostowych do remontu lub modernizacji. Zastępca Dyrektora wyjaśniał, że decyzje o zakwalifikowaniu obiektu do remontu (modernizacji) podejmowane są z uwzględnieniem następujących czynników: możliwości pozyskania dofinansowania ze środków zewnętrznych⁷⁹; posiadania aktualnego pozwolenia na budowę lub przebudowę obiektu mostowego lub realnej możliwości przygotowania dokumentacji technicznej i dotrzymania terminu zgłoszenia

⁷³ 1 - stan przedawaryjny, 2- stan niedostateczny, 3 - stan niepokojący.

⁷⁴ JNI 1011702 w ciągu DP 1407S w Tresnej w gm. Czernichów.

⁷⁵ JNI 1011702 w ciągu DP 1407S w Tresnej, JNI 1011788 w ciągu DP 1434S w Żabnicy, JNI 1011812 w ciągu DP 1481S w Rajczy, JNI 1011704 w ciągu DP 1408S w Międzybrodziu Żywieckim, JNI 1011776 w ciągu DP 1430S w Wieprzu, JNI 01011700 w ciągu DP1406S w Zarzeczcu, JNI 31000423 w ciągu DP 1439S w Milówce, JNI 1011820 w ciągu DP 1442S w Ujsolach i JNI 31000410 w ciągu DP1412S w Rychwałdzie.

⁷⁶ JNI 1011702 w ciągu DP 1407S w Tresnej, JNI 1011812 w ciągu DP 1481S w Rajczy, JNI 1011704 w ciągu DP 1408S w Międzybrodziu Żywieckim, JNI 01011700 w ciągu DP1406S w Zarzeczcu.

⁷⁷ PT – protokół przekazania – przejęcia środka trwałego.

⁷⁸ W jednym przypadku w II kwartale 2015 r. trwało postępowanie przetargowe, w jednym przypadku 14 maja 2015 r. zawarto umowę na roboty budowlane, a trzech pozostałych 7 maja 2015 przekazano wykonawcy plac budowy.

⁷⁹ Unii Europejskiej, rezerwy celowej Budżetu Państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, subwencji ogólnej Budżetu Państwa, Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, zainteresowanych samorządów gminnych, innych źródeł, w tym sektora prywatnego

zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych (remontowych) przed zakończeniem naboru wniosków o dofinansowanie; stopnia uszkodzenia i zniszczeń wynikających ze szkód powodziowych z lat 2010-2012 i 2014 r.

Według Zastępcy Dyrektora, w przypadku dwóch zrealizowanych w 2014 r. zadań remontowych i inwestycyjnych⁸⁰, okolicznością która dodatkowo przyczyniła się do podjęcia decyzji o przebudowie i remoncie była duża presja ze strony lokalnej społeczności i samorządów gminnych.

W przypadku pozostałych 61 obiektów przyczyną niezakwalifikowania ich do remontu (przebudowy) był brak środków finansowych w budżecie Zarządu oraz zasada, że do remontu (przebudowy) przeznaczano wówczas obiekty o najgorszym stanie i o strategicznym znaczeniu dla Powiatu Żywieckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 744-767, 827-830]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niezapewnienie przez Dyrektora PZD przeprowadzenia i należytego udokumentowania kontroli bezpiecznego użytkowania wszystkich obiektów mostowych, po intensywnych opadach deszczu, jakie wystąpiły na terenie Powiatu Żywieckiego w dniach 15 – 18 maja 2014 r., co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane.

Według pisemnej informacji Zastępcy Dyrektora i pracowników Sekcji Mostowej PZD, w związku z intensywnymi opadami atmosferycznymi jakie miały miejsce w maju 2014 r. pracownicy Sekcji Mostowej, dokonali czynności kontrolnych wszystkich obiektów położonych w ciągu dróg powiatowych oraz sporządzili trzy notatki służbowe z wizji w terenie, potwierdzające wystąpienie uszkodzeń na pięciu obiektach mostowych⁸¹. W przypadku pozostałych obiektów mostowych nie sporządzono żadnej dokumentacji określającej ich stan techniczny po opadach.

NIK zauważa, że wspomniane trzy notatki nie odnosiły się do stanu bezpieczeństwa użytkowania obiektów mostowych po powodzi, mimo że zgodnie z ww. art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, PZD miał obowiązek przeprowadzenia udokumentowanych kontroli bezpiecznego użytkowania obiektów mostowych w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 ww. ustawy.

Nadto ww. czynności przeprowadzili pracownicy nieposiadający uprawnień budowlanych do samodzielnego przeprowadzania kontroli stanu technicznego i użytkowego obiektów mostowych, co było niezgodne z art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że z przeprowadzonej kontroli związanej z wystąpieniem intensywnych opadów deszczu nie zostały sporządzane dodatkowe protokoły stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów ponieważ, zgodnie z założonym przez PZD harmonogramem, prowadzone były w tym czasie przeglądy podstawowe i rozszerzone, w których zostały uwzględnione ewentualnie powstałe szkody. Ponadto z uwagi na dużą liczbę administrowanych przez PZD obiektów (248 obiektów) oraz prowadzone inwestycje pracownicy Sekcji Mostowej nie dysponowali czasem umożliwiającym sporządzenie dodatkowych protokołów.

NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż w przypadku co najmniej dziewięciu obiektów mostowych planowe kontrole okresowe zostały przeprowadzone w okresie poprzedzającym wystąpienie ww. opadów deszczu. Ponadto w przypadku co najmniej pięciu mostów

⁸⁰ Budowa nowego mostu w ciągu DP 1407S w Tresnej i remont mostu w ciągu DP 1481S w Rajczy.

⁸¹ W których określona została również wartość szkód.

przeglądy odbyły się dopiero po upływie kilku miesięcy od wystąpienia intensywnych opadów deszczu (29 lipca, 8 i 18 sierpnia, 20 września 2014 r.), a w dwóch protokołach kontroli przeprowadzonych 5 i 16 czerwca 2014 r. nie stwierdzono odnotowania jakichkolwiek uwag lub informacji na temat stanu bezpieczeństwa obiektu po zaistniałych opadach.

[Dowód: akta kontroli str. 87-97, 106-112, 167-168, 181-182, 245-253, 382-390, 741-746]

2. Pracownicy PZD⁸², w trakcie kontroli okresowych (podstawowych i rozszerzonych) nie sprawdzali wykonania zaleceń z przeprowadzonych kontroli okresowych z lat ubiegłych, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym, w trakcie każdej kontroli obiektu należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli. W przeanalizowanych protokołach kontroli, sporządzonych w roku 2013 i 2014 dla 22 mostów oraz dla jednej kładki, brak było zapisów wskazujących, że usterki stwierdzone w protokołach z lat ubiegłych zostały usunięte, lub że ich nie usunięto.

W jednym z protokołów okresowej kontroli pięcioletniej z 5 czerwca 2014 r. znajdowała się adnotacja, że z uwagi na brak środków finansowych do dnia ww. kontroli nie zrealizowano przebudowy mostu⁸³. NIK zauważa, że uszkodzenia tego mostu udokumentowane w trakcie powyższej kontroli stwarzały wówczas⁸⁴ poważne zagrożenie katastrofą budowlaną oraz zagrażały bezpieczeństwu ruchu publicznego.

[Dowód: akta kontroli str. 30, 87-97, 106-112, 119-120, 128-135, 149-158, 175-182, 225-230]

Zastępca Dyrektora⁸⁵ wyjaśnił, że ustawa o drogach publicznych oraz rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg publicznych i obiektów mostowych jak również inne przepisy nie określają wzoru, w oparciu o który zarządca drogi zobowiązany jest przeprowadzać kontrolę stanu technicznego obiektów inżynierskich. Stwierdził, że takie wzory posiada tylko GDDKiA, a PZD posiada własne wzory protokołów, w których nie ma miejsca na wpisanie potwierdzenia stanu realizacji zaleceń z poprzedniego przeglądu.

Wyjaśnił również, że pracownicy PZD wykonują przeglądy stanu technicznego co roku od kilku lat, znany jest im zatem stan techniczny każdego z obiektów, dlatego podczas sporządzania protokołu z kontroli zaznaczają w przypadku niewykonania żadnych prac naprawczych i remontowych, że dany element nadal wykazuje uszkodzenia (wówczas ocena zostaje utrzymana lub w przypadku powiększenia uszkodzenia obniżona), natomiast w przypadku gdy w czasie od ostatniego przeglądu na obiekcie prowadzone były prace naprawcze i remontowe ocena stanu elementu (w przypadku ich znaczącego wpływu na dany element) zostaje zwiększona. Natomiast w przypadku gdy w trakcie przeglądu zalecano wprowadzenie ograniczenia tonażowego, prędkości lub skrajni poziomej a nie zostało ono wprowadzone (nie zostały też wykonane żadne prace remontowe, dzięki którym nie jest konieczne ich wprowadzenie) w kolejnym przeglądzie pojawia się również zapis o ich zalecanym wprowadzeniu. W przypadku gdy w poprzedzającym przeglądzie zalecano ograniczenie tonażu, prędkości lub skrajni poziomej i zostało ono wprowadzone, wówczas w następnych przeglądach zostaje odnotowane, że ograniczenie istnieje.

NIK nie uwzględnia ww. stanowiska. NIK zwraca uwagę, że wbrew temu co wyjaśnił Zastępca Dyrektora, pracownicy PZD korzystali z formularzy okresowej kontroli rocznej lub pięcioletniej obiektu mostowego, w którym znajdowała się odrębna rubryka przeznaczona

⁸² Zastępca Dyrektora T.K., główny specjalista A.M., starszy referent D.K.

⁸³ JNI 1011702 w Tresnej.

⁸⁴ Most ten został w 2014 r. rozebrany, a w jego miejscu wybudowano nowy obiekt.

⁸⁵ Współodpowiedzialny za wystąpienie ww. nieprawidłowości.

na zamieszczenie niezbędnych informacji na temat wykonania zaleceń z poprzedniego przeglądu. Techniczny brak miejsca w protokole na wpisanie potwierdzenia stanu realizacji zaleceń z poprzedniego przeglądu nie może, zdaniem NIK, stanowić okoliczności uzasadniającej odstępianie od wykonania ww. obowiązku określonego w art. 62 ust. 1a ustawy Prawo budowlane.

[Dowód: akta kontroli str. 106-108, 130-132, 149-150, 175-177, 741-746]

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Utrzymanie w wymaganym stanie technicznym obiektów mostowych, przepustów, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń towarzyszących tym obiektom

Opis stanu
faktycznego

1. W celu ustalenia stanu technicznego obiektów mostowych i zweryfikowania prawidłowości przeprowadzonych przez pracowników PZD w latach 2013 – 2014 czynności kontrolnych, dokonano oględziny 10 mostów o najniższych średnich ocenach punktowych na koniec 2013 i 2014 r. (od 1,90 do 2,50) oraz jednego mostu wraz z sąsiadującą kładką dla pieszych. W oględzinach uczestniczył specjalista powołany przez kontrolera NIK, który przeprowadził badanie stanu technicznego mostów i kładki w oparciu o wzorzec GDDKiA stosowany przy okresowej kontroli rocznej obiektów inżynierskich⁸⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 533-547]

W wyniku przeprowadzonych oględzin i badań ustalono, że:

- sześć⁸⁷ (50%) obiektów uzyskało średnią ocenę punktową niższą od analogicznej oceny wynikającej z przeglądów przeprowadzonych w 2014 r., w dwóch przypadkach (16,7%)⁸⁸ oceny te pokrywały się, a w czterech przypadkach (33,3%)⁸⁹ były wyższe od ocen stanu technicznego sformułowanych przez pracowników PZD;
- w przypadku pięciu obiektów (41,7%)⁹⁰, z uwagi na stwierdzone uszkodzenia ich części konstrukcyjnej, konstrukcji oporowej lub pomostu, ich stan został oceniony jako przedawaryjny (ocena 1);
- w przypadku sześciu obiektów⁹¹ występowały istotne uszkodzenia zagrażające katastrofą budowlaną obiektu, a w jednym przypadku⁹² wskazano na potencjalne ryzyko wystąpienia takiej katastrofy;
- w przypadku ośmiu obiektów (66,7%)⁹³ stwierdzono występujące uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu ruchu publicznego;
- w przypadku wszystkich 12 obiektów⁹⁴ sformułowano uwagi i zalecenia na temat ich dalszego użytkowania na dotychczasowych warunkach, w tym negatywne uwagi

⁸⁶ Wzór nr 1a podany w instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich, stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 14 z dnia 7 lipca 2005 r. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

⁸⁷ JNI 1011776, 1011835, 1011827, 1011726, 31000423 i 1011805

⁸⁸ JNI 1011708 i 1011809

⁸⁹ JNI 1011777, 1011700, 1011765 oraz kładki dla pieszych w Kamesznicy

⁹⁰ JNI 1011777 w Bystrej, JNI 1011776 w Wieprzu, JNI 1011827 w Rycerze Górnej, JNI 31000423 w Rajczy, JNI 1011809 w Rajczy

⁹¹ JNI 1011776 Wieprz, JNI 1011835 Rajcza, JNI 1011827 Rycerka Górna, JNI 1011726 Mutne, JNI 31000423 Rajcza, JNI 1011809 Rajcza

⁹² JNI 1011805 w Kamesznicy

⁹³ JNI 1011776 Wieprz, JNI 1011700 Zarzecze, JNI 1011709 Kocierz Rychwałdzki, JNI 1011835 Rajcza, JNI 1011827 Rycerka Górna, JNI 1011765 Wieprz, JNI 1011726 Mutne, JNI 31000423 Rajcza

- dotyczące braku wykonywania prac remontowych, utrzymaniowych, porządkowych lub braku wprowadzenia na obiektach wnioskowanych ograniczeń w ruchu pojazdów;
- w przypadku mostu o JNI 1 011 700 w ciągu DP 1406S w Zarzeczcu, którego budowę ukończono w grudniu 2014 r. zwrócono uwagę na szereg braków wykonawczych i uszkodzeń, w wyniku których stan obiektu użytkowanego od pięciu miesięcy został oceniony zaledwie jako zadowalający (ocena punktowa 4,00).

[Dowód: akta kontroli str. 548-598]

2. Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w Żywcu poinformował, że KPP w Żywcu nie posiada i nie gromadzi danych dotyczących wykroczeń popełnianych wyłącznie na obiektach mostowych. Na całych ciągach dróg powiatowych nałożono w 2010 r. i w I kwartale 2015 r. odpowiednio 10 i 4 mandaty karne za niestosowanie się przez kierujących do znaku drogowego B-18⁹⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 513-515]

Starosta Żywiecki poinformował, że Zarząd Powiatu Żywieckiego w 2014 r. i w I kwartale 2015 r. nie korzystał z uprawnień określonych w art. 129d ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym, tj. z prawa do przeprowadzania przez upoważnionego przedstawiciela kontroli dotyczących przejazdów ponadnormatywnych⁹⁶, wspólnie z funkcjonariuszami Policji lub Inspekcji Transportu Drogowego. Według Starosty na terenie Powiatu Żywieckiego ruch pojazdów ciężarowych, których kierowcy mogą potencjalnie naruszać przepisy o dopuszczalnych wymiarach, masie i nacisku osi odbywa się w zdecydowanej mierze po drogach wojewódzkich oraz drogach krajowych, w mniejszym zaś stopniu drogami powiatowymi. Dlatego problem ten nie był na tyle znaczący, aby powodował konieczność, względnie celowość delegowania pracowników PZD do przeprowadzania ww. kontroli, tym bardziej, że są oni obciążeni znaczną liczbą innych obowiązków.

[Dowód: akta kontroli str. 1032-1033]

3. Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w Żywcu nie wskazał przypadków nienależytego wywiązywania się pracowników PZD z obowiązku właściwego oznakowania nienormatywnych obiektów mostowych w 2014 r. i w I kwartale 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 513-515]

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Niezapewnienie przez Dyrektora PZD realizacji zaleceń, wydawanych po przeglądach obiektów mostowych, dotyczących wprowadzania zmian związanych z organizacją ruchu, a wynikających ze złego stanu technicznego tych obiektów oraz dokonywanie zmian organizacji ruchu na obiektach z naruszeniem § 4 ust. 1 i 3, § 6 ust. 1, §10 ust. 1 pkt 2, oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach. Stwierdzono bowiem, że:

- Na mostach o JNI 1011809 i JNI 31000423 w Rajczy oraz JNI 1011827 w Rycerce Górnej nie wprowadzono zmian organizacji ruchu drogowego w zakresie ustanowienia ograniczeń dla ruchu drogowego, zaleconych w trakcie przeglądów przeprowadzonych

⁹⁴ JNI 1011777 w Bystrej, JNI 1011776 w Wieprzu, JNI 1011700 w Zarzeczcu, JNI 1011708 w Kocierzcu Rychwałdzkim, JNI 1011835 w Rajczy, JNI 1011827 w Rycerce Górnej, JNI 1011765 w Wieprzu, JNI 1011726 w Mutnym, JNI 31000423 w Rajczy, JNI 1011809 w Rajczy, JNI 1011805 w Kamesznicy, kładka dla pieszych w Kamesznicy

⁹⁵ Zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad t

⁹⁶ W zakresie przestrzegania przepisów o wymiarach, masie lub nacisku osi, w celu zapobiegania niszczeniu dróg i obiektów mostowych nieprzystosowanych do przenoszenia ruchu ciężkich pojazdów samochodowych.

w latach 2013-2014. W przypadku obiektu o JNI 1011809⁹⁷ oprócz zalecenia jego pilnej przebudowy (z uwagi na przerwana ciągłość zbrojenia spowodowaną przecięciem obiektu) zalecono również ograniczenie nośności do 15 ton i skrajni do 300 cm wraz z wprowadzeniem stosownego oznakowania obiektu. Na moście w Rycerze o JNI 1011827⁹⁸ w związku z zagrożeniem katastrofą budowlaną zalecono wprowadzenie ograniczenia nośności do 15 Mg i oznakowanie obiektu. Na obiekcie o JNI 31000423⁹⁹ w Rajczy oprócz ograniczenia prędkości i skrajni poziomej zalecono ograniczenie nośności do 15 Mg wraz z oznakowaniem.

[Dowód: akta kontroli str. 87, 92, 94-95,]

W wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin stwierdzono, że na ww. trzech obiektach zalecane ograniczenia nośności nie zostały do maja 2015 r. wprowadzone. Natomiast wprowadzone tymczasowe ograniczenie skrajni poziomej jezdni obu mostów w Rajczy było nieprawidłowe, bowiem brakowało oznakowania mostu tablicami U-9a¹⁰⁰ i U-9b¹⁰¹ w celu skutecznego zawężenia ruchu drogowego do jednego pasa ruchu oraz obustronnego oznakowania dojazdu do mostu tablicami A-12a¹⁰² i znakiem ewentualnego ograniczenia dopuszczalnej prędkości pojazdów. Istniejące oznakowanie mostów w Rajczy tablicami B-31¹⁰³ i D-5¹⁰⁴, tablicami kierującymi U-21a i U-21b wraz z ruchomymi barierami drogowymi było nieskuteczne i umożliwiało równoczesny wjazd dwóch pojazdów na osłabiony obiekt stwarzając ryzyko wystąpienia kolizji lub katastrofy budowlanej.

Z kolei na moście w Rycerze Górnej, oprócz oznakowania ograniczenia nośności, brakowało bariery ochronnej nad murem oporowym przy dojeździe do obiektu, co stwarzało dodatkowe zagrożenie dla ruchu publicznego.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że kierując się zaleceniami Powiatowego Zespołu Opiniującego-Doradczego ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego z 5 września 2012 r. Zarząd wprowadził na ww. obiektach ruch wahadłowy zawężając jezdnię do jednego pasa ruchu przy pomocy barier oraz stosownego oznakowania.

Z powyższych wyjaśnień oraz z przedłożonej dokumentacji wynika, że PZD wprowadzając ww. oznakowanie na mostach w Rajczy i Rycerze Górnej nie sporządził dla ww. odcinków projektów zmiany organizacji ruchu, nie dokonał uzgodnienia proponowanych rozwiązań z Komendantem Powiatowym Policji i nie uzyskał ich zatwierdzenia przez Starostę Żywieckiego. NIK zauważa, że PZD co najmniej od 2014 r. dysponował oprogramowaniem eDIOM OR służącym do tworzenia i zarządzania projektami organizacji ruchu i oznakowaniem.

Kierownik Bazy, Sprzętu i Transportu PZD¹⁰⁵ odpowiedzialny m.in. za wdrażanie na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego wyjaśnił, że zmiana organizacji ruchu na ww. odcinkach dróg i mostach została wprowadzona w trybie awaryjnym po uzyskaniu polecenia od Dyrektora, w uzgodnieniu z Sekcją Mostową oraz po uzyskaniu informacji o złym stanie mostów na naradzie wewnętrznej w PZD.

⁹⁷ Z ustaleń kontroli okresowych stanu technicznego z 22 maja 2013 r. i 16 czerwca 2014 r.

⁹⁸ Z ustaleń kontroli okresowych stanu technicznego z 18 czerwca 2013 r. i 8 sierpnia 2014 r.

⁹⁹ Z ustaleń kontroli okresowej stanu technicznego z 16 czerwca 2014 r.

¹⁰⁰ Skrajnia pozioma lewa.

¹⁰¹ Skrajnia pozioma prawa.

¹⁰² Zwężenie drogi dwustronne.

¹⁰³ Pierwszeństwo dla nadjeżdżających z przeciwka.

¹⁰⁴ Pierwszeństwo na zwężonym odcinku jezdni.

¹⁰⁵ Zwany dalej „Kierownikiem bazy”.

Kierownik Bazy nie posiadał dokumentacji uzasadniającej możliwość wprowadzenia tymczasowego ograniczenia lub zakazu ruchu, wymaganej § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach.

NIK nie podziela stanowisk ujętych w wyjaśnieniach Z-cy Dyrektora i Kierownika Bazy, bowiem zalecenia organu opiniująco-doradczego i ustne polecenia Dyrektora nie mogą być podstawą wprowadzenia zmian lub dodatkowego oznakowania dróg z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

[Dowód: akta kontroli str. 535, 539-540, 543-545, 571-575, 584-592, 638, 644-649, 669-677, 1015-1017, 1021-1030]

- Na drodze powiatowej nr 1425S w rejonie mostu o JNI 1011765 w Wieprzu nie wprowadzono obustronnego stałego oznakowania tablicami U-9a i U-9b ograniczenia lewej i prawej skrajni poziomej jezdni na moście¹⁰⁶ mimo, że pozostałe oznakowanie (B-18 – 15T, B-31 i D-5) wskazuje na wprowadzony ruch wahadłowy w związku ze złym stanem technicznym mostu. Ponadto stwierdzono, że na skrzyżowaniach drogi powiatowej nr 1425S z innymi drogami (m.in. z drogą wojewódzką nr 945 w Jeleśni, DP nr 1432 w Wieprzu, DP nr 1430S w Bystrej i DP nr 1428S w Juszczynie) nie zostało wprowadzone oznakowanie uzupełniające (tablice F-5¹⁰⁷ i F-6¹⁰⁸) uprzedzające o ograniczeniach tonażowych na fragmentach drogi powiatowej nr 1425S i obiektach mostowych¹⁰⁹, co w ocenie NIK może negatywnie wpływać na płynność ruchu samochodów ciężarowych na tym odcinku drogi oraz sprzyjać naruszeniu wprowadzonych ograniczeń przez kierujących takimi pojazdami.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że w 2014 r. PZD zlecił do wykonania projekt stałej organizacji ruchu dla całej drogi powiatowej nr 1425S¹¹⁰, jednakże z uwagi na brak środków finansowych wymagane oznakowanie wprowadzane jest sukcesywnie. Jednocześnie stwierdził, że PZD niezwłocznie dokona należytego oznakowania ograniczenia skrajni poziomej jezdni na moście w Wieprzu¹¹¹. Natomiast do dnia 8 czerwca 2015 r. zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Bazy wspomniany projekt stałej organizacji ruchu nie został wdrożony, zatem wszelkie częściowe zmiany w oznakowaniu ww. drogi (w tym oznakowanie mostu w Wieprzu znakiem B-18 – 15t) dokonywane bez pisemnego powiadomienia właściwych organów (Starosty Żywieckiego i Komendanta Powiatowego Policji) były dokonywane z naruszeniem obowiązujących przepisów.

NIK zwraca uwagę, że według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora uzyskany przez PZD projekt organizacji ruchu dla DP 1425S nie przewiduje wprowadzenia tablic F-5 i F-6 na skrzyżowaniach z innymi drogami, co świadczy o odbiorze od wykonawcy nierzetelnie opracowanego projektu (o wartości 4,9 tys. zł brutto). NIK zauważa, że projekt ten przed wdrożeniem wymagał uzupełnienia dokumentacji i wprowadzenia doraźnych zmian wynikających z uwag zawartych w piśmie Starosty Żywieckiego z 17 października 2014 r. zatwierdzającym ww. projekt.

¹⁰⁶ Konieczność oznakowania skrajni poziomej jezdni mostu przewiduje także zatwierdzony projekt organizacji ruchu z 2014 r.

¹⁰⁷ Uprzedzenie o zakazie.

¹⁰⁸ Znak uprzedzający umieszczony przed skrzyżowaniem.

¹⁰⁹ W Wieprzu znak B-18 – 15T, w Sopotni Małej znak B-18 – 8T i w Sopotni Małej/Jeleśni znak B-18 – 15 T

¹¹⁰ Zatwierdzony przez Starostę Żywieckiego projekt organizacji ruchu PZD otrzymał od wykonawcy 23 października 2014 r.

¹¹¹ JNI 1011765.

Kierownik Bazy wyjaśnił, że oznakowanie w rejonie mostu o JNI 1011765 w Wieprzu zostało ustawione w 2014 r. po wykonaniu okresowego przeglądu tego mostu, a przed zatwierdzeniem projektu organizacji ruchu dla drogi 1425S. Stwierdził, że potrzeba wprowadzenia takiego oznakowania wynikała z ustaleń stanu technicznego mostu i na tej podstawie zostało ono ustawione. Kierownik Bazy wyjaśnił, że założył, iż w zleconym do opracowania projekcie organizacji ruchu będzie przewidziane stosowne oznakowanie i dlatego nie podejmował działań w celu uzyskania uzyskania odrębnego zatwierdzenia dla zastosowanego oznakowania pionowego.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia potwierdzają, że ograniczenie nośności na moście w Wieprzu, mimo istnienia przesłanki jego wprowadzenia, zostało wdrożone przez PZD z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

[Dowód: akta kontroli str. 535, 540-542, 576-578, 669-674, 1000-1014, 1021-1030]

- PZD wprowadził 29 sierpnia 2011 r., bez sporządzenia projektu organizacji ruchu i bez uzyskania jego zatwierdzenia przez Starostę Żywieckiego, zmianę organizacji ruchu w ciągu drogi powiatowej nr 1406S, polegającą na ograniczeniu dopuszczalnego tonażu pojazdów poruszających się po obiekcie mostowym w Zarzeczu¹¹², która obowiązywała do chwili jego przebudowy w 2014 r. Ograniczenie nośności wprowadzono w związku z ekspertyzą stanu technicznego ww. mostu. Kierownik Bazy wyjaśnił, że zmieniona organizacja ruchu została wprowadzona, ponieważ dostał takie polecenie od Dyrektora PZD oraz po uzyskaniu informacji na naradzie wewnętrznej w PZD o złym stanie technicznym mostu. Kierownik Bazy nie posiadał dokumentacji potwierdzającej wystąpienie awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu (w wyniku której nastąpiło zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub możliwość wystąpienia szkód materialnych). Stwierdził, że nie został również opracowany projekt nowej stałej lub tymczasowej organizacji ruchu (z wytyczonymi objazdami).

Również zmianę w organizacji ruchu w ciągu drogi powiatowej nr 1430S w rejonie mostu o JNI 1011776 w Bystrej (znak B-18 ograniczenie nośności do 8T) wprowadzono bez uprzedniego opracowania przez PZD projektu organizacji ruchu i jego zatwierdzenia przez Starostę Żywieckiego. Także w tym przypadku wprowadzenie zmienionej organizacji ruchu, zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Bazy nastąpiło w trybie awaryjnym na podstawie ustnego polecenia Dyrektora oraz informacji pracownika Sekcji Mostowej. Kierownik Bazy nie posiadał przy tym dokumentu uzasadniającego wprowadzenie tymczasowego ograniczenia lub zakazu ruchu.

Powyższe ustalenia oraz wyjaśnienia Kierownika Bazy potwierdzają, że tryb wprowadzenia ww. ograniczeń w ruchu na powyższych obiektach był niezgodny z przepisami prawa, a pracownicy Sekcji Mostowej i kierownictwo PZD byli tego świadomi.

[Dowód: akta kontroli str. 254-257, 535-536, 1023-1028]

Wprowadzone zmiany w organizacji ruchu na omówionych wyżej obiektach mostowych (ograniczenia nośności, skrajni, szybkości) nie były uwzględniane w ich dokumentacji

¹¹² JNI 1011700

ewidencyjnej (książkach obiektów mostowych), co było niezgodne z postanowieniami załącznika nr 4¹¹³ do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i obiektów mostowych.

[Dowód: akta kontroli str. 139-148, 159-166, 169-174, 197-201]

2. W przypadku poddanych przez NIK oględzinom 10 mostów i kładki stwierdzono, że PZD nie zrealizował zaleceń remontowych lub utrzymaniowych wynikających z poprzedniego przeglądu kontrolnego (w przypadku mostu o JNI 1011776 w Wieprzu wykonano wyłącznie wycinkę drzew na skarpach, a na moście o JNI 1011809 w Rajczy wykonano wymianę nawierzchni na chodniku). Brak zapewnienia realizacji formułowanych w trakcie przeglądów (kontroli okresowych) zaleceń remontowych i utrzymaniowych obiektów mostowych, stanowił naruszenie przepisów art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, nakładającego na właściciela obiektu budowlanego obowiązek usunięcia, w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1-4 ww. ustawy, stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, a w szczególności katastrofę budowlaną. Nienaprawione, do czasu przeprowadzenia oględzin, uszkodzenia zagrażające katastrofą budowlaną (opisane w protokołach PZD z lat 2013 i 2014) stwierdzono w przypadku sześciu obiektów mostowych: o JNI 1011776 w Wieprzu, 1011836 w Rajczy, 1011827 w Rycerce, 1011726 w Mutnym, 31000423 w Rajczy, 1011809 w Rajczy.

Ponadto, w wyniku dokonanego w maju 2013 r. przeglądu mostu o JNI 1011777 w Bystrej zalecono pilną wymianę nawierzchni drewnianego pomostu, co do maja 2015 r. nie nastąpiło. Z kolei w wyniku przeprowadzonych w 2014 r. przeglądów mostów o JNI 1011827 w Rycerce Górnej, JNI 31000423 i JNI 1011809 w Rajczy oraz mostu o JNI 1011805 i kładki dla pieszych w Kamesznicy zalecono m.in. wykonanie niezbędnych prac porządkowych (oczyszczenia koryta rzeki, przestrzeni podmostowej i wycinki roślinności), remontowych i oznakowania obiektów.

Kierownik Bazy odpowiedzialny za przyjmowanie zgłoszeń dotyczących stanu utrzymania dróg i ewentualnych awarii związanych z pasem drogowym oraz nadzorowanie wykonywania zleceń wewnętrznych związanych z utrzymaniem dróg wyjaśnił, że komórka, którą kieruje nie otrzymuje do wglądu i zapoznania protokołów okresowych przeglądów mostowych. Informacje o zalecanych robotach remontowych, utrzymaniowych, porządkowych, oraz w zakresie oznakowania i zabezpieczenia obiektów mostowych uzyskuje ustnie w trakcie codziennych narad roboczych z udziałem pracownika Sekcji Mostowej, a następnie zleca ich wykonanie służbom liniowym PZD w ramach bieżącego utrzymania dróg i mostów. Kierownik Bazy stwierdził również, że część robót wynikających ze zleconych prac nie została przeprowadzona z uwagi na brak środków finansowych.

[Dowód: akta kontroli str. 87-97, 130-131, 167, 181, 208, 225, 227, 549-598, 1021-1030]

3. Przedstawiciele PZD (Zastępca Dyrektora T.K. i główny specjalista A.M) nierzetelnie przeprowadzili w dniu 18 grudnia 2014 r. odbiór końcowy obiektu mostowego o JNI 1011700 wybudowanego w ciągu drogi powiatowej 1406S w Zarzeczcu, gdyż w jego trakcie nie zwrócili uwagi na braki wykonawcze oraz na nierówności i wystające studzienki w obrębie ciągów pieszych. W konsekwencji stan techniczny ww. mostu użytkowanego od pięciu miesięcy, powołany przez NIK specjalista ocenił zaledwie jako zadowolający (ocena punktowa 4,00). Przyczyną tego był m.in. brak zaprojektowania kolektora

¹¹³ W wierszu 64 książki obiektu mostowego: *Nośność* podaje się m.in. nośność ograniczoną w stosunku do nośności projektowanej, zweryfikowanej lub szacunkowej z podaniem nazwy i daty dokumentu wprowadzającego ograniczenie

odprowadzającego wodę opadową z wpustów i sączków do studni za przyczółkami, zniszczenie jednej z rur spustowych, brak odpowiednio zamocowanych (lub zabezpieczonych) końców barier drogowych oraz brak nawierzchni chodników w strefie dojazdów do obiektu, co w ocenie specjalisty i NIK stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu publicznego. W wyniku oględzin stwierdzono także brak wykonania projektowanych 5 mm nawierzchni epoksydowo-poliuretanowej na żelbetowej kapie chodnikowej oraz brak zabezpieczenia antykorozyjnego belek strunobetonowych i podpór żelbetowych wpływający niekorzystnie na trwałość konstrukcji.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że z uwagi na okres zimowy oraz występujące w grudniu 2014 r. niesprzyjające warunki atmosferyczne (śnieg, ujemne temperatury) podczas odbioru końcowego PZD ustalił z wykonawcą, że w II kwartale 2015 r. zostanie przeprowadzony przegląd gwarancyjny, w trakcie którego zostaną wskazane wszystkie usterki konieczne do wykonania.

NIK nie podziela tego stanowiska, ponieważ w protokole odbioru końcowego nie zawarto ww. zobowiązania, natomiast zawarto w nim zapis o odbiorze całości robót bez zastrzeżeń. NIK zauważa ponadto, że wezwanie do przeprowadzenia przeglądu gwarancyjnego PZD wysłało wykonawcy dopiero po zwróceniu się kontrolera NIK o wyjaśnienia w sprawie powyższych nieprawidłowości. Nadto uwagę zwraca fakt, że odbiór końcowy robót z wynikiem korzystnym dla wykonawcy nastąpił przed przeprowadzeniem 23 grudnia 2014 r. obowiązkowej kontroli obiektu przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żywcu, w wyniku którego nakazano Zarządowi wykonanie w terminie do 30 czerwca 2015 r. części robót wykończeniowych, poprawkowych i porządkowych.

W sprawie braku wykonania projektowanej nawierzchni epoksydowo-poliuretanowej Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że z uwagi na niesprzyjające warunki atmosferyczne PZD zrezygnował z wykonania ww. nawierzchni na kapach chodnikowych, co NIK ocenia jako działanie ze szkodą dla trwałości ww. obiektu. Odnośnie braku wykonania nawierzchni chodników przy dojazdach do obiektu Zastępca Dyrektora stwierdził, że w projekcie wykonawczym obiektu nie przewidziano chodników, a jedynie utwardzone pobocza, których nawierzchnię PZD ma wykonać we własnym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 270-271, 285, 535-538, 558-562, 669-674, 678, 994-998]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W Powiecie Żywieckim istniejące ukształtowanie sieci dróg powiatowych powoduje, iż większość z nich łączy się bezpośrednio ze sobą bez potrzeby korzystania z istniejących dróg krajowych lub wojewódzkich. Wyjątkiem jest m.in. droga powiatowa nr 1406S, która jest najkrótszym połączeniem kołowym DK 69 z DW 948¹¹⁴, ciąg dróg powiatowych 1415S, 1411S, 1412S i 1413S stanowiący najkrótsze połączenie DW 945 z DW 946¹¹⁵ oraz ciąg dróg 1432S i 1425S stanowiący najkrótsze połączenie DK 69 z DW 945¹¹⁶.

W wyniku przeprowadzonych oględzin dwóch odcinków ww. dróg stwierdzono, że ewentualne przejazdy (przewozy) na analizowanych trasach (o łącznej długości ok. 24,5 km) ze skrzyżowania DP 1406S z DK nr 69 w Zarzeczcu do skrzyżowania z DW 948 w Czernichowie oraz ze skrzyżowania DP 1425S i DP 1432S w Wieprzu do skrzyżowania z DW 945 w Jeleśni nie mogą odbywać się po najkrótszej trasie drogami powiatowymi z uwagi na ograniczenia tonażowe lub skrajni dróg i obiektów mostowych. W przypadku

¹¹⁴ Z Zarzeczca do Czernichowa

¹¹⁵ Z miejscowości Pewel Mała do Ślemienia i Łękawicy

¹¹⁶ Z Przybędzy do Jeleśni

drogi powiatowej nr 1406S przyczyną jest ustanowione ograniczenie nośności drogi do 10 t¹¹⁷ z uwagi na strome podjazdy i ukształtowanie drogi, natomiast w przypadku drogi nr 1425S przyczyną są zarówno ograniczenia tonażowe do 15 i 8 ton obowiązujące na trzech mostach jak i odcinkowe ograniczenie nośności drogi do 8 ton. NIK zwraca uwagę, że w przypadku DP 1425S sytuację dodatkowo komplikuje brak oznakowania uprzedzającego o obowiązujących ograniczeniach na jej środkowych odcinkach, a które zostało wprowadzone jedynie na skrzyżowaniach z DP1406S.

[Dowód: akta kontroli str. 1000-1002]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę, że niesporządzenie planów rozwoju sieci drogowej przez PZD powodowało, że Zarząd Powiatu, będący zarządcą dróg powiatowych, nie był w stanie wywiązać się z ustawowego obowiązku, określonego w art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, ich okresowej weryfikacji oraz niezwłocznego przekazywania ww. planów do wiadomości organom właściwym w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie NIK brak realizacji tego obowiązku przez Zarząd Powiatu może powodować, iż w planach zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin powiatu Żywieckiego, nie zostaną przeznaczone pod budowę dróg i obiektów inżynierskich odpowiednie tereny o szerokości umożliwiającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem.

[Dowód: akta kontroli str. 310-312]

Zdaniem NIK, poziom angażowanych przez PZD w latach 2014 i 2015 środków finansowych na remonty i przebudowy oraz liczba remontowanych lub przebudowywanych corocznie obiektów mostowych (4 - 5 obiektów) wskazuje, że polepszenie stanu technicznego pozostałych 61 obiektów¹¹⁸ do zadowalającego lub odpowiedniego¹¹⁹ może zająć Zarządowi ponad 12 lat. Będzie to możliwe jedynie pod warunkiem, że stan innych obiektów się nie pogorszy oraz nie wystąpią kolejne szkody wywołane czynnikami atmosferycznymi lub zdarzeniami losowymi.

[Dowód: akta kontroli str. 744-767]

W wyniku przeprowadzonych oględzin stanu technicznego obiektów mostowych w dniach 24 i 27 kwietnia i 8 maja 2015 r. kontroler przekazał Dyrektorowi PZD informacje o istniejących bezpośrednich zagrożeniach dla życia lub zdrowia ludzkiego, wynikających z: stwierdzonych uszkodzeń zagrażających katastrofą budowlaną sześciu mostów (JNI 1011835 w Rajczy, JNI 1011776 w Wieprzu, JNI 1011827 w Rycerze Górnej, JNI 1011726 w Mutnym, JNI 31000423 w Rajczy i JNI 1011809 w Rajczy); braku należytego zabezpieczenia barierami skarp i odcinków dojazdowych dróg do trzech mostów (JNI 1011827 w Rycerze Górnej, JNI 1011708 w ciągu DP 1410S w Kocierzu Rychwałdzkim i JNI 1011726 w Mutnym); nienależytego oznakowania dróg powiatowych w rejonie czterech mostów (JNI 1011827 w Rycerze Górnej, JNI 1011809 w Rajczy, JNI 31000423 w Rajczy i JNI 1011765 w Wieprzu).

¹¹⁷ znak B-18.

¹¹⁸ Których stan oceniono w 2013 r. jako niedostateczny.

¹¹⁹ Z oceną punktową 4 lub wyższą.

W odpowiedzi na pisma z 24 i 27 kwietnia 2015 r. Zastępca Dyrektora poinformował, że PZD niezwłocznie wykona tymczasowe zabezpieczenie skarp w rejonie trzech obiektów, a trwałe ich wygrodenie nastąpi po rozstrzygnięciu zapytania ofertowego na dostawę barier. Poinformował ponadto, że: oznakowanie ograniczenia tonażowego dla dwóch obiektów (JNI 1011827 i 1011809) zostanie wprowadzone przez PZD po zatwierdzeniu projektu organizacji ruchu; niezwłocznie zostanie wprowadzone trwałe oznakowanie ograniczenia skrajni poziomej jezdni na moście o JNI 1011765 w Wieprzu i JNI 1011809 w Rajczy. Zgodnie z powyższą informacją PZD był w trakcie wyłaniania wykonawcy dla przeprowadzenia remontu polegającego na odtworzeniu obiektu mostowego o JNI 31000423 w ciągu DP 1439S w Rajczy.

Dyrektor PZD nie ustosunkował się do informacji NIK o stwierdzonych zagrożeniach, przekazanej 8 maja 2015 r., w związku z czym 13 maja 2015 r. kontroler NIK skierował do Zarządu Powiatu Żywieckiego informację o istnieniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego w postaci uszkodzeń w sześciu obiektach¹²⁰ zagrażających katastrofą budowlaną. W pismach z 18 i 20 maja 2015 r. Starosta i Wicestarosta Żywiecki poinformowali, że dla dwóch obiektów (JNI 1011776 i 31000423) 7 maja 2015 r. zostały zawarte umowy obejmujące ich remont, a 14 maja został przekazany jeden z placów budowy. Poinformowali też, że w stosunku do dwóch obiektów (JNI 1011827 i JNI 1011726) PZD ograniczył się do tymczasowego zabezpieczenia zagrożonej części jezdni oraz, że mosty o JNI 1011835 i 1011809 zostały wpisane do protokołu szkód powstałych w infrastrukturze komunalnej wywołanych przez ekstremalne zjawiska meteorologiczne i osuwiska w 2014 i 2012 r. Zgodnie z informacją, w przypadku pierwszego z ww. mostów Zarząd Powiatu miał podjąć starania mające na celu pozyskanie środków finansowych umożliwiających wzmocnienie podpory środkowej mostu oraz rozważyć (w trybie pilnym) możliwość przekazania do PZD środków finansowych na wykonanie ekspertyzy stanu technicznego mostu (określenia nośności użytkowej), co miało pozwolić na podjęcie działań mających przeciwdziałać wystąpieniu katastrofy budowlanej. Dla drugiego obiektu PZD wprowadził ruch wahadłowy zawężając jezdnię do jednego pasa ruchu przy pomocy barier oraz oznakowania, mającego na celu odciążenie obiektu i zmniejszenie możliwości wystąpienia katastrofy budowlanej.

[Dowód: akta kontroli str. 599-632]

Podjęte przez PZD działania w stosunku do stanu technicznego mostów o JNI 1011835 i JNI 1011809 w Rajczy, JNI 1011827 w Rycerze Górnej i JNI 1011726 w Mutnym były niewystarczające, wobec czego 3 czerwca 2015 r. kontroler NIK skierował do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żywcu informację o istnieniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego wynikającego z uszkodzeń w powyższych obiektach.

[Dowód: akta kontroli str. 992-993]

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹²¹, wnosi o:

¹²⁰ JNI 1011835 w Rajczy, JNI 1011776 w Wieprzu, JNI 1011827 w Rycerze Górnej, JNI 1011726 w Mutnym, JNI 31000423 w Rajczy i JNI 1011809 w Rajczy.

¹²¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK.

1. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej (wraz z wbudowanymi w ciąg tych dróg obiektami inżynierskimi) oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich.
2. Podjęcie działań organizacyjnych i nadzorczych w celu egzekwowania pełnego i rzetelnego wykonywania przynależnych PZD zadań związanych z zarządzaniem obiektami mostowymi, a dotyczących m.in.: określania nośności użytkowej mostów, aktualizacji dokumentacji ewidencyjnej, sporządzenia mapy techniczno-eksploatacyjnej sieci dróg powiatowych wraz z wbudowanymi obiektami inżynierskimi i przekazania jej Zarządowi Województwa Śląskiego; przeprowadzania i protokołowania przeglądów obiektów po zaistniałych sytuacjach kryzysowych, sprawdzania i dokumentowania stanu wykonania zaleceń wynikających z poprzednich przeglądów.
3. Zapewnienie rzetelnego przeprowadzania i dokumentowania odbiorów końcowych robót budowlanych i wyegzekwowanie od wykonawcy budowy mostu o JNI 1011700 w Zarzeczcu zrealizowania wszystkich robót wynikających z projektu wykonawczego i protokołu kontroli obowiązkowej Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Żywcu, a także usunięcia zagrożeń dla ruchu publicznego w rejonie ww. obiektu (wyrównanie nawierzchni ciągów pieszych, zabezpieczenie barier).
4. Założenie brakujących książek i kart obiektów mostowych oraz książek obiektów budowlanych dla przepustów o świetle większym lub równym 150 cm, a także dokonanie aktualizacji dokumentacji ewidencyjnej mostów i kładek oraz zapewnienie realizacji tego obowiązku w przyszłości.
5. Niezwłoczne opracowanie i przedłożenie do zaopiniowania oraz zatwierdzenia przez Starostę Żywieckiego projektów organizacji ruchu, wprowadzających zalecane ograniczenia tonażowe na mostach o JNI 1011827 w Rycerze Górnej i JNI 1011809 w Rajczy.
6. Zabezpieczenie obiektów mostowych o JNI 1011835 i JNI 1011809 w Rajczy, JNI 1011827 w Rycerze Górnej oraz JNI 1011726 w Mutnym przed wystąpieniem katastrofy budowlanej i jej skutkami dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu publicznego.
7. Korektę sprawozdań statystycznych na temat liczby obiektów mostowych znajdujących się w ciągach zarządzanych dróg powiatowych Powiatu Żywieckiego przekazanych GDDKiA za 2013 i 2014 r.
8. Zapewnienie prawidłowego toku przygotowywania, zatwierdzania i wprowadzania zmian w organizacji ruchu na zarządzanych drogach powiatowych wraz z obiektami mostowymi, uwzględniającego potrzebę wykorzystania uzupełniającego oznakowania uprzedzającego o wprowadzonych ograniczeniach nośności dróg i mostów.
9. Zapewnienie prawidłowego toku wyodrębnienia w ewidencji środków trwałych PZD (księgach rachunkowych) wszystkich samodzielnych obiektów mostowych i przepustów drogowych o świetle większym lub równym 150 cm w oparciu o posiadaną dokumentację powykonawczą lub wycenę wartości.
10. Rozważenie zasadności dalszego zatrudniania kierownika służby interwencyjnej w celu dostosowania stanu zatrudnienia PZD do obowiązującej struktury organizacyjnej i zapewnionych środków finansowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Katowicach.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Katowice, dnia 25 czerwca 2015 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Kontroler

Aleksander Małysz

Specjalista kontroli państwowej

.....