



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 410.005.05.2015P/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	1. Wiesław Pietrzyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93232 z dnia 10 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Arkadiusz Przytułski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93224 z dnia 20 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Zawierciu (kod 42-400), ul. Henryka Sienkiewicza 34 ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Gajda, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Zawierciu ² . (dowód: akta kontroli str. 5-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność PZD w zakresie zarządzania obiektami mostowymi i przepustami w okresie 2014 r. – I kwartał 2015 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono: wykonywanie działań planistycznych w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich; prowadzenie ksiąg obiektów mostowych; realizację wymaganych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ i ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ kontroli okresowych (przeглядów) obiektów mostowych; przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad⁶ informacji o sieci dróg publicznych.

Na obniżenie oceny ogólnej wpłynęły stwierdzone nieprawidłowości dotyczące m.in:
– sporządzenia wykazu przepustów, wymaganego art. 10 pkt 11 ustawy o drogach, stanowiącego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁷, część składową ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów⁸ z ośmioletnim opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 21 ust. 1 ww. rozporządzenia,

¹ Zwany dalej „PZD” – Regon 276285827.

² W związku z nieobecnością Dyrektora z powodu choroby, jego obowiązki pełnił Z-ca Dyrektora Edmund Klóska.

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

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 460, zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

⁶ Zwanemu dalej „GDDKiA”.

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg”.

⁸ Zwaną dalej „ewidencją dróg i obiektów mostowych”.

- nieprowadzenie wymaganych art. 64 ust 1 ustawy Prawo budowlane ksiązek obiektu budowlanego dla 17 przepustów drogowych o świetle otworu równym lub większym od 150 cm oraz niedokonywanie kontroli okresowych tych obiektów wymaganych art. 62 ust. 1 ww. ustawy,
- nienadanie przepustom, znajdującym się w ciągu zarządzanych dróg, numerów ewidencyjnych, co było niezgodne z przepisami § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg,
- niedokonywanie bieżącej aktualizacji mapy techniczno-eksploatacyjnej sieci dróg powiatowych co stanowiło naruszenie przepisów § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, a także niedopełnienie obowiązku udostępniania tej mapy zarządcy dróg wojewódzkich, ustalonego w § 3 ust.1 pkt 1 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 promach⁹,
- niezapewnienie realizacji określonego w art. 62 ust. 1a ustawy Prawo budowlane obowiązku sprawdzania przez wykonawców kontroli okresowej obiektu mostowego realizacji zaleceń sformułowanych w toku wcześniejszych kontroli,
- niepełną realizację zaleceń formułowanych po przeprowadzanych okresowych kontrolach stanu technicznego obiektów mostowych, w tym niepodjęcie niezbędnych działań utrzymaniowych i remontowych na tych obiektach w celu usunięcia uszkodzeń, które mogły spowodować zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, a w szczególności katastrofę budowlaną,
- wprowadzanie zmian w organizacji ruchu na obiektach mostowych bez zatwierdzonego projektu organizacji ruchu, co stanowiło naruszenie przepisów § 4 ust.1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena wykonywania działań planistycznych w zakresie rozwoju oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania i ochrony drogowych obiektów mostowych i przepustów

Stosownie do art. 20 pkt 1 i art. 35. ust. 1 ustawy o drogach publicznych PZD opracował w listopadzie 2013 r. projekt planu rozwoju sieci drogowej na lata 2013–2023, który został zatwierdzony przez Zarządu Powiatu¹¹ 8 kwietnia 2015 r. Plan ten, określający m.in. lata realizacji zakładanych zadań i szacunkowy koszt ich wykonania, został po zatwierdzeniu przekazany organom wykonawczym gmin Powiatu Zawierciańskiego.

Z-ca Dyrektora PZD wyjaśniał, że półtoraroczna zwłoka w zatwierdzeniu projektu planu, spowodowana było m.in. koniecznością dokonania zaleconej przez Zarząd Powiatu modyfikacji jego zapisów. Stwierdzał, że mimo niezatwierdzenia, ustalenia projektu planu na rok 2014 były realizowane.

(Dowód: akta kontroli str. 32-47, 62-66)

⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 583, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie informacji o sieci dróg”.

¹⁰Dz. U. Nr 177, poz. 1729, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem na drogach”.

¹¹ Projekt opracowany w listopadzie 2013 r. przez Biuro Badawczo-Projektowe Budownictwa Komunikacyjnego w Warszawie.

Z założonych w ww. planie do realizacji w latach 2014-2017 siedmiu zadań przebudowy mostów, w 2014 r. zrealizowano jedno zadanie¹², a na rok 2015 r. zaplanowano wykonanie kolejnego¹³ i opracowanie dokumentacji projektowej przebudowy trzeciego mostu¹⁴. Przebudowę pięciu pozostałych obiektów¹⁵ zaplanowano w latach 2016-2017.

Z-ca Dyrektora wyjaśnił, że w planie ujęto tylko obiekty mostowe, w bardzo złym stanie technicznym, potwierdzonym wynikami przeglądów i ekspertyz.

(Dowód: akta kontroli str. 32-45, 49-61, 102-102a, 104)

PZD przygotowywał na lata 2014-2015 łącznie z planowaniem wydatków, projekty planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Założenia ww. projektów ustalane przez Wydział Mostów były korygowane przez Zarząd Powiatu (do wysokości kwot wydatków przewidzianych na dany rok dla PZD), z podziałem na wydatki bieżące i majątkowe. Projekty były akceptowane po uchwaleniu budżetu przez Radę Powiatu.

(Dowód: akta kontroli str. 67-70)

Wydział Mostów opracowywał ponadto corocznie „Plan rzeczowo-finansowy” bieżących prac utrzymaniowych obiektów mostowych¹⁶ oraz rzeczowo-finansowy plan zadań inwestycyjnych. Plany opracowywano z uwzględnieniem wyników okresowych kontroli stanu obiektów, a także informacji o kosztach utrzymania dróg i mostów, przekazywanych przez Kierowników Obwodów Drogowych¹⁷.

(Dowód: akta kontroli str. 69, 77-99, 101, 102-102a, 106)

Wysokość przyznawanych PZD przez Zarząd Powiatu środków finansowych nie zapewniała realizacji zgłaszanych potrzeb naprawczych, remontowych, przygotowania dokumentacji i realizacji inwestycji w zakresie obiektów inżynierskich. W 2014 r. PZD otrzymał i wydatkował na ww. cele środki w wys. 507,1 tys. zł (12,4 % zapotrzebowanych w wys. 4.080,0 tys.zł), a na rok 2015 otrzymał środki w wys. 4 615 tys. zł (64,4 % zapotrzebowanych w wys. 7.160,0 tys.zł)¹⁸. W I kw. br. PZD wydatków na ww. cele nie ponosiło.

O ograniczeniu wysokości przekazanych środków zadecydowało głównie niepodjęcie w roku 2014 zadania przebudowy mostu JNI 30004322 na DP 1106 S¹⁹ o wartości 2 850 tys. zł oraz zmniejszenie o 241,5 tys. zł wydatków na zadanie przebudowy mostu JNI 30004341 na DP 1734 S. Natomiast w 2015 r. do planu nie została przyjęta przebudowa mostu JNI 30004353 na DP 1767 S (o wartości 2 100 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 71-76, 89-101)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w zatwierdzonym planie rozwoju sieci drogowej na lata 2013–2023, zaplanowano jedynie przebudowę siedmiu obiektów mostowych, podczas gdy z powodu złego stanu technicznego (ocenianego jako przedawaryjny

¹² Przebudowę mostu o jednolitym numerze inwentarzowym (dalej zwanym „JNI”) 30004341 na drodze 1734 S,

¹³ Przebudowę mostu o JNI 30004322 na DP 1106 S (planowane nakłady 2 850,0 tys. zł).

¹⁴ Przebudowę mostu JNI 30004353 na DP 1767 S - planowano wydatki 55,0 tys. zł.

¹⁵ Mosty o JNI 30004337, JNI 30004364, JNI 30004345, JNI 30004346.

¹⁶ Obejmujący naprawy, doraźne remonty, roboty konserwatorskie i inne.

¹⁷ Obwodów Drogowe: nr 1 w Kądzielowie, nr 2 w Pilicy i nr 3 w Szczekocinach.

¹⁸ W I kw. 2015 r. PZD nie ponosił wydatków na przebudowę lub remont obiektów inżynierskich.

¹⁹ Zadania nie podjęto w 2014 r. z powodu niewykonania przez wykonawcę w 2013 r. dokumentacji projektowej. Po wykonaniu dokumentacji w 2014 r. (przez innego wykonawcę) zadanie zostało włączone do planu finansowego na 2015 r.

lub niedostateczny i/lub z powodu nienormatywnej nośności, przebudowy lub remontu wymagało w 2014 r. 37, tj. 65% zarządzanych obiektów mostowych.

Z-ca Dyrektora wyjaśnił, że w planie nie ujęto innych obiektów mostowych wykazywanych aktualnie jako nienormatywne, z uwagi na określenie ich nośności metodą uproszczoną, bez sporządzania szczegółowych ekspertyz. Stwierdził nadto, że wprowadzenie do planu wszystkich koniecznych robót mostowych przekroczyłyby wieloletnie możliwości finansowe PZD, zwłaszcza wobec konieczności bieżącego wykonywania innych robót drogowych i utrzymaniowych

(Dowód: akta kontroli str. 32-47, 102-106, 140-145)

Ocena częściowa

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

2. Ocena wykonywanie zadań w zakresie prowadzenia wymaganej przepisami ewidencji kontrolowanych obiektów inżynierskich i sporządzania informacji ich dotyczących

Opis stanu faktycznego

1. Ewidencję dróg i obiektów mostowych prowadzono w formie papierowej, za wyjątkiem wykazu obiektów mostowych, który był w formie elektronicznej. W ciągach zarządzanych przez PZD dróg powiatowych znajdowało się 50 obiektów mostowych (45 mostów i pięć wiaduktów)²⁰. Badania ww. ewidencji wykazały:

–książki obiektów mostowych²¹ zawierały m.in. wymagane dane identyfikacyjne i parametry techniczne obiektów oraz wykazy protokołów kontroli ich stanu technicznego, a także oceny ich stanu technicznego. W książkach brak było danych o terminach realizacji części zalecanych podczas kontroli okresowych prac naprawczych,

(Dowód: akta kontroli str. 137, 146-260)

–zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg prowadzono karty obiektu mostowego dla dwóch wiaduktów²² oraz wykaz obiektów mostowych,

(Dowód: akta kontroli str. 56-61, 111-136, 231-234, 261- 265)

–mapa techniczno-eksploatacyjna dróg zawierała nierzetelne dane o sześciu mostach znajdujących się w ciągach dróg. W 2014 r. i w 2015 r. nie została ona udostępniona zarządcy dróg wojewódzkich,

(Dowód: akta kontroli str. 108, 140-145, 266-269)

–nie było wykazu wszystkich przepustów znajdujących się w ciągach dróg powiatowych. W kwietniu 2015 r. (podczas kontroli NIK) sporządzono jedynie wykaz 16 przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm, który nie obejmował wszystkich tej wielkości przepustów oraz nie zawierał danych m.in. o ich numerach ewidencyjnych i aktualnej nośności przepustów,

(Dowód: akta kontroli str. 262-264)

–dla przepustów o świetle otworu równym lub większym od 150 cm nie prowadzono książek obiektów budowlanych.

(Dowód: akta kontroli str. 137)

²⁰ Na drogach powiatowych nie było tuneli, estakad, kładek dla pieszych, przejść podziemnych i promów.

²¹ Badaniem objęto wszystkie książki.

²² Karty sporządzono również dla 3 pozostałych wiaduktów, mimo że ich całkowita długość lub rozpiętość teoretyczna przynajmniej jednego z przęseł, były mniejsze od określonych w przepisach.

2. W okresie objętym kontrolą PZD nie wydawał zezwoleń I kategorii na przejazd pojazdów nienormatywnych. W dwóch przypadkach PZD uzgadniał przejazdy pojazdów nienormatywnych (w ramach zezwolenia kategorii VII) wnioskowane przez Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad²³ Oddział w Katowicach. W jednym z tych przypadków (12 marca 2015 r.) wyraził zgodę warunkową na przejazd, przez most na rzece Warta po wykonaniu i dostarczeniu ekspertyzy określającej możliwości i warunki przejazdu²⁴ pojazdu nienormatywnego przez ten obiekt.

Komenda Powiatowa Policji w Zawierciu nie prowadziła na drogach powiatowych kontroli ruchu drogowego w zakresie przewozów nienormatywnych. Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Katowicach²⁵ informował z kolei, że nie przeprowadzał takich kontroli z powodu nieprzygotowania przez zarządcę dróg miejsc spełniających warunki do ich wykonywania.

(Dowód: akta kontroli str. 270-282)

3. Wszystkie obiekty mostowe posiadały JNI nadane przez GDDKiA w 2009 r. PZD nie występował o aktualizację tych numerów po oddaniu do użytkowania przebudowanych (nowych) obiektów mostowych. Natomiast przepustom nie zostały nadane przez zarządcę dróg wymagane numery ewidencyjne.

(Dowód: akta kontroli str. 283-285)

4. PZD terminowo przekazał GDDKiA za lata 2013-2014 informacje o sieci zarządzanych dróg publicznych wymagane § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg. Zawarte w informacjach dane były zgodne z danymi źródłowymi (z jednym wyjątkiem).

Według ww. informacji na koniec grudnia 2014 r., na sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast PZD zarządzał 14 obiektami mostowymi o łącznej długości 278,75 m, których średnia ważona ocena stanu technicznego wynosiła 3,57²⁶ (w porównaniu do 2013 r. była niższa o 0,05 pkt.), a na sieci dróg poza miejskich 36 obiektami o łącznej długości 555,90 m, których średnia ważona ocena wynosiła 3,11 (w porównaniu do 2013 r. wyższa o 0,02 pkt.).

Na 31 grudnia 2014 r. 13 zarządzanych mostów było normatywnych (ich nośność wynosiła od 40 do 42 t). Pozostałe 37 (65 %) było obiektami nienormatywnymi o nośności od 3,5 do 24 t.

(Dowód: akta kontroli str. 140-145, 286-320, 355-468)

5. Obowiązki zarządzania obiektami mostowymi przypisane były regulaminem organizacyjnym²⁷ Wydziałowi Dróg i Mostów. Faktycznie obowiązki te w okresie od 1 czerwca 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. wykonywał (nieujęty w aktualnym regulaminie) Wydział Mostów, Uzgodnień, Zamówień Publicznych i Wyłączeń²⁸. W zakresach obowiązków pracowników Wydziału ujęto zadania dotyczące zarządzania obiektami mostowymi i przepustami. Dwóch z trzech pracowników Wydziału posiadało wyższe wykształcenie kierunkowe (w zakresie budownictwa)

²³ Zwana dalej „GDDKiA”.

²⁴ Na podstawie art. 64d ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).

²⁵ Zwany dalej „Śląskim Wojewódzkim ITD”.

²⁶ W skali ocen od 1 – 5.

²⁷ Wprowadzonym uchwałą Nr 61/322/12 Zarządu Powiatu Zawierciańskiego z dnia 6 marca 2012 r.

²⁸ Zwany dalej „Wydziałem Mostów”.

i praktykę zawodową, a jeden z nich (zatrudniony na 1/2 etatu) posiadał uprawnienia budowlane m.in. do przeprowadzania i dokumentowania okresowych kontroli obiektów inżynierskich.

(Dowód: akta kontroli str. 23-31, 137-138, 322-343)

6. 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. 344)

7. W księgach rachunkowych PZD (w ewidencji środków trwałych) wykazywano jedynie wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych na przebudowę ośmiu obiektów inżynierskich (sześciu mostów i dwóch przepustów). Wartość początkowa ww. pozycji na 31 grudnia 2014 r. wynosiła 13.352.034,61 zł brutto, natomiast wartość po umorzeniu 10.986.258,68 zł netto.

Wartość pozostałych obiektów inżynierskich (44 mostów i co najmniej 15 przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm) nie była wyodrębniona w księgach rachunkowych PZD. Z-ca Dyrektora i Główna księgowa wyjaśnili, że nie wpisano ich do ksiąg rachunkowych, ponieważ do kwietnia 2015 r. nie został ustanowiony na nich trwały zarząd na rzecz PZD.

(Dowód: akta kontroli str. 107, 345-354)

8. W okresie objętym kontrolą PZD posiadał ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności w związku z administrowaniem i utrzymaniem m.in. dróg oraz obiektów mostowych i przepustów²⁹. Obiekty mostowe nie były objęte ubezpieczeniem majątkowym, co Z-ca Dyrektora wyjaśnił ograniczonymi możliwościami finansowymi.

(Dowód: akta kontroli str. 751-775)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wydział Mostów nie posiadał do marca 2015 r. wykazu wszystkich przepustów znajdujących się w ciągach zarządzanych dróg powiatowych, co stanowiło naruszenie przepisów art. 10 pkt 11 ustawy o drogach i § 9 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Nadto stwierdzono, że sporządzony przez Wydział Mostów, dopiero w trakcie kontroli NIK, wykaz przepustów nie był kompletny, gdyż nie ujęto w nim wszystkich istniejących w ciągach dróg powiatowych przepustów - wykaz obejmował bowiem tylko 17 przepustów o świetle otworu równym lub większym 150 cm - oraz nie zawierał on numerów ewidencyjnych przepustów i danych o ich nośności. Zgodnie z § 21 ust. 3 ww. rozporządzenia dla przepustów użytkowanych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, nieobjętych ewidencją na podstawie dotychczasowych przepisów, należało ją założyć w terminie do maja 2007 r.

Z-ca Dyrektora i Kierownik Wydziału Mostów wyjaśnili, że nie prowadzono wykazu przepustów, gdyż nie otrzymano ich dokumentacji od poprzedniego

²⁹ Limit odpowiedzialności w tym zakresie wynosił w 2014 r. 300 tys. zł a w 2015 r. 750 tys. zł

zarządcy drogi. Z-ca Dyrektora stwierdzał, że PZD wystąpi do zarządcy dróg o nadanie numerów ewidencyjnych przepustom, wymaganych przepisami § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

(Dowód: akta kontroli str. 104-105, 137, 262-264)

NIK mając na uwadze obowiązujące przepisy nie podziela stanowiska Z-cy Dyrektora i Kierownika Wydziału Mostów odnośnie przyczyn niesporządzenia wykazu przepustów. NIK zwraca uwagę, że PZD odpowiadając za zarządzanie drogami powiatowymi od ponad 15 lat³⁰, nawet nie uzyskując dokumentacji przepustów od poprzedniego zarządcy dróg, winien dysponować dokładnym rozeznaniem ilości, rodzaju i stanu technicznego takich obiektów.

2. W PZD nie zapewniono prowadzenia ksiąg obiektów dla 17 przepustów o świetle otworu równym lub większym od 150 cm (które w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b ustawy Prawo budowlane stanowią samodzielne obiekty budowlane), co było niezgodne z art. 64 ust 1 ww. ustawy.

Z-ca Dyrektora PZD i Kierownik Wydziału Mostów wyjaśniali, że przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, nie nakładają obowiązku prowadzenia ksiąg obiektów dla przepustów.

(Dowód: akta kontroli str. 105, 137-139, 262-264)

NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż zgodnie z art. 64 ust. 2 pkt 3 Prawo budowlane obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego nie obejmuje m.in. zarządców obiektów mostowych, jeżeli prowadzą książkę obiektu mostowego na podstawie przepisów o drogach publicznych. Natomiast powyższe nie dotyczy przepustów o świetle otworu równym lub większym od 150 cm, które zgodnie z art. 4 pkt 13 ustawy o drogach nie są obiektami mostowymi.

3. W PZD nie zapewniono od 2011 r. aktualizacji mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg stanowiącej część składową ewidencji dróg i obiektów mostowych, co stanowiło naruszenie przepisów § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, ustalających obowiązek dokonywania aktualizacji ww. ewidencji na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok bezpośrednio poprzedzający.

Stwierdzono, że wskutek powyższego wykazywane na mapie techniczno-eksploatacyjnej sieci dróg: nośność użytkowa, długość i powierzchnia sześciu obiektów mostowych (12 % ogółu zarządzanych), były niezgodne z zapisami ksiąg obiektów mostowych. Wynikało to z nieuwzględnienia w zapisach mapy efektów dokonanej w latach 2010-2014 przebudowy pięciu mostów (wyburzenia starych i budowy nowych obiektów)³¹ oraz przebudowy jednego mostu na przepust³².

Z-ca Dyrektora wyjaśnił, że nie uaktualniano mapy techniczno-eksploatacyjnej sieci dróg z uwagi na brak środków finansowych.

(Dowód: akta kontroli str. 140-145, 266-269)

³⁰ Utworzony uchwałą Rady Powiatu Zawierciańskiego Nr IV/20/99 z 28 stycznia 1999 r.

³¹ JNI 30004351 na DP 1762 S zwiększenie nośności z 6 do 42 t., JNI 30004359 na DP 1768 S zwiększenie nośności z 16 t. do 210 kN, JNI 30004334 na DP 1713 S zwiększenie nośności z 16 t. do 420 kN, JNI 30004341 na DP 1734 S, zwiększenie nośności z 1 t. do 42 t., JNI 30004327 na DP 1709 S zmniejszenie nośności z 42 do 40 t.

³² Droga nr 1740 S ul. Poległych – Zwierzyniecka – Biały Kamień, przepust na suchym cieku.

4. PZD nie udostępnił zarządcy dróg wojewódzkich w 2014 r. i w 2015 r.³³ mapy techniczno-eksploatacyjnej sieci zarządzanych dróg powiatowych, co stanowiło naruszenie przepisów § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg. Z-ca Dyrektora wyjaśnił, że nie udostępniano ww. mapy, gdyż ciągi dróg będące w zarządzie PZD nie uległy zmianie, a inwestycje i remonty były prowadzone w obrębie istniejących pasów drogowych.

(Dowód: akta kontroli str. 140-145, 266-269)

NIK uwzględniając obowiązujące przepisy, nie podziela tego stanowiska. Zwraca ponadto uwagę, że w latach 2011 - 2014 na zarządzanej sieci dróg PZD dokonywał zmian technicznych i organizacyjnych wpływających na przejezdność poszczególnych dróg, gdyż m.in. wprowadzono ograniczenia nośności na obiektach mostowych (ograniczające również przejezdność dróg i powodujące występowanie objazdów) oraz oddawano do użytkowania przebudowane mosty o normatywnej nośności, eliminując wcześniejsze ograniczenia w ruchu pojazdów, zwłaszcza ciężarowych.

5. Dyrektor PZD nie dokonał zmiany struktury organizacyjnej PZD zgodnie z regulaminem organizacyjnym jednostki uchwalonym 6 marca 2012 r.³⁴ przez Zarząd Powiatu, w zakresie dotyczącym połączenia w jedną komórkę organizacyjną, odrębnie wcześniej funkcjonujących komórek Wydziału Dróg i Wydziału Mostów. Stanowiło to naruszenie postanowień § 9 pkt 2 statutu PZD³⁵ oraz § 7 pkt 5 ppkt 3 ww. regulaminu.

Z-ca Dyrektora wyjaśnił, że ww. wydziały funkcjonowały odrębnie gdyż poprzedni Starosta, w związku ze zgłaszanymi uwagami, wskazał na konieczność ponownego przeanalizowania struktury PZD, przy czym do końca jego kadencji postępowanie to nie zostało zakończone. Z-ca Dyrektora stwierdził, że po konsultacjach PZD z obecnym Starostą przygotowano projekt uchwały w sprawie ponownego rozdzielenia Wydziału Dróg i Mostów na dwa odrębne Wydziały.

(Dowód: akta kontroli str. 11-31, 48, 102-103a)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w książkach dróg nie odnotowywano daty wykonania robót remontowych zalecanych do realizacji w protokołach kontroli okresowych obiektów, co było niezgodne z wzorem książki określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i obiektów mostowych. Z-ca Dyrektora i Kierownik Wydziału Mostów wyjaśnili, że ich zdaniem w części III książek obiektów mostowych (w kolumnie 10) winny być wpisywane daty wykonania remontów/przebudowy i wydanych decyzji.

NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż w trakcie kontroli okresowych mostów wydawano również zalecenia dotyczące wykonywania robót w zakresie bieżącego utrzymania tych obiektów, które miały być realizowane przez Obwody Drogowe (np. dotyczące wprowadzania ograniczeń nośności na mostach, naprawy jezdni i chodników, naprawy balustrad, wykonania prac porządkowych). Mimo że realizacja tych robót była zalecana, ich wykonania w książkach nie odnotowywano.

(Dowód: akta kontroli str. 102a, 106, 483-487, 779)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność jednostki w badanym obszarze.

³³ Ostatni raz mapę przekazano za rok 2010.

³⁴ Uchwała Zarządu Powiatu Nr 61/322/12.

³⁵ Uchwała Nr XXXIX/432/06 Rady Powiatu z 30 marca 2006 r. i uchwała Nr VI/44/15 Rady Powiatu z 26 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu PZD.

3. Ocena działań prewencyjnych w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli obiektów mostowych i przepustów

W 2014 r. wymagane art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane kontrole okresowe roczne³⁶ obiektów mostowych przeprowadził zespół pracowników Wydziału Mostów³⁷. Natomiast wymagane ww. przepisem kontrole okresowe (raz na pięć lat)³⁸ obiektów mostowych przeprowadziła w 2012 r. firma zewnętrzna³⁹, której przedstawiciel legitymował się wymaganymi uprawnieniami.

(Dowód: akta kontroli str. 322-331, 356-468, 469-471, 483-487)

W PZD nie były ustalone procedury przeprowadzania kontroli okresowych obiektów mostowych. Kierownik Wydziału Mostów wyjaśniła, że kontrole te przeprowadzano z wykorzystaniem wzorów dokumentów i zasad systemu kontroli drogowych obiektów inżynierskich określonych w GDDKiA, dostosowanych do warunków PZD.

(Dowód: akta kontroli str. 137-138)

W sporządzanych protokołach z kontroli ujmowano m.in. ocenę opisową i punktową stanu technicznego elementów obiektu oraz punktową ocenę średnią obiektu i ocenę całego obiektu; opis uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu publicznego i katastrofą budowlaną; zestawienie wnioskowanych zaleceń. W protokołach określano również decyzje kontrolujących dotyczące obiektu (np. o ograniczeniu nośności, wprowadzeniu oznakowania, konieczności wykonania napraw, remontów/przebudowy), które były zatwierdzane przez Dyrektora PZD.

(Dowód: akta kontroli str. 356-468)

Pracownicy PZD, w trakcie dokonanych w 2014 r. kontroli rocznych w sporządzonych protokołach nie ujęli zapisów o wykonaniu lub braku realizacji zaleceń sformułowanych w toku wcześniejszych kontroli okresowych.

(Dowód: akta kontroli str. 356-468)

W wyniku przeprowadzonych w 2014 r. kontroli rocznych 49 obiektów⁴⁰ oceny całego obiektu sformułowano: w sześciu przypadkach jako stan odpowiedni lub zadawalający (oceny 5 i 4), a w 15 i czterech przypadkach odpowiednio jako stan niedostateczny⁴¹ i przedawaryjny⁴².

W przypadku mostów, których stan określono jako przedawaryjny, w protokołach kontroli zawarto decyzje o konieczności ich przebudowy. Dla dwóch tych obiektów⁴³ wykonano w 2014 r. dokumentację projektową przebudowy, dla dwóch kolejnych zlecono wykonanie takiej dokumentacji w 2015 r.⁴⁴ Jeden z obiektów ujęto w planie 2015 r. do przebudowy⁴⁵

(Dowód: akta kontroli str. 356-468)

Zalecenia remontowe określone w wyniku kontroli rocznych obiektów mostowych

³⁶ Zwane dalej kontrolami rocznymi lub przeglądami podstawowymi.

³⁷ W skład którego wchodził Inspektor nadzoru posiadający uprawnienia budowlane w zakresie dróg i mostów nr ewid. 823/94 i nr ewid 689/86 oraz zaświadczenie Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa o wpisie na listę jej członków.

³⁸ Zwane dalej kontrolami pięcioletnimi lub przeglądami rozszerzonymi.

³⁹ Umowa z 28 sierpnia 2012 r. z Pracownią Projektową z Gliwic dotycząca przeprowadzenia przeglądów poszerzonych zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane i wytycznymi GDDKiA.

⁴⁰ Jednego obiektu (JNI 30004322) nie poddano kontroli z uwagi na dokonanie jego oceny stanu technicznego przez biuro projektowe opracowujące dokumentację jego przebudowy. Ocena stanu tego obiektu w 2013 r. wynosiła 1,8.

⁴¹ Wykazuje uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwe do naprawy (ocena 2).

⁴² Wykazuje nieodwracalne uszkodzenia dyskwalifikujące przydatność użytkową (ocena 1).

⁴³ JNI 30004353 na DP 1767 S, JNI 30004322 na DP 1106 S.

⁴⁴ JNI 30004337 na DP 1730 S, JNI 30004364 na DP 1771S.

⁴⁵ JNI 30004322 na DP1106 S.

przeprowadzonych w 2013 r. (i kontroli pięcioletniej dokonanej w 2012 r.) nie były w pełni realizowane, a także nie zostały w całości ujęte w opracowanym przez PZD i zatwierdzonym przez Zarząd Powiatu planie rozwoju sieci drogowej na lata 2013-2023 (opisanym w pkt 1.1. wystąpienia). Z-ca Dyrektora wyjaśniał, że było to spowodowane organicznym przez Zarząd Powiatu zgłaszanymi propozycjami realizacji zadań i w związku z tym brakiem środków finansowych na wykonywanie zaleconych remontów.

(Dowód: akta kontroli str. 140-145, 355-468, 488)

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. 21 obiektów (42%) posiadało całościową ocenę stanu technicznego 1, 2, lub mniejszą od 3. Spośród ww. obiektów w 2014 r. przebudowano most o JNI 30004341 na DP 1734 S, który wcześniej miał najniższą ocenę (0,88), a w kolejnych latach (2015 - 2017) zaplanowano remont/przebudowę sześciu mostów⁴⁶, których stan techniczny w latach 2012-2014 systematycznie się pogarszał.

(Dowód: akta kontroli str. 472-488)

W 2014 r., a także w 2013 r. nie wykonano przeglądów podstawowych i rozszerzonych przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm.

(Dowód: akta kontroli str. 488)

Według części C formularza przekazanej do GDDKiA informacji o stanie dróg powiatowych za rok 2013, w tymże roku wykazano wydatki w wys. 1.495,8 tys. zł na przebudowę jednego obiektu mostowego na DP 1768S⁴⁷. Z kolei za rok 2014, wykazano 470,8 tys. zł wydatków na przebudowę jednego obiektu mostowego na DP 1734 S⁴⁸. Wykazane w informacji dla GDDKiA za rok 2014 wydatki na przebudowę mostu były wyższe od wynikających z dokumentacji księgowej PZD (408,5 tys. zł). Z-ca Dyrektora PZD wyjaśnił, że pomyłkowo zakwalifikowano do ww. wydatków poniesione nakłady na przebudowę przepustu pod zjazdem z drogi powiatowej nr 1708S na drogę gminną. Stwierdził, że powyższe zapisy zostaną przez PZD skorygowane.

(Dowód: akta kontroli str. 51, 54, 71,75, 286-321)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2013-2014 i w I kw. 2015 r. nie zapewniono dokonania okresowych kontroli 17 przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm znajdujących się w ciągach zarządzanych dróg powiatowych, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Nieprzeprowadzenie tych kontroli Z-ca Dyrektora i Kierownik Wydziału Mostów wyjaśniali brakiem środków finansowych.

(Dowód: akta kontroli str. 102, 104-105)

NIK nie podziela tego stanowiska, mając na uwadze, że PZD zatrudnił pracownika z uprawnieniami do dokonywania kontroli obiektów inżynierskich.

2. Pracownicy PZD dokonujący w 2014 r. rocznych kontroli obiektów mostowych, nie dokumentowali sprawdzania wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli, co stanowiło naruszenie art. 62 ust 1a ustawy Prawo budowlane. W żadnym z 49 sporządzonych w 2014 r. protokołów kontroli rocznej obiektów mostowych nie ujęto informacji o wykonaniu zaleceń z poprzednich kontroli.

⁴⁶ JNI 30004337 na 1730 S obniżenie oceny z 2,0 do 1,0, JNI 30004345 na 1749 S ocena niezmienna 1,0, JNI 30004346 na 1750 S ocena obniżona z 3,0 do 2,0, JNI 30004353 na 1767 S obniżona z 2,0 do 1,0, JNI 30004364 na 1771S ocena obniżona z 2,0 do 1,7 i JNI 30004322 na 1106 S ocena obniżona z 1,83 do 1,8.

⁴⁷ Przebudowa mostu o długości 38,5 m i pow. 479 m²

⁴⁸ Przebudowa mostu o długości 3,9 m i powierzchni 30 m²

Kierownik Wydziału Mostów (współwykonawca ww. kontroli) wyjaśniła, że kopie protokołów kontroli były przesyłane do Obwodów Drogowych, ze wskazaniem na konieczność usunięcia w ramach robót bieżących usterek/uszkodzeń oraz wprowadzanie zalecanych zmian (np. wyczyszczenia jezdni, usunięcia uszkodzeń balustrady, wprowadzenia nowego oznakowania w związku z ograniczeniem nośności). Natomiast informacje o wykonaniu tych zaleceń były odnotowywane przez Kierowników Obwodów Drogowych w wykazach prowadzonych robót. Stwierdziła, że od 2015 r. wykonanie zaleceń będzie wpisywane do protokołów.

(Dowód: akta kontroli str. 356-368)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że nieotrzymywanie przez PZD wystarczających środków finansowych na remonty/przebudowy obiektów mostowych, powodowane wprowadzanymi w tym zakresie ograniczeniami ze strony Zarządu Powiatu, powodowało pogarszanie się ich stanu technicznego. W ocenie NIK niski poziom angażowanych w latach 2013 - 2015 środków finansowych na ww. cele oraz mała liczba remontowanych/przebudowywanych w tych latach obiektów (po jednym obiekcie w roku) wskazuje, że poprawa stanu technicznego 19 obiektów (w 2014 r. ocenianego jako przedawaryjny lub niedostateczny) może zająć PZD 19 lat. Będzie to możliwe jedynie pod warunkiem, że stan innych obiektów mostowych się nie pogorszy oraz nie wystąpią szkody wywołane innymi zdarzeniami losowymi.

(Dowód: akta kontroli str. 71-76, 89-101, 356-468, 472-488)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność jednostki w badanym obszarze.

4. Ocena prac związanych z utrzymaniem w należytym stanie technicznym obiektów mostowych, przepustów oraz urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń towarzyszących tym obiektom

Opis stanu faktycznego

Dokonane oględzin siedmiu mostów⁴⁹ z udziałem powołanego przez kontrolera NIK specjalisty⁵⁰ (który przeprowadził badanie stanu technicznego mostów w oparciu o wzorzec GDDKiA stosowany przy okresowej kontroli rocznej obiektów inżynierskich⁵¹) wykazały, że oceny stanu pięciu obiektów były zbliżone do ocen sformułowanych w trakcie kontroli rocznej przeprowadzonej przez pracowników PZD w 2014 r. (mieszczących się w przedziale od 1,0 do 2,0), a w dwóch przypadkach były wyższe (wynosiły 2,0 i 3,0 podczas gdy w 2014 r. wykazywane były w wysokości 1,0 i 2,0). Wyniki oględzin wykazały również, że tylko na jednym obiekcie poddanym oględzinom wykonano zalecenia pokontrolne z kontroli przeprowadzonej w 2014 r. Na wszystkich siedmiu obiektach stwierdzono oznakowanie (znaki B-18) zakazujące wjazdu na nie pojazdom o rzeczywistej masie całkowitej od ponad 3,5 t do ponad 20 t.

(Dowód: akta kontroli str. 488, 531-534, 535- 614)

⁴⁹ Jeden most - materiał dźwigarów - stalowy (JNI 30004345 na DP 1749 S o dł. 6,05 m i pow. 33 m²). Sześć pozostałych mostów - materiał dźwigarów - żelbetowy (JNI 30004333 na DP 1713 S o dł. 7,25 m i pow. 56 m²; JNI 30004350 na DP 1759 S o dł. 9,6 m i pow. 71 m²; JNI 30004353 na DP 1767 S o dł. 6,4 m i pow. 55 m²; JNI 30004362 na DP 1770 S o dł. 12 m i pow. 109 m², JNI 30004337 na DP 1730 S o dł. 5,4 i pow. 52 m² i JNI 30004340 na DP 1734S o dł. 6,3 m i pow. 47 m².

⁵⁰ Powołanego w trybie art. 39 ustawy o NIK, posiadającego uprawnienia budowlane bez ograniczeń do projektowania w specjalności: konstrukcyjno-budowlanej nr 33/98, przygotowanie zawodowe do oceniania i badania stanu technicznego m.in. w zakresie budowli mostów, wiaduktów, przepustów nr 653/84, będącego członkiem Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa (SLK-VK7-WLI-8KU).

⁵¹ Wzoru nr 1a podanego 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.

Nadto oględziny przepustu w m. Rudniki na DP 1713 S o średnicy 80 cm wykazały, że deformacja i odkształcenie bariery energochłonnej⁵² nad tym przepustem stwarzały zagrożenie bezpieczeństwa dla ruchu pojazdów i ruchu pieszych w jego obrębie.

(Dowód: akta kontroli str. 615-619)

W wyniku dokonanych w 2014 r. przeglądów podstawowych obiektów mostowych w 11 przypadkach wydane zostały zalecenia dotyczące ograniczenia nośności obiektów w trybie awaryjnym. W książkach ww. 11 obiektów nie stwierdzono zapisów o ich wykonaniu, pomimo że zostały one zrealizowane.

Wszystkie 37 nienormatywnych obiektów mostowych było użytkowanych z ograniczeniami nośności⁵³, konsekwencją których były wprowadzone objazdy o długości od 1 do 15 km.

(Dowód: akta kontroli str. 154, 163, 169, 196, 226, 233, 242, 622, 632, 640, 649, 658, 668, 678, 686-694, 801-807)

PZD wprowadzając ograniczenia nośności na obiektach mostowych nie sporządzał projektów organizacji ruchu i nie występował do organu zarządzającego ruchem (Starosty Powiatu) o zatwierdzenie proponowanych zmian w zakresie organizacji ruchu na tych obiektach i na drogach w ciągu których były one zlokalizowane.

(Dowód: akta kontroli str. 472-482, 554, 572-573, 578, 582, 604, 691-694)

Komendant Powiatowy Policji w Zawierciu poinformował, że nie ujawniono przypadków wykroczeń w ruchu drogowym i tym samym nie odnotowano skutków nieprawidłowego wykonywania przewozów po nienormatywnych obiektach mostowych oraz, że nie stwierdzono przypadków niewywiązywania się zarządu dróg z właściwego oznakowania takich obiektów. Stwierdzał nadto, że Policja na bieżąco kontroluje ruch na obiektach mostowych (średnio dwa - trzy razy w tygodniu), przy czym nie jest prowadzona statystyka liczby dokonywanych kontroli, ujawnionych wykroczeń i nałożonych mandatów. Według informacji Komendanta Policji średnio w miesiącu ujawnianych było 10 wykroczeń tego typu, co miało związek z remontem dróg wojewódzkich nr 796 i nr 78. Natomiast Śląski Wojewódzki ITD poinformował, że nie przeprowadzał kontroli w ww. zakresie.

Komendant Powiatowy Policji i Śląski Wojewódzki ITD poinformowali nadto, że PZD nie korzystało z uprawnień wynikającego z art. 129d ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵⁴ dotyczącego wykonywania, w obecności funkcjonariuszy tych organów, kontroli ruchu drogowego w stosunku do pojazdów 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.

(Dowód: akta kontroli str. 277-282)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wprowadzanie przez PZD (Wydział Mostów i Obwody Drogowe) zmian organizacji ruchu na obiektach mostowych z naruszeniem przepisów § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, stanowiących, że podstawą zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

⁵² Szerokość odchylenia nad środkiem przepustu wynosiła ok. 60 cm., a powstała luka od krawędzi przepustu miała długość ok. 3,5 m i szerokość w środku przepustu ok. 40 cm.

⁵³ Część dróg powiatowych na których te obiekty były zlokalizowane miała połączenia z drogami wyższej klasy (np. DW 790, DW 791 DW 794, DW 796 i DK 78)

⁵⁴ Dz. U. z 2012, poz. 1137 ze zm.

Stwierdzono, że PZD wprowadzając na 37 obiektach (nienormatywnych) ograniczenia ich nośności (powodujące m.in. skutki w postaci objazdów o długości od 1-15 km), nie opracowywał projektów zmiany organizacji ruchu na istniejących drogach i tym samym nie przedstawiał ich do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem na drogach powiatowych (Staroście Zawierciańskiemu), co wymagały przepisy ww. § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, a także nie zawiadamiał na podstawie § 12 ust. 1 tego rozporządzenia organu zarządzającego ruchem i właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia zmienionej organizacji ruchu (co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia).

Z-ca Dyrektora wyjaśnił, że PZD nie posiada projektów organizacji ruchu dla obiektów inżynierskich i nie zwracał się do organu zarządzającego ruchem o zatwierdzenie zmian organizacji ruchu na tych obiektach, ponieważ znaki ograniczenia nośności były wprowadzane w trybie awaryjnym na podstawie zaleceń formułowanych w protokołach przeglądów lub ekspertyzach.

(Dowód: akta kontroli str. 102-105, 154, 163, 169, 196, 226, 233, 242, 472-482, 554, 572-573, 578, 582, 604, 622, 632, 640, 649, 658, 668, 678, 686 - 699)

NIK nie podziela przedstawionego stanowiska dotyczącego sposobu wprowadzania zmian organizacji ruchu na obiektach mostowych i stosowania oznakowania ograniczającego tonaż pojazdów mogących z nich korzystać, mając na uwadze m.in., że:

- protokół z przeglądu obiektu mostowego nie jest dokumentem, uprawniającym zarząd drogi do wprowadzania zmian organizacji ruchu na obiekcie i w jego otoczeniu, a jedynie może stanowić podstawę do podjęcia działań w trybie i na zasadach określonych przepisami rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach,
- wprowadzając ograniczenia nośności poza wyjątkami, PZD nie dysponowało rzetelnymi danymi o nośności użytkowej obiektów mostowych, gdyż nie wykonywano w tym zakresie ekspertyz⁵⁵. W ocenie NIK konsekwencją tego były m.in. zalecenia specjalisty sformułowane podczas przeprowadzonych w kwietniu 2015 r. przeglądów siedmiu obiektów mostowych (na których istniały już ograniczenia nośności), dotyczące wykonania ekspertyz m.in. konstrukcji ich dźwigarów głównych oraz oznakowania obiektów dopiero w oparciu o wyniki sporządzonych ekspertyz (w zakresie dotyczącym ograniczenia ich nośności).

(Dowód: akta kontroli str 531-534, 535- 614)

- spadek nośności obiektu mostowego nie jest nagłą awarią urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu (o czym stanowi § 10 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia). Nadto PZD stosując zasadę „awaryjnej” zmiany nośności obiektów mostowych, zaniechało realizacji wymaganych w tym zakresie działań określonych w § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach. Nie wyznaczyło bowiem niezbędnych objazdów, nie powiadomiło o tym bezzwłocznie organu zarządzającego ruchem (przedstawiając szkic sytuacyjny z zaznaczeniem na nim odcinka drogi o ograniczonym ruchu lub zmienioną organizację ruchu), a także nie określiło przewidywanego terminu przywrócenia stanu pierwotnego. Wskutek powyższego PZD uniemożliwił organowi zarządzającemu ruchem (Staroście) podjęcie działań nadzorczych w zakresie zarządzania ruchem na drogach, określonych w § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia.

⁵⁵ PZD dysponowało danymi o nośności szacunkowej obiektów mostowych (określoną metodą uproszczoną RYM-IBDiM), którą ustalono w 2006 r.

2. W przypadku poddanych przez NIK oględzinom siedmiu mostów stwierdzono, że PZD na sześciu z nich nie zrealizował części zaleceń wynikających z poprzedniego przeglądu kontrolnego. 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.

Stwierdzono bowiem, że nie wykonano zalecanej przebudowy czterech obiektów⁵⁶; na jednym obiekcie⁵⁷ nie przeprowadzono naprawy płytowego dźwigara głównego i przyczółków, odbudowy belek podporęczowych, nie wykonano chodników i nowych balustrad; na dwóch obiektach⁵⁸ nie wykonano naprawy belek podporęczowych i wsporników podchodnikowych dźwigara głównego (płyta żelbetowa) i nie zlikwidowano uskoków na dojazdach.

Z-ca Dyrektora wyjaśnił, że nie zrealizowano tych zaleceń z powodu nieotrzymania środków finansowych, o które PZD występowało do Zarządu Powiatu.

(Dowód: akta kontroli str. 140-145, 355-468, 488)

W związku z brakiem realizacji zaleceń z przeglądu z 2014 r. w toku przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK oględzin i badań siedmiu mostów stwierdzono:

- występowanie na obiekcie mostowym nr JNI 30004350 na DP 1767S uszkodzeń ustroju nośnego i podpór (w konstrukcji dźwigarów głównych oraz w przyczółkach), zagrażających katastrofą budowlaną i bezpieczeństwu ruchu publicznego, zwłaszcza pojazdów. W związku ze złym stanem mostu, zalecono zmianę organizacji ruchu (w trybie awaryjnym) poprzez zawężenie jezdni do jednego pasa ruchu i wprowadzenie ruchu wahadłowego, zastosowanie odpowiedniego oznakowanie i wdrożenia w trybie awaryjnym projektu remontu mostu,
- występowanie na pozostałych sześciu obiektach⁵⁹ uszkodzeń, w tym na pięciu stwarzających zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu publicznego (głównie dla ruchu pieszych),
- z uwagi na charakter występujących uszkodzeń w konstrukcji dźwigarów głównych (na sześciu obiektach), konstrukcji pomostu (na jednym obiekcie) oraz konstrukcji przyczółków (na trzech obiektach) potrzebę wykonania pilnych ekspertyz⁶⁰, konieczność oznakowania obiektów oraz wykonania robót remontowych⁶¹.

(Dowód: akta kontroli str. 531- 619)

⁵⁶ JNI 30004350 na DP 1767S, JNI 30004337 na DP 1734 S, JNI 30004345 na DP 1749 S, JNI 30004337 na DP 1730 S.

⁵⁷ JNI – 30004333 na DP 1713 S.

⁵⁸ JNI 30004350 na DP 1759S

⁵⁹ Na obiektach mostowych JNI 30004337 na DP 1734 S; JNI 30004333 na DP 1713 S; JNI 30004345 na DP 1749 S; JNI 30004337 na DP 1730 S; JNI 30004353 na DP 1770 S; JNI 30004350 na DP 1759S.

⁶⁰ Dla sześciu obiektów w celu m.in. określenia ich nośności; określenia ich stanu technicznego i dalszego postępowania; określenia stanu technicznego ze szczególnym uwzględnieniem wsporników, płyty i przyczółków.

⁶¹ M.in. wzmocnienia i wyremontowanie jednego obiektu, podniesienia wysokości poręczy do normatywnej wysokości na trzech obiektach, zamontowanie w trybie awaryjnym brakujących poręczy na skrzydełkach przyczółków i wyprostowania odgiętej blachy dylatacji (jeden obiekt), naprawy poręczy doraźnie poprzez podniesienie jej wysokości i wypełnienie płaskownikami „dziury” pomiędzy dolnym przeciągiem a gzymsem i docelowo poprzez wymianę na normatywną (na dwóch obiektach).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wzmianka
o przekazaniu
informacji,
o których mowa
w art. 51 ust. 1
ustawy o NIK

W dniu 30 kwietnia 2015 r. poinformowano Z-cę Dyrektora PZD w trybie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶² o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu w związku ze stwierdzonymi podczas oględzin siedmiu obiektów mostowych i jednego przepustu ich uszkodzeniami, zagrażającymi bezpieczeństwu ruchu publicznego i/lub katastrofą budowlaną.

Z-ca Dyrektora poinformował, że dla obiektu mostowego nr JN1 30004350 na DP 1767S (w Sławniowie) wykonano i zatwierdzono projekt organizacji ruchu oraz polecono Kierownikowi Obwodu Drogowego wprowadzenie tej zmiany i wykonanie niezbędnych prac naprawczych. Natomiast sprawę wdrożenia projektu przebudowy mostu przekazano Staroście Zawierciańskiemu.

Wyjaśnił, że w przypadku pięciu obiektów zaplanowano w miesiącach maj - czerwiec zlecenie ekspertyz obiektów i dalsze działanie uzależniono od ich wyników. Stwierdził, że w przypadku jednego obiektu na podstawie ekspertyzy z 2009 r. zostanie zlecona usługa wykonania dokumentacji projektowej.

Ponadto wyjaśnił, że usunięto wygięte blachy w dylatacji obiektu stwarzające zagrożenie dla ruchu pieszych oraz wystąpiono do Rejonu Dystrybucji Gazu w Zawierciu o wydanie opinii w sprawie rurociągu gazowego w korycie rzeki. Wszystkie pozostałe prace naprawcze zlecono do usunięcia kierownikom Obwodów Drogowych w terminie do końca czerwca 2015 r. Przedstawił dokumenty potwierdzające usunięcie zagrożenia na przepuście w m. Rudniki na DP 1713 S.

(Dowód: akta kontroli str. 491-530, 496, 501, 489-530, 615-619)

Wnioski pokontrolne

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

1. Doprowadzenie struktury organizacyjnej jednostki do zgodności z zatwierdzonym przez Zarząd Powiatu regulaminem organizacyjnym PZD.
2. Podjęcie działań organizacyjnych i nadzorczych w celu egzekwowania wykonywania przez komórki organizacyjne przynależnych PZD zadań związanych z zarządzaniem obiektami mostowymi, dotyczących m.in.: określania nośności użytkowej mostów; aktualizacji dokumentacji ewidencyjnej w szczególności w zakresie wykazu przepustów i mapy techniczno-eksploatacyjnej sieci dróg powiatowych; nadania przepustom wymaganych numerów ewidencyjnych; udostępniania mapy techniczno-eksploatacyjnej sieci dróg Zarządowi Województwa Śląskiego; sprawdzania i dokumentowania stanu realizacji wydawanych wcześniej zaleceń w protokołach kontroli okresowych i książkach obiektów mostowych.
3. Założenie książek obiektów budowlanych dla przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm, a także wykonanie wymaganych ich kontroli okresowych.
4. Zapewnienie prawidłowego toku przygotowywania, zatwierdzania i wprowadzania zmian w organizacji ruchu na zarządzanych drogach i obiektach mostowych, w szczególności w sytuacji zmiany nośności tych ostatnich.

⁶² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami, zwana dalej „ustawą o NIK”

5. Zapewnić realizację zaleceń sformułowanych przez specjalistę podczas przeprowadzonych w 2015 r. przez NIK oględzin siedmiu obiektów mostowych dotyczących m.in. określenia ich stanu technicznego i aktualnej nośności oraz wprowadzenia w oparciu o wyniki ekspertyz prawidłowego ich oznakowania, a także realizacji prac remontowych i porządkowych.

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, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 30 czerwca 2015 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Arkadiusz Przytułski
specjalista kontroli państwowej**

.....