



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO– 410.006.05.2015
P/15/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/033 – Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92953 z dnia 19 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowy Zarząd Dróg w Słupcy, Słomczyce 22, 62-420 Strzałkowo.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Krzysztof Gajewski, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Słupcy. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 26 stycznia 2015 r. stanowisko Dyrektora Zarządu Dróg zajmowała Ryszarda Wieczorek. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, zarządzanie przez kontrolowaną jednostkę obiektami mostowymi i przepustami w latach 2014 – 2015 (I kw.)

W kontrolowanym okresie przeprowadzono okresowe kontrole stanu technicznego i przydatności do użytkowania wszystkich 17 obiektów mostowych administrowanych przez Zarząd Dróg. Prowadzona ewidencja obiektów mostowych i przepustów odpowiadała formie i zakresowi określonym przez Ministra Infrastruktury², a ponadto wszystkim obiektom mostowym nadano jednolite numery inwentarzowe. Kierowane do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad informacje o sieci dróg zawierały dane wynikające z dokumentacji Zarządu Dróg. W 2014 r. opracowano plan rozwoju sieci dróg (wraz z wbudowanymi w ciąg tych dróg obiektami inżynierskimi), który w trakcie kontroli NIK przekazano organom właściwym do spraw planowania przestrzennego. Ponadto w trakcie kontroli sporządzono plan bieżącego utrzymania obiektów mostowych na 2015 r.

Niemniej jednak, Zarząd Dróg nie realizował na bieżąco potrzeb remontowych, wprost wynikających z przeprowadzonych kontroli okresowych stanu technicznego obiektów mostowych. Księgi rachunkowe Zarządu Dróg nie zawierały rzeczywistych danych o stanie administrowanego majątku, gdyż w ewidencji środków trwałych oraz w bilansie jednostki nie ujęto wartości 15 obiektów mostowych. Zarząd Dróg nie dysponował informacjami o wartości tego majątku. Na 2014 r. oraz lata go poprzedzające nie opracowano projektu Planu finansowania budowy, przebudowy,

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

² Wymogi te zostały określone w rozporządzeniu 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 tunelom (Dz. U. z 2005 r. Nr 67. poz. 582, dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg i mostów)

remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich (taki obowiązek zarządcy dróg wynika z art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³ – został on, jak wskazano wyżej, zrealizowany w 2015 r.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie działań planistycznych dotyczących rozwoju, finansowania budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania i ochrony drogowych obiektów mostowych i przepustów.

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych Zarząd Dróg określił kierunki rozwoju i utrzymania sieci drogowej powiatu słupeckiego w „Projekcie planu rozwoju sieci drogowej dróg powiatowych na terenie powiatu słupeckiego na lata 2014 – 2020” przyjętym przez Zarząd Powiatu Słupeckiego w dniu 29 października 2014 r.⁴ W projekcie tym zaplanowano przebudowę dziewięciu i remont sześciu spośród 17 mostów administrowanych przez Zarząd Dróg (dwa pozostałe mosty były w dobrym stanie technicznym).

(dowód: akta kontroli str. 4-21)

1.2. Zarząd Dróg nie opracował na rok 2014 (oraz na lata go poprzedzające) projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich, o którym stanowi art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych. Na lata 2013-2014 opracowano jedynie projekty rocznych planów wydatków Zarządu Dróg.

W toku kontroli opracowano „Plan bieżącego utrzymania obiektów mostowych na drogach powiatowych 2015 r.”, w którym określono zakres rzeczowy robót remontowych i prac zapewniających utrzymanie w należytych stanie technicznym 17 obiektów mostowych (wartość prac oszacowano na kwotę 379,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 4-21, 39-46, 519-521, 732)

1.3. Potrzeby remontowe i nakłady na utrzymanie obiektów mostowych ujęte w projekcie planu rozwoju sieci drogowej na lata 2014-2020 zostały określone w oparciu o ustalenia i zalecenia wynikające z protokołów kontroli okresowej przeprowadzonej w 2012 r. (tzw. kontrola rozszerzona wykonywana raz na 5 lat). Zarząd dokonywał okresowej weryfikacji planowanych zadań drogowych, sporządzając na lata 2014 i 2015 roczne plany inwestycyjne. W planach tych zapisano przebudowę mostu w ciągu drogi powiatowej Nr 2944P w miejscowości Staw (innych drogowych obiektów inżynierskich nie ujęto w ww. planach).

(dowód: akta kontroli str. 4-21, 39-46)

W planach wydatków Zarządu Dróg na lata 2014 i 2015, na bieżące utrzymanie dróg (w tym obiektów mostowych) zaplanowano 811,0 tys. zł w 2014 r. i 733,4 tys. zł w 2015 r. Wysokość tych środków zaplanowano uwzględniając wydatki poniesione w latach poprzednich - zwiększone o wskaźnik inflacji. W ramach ww. kwot wykonywano coroczne prace porządkowe związane z czyszczeniem nawierzchni mostów, skarp, przestrzeni podmostowych oraz uzupełnianiem ubytków stożków. Rada Powiatu w latach 2014-2015 (I kwartał) nie zaplanowała wydatków na przebudowy i remonty obiektów mostowych wynikające z *Planu rozwoju sieci drogowej dróg powiatowych na terenie powiatu słupeckiego na lata 2014 – 2020*.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 460 (dalej: ustawa o drogach publicznych).

⁴ Uchwała nr 433/2014 Zarządu Powiatu Słupeckiego z dnia 29 października 2014 r. w sprawie projektu planu rozwoju sieci drogowej.

Na bieżące utrzymanie przepustów w latach 2014-2015 (I kwartał) zaplanowano i wydatkowano kwotę 12.216,56 zł.

W ww. okresie, w budżecie powiatu słupeckiego nie zaplanowano środków na finansowanie zidentyfikowanych przez Zarząd Dróg potrzeb remontowych związanych z przebudową mostu w m. Staw na kwotę 1.912 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4-36, 40-225, 700-706)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd Dróg nie sporządził projektu planu rozwoju sieci drogowej w okresie poprzedzającym plan przyjęty przez Zarząd Powiatu w październiku 2014 r., a także nie opracował projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich. Obowiązek sporządzenia obu dokumentów wynika z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, § 4 ust. 2 Statutu⁵ oraz § 4 Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg⁶. Opracowanie projektów planów rzeczowo finansowych objętych zakresem działania Zarządu Dróg należało do zadań Działu Finansowo-Księgowego⁷.

Magdalena Meller, główna księgowa Zarządu Dróg wyjaśniła, że projekty planów finansowania zadań inwestycyjnych były sporządzane jedynie w zakresie rzeczowym, bez określenia wielkości wydatków, z uwagi na brak zaplanowanych w budżecie powiatu środków finansowych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 4-21, 39-46, 611)

2. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, po sporządzeniu projektu planu rozwoju sieci dróg w październiku 2014 r. Zarząd Dróg nie przekazał go organom właściwym do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dopiero 26 marca 2015 r. (w trakcie kontroli NIK) projekt ten przekazano organom ośmiu jednostek samorządu terytorialnego.

Hanna Rzeszotarska starszy specjalista ds. drogownictwa wyjaśniła, że plany zagospodarowania przestrzennego podlegają bieżącej konsultacji i uzgodnieniu, stąd projekt planu rozwoju sieci drogowej był uwzględniany w nich na bieżąco, zwłaszcza, że zadania w nim ujęte obejmują drogi istniejące, a nie nowo budowane.

(dowód: akta kontroli str. 4-15, 49, 528)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w opisanym powyżej zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Stosownie do wymagań art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, Zarząd Dróg prowadził w formie elektronicznej ewidencję dróg i obiektów mostowych, w zakresie i w sposób określony przepisami rozporządzenia w ewidencji dróg i mostów. Prowadzona ewidencja zawierała dokumenty ewidencyjne wymagane w § 9 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia (m.in. książki dróg; dzienniki objazdu dróg; mapę techniczno – eksploatacyjną dróg; książki obiektów mostowych; karty obiektów mostowych; wykaz obiektów mostowych oraz wykaz przepustów).

(dowód: akta kontroli str. 4-15, 225-272)

⁵ Uchwała nr XXXV/240/06 Rady Powiatu Słupeckiego z dnia 29 września 2006 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Zarządowi Dróg w Słupcy z/s w Słomczycach.

⁶ Zał. do Uchwały Nr 245/2012 Zarządu Powiatu Słupeckiego z dnia 5 września 2012 r.

⁷ Zgodnie z § 12 Regulaminu organizacyjnego Powiatowego Zarządu Dróg w Słupcy z siedzibą w Słomczycach (Uchwała nr 245/2012 Zarządu Powiatu Słupeckiego z dnia 5 września 2012 r.).

Porównanie danych w ewidencji obiektów mostowych z mapą techniczno – eksploatacyjną wykazało kompletność i aktualność prowadzonych przez Zarząd Dróg dokumentów ewidencyjnych. Parametry obiektów mostowych zamieszczone na mapie techniczno-eksploatacyjnej dróg za 2014 r., były zgodne z danymi w pozostałych dokumentach ewidencyjnych (kartach i książkach obiektów mostowych oraz w wykazie obiektów mostowych). Wprowadzone w toku kontroli (24 marca 2015 r.) ograniczenia do 8 ton masy całkowitej pojazdów poruszających się po dwóch obiektach mostowych (w miejscowości Staw i Unia) odnotowano w dokumentach ewidencyjnych. Mapa techniczno – eksploatacyjna zawierała informacje dotyczące nośności użytkowej obiektów mostowych. Książki obiektów mostowych prowadzono odrębnie dla każdego obiektu mostowego (§ 13 rozporządzenia w sprawie dróg i mostów) i zawierały one m.in. parametry identyfikacyjne i techniczne obiektu, wykaz okresowych kontroli stanu technicznego obiektu mostowego, ocenę stanu technicznego obiektu. Dokumentacja ewidencyjna, zgodnie z § 14 rozporządzenia, zawierała także karty dwóch obiektów mostowych⁸, których rozpiętość przęsła była dłuższa niż 20 m lub całkowita długość wynosiła co najmniej 50 m (tj. 210,50 m w miejscowości Łąd i 25,80 m w miejscowości Marianów). Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i mostów, w prowadzonych wykazach ujęto wszystkie mosty oraz przepusty o średnicy otworu równej lub wyższej niż 150 cm. Wszystkim obiektom mostowym, stosownie do wymagań art. 10 ust. 6 ustawy o drogach publicznych, nadano jednolite numery inwentarzowe (JNI).

Wszystkim 231 przepustom (w tym 133 o średnicy powyżej 60 cm i 98 o średnicy do 60 cm), nadano numery ewidencyjne zawierające: informacje o numerze drogi (w formacie czterocyfrowym) oraz numer kolejny przepustu (w formacie jedno lub dwucyfrowym).

(dowód: akta kontroli str. 63-273, 328-333, 610, 773-811)

2.2. Stosownie do wymagań art. 64d ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁹, Zarząd Dróg uzgodnił warunki 9 przejazdów pojazdów nienormatywnych, wymagających zezwolenia kategorii VII na przejazd. W jednym przypadku (2014 r.) Zarząd odmówił zgody na przejazd pojazdu nienormatywnego. Odmowa uzasadniona została złym stanem technicznym mostu położonego na trasie przejazdu¹⁰.

Komendant Powiatowy Policji w Słupcy i Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego¹¹ poinformowali, iż nie ujawnili nieprawidłowości w zakresie przewozów nienormatywnych przez obiekty mostowe zlokalizowane na terenie powiatu słupeckiego.

(dowód: akta kontroli str. 198-200, 273-327, 507, 522, 627-681, 747-764)

2.3. Stosownie do wymagań § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹², Zarząd Dróg w wymaganym terminie¹³ przekazał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad dane o sieci dróg publicznych, dotyczące m.in. mostów oraz dane rzeczowo – finansowe o wykonaniu robót drogowo – mostowych. W informacji za 2013 r. wykazano m.in. 17 mostów o łącznej długości

⁸ Prowadzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i mostów.

⁹ Dz. U. z 2012, poz. 1137 ze zm..

¹⁰ Most o długości 210,50 m na rzece Warcie w miejscowości Łąd. W 2013 r. mosty uzyskał ocenę stanu technicznego 3,08 pkt a w 2014 r. 3,06 pkt.

¹¹ Informacja uzyskana na podstawie art. 29 ustawy o NIK.

¹² Dz. U. Nr 67, poz. 583, dalej: rozporządzenie w sprawie informacji o sieci dróg.

¹³ (do końca I kwartału) za 2013 r. w dniu 28 marca 2014 r. i za 2014 r. w dniu 31 marca 2015 r.

406,60 m (w tym: 225,30 m o konstrukcji stalowej, 155,50 m żelbetowej oraz 25,80 m z betonu sprężonego) i powierzchni 3257,6 m², o średniej ważonej stanu technicznego 3,08 pkt (w informacji za 2014 r. ocena ta wyniosła 3,06).

(dowód: akta kontroli str. 334-364)

2.4. Zarząd Dróg stanowił jednostkę organizacyjną powiatu¹⁴, przy pomocy której Zarząd Powiatu wykonywał obowiązki zarządcy dróg powiatowych zlokalizowanych na terenie powiatu ślupeckiego (w zakresie planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony tych dróg). W Regulaminie organizacyjnym Zarządu Dróg przypisano mu realizację zadań wynikających z ustawy o drogach publicznych oraz wykonywanie uprawnień zarządcy dróg powiatowych. W zakresie zarządzania obiektami mostowymi było to m.in. utrzymanie drogowych obiektów inżynierskich i przepustów, prowadzenie ich ewidencji, sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, przeprowadzanie okresowych kontroli stanu drogowych obiektów inżynierskich oraz wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających. Zarząd Dróg zatrudnił 20 osób, z czego trzech pracowników realizowało zadania związane z zarządzaniem obiektami mostowymi. Osoby te zatrudnione były na stanowiskach do spraw: mostów i przygotowania inwestycji; utrzymania dróg oraz ewidencji dróg¹⁵. Dwie osoby posiadały przygotowanie średnie techniczne (technik budownictwa o specjalności drogi i mosty kołowe oraz technik budowy dróg i mostów kołowych). Trzecia osoba legitymowała się wykształceniem wyższym inżynierskim - w zakresie budownictwa komunikacyjnego. W Zarządzie Dróg ustalone zostały procedury przeprowadzania przeglądów bieżących, podstawowych i rozszerzonych dróg i obiektów mostowych¹⁶; prowadzenia i aktualizowania wymaganej dokumentacji ewidencyjnej oraz ustalania rzeczowych potrzeb remontowych. Ustalanie rzeczowo – finansowych potrzeb remontowych, w myśl § 11 pkt 7 i 8 Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg, było zadaniem wspólnym tej jednostki i Zarządu Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 375-432, 617-618, 733-736, 738-746)

W latach 2014-2015 (I kwartał) Zarząd Dróg nie był kontrolowany przez organy nadzoru budowlanego w zakresie stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów.

(dowód: akta kontroli str. 365)

2.5. Zarząd Dróg zarządzał 54 odcinkami dróg o łącznej długości 338,521 km, na których zlokalizowanych było 17 obiektów mostowych oraz 231 przepustów. Średnia ważona ocena stanu technicznego mostów (w skali 0-5) wyniosła na koniec 2014 r. 3,06 (3,08 w 2013 r.). W 2014 r. obiekty mostowe, według sześciostopniowej skali ocen (od 0 do 5) wynikające z kryteriów określonych w rozporządzeniu w sprawie ewidencji i numeracji dróg¹⁷, uzyskały oceny: 5 (stan odpowiedni) - dwa obiekty; 3 (stan niepokojący) - dziewięć obiektów; poniżej 3 - cztery obiekty (odpowiednio 2,9 i 2,6 oraz dwa obiekty 2,5), 2,0 (stan niedostateczny) dwa obiekty.

¹⁴ Uchwała nr IV/21/99 z dnia 27 stycznia 1999 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Zarządu Dróg w Słupcy, ze zmianą uchwałą nr XXXV/239/06 Rady Powiatu Ślupeckiego z dnia 29 września 2006 r. zmieniającą uchwałę w sprawie utworzenia Powiatowego Zarządu Dróg w Słupcy.

¹⁵ Zagadnienia związane z zarządzaniem obiektami mostowymi i przepustami wbudowanymi w ciągu dróg, zostały ujęte w zakresach obowiązków pracowników

¹⁶ Instrukcja przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich Powiatowego Zarządu Dróg w Słupcy z siedzibą w Słomczycach z 2006 r.

¹⁷ Objasnienia do załącznika nr 4 -Wzory książek obiektów mostowych i tuneli.

W ewidencji środków trwałych Zarządu Dróg ujęto nakłady poniesione na modernizację dwóch obiektów mostowych w wysokości 729,8 tys. zł brutto (wartość umorzenia 69,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 173-224, 345, 356, 499-506, 508-513, 515-518, 765-767)

Żaden z obiektów mostowych nie stanowił obiektu nienormatywnego pod względem szerokości jezdni w stosunku do wymogów przewidzianych dla klasy drogi, w ciągu której znajdował się dany obiekt. Dwa mosty położone w miejscowościach Staw i Unia, na których wprowadzono ograniczenia nośności do 8 t masy całkowitej pojazdów, zlokalizowane były w ciągach dróg o nośności 8 t/oś.

(dowód: akta kontroli str. 514, 615-616, 682-689)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸ (m.in. art. 4 i 24) wynika wymóg rzetelnego i jasnego przedstawiania sytuacji majątkowej jednostki zobowiązanej do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe Zarządu Dróg w zakresie ewidencjonowania obiektów mostowych (środków trwałych) prowadzono z naruszeniem tych zasad. W ewidencji środków trwałych administrowanych przez Zarząd Dróg, nie ujęto bowiem wartości 15 obiektów mostowych stanowiących majątek powiatu ślupeckiego (zaewidencjonowano jedynie nakłady poniesione na modernizację dwóch obiektów mostowych).

(dowód: akta kontroli str. 510-518, 523-527, 707-715, 719-731, 737)

Magdalena Meller główny księgowy Zarządu Dróg wyjaśniła, że przyczyną nieujęcia w ewidencji środków trwałych mostów i dróg było nieustalenie ich wartości. Ponadto, wyjaśniła, że drogi i obiekty mostowe przejęte przez Zarząd Dróg w 1999 r. w wyniku reformy terytorialnej, nie były poddane wycenie.

(dowód: akta kontroli str. 510-513, 515-518, 523-527, 707-715, 719-731, 737)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stosownie do § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i mostów, numer ewidencyjny dla przepustu składa się z jednoliterowego wyróżnika województwa, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego oraz numeru przepustu poprzedzonego zerami do uzyskania formatu w zapisie pięciocyfrowym. NIK zwraca uwagę, że numery ewidencyjne nadane przepustom nie odpowiadały formatowi zapisu określonego przez ww. rozporządzenie. Numery przepustów nie zostały poprzedzone jednoliterowym wyróżnikiem województwa, a ponadto składały się one z czterocyfrowego numeru drogi oraz jedno lub dwu cyfrowego numeru kolejnego przepustu.

(dowód: akta kontroli str. 268-272, 334-337)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki opisaną wyżej obszarze.

3. Działania prewencyjne w zakresie przeprowadzenia okresowych kontroli obiektów mostowych i przepustów. Organizacja nadzoru nad zarządzaniem obiektami mostowymi.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą wszystkie obiekty mostowe administrowane przez Zarząd Dróg poddane zostały kontrolom okresowym stanu technicznego, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁹. Kontrole te

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze m

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

przeprowadzone zostały przez osoby posiadające, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 5, ust. 2 oraz ust. 7 Prawa budowlanego, uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności. Osoby przeprowadzające kontrole okresowe były członkami właściwej izby samorządu zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 40-48, 52-225, 338-364, 375-377, 433-468, 738-746)

3.2. Ocena stanu technicznego obiektów mostowych dokonywana była zgodnie z zarządzeniem nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich. Zastosowany jednolity system punktowej oceny konstrukcji mostowych umożliwiał porównanie wszystkich drogowych obiektów mostowych pod względem stanu technicznego, bowiem poszczególne elementy obiektu mostowego oceniano w sześciostopniowej skali od „0” do „5”, a w odniesieniu do izolacji pomostu stosowano trzystopniową skalę punktów.

(dowód: akta kontroli str. 40-48, 52-225, 338-364, 433-468)

3.3. W wyniku przeprowadzonych w 2012 r. kontroli okresowych obiektów mostowych stwierdzono, że pięć z nich uzyskało ogólną ocenę stanu technicznego poniżej „3” (obiekty w miejscowościach: Staw - ocena 2,00; Unia - ocena 2,00; Wierzbno - ocena 2,50; Łąd - ocena 2,50, Kąty - ocena 2,90). W wyniku tych kontroli, oprócz zaleceń dotyczących wykonywania bieżącej konserwacji obiektów (m.in. w zakresie oczyszczania nawierzchni jezdni, nasypów skarp oraz koryta rzek), wskazano wykaz potrzeb remontowych koniecznych do zaplanowania celem zapewnienia bezpiecznej eksploatacji obiektów mostowych.

Dotyczyło to m.in.:

1) mostu w m. Wierzbno (JNI 01001877 - w 2012 r. i w 2014 r. uzyskał ocenę stanu technicznego 3), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 16,2 tys. zł obejmującą: wymianę warstwy ścieralnej, naprawę słupków balustrad, naprawę betonu w belkach podporęczowych i gzymsie, uzupełnienie ubytków w spoinach przyczółków,

2) mostu w m. Wierzbno (JNI 01001878, w 2012 r. i w 2014 r. ocena 3), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 10,7 tys. zł obejmującą naprawę stożków, naprawę spękanej jezdni na dojazdach, naprawę betonu gzymsów,

3) mostu w m. Dziedzice (JNI 01001891, w 2012 r. ocena 4, w 2014 r. ocena 3), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 8,5 tys. zł obejmującą wymianę górnej warstwy nawierzchni oraz oczyszczenie wraz z konserwacją antykorozyjną dźwigarów głównych,

4) mostu w okolicy m. Wierzbno (JNI 01001879, w 2012 r. ocena 2,5, w 2014 r. ocena 2,6), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 10 tys. zł obejmującą m.in. remont nawierzchni bitumicznej i balustrad wraz z betonowymi słupkami,

5) mostu w m. Kochowo (JNI 01001881, w 2012 r. i w 2014 r. ocena 3), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 7,2 tys. zł obejmującą m.in. uzupełnienie ubytku gruntu w stożku, remont nawierzchni bitumicznej, naprawę balustrad i naprawę betonu belek podporęczowych,

6) mostu w m. Mariantów (JNI 01001882, w 2012 r. i w 2014 r. ocena 3), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 6,0 tys. zł obejmującą m.in. remont nawierzchni bitumicznej,

7) mostu w m. Młodojewo (JNI 01001883, w 2012 r. i w 2014 r. ocena 3), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 13,3 tys. zł obejmującą m.in. remont nawierzchni bitumicznej, naprawę betonu – odtworzenie belek podporęczowych, naprawę i umocnienie skarpy,

8) mostu w m. Brudzewo (JNI 01001884, w 2012 r. ocena 3, w 2014 r. ocena 2,6), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 61,4 tys. zł obejmującą m.in. remont nawierzchni bitumicznej (likwidację uskoku na dojazdach), wymianę lub naprawę balustrad, uzupełnienie ubytków betonu wraz z zabezpieczeniem korodującego zbrojenia belek podporęczowych, wymianę izolacji pomostu, uzupełnienie ubytków betonu wraz z zabezpieczeniem korodującego zbrojenia dźwigarów głównych,

9) mostu w m. Unia (JNI 01001886, w 2012 r. i w 2014 r. ocena 2), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 2,5 tys. zł obejmującą uszczelnienie materiałami elastycznymi połączenia belek podporęczowych z istniejącą nawierzchnią chodnika,

10) mostu w m. Kąty (JNI 01001890, w 2012 r. ocena 3, w 2014 r. ocena 2,9), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 84 tys. zł obejmującą wymianę izolacji (w wyniku kontroli okresowej przeprowadzonej w 2014 r. stan izolacji oceniono jako awaryjny – ocena 0),

11) mostu w m. Kąty (JNI 12150027, w 2012 r. i w 2014 r. ocena 3), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 3,7 tys. zł obejmującą naprawę uszkodzonych skarp pod pomostem, uszczelnienie spękań nawierzchni jezdni, zabezpieczenie antykorozyjne balustrad,

12) mostu w m. Chwalibogowo (JNI 1001888 w 2012 r. i w 2014 r. ocena 2,5), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 71,9 tys. zł obejmującą m.in. wykonanie ścieków skarpowych, naprawę uszkodzonych (podmytych) stożków, wymianę izolacji, naprawę wymyć w konstrukcji betonowej przyczółków,

13) mostu w m. Samorzewo (JNI 1001889 w 2012 r. i w 2014 r. ocena 3), dla którego zalecono zaplanowanie prac remontowych na szacunkową kwotę 21,8 tys. zł obejmującą m.in. naprawę i zabezpieczenia antykoryzyjne balustrad oraz belek podporęczowych, a także uzupełnienie ubytków dźwigarów głównych.

W wyniku przeprowadzonej w 2014 r. kontroli okresowej ww. obiektów mostowych stwierdzono, że na wszystkich ww. obiektach nadal występują uszkodzenia elementów wskazane w ramach kontroli przeprowadzonej w 2012 r.

Na konieczność wykonywania niezbędnych prac wskazywał także PINB w pismach po przeprowadzonej w 2012 r. kontroli stanu technicznego mostów w ciągu dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 63-225, 365)

Potrzeby remontowe w zakresie remontów obiektów mostowych określone w wyniku przeglądów przeprowadzonych w 2012 r. (pięcioletnie) oraz w 2013 i 2014 roku (roczne) nie zostały zrealizowane. Wykonywano bieżące prace utrzymaniowe obiektów mostowych oraz remonty przepustów (w latach 2014 - 2015 I kw. na kwotę 12,2 tys. zł). Zarząd Dróg od 2013 r. planował remont mostu w miejscowości Staw (wartość kosztorysowa remontu wyniosła 1,9 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 50)

3.4. W planie rozwoju sieci drogowej Powiatu Słupckiego na lata 2014-2020, przyjętym przez Zarząd Powiatu 29 października 2014 r., zaplanowano przebudowę ww. obiektów (łącznie zaplanowano przebudowę 9 spośród 17 obiektów). Z ww. planu wynika, że na obiektach tych należy m.in. wymienić izolację wraz z wymianą nawierzchni, wzmocnić płyty pomostów, poprawić odwodnienie i dokonać naprawy elementów betonowych. W odniesieniu do sześciu innych obiektów mostowych²⁰ zaplanowano przeprowadzenie ich remontów poprzez wykonanie dylatacji, naprawę

²⁰ Dwa mosty nie wymagały prac remontowych.

lub wymianę balustrad, remont belek podporęczowych, naprawę betonu w strefie powierzchniowej podpór i belek, naprawę i umocnienie stożków.

Z informacji Starosty Słupckiego, uzyskanej w trybie art. 29 ustawy o NIK, wynika że w budżecie Powiatu Słupckiego nie zabezpieczono środków na realizację zatwierdzonego planu rozwoju sieci drogowej i usunięcie uszkodzeń obiektów inżynierskich stwierdzonych w toku kontroli okresowych (brak było wniosków Zarządu Dróg o ujęcie w budżecie wydatków na ten cel).

(dowód: akta kontroli str. 4- 44, 47, 50, 63-172, 408-427, 529-609)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo zidentyfikowania w 2012 r. potrzeb remontowych, ustalonych na podstawie uszkodzeń i usterek stwierdzonych w ramach przeprowadzonych kontroli okresowych drogowych obiektów inżynierskich, Zarząd Dróg, do czasu sporządzenia projektu planu rozwoju sieci drogowej na lata 2014-2020, nie podjął działań w celu realizacji prac modernizacyjnych lub remontowych drogowych obiektów inżynierskich. Zadań tych także nie ujęto w sporządzonych rocznych planach inwestycji wykonywanych na drogach powiatowych za lata 2013 i 2015 (za wyjątkiem zadania pn. Przebudowa mostu w ciągu drogi powiatowej Nr 2944P w m. Staw ujętego w dokumencie pn. Projekt planu na rok 2015 – Inwestycje na drogach powiatowych).

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 44-46)

Główna Księgowa Zarządu Dróg, w złożonym w toku kontroli oświadczeniu podała, że środki na budowę przebudowę i remonty obiektów inżynierskich ujmowane były w planach finansowych dopiero po przyjęciu do realizacji tych zadań przez Zarząd Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 47)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W wyniku przeprowadzonych przy udziale specjalisty w zakresie sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów mostowych oględzin pięciu wybranych obiektów mostowych stwierdzono, że na wszystkich obiektach występowały uszkodzenia, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu bezpiecznej eksploatacji tych obiektów. Stwierdzono, że:

a) konstrukcja ustroju nośnego mostu w m. Staw (JNI 01001885) nosiła liczne ślady przecieków i korozji betonu, a belki gzymsowe (podporęczone) posiadały liczne ubytki betonu. Ponadto stwierdzono spękania i ubytki na nawierzchni dojazdów, a także występował próg między zaniżoną nawierzchnią na dojazdach, a nawierzchnią samego mostu. Występowały uszkodzenia urządzeń odwadniających (połamane rury), oraz przecieki izolacji mostu (widoczne zacieki). Skorodowana była również betonowa nawierzchnia chodnika, a także mocno skorodowane były elementy stalowe balustrad (zamocowane w skorodowanym betonie);

b) konstrukcja ustroju nośnego mostu w m. Brudzewo (JNI 1001884) oparta na betonowych belkach mostowych, ze względu na zły stan izolacji mostu, nosiła ślady korozji i karbonizacji betonu (miejscowo widoczne było zbrojenie belek). Śruby i końcówki cięgien spinających belki nie zostały zabezpieczone antykorozyjnie – nosiły widoczne ślady rdzy. Balustrady posiadały ubytki szczelinek i ślady korozji, a betonowe słupki posiadały liczne ubytki betonu i widocznie skorodowane zbrojenie;

c) konstrukcja ustroju nośnego mostu w m. Młodojewo (JNI 01001883) oparta na belkach mostowych była w stanie dobrym. Belki gzymsowe posiadały sporadyczne ubytki betonu (na stronie północnej widoczne były ślady korozji belki i jej zbrojenia, a belka od strony południowej była w stanie dobrym). W dobrym stanie technicznym znajdowała się izolacja mostu. Stwierdzono jednak, że nawierzchnia posiadała nieszczelności, występowała na niej roślinność, a ponadto stwierdzono ubytki gruntu tj. „wymycie” stożka pod tzw. skrzydełkami mostu;

d) konstrukcja nośna mostu w m. Łąd (JNI 01001880) oparta na dźwigarach stalowych była w dobrym stanie technicznym, jednakże beton pomostu od spodu był częściowo skorodowany. Izolacja pomostu była w złym stanie (na spodzie obiektu widoczne były zacieki), a ponadto całkowicie skorodowane były systemy odwodnienia dylatacji. Ponadto, powłoki malarskie uległy zesterzeniu i zniszczeniu. W belkach gzymsowych występowały miejscowe ubytki betonu oraz spękania. Nawierzchnia mostu posiadała spękania, a po jednej ze stron mostu wzdłuż obiektu rosła trawa. Stan techniczny balustrad i barier był zadowalający, ale występowały na nich ślady korozji;

e) beton belek mostowych stanowiących elementy ustroju nośnego mostu w m. Chwalibogowo (JNI 01001888) był skorodowany (widoczne były ślady karbonizacji betonu, a miejscami widoczne było zbrojenie belek). W belkach gzymsowych-podporęczonych występowały liczne ubytki betonu, spękania i odspojenia.

(dowód: akta kontroli str. 529-609, 566-567)

W kontrolowanym okresie nie prowadzono kompleksowych remontów i napraw mostów. W odniesieniu do wszystkich obiektów mostowych, w zależności od występujących potrzeb, wykonywano prace bieżącego utrzymania w czystości: dźwigarów i podpór mostów lub stożków i urządzeń dylatacyjnych. Ponadto, wykonywano remonty cząstkowe jezdni lub chodników (na mostach lub dojazdach). W 2014 r. wykonano m.in. częściową naprawę nawierzchni mostów w: m. Samarzewo (na powierzchni ok. 3 m²), m. Unia (4 m²), m. Młodojewo Parcele (5 m²), Chwalibogowo (3 m²), Dziedzice (4 m²). Ponadto w 2015 r. (w trakcie kontroli NIK) wykonano częściowy remont nawierzchni na moście i dojazdach w m. Kochowo (ok. 55 m²) i w m. Brudzewo (ok. 60 m²).

(dowód: akta kontroli str. 63-172, 408-427, 529-609)

4.2. Projektowana nośność dróg powiatowych, na których zlokalizowane były mosty wynosiła 8 ton/oś z tym, że na dwóch odcinkach dróg powiatowych, w ciągu których znajdowało się 5 obiektów mostowych²¹, wprowadzono ograniczenie pojazdów poruszających po tych drogach do 12 ton masy całkowitej (nośność użytkowa mostów zlokalizowanych w ciągu tych dróg wynosiła od 15 do 30 ton). Na dwóch innych obiektach mostowych wprowadzono ograniczenia ciężaru pojazdów do 8 ton (mosty w miejscowościach Staw i Unia). Zlokalizowane w ciągu dróg powiatowych mosty (w zakresie skrajni i nośności) umożliwiały pełne korzystanie z dróg w zakresie określonym ww. warunkami i organizacją ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 615-616)

²¹ w m. Marianów, Wierzbno i Łąd.

4.3. Starosta Słupecki, w dniu 24 lutego 2015 r., zatwierdził stałe zmiany organizacji ruchu na dwóch mostach, których stan techniczny w wyniku okresowej kontroli rocznej oceniono najniżej, tj. na 2,0 (w miejscowościach Staw i Unia). W wyniku zmian organizacji ruchu wprowadzono ograniczenie ciężaru pojazdów ciężarowych do 8 ton. Ograniczenia te wynikały z przeprowadzonej okresowej kontroli, w której stwierdzono, że na moście w miejscowości Staw nie występują uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego, jednakże w celu uniknięcia takich zagrożeń należy oznakować obiekt określając jego nośność do 8 ton. Zmiany te zostały uwidocznione w dokumentacji Zarządu Dróg.

Zarząd Dróg nie korzystał z uprawnień zawartych w art. 129d ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²², tj. z możliwości wykonywania w obecności funkcjonariusza Policji lub inspektora Inspekcji Transportu Drogowego, kontroli ruchu drogowego, w stosunku do pojazdów w zakresie przestrzegania przepisów o wymiarach, masie lub nacisku osi, w celu zapobiegania niszczeniu dróg (obiektów mostowych) nieprzystosowanych do przenoszenia ruchu ciężkich pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 507, 522, 773-810, 768-772)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku przeprowadzonych, zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, kontroli okresowych stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, Zarząd uzyskał informacje o występujących uszkodzeniach administrowanych obiektów mostowych. Pomimo posiadania stosownej wiedzy od 2012 r., Zarząd Dróg nie podjął prac remontowych służących usunięciu uszkodzeń, stwierdzonych w trakcie kontroli okresowych.

(dowód: akta kontroli str. 40-48, 52-225, 338-364, 433-468, 519-521)

Dyrektor Zarządu Dróg wyjaśnił, że zalecenia z kontroli stanu technicznego obiektów mostowych były realizowane przez grupę patrolowo-remontową w zakresie bieżącego utrzymania tych obiektów, natomiast prace remontowo-inwestycyjne wynikające z protokołów kontroli rocznych i pięcioletnich nie były realizowane z uwagi na brak środków finansowych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 519)

Starosta Słupecki, w informacji przekazanej w toku kontroli podał, że Zarządowi Dróg nie przekazano środków na realizację zatwierdzonego planu rozwoju sieci drogowej i usunięcie uszkodzeń stwierdzonych w toku kontroli stanu technicznego mostów, ponieważ nie zostały one zabezpieczone w budżecie powiatu słupeckiego uchwalonym przez Radę Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 521)

NIK wskazuje, że w trakcie trwania kontroli (w maju 2015 r.), w ramach posiadanych przez Zarząd Dróg zasobów, na dwóch obiektach mostowych dokonano napraw cząstkowych nawierzchni, co pozwoliło m.in. na usunięcie zastoiska wody na moście w m. Kochowo i uskoku nawierzchni na dojeździe do mostu w m. Brudzewo. Podkreślić jednak należy, że zalecenia dotyczące tych uszkodzeń sformułowane zostały już w trakcie kontroli okresowej przeprowadzonej w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 100-104, 118-124, 619)

2. W wyniku przeprowadzonych oględzin dwóch obiektów mostowych stwierdzono uszkodzenia mogące stanowić zagrożenie bezpieczeństwa życia i zdrowia użytkowników mostów. Dotyczyło to mostu w m. Brudzewo gdzie stwierdzono braki

²² Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

szczeblinek balustrad oraz brak poręczy ochronnych po obu stronach mostu, a także mostu w m. Łąd gdzie stwierdzono niezabezpieczone schody skarpowe (grożące upadkiem z dużej wysokości), zapadnięcie chodnika oraz niewłaściwe zabezpieczenie szafki elektrycznej.

Dyrektor Zarządu Dróg poinformował NIK o podjętych działaniach w celu wyeliminowania stwierdzonych zagrożeń. Jak wynika z informacji, w związku z zaistniałą sytuacją, powiadomione zostały przez niego służby energetyczne, skutkiem czego zlikwidowano szafkę energetyczną. Kierownik kontrolowanej jednostki polecił także grupie remontowej Zarządu Dróg wyrównanie nawierzchni chodnika i zabezpieczenie schodów technicznych oraz uzupełnienie brakujących elementów balustrady i wydłużenie poręczy na dojazdach.

(dowód: akta kontroli str. 554-609, 619-624, 626)

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³, wnosi o podjęcie działań zmierzających do:

- 1) sporządzenia projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich uwzględniającego założenia wynikające z opracowanego planu rozwoju sieci drogowej,
- 2) zrealizowania zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego obiektów mostowych,
- 3) określenia wartości posiadanych obiektów mostowych i ujęcia tych obiektów w księgach rachunkowych Zarządu Dróg.

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

Poznań, dnia 23 czerwca 2015 r.

Kontroler

Dyrektor

Jacek Młynarczyk
główny specjalista kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor