NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.03.2015
P/15/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/033 – Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93320 z dnia 18 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 2−3)
Jednostka kontrolowana	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku (zwany dalej „PZDW"), ul. Elewatorska 6, 15−260 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Władysław Sulima[1] – Dyrektor PZDW

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości[2], podejmowanie przez PZDW działań na rzecz utrzymania obiektów mostowych i przepustów w stanie zapewniającym bezpieczeństwo i sprawność ruchu drogowego oraz zabezpieczenia środków finansowych adekwatnych do potrzeb remontowych, modernizacyjnych i utrzymaniowych w latach 2014–2015 (do 30 kwietnia).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z właściwego planowania i realizowania – w ramach posiadanych przez PZDW środków finansowych – zadań w zakresie utrzymania oraz przebudowy obiektów mostowych i przepustów, prowadzenie ewidencji tych obiektów, a także prawidłowe wykonywanie kontroli ich stanu technicznego.

NIK zwraca jednak uwagę, że w latach 2013−2014 wzrosła liczba obiektów z ocenami stanu technicznego od „2" (niedostateczny)[3] do „3" (niepokojący)[4], a sukcesywnemu pogarszaniu ulegał stan pięciu obiektów poddanych oględzinom. Z tego powodu należałoby podjąć działania zapobiegające pogarszaniu się stanu technicznego tych obiektów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieujęcia w ewidencji środków trwałych 120 ze 152 obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich,
- niezgodności i braków w ewidencji obiektów mostowych,
- nieterminowego przekazania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (zwanej dalej „GDDKiA") kart dwóch obiektów mostowych.

[1] Od 1 listopada 2009 r.

[2] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3−stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

[3] Uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwą do naprawy (według objaśnień do części III w załączniku nr 4 do 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 tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg publicznych".

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Plan rozwoju sieci dróg

Opis stanu faktycznego

W latach 2014−2015 (do zakończenia kontroli) w PZDW rolę planu rozwoju sieci drogowej (o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[5]) pełniły różne dokumenty podlegające okresowej weryfikacji. Część z nich wymieniono poniżej.

1. „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlaskiego”[6] (z 2003 roku), w którym uwzględniono dostosowanie standardów technicznych dróg wojewódzkich do ich klas funkcjonalnych i potrzeb ruchu, wynikających z obsługi powiązań wewnątrz-wojewódzkich, a także zawarto wykazy potencjalnych zadań obejmujących przebudowę dróg wojewódzkich i mostów na tych drogach. Stan realizacji tych zadań był przedstawiany Zarządowi Województwa Podlaskiego przy okazji oceniania Planu zagospodarowania przestrzennego. Między innymi w lutym 2014 roku[7] PZDW przedstawił informacje, w której podano:
   - zadania inwestycyjne w zakresie przebudowy i budowy dróg wojewódzkich zrealizowane w latach 2010−2013 i realizowane w 2014 roku (o czym szerzej w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia),
   - lokalizacje, długości i szerokości oraz stan techniczny obiektów mostowych na koniec 2013 roku,
   - aktualną politykę i priorytety rozwoju układu transportowego województwa podlaskiego na lata 2014−2020.
2. „Kierunki Polityki Transportowej Województwa Podlaskiego”[8] (z 2008 roku), w których – poza wyszczególnieniem zadań inwestycyjnych – zawarto charakterystykę i ocenę stanu dróg wojewódzkich. Przedstawiono wady sieci tych dróg (nie wymieniano wad obiektów inżynierskich), strukturę natężenia ruchu, wypadkowość, stan techniczny infrastruktury drogowej, w tym obiektów mostowych. W części „kierunki rozwoju sieci dróg wojewódzkich”, m.in. stwierdzono, że w zakresie doprowadzenia stanu dróg i mostów do wymaganego standardu:
   - działania należy głównie skoncentrować na drogach o dużym natężeniu i obciążeniu ruchem, ważnych strategicznie z punktu widzenia rozwoju regionu, współpracy między województwami oraz obsługi strefy przygranicznej,
   - na wszystkich drogach, niezależnie od przyjętych priorytetów, winny być realizowane zadania punktowe mające na celu likwidację największych uciążliwości odczuwanych przez użytkowników dróg w rezultacie niedostosowania infrastruktury drogowej do coraz bardziej intensywnego ruchu,
   - stopniowo musi być poprawiany stan techniczny wszystkich eksploatowanych mostów w celu uzyskania dostatecznych parametrów wytrzymałościowych, pozwalających na przeniesienie istniejącego i prognozowanego obciążenia ruchem ciężkim (dostosowanie konstrukcji do wymagań UE),
   - ze względu na ograniczoną trwałość obiektów mostowych należy w każdym roku budżetowym wyremontować lub przebudować minimum pięć obiektów mostowych (w tym: co najmniej jeden duży), a o kolejności zadań przyjmowanych do realizacji

[5] Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

[6] „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlaskiego” przyjęty został uchwałą Nr IX/80/03 Sejmiku województwa Podlaskiego z dnia 27 czerwca 2003 r.

[7] W kwietniu 2011 roku PZDW przygotował podobne materiały, zawierające: oceny stanu technicznego nawierzchni dróg wojewódzkich na koniec 2009 i 2010 roku, wykaz inwestycji drogowych zrealizowanych w tych latach, dane z pomiaru ruchu w 2010 roku oraz program (wykaz) zamierzeń inwestycyjnych PZDW na lata 2011−2015 i po 2015 roku.

[8] „Kierunki Polityki Transportowej Województwa Podlaskiego” przyjęte zostały uchwałą Nr 71/908/08 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 lutego 2008 r.

decydować powinna wynikająca z przeglądów technicznych ocena, jednoznacznie świadcząca o poziomie bezpieczeństwa konstrukcji.

3. Inne opracowania sporządzane na potrzeby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego (zwanego dalej „UMWP"), np.: w sierpniu 2010 roku – w związku z pracami nad projektem „Wieloletniego Programu Inwestycyjnego Województwa Podlaskiego" – opracowano wykaz 21 zadań inwestycyjnych o wartości 54.368 tys. zł obejmujących mosty i przepusty, przewidzianych do realizacji w latach 2010−2015 (do końca 2014 roku zrealizowano 11 z 21 zadań).
4. „Priorytety rozwoju układu transportowego województwa podlaskiego na lata 2014−2020" (z 2014 roku), w których m.in. zawarto wykaz preferowanych do przebudowy dróg wojewódzkich w latach 2014−2020 (z szacunkową wartością przebudowy poszczególnych odcinków dróg) i stwierdzono, iż „zarówno cel, jak i kierunki rozwoju sieci transportowej Podlasia, praktycznie nie uległy zmianie".
5. Materiały planistyczne i plany finansowe na dany rok ustalające limity wydatków na zadania inwestycyjne, w których zamieszczano wykazy zadań w zakresie dróg, obiektów mostowych i przepustów. (dowód: akta kontroli str. 17−119)

Zadania w zakresie przebudowy dróg wojewódzkich określone w 2014 roku w „Priorytetach rozwoju układu transportowego województwa podlaskiego na lata 2014−2020" nie zostały przekazane organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Naczelnik Wydziału Planowania wyjaśnił, że przekazywanie ww. organom planu rozwoju sieci drogowej (obowiązek wynikający z art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych) odbywa się głównie na etapie uzgadniania z gminami proponowanych na ich terenie drogowych rozwiązań projektowych. Z punktu widzenia specustawy, wiedza o planach budowy, przebudowy, czy rozbudowy dróg wojewódzkich w określonym czasie nic nie wnosi do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zwanych dalej „mpzp"), gdyż prowadzenie procesu budowlanego w tym trybie nie wymaga rezerwowania korytarzy transportowych, czy wcześniejszego określania potencjalnej zajętości terenu pod przyszłą inwestycję. Jeżeli dana gmina rozpoczyna prace planistyczne przed sfinalizowaniem prac projektowych nad przebudową drogi, to już na etapie wszczęcia takiego postępowania jest informowana o takim zamierzeniu i efektach dotychczasowych prac. Sugeruje się też, że prace nad tworzeniem lub zmianą mpzp warto byłoby odłożyć w czasie do wypracowania ostatecznych rozwiązań drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 216−219)

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

W ramach realizacji, ustalonego w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, obowiązku opracowywania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, na 2014 i 2015 rok w PZDW[9] sporządzono:

- wykazy planowanych zadań inwestycyjnych obejmujących przebudowę lub opracowanie dokumentacji przebudowy mostów i przepustów (zadania punktowe), finansowanych ze środków własnych województwa, w których:
  - na 2014 rok ujęto siedem zadań (cztery dotyczyły pięciu mostów, a trzy − pięciu przepustów) z planowanymi wydatkami na 14.084 tys. zł (realizację czterech z tych zadań rozpoczęto przed 2014 rokiem); cztery zadania dotyczyły realizacji robót, a trzy opracowanie dokumentacji projektowej,
  - na 2015 rok ujęto 16 zadań (11 dotyczyło przebudowy 12 mostów, a pięć − przebudowy 12 przepustów) z planowanymi wydatkami w łącznej kwocie 10.067 tys. zł (sześć z tych zadań dotyczyło realizacji robót, a 10 opracowania dokumentacji projektowej);

[9] Opracowywanie projektów planów finansowania, budowy, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich i obiektów mostowych było wymienione w zakresie działania PZDW, określonym w § 3 ust. 2 pkt 2 regulaminu organizacyjnego PZDW. Natomiast postanowieniami § 16 pkt 4 tego regulaminu, do zakresu działania Wydziału Planowania przypisano opracowywanie wieloletnich planów inwestycyjnych na drogach wojewódzkich.

- dokumenty pn. „Limity wydatków na zadania inwestycyjne" (stanowiące załączniki do projektów rocznych planów wydatków PZDW[10] na 2014 i 2015 rok), w których:
  - na 2014 rok ujęto 11 zadań (pięć dotyczyło sześciu mostów, a sześć − 14 przepustów) z planowanymi wydatkami na 14.355,1 tys. zł,
  - na 2015 rok ujęto 16 zadań (11 dotyczyło 12 mostów, a pięć − 12 przepustów) z planowanymi wydatkami na 9.792 tys. zł; na siedem z tych zadań (w zatwierdzonym planie – dziewięć z 15 zadań) zaplanowano po 1 tys. zł, co Naczelnik Wydziału Planowania wyjaśnił dotychczasowymi doświadczeniami, które wskazywały iż „łatwiej jest przenieść nadwyżkę wolnych środków finansowych na zadanie występujące w planie, niż na te, o którego wprowadzenie należy zabiegać".

  W przyjętych przez Sejmik Województwa Podlaskiego uchwałach w sprawie budżetu województwa podlaskiego, PZDW otrzymał na realizację w 2014 roku 11 zadań 6.221,1 tys. zł (43,3% zapotrzebowania), a w 2015 roku na 15 z 16 zgłoszonych zadań − 5.434,5 tys. zł (55,5%). (dowód: akta kontroli str. 121−163, 216−219)

Poza przedstawionymi wyżej zadaniami punktowymi (realizowanymi na drogach nieobjętych przebudową), w latach 2014−2015 zostały również zaplanowane oraz były realizowane budowy i przebudowy mostów oraz przepustów w ramach przebudowy odcinków dróg wojewódzkich, co szerzej opisano w pkt. 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

1.3. Realizacja planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich

W latach 2014−2015 (I kwartał) na finansowanie budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg PZDW wydatkował odpowiednio 271.363,5 tys. zł i 38.257,2 tys. zł[11], co stanowiło kolejno 72,3% i 18,2% planu po zmianach (375.422,8 tys. zł i 210.556,3 tys. zł), w tym:

- na wydatki inwestycyjne współfinansowane ze środków UE – 211.468,2 tys. zł i 33.913,3 tys. zł,
- na remonty dróg i chodników – 32.251 tys. zł w 2014 roku,
- na bieżące utrzymanie i ochronę – 14.133,5 tys. zł i 3.878,8 tys. zł, z tego na obiekty mostowe i przepusty – 363,7 tys. zł[12] w 2014 roku,
- na wydatki inwestycyjne ze środków własnych – 13.510,9 tys. zł i 465,1 tys. zł, z tego na obiekty mostowe i przepusty – 2.956,2 tys. zł[13] w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 120, 175−177)

W 2014 roku na przebudowę obiektów mostowych – z uwzględnieniem wydatków na projekty współfinansowane ze środków UE – wydatkowano 31.535 tys. zł, na bieżące utrzymanie – 364 tys. zł, zaś na przebudowę lub budowę przepustów – 3.980,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 212, 369, 372, 376, 378,644)

W 2014 roku realizacja zadań inwestycyjnych obejmujących obiekty mostowe i przepusty przedstawiała się następująco:

- zakończono 10 z 11 planowanych zadań punktowych na drogach nieobjętych przebudową, w ramach których przebudowano: dwa mosty (na drogach nr 678 w m. Bokiny i nr 681 w m. Grochy, o długości odpowiednio 208,2 m i 12,6 m) i trzy przepusty (na drodze nr 659 w m. Krasowo−Cząstki i dwa na drodze nr 693 w m. Klebanka i Kajanka), a także opracowano dokumentację projektową przebudowy trzech mostów (na drodze nr 690 w m. Ciechanowiec i dwa na drodze nr 652

[10] Opracowując plany wydatków bieżących na lata 2013−2015, PZDW był zobowiązany – pismami Skarbnika Województwa Podlaskiego (z 31 sierpnia 2012 r., 29 sierpnia 2013 r. i 4 września 2014 r.) – do ich zaplanowania „na poziomie nie wyższym niż plan budżetu" z roku poprzedniego.

[11] Łączna kwota wydatków PZDW bez wydatków na obsługę administracyjno−techniczną (w tym wynagrodzenia) i zakupy inwestycyjne (np. zakup samochodów, komputerów, itp.).

[12] 59,7% środków zapotrzebowanych i ujętych w planie finansowym (609,5 tys. zł) i 99,6% kwoty planu po zmianach (365 tys. zł).

[13] 20,8% środków zapotrzebowanych (14.234 tys. zł), 48,5% środków ujętych w planie finansowym (6.100 tys. zł) i 96,3% kwoty planu po zmianach (3.070 tys. zł).

w m. Rowele i Słobódka) i 11 przepustów (dwa na drodze nr 651 w m. Bulowizna i Szlinokiemie, trzy na drodze nr 670 w m. Dawidowizna, Smugorówka i Stock, trzy na drodze nr 673 w m. Kol. Szuszalewo, Kol. Grabowo i Dąbrowa B. i trzy na drodze nr 689 w rejonie Puszczy Białowieskiej) − nie rozpoczęto realizacji zaplanowanej przebudowy mostu na drodze nr 685 w m. Narew, gdyż do końca 2014 roku nie zakończono prac nad dokumentacją projektową,

– przebudowano trzy mosty na drogach objętych przebudową (dwa na drodze nr 645 w m. Nowogród i Zbójna oraz na drodze nr 653 w m. Żyliny, o długości, odpowiednio: 243,4 m, 8,9 m i 11,8 m) oraz przebudowano bądź wybudowano 66 przepustów.

(dowód: akta kontroli str. 121, 209−212, 377, 380)

Od 1 stycznia do 31 marca 2015 roku na nieobjętych przebudową odcinkach dróg wojewódzkich rozpoczęto przebudowę trzech mostów (jednego na drodze nr 690 w m. Ciechanowiec i dwóch na drodze nr 651 w m. Rowele i Słobódka), tj. wszystkich zaplanowanych, oraz zlecono opracowywanie dokumentacji projektowej przebudowy czterech mostów (z ośmiu planowanych na 2015 rok). Nie rozpoczęto zaś zaplanowanych przebudów 12 przepustów.

Z kolei na objętych przebudową odcinkach dróg wojewódzkich rozpoczęto w ww. okresie przebudowę pięciu mostów (trzech na drodze nr 653 – w m. Tartak, Ryżówka, Żubrówka, jednego na drodze nr 686 – w m. Michałowo i jednego na drodze nr 690 – w m. Stadniki) oraz budowę lub przebudowę 56 przepustów.

(dowód: akta kontroli str. 120, 122−123, 213−215)

Odnosząc się do stopnia zaspokojenia faktycznych potrzeb inwestycyjnych i remontowych w zakresie obiektów mostowych i przepustów zlokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, Dyrektor PZDW wyjaśnił, że ocena tej kwestii „to pytanie o standard tej infrastruktury. Jeśli za poziom odniesienia przyjmiemy kryterium dostosowania wszystkich tych obiektów li tylko do określonego w przepisach prawnych przenoszenia obciążeń klasy B (drogi klasy Z) czy A (klasy G), to aktualny poziom finansowania okaże się kroplą w morzu potrzeb. Jeśli natomiast uznamy, że istniejące obiekty, mimo cech zużycia eksploatacyjnego, ale bez wyraźnych uszkodzeń, nadal spełniają rolę, przenosząc istniejące obciążenia ruchem i zapewniając swobodny przepływ wód […], to można poziom aktualnego finansowania uznać za minimalny, ale zapewniający przejezdność i bezpieczeństwo ruchu drogowego […]". (dowód: akta kontroli str. 220−222)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie rozwoju oraz finansowania inwestycji i utrzymania obiektów mostowych i przepustów, a także realizację planów finansowych w tym zakresie.

2. Prowadzenie ewidencji obiektów inżynierskich i sporządzanie informacji ich dotyczących

2.1. Ewidencja obiektów mostowych i przepustów

Opis stanu faktycznego

PZDW prowadził ewidencję dróg, obiektów mostowych i przepustów, wymaganą art. 10 ust. 11 oraz art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych. Obejmowała ona elementy określone w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych. W zakresie obiektów mostowych i przepustów prowadzono:

– mapę techniczno−eksploatacyjną dróg wojewódzkich[14] (zwaną dalej „mapą techniczno-eksploatacyjną") w skali 1 : 100.000 (zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia), sporządzoną z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia,

– książki obiektów mostowych (według wzoru z załącznika nr 4 do rozporządzenia),

[14] Mapy techniczno-eksploatacyjne były aktualizowane corocznie; w 2014 roku odnotowano 14 zmian (w tym sześć dotyczących mostów).

- karty obiektów mostowych (według wzoru z załącznika nr 5 do rozporządzenia) dla obiektów, których rozpiętość przynajmniej jednego z przęseł jest większa niż 20 m lub całkowita długość obiektu jest równa 50 m albo większa,
- wykazy obiektów mostowych oraz przepustów o świetle równym lub większym niż 150 cm (według wzorów określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 223)

Stosownie do zarządzenia Nr 1/2012 dyrektora PZDW z dnia 3 stycznia 2012 r., książki drogi, książki obiektów mostowych oraz wykazy obiektów mostowych i przepustów były prowadzone w formie elektronicznej[15], zaś dzienniki objazdu dróg, mapa techniczno−eksploatacyjna i karty obiektów mostowych − w wersji papierowej.

(dowód: akta kontroli str. 234)

Analiza ewidencji obiektów mostowych (danych dotyczących 20 mostów i dwóch wiaduktów) wykazała, że – z wyjątkiem przypadków opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości" – zawierała ona dane wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych, w szczególności:

- na mapie techniczno-eksploatacyjnej naniesiono wszystkie analizowane obiekty,
- w książkach i wykazach obiektów mostowych zawarto dane na ogół aktualne i zgodne ze stanem faktycznym,
- karty obiektu mostowego zostały założone dla wszystkich pięciu obiektów (dla których ich prowadzenie było wymagane § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych) i zawierały aktualne dane, określone we wzorze z załącznika nr 5 do tego rozporządzenia.

Analiza przeprowadzona na próbie obejmującej 10 dróg wojewódzkich (o nr.: 648, 677, 679, 678, 686, 687, 673, 676, 653, 655) wykazała zgodność ilości obiektów mostowych ujętych w wykazie obiektów mostowych i na mapie techniczno−eksploatacyjnej. Wyjątkiem było wykreślenie z tej mapy mostu na drodze nr 677, co szerzej opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości"). (dowód: akta kontroli str. 223−225)

2.2. Ochrona obiektów mostowych przed ruchem tzw. pojazdów nienormatywnych

W 2014 roku w PZDW (na podstawie art. 64a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[16]) wydano 79 zezwoleń kategorii I na przejazd pojazdu nienormatywnego po drogach wojewódzkich, a w I kwartale 2015 roku – osiem takich zezwoleń. W tym samym czasie dokonano odpowiednio 31 i 10 uzgodnień tras przejazdu pojazdów nienormatywnych (na podstawie art. 64d ust. 5 Prawa o ruchu drogowym), w związku z prowadzonymi w Oddziale GDDKiA w Białymstoku postępowaniami w sprawie wydania zezwoleń kategorii VII. (dowód: akta kontroli str. 342)

W 2014 roku i w I kwartale 2015 roku do PZDW nie wpłynęło żadne powiadomienie podmiotu posiadającego zezwolenie kategorii V i VI, planującego wykonanie przejazdu przez most lub wiadukt po drogach wojewódzkich pojazdem, którego rzeczywista masa całkowita jest większa od dopuszczalnej (art. 64c pkt 9 Prawa o ruchu drogowym). W związku z tym w PZDW nie podejmowano czynności, o których mowa w art. 64c pkt 10−12 tej ustawy. Według ustaleń kontroli NIK prowadzonej w Oddziale GDDKiA w Białymstoku, w wymienionych okresach wydano odpowiednio 15 i pięć zezwoleń kategorii V oraz po dwa zezwolenia kategorii VI. (dowód: akta kontroli str. 342−343)

Z informacji uzyskanych przez NIK z Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku i Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Białymstoku (zwanego dalej „WITD"), Policja nie gromadziła danych o kontroli przejazdów pojazdów nienormatywnych, natomiast WITD w latach 2014−2015 (do 31 marca) na drogach wojewódzkich nr 674, 678 i 687 skontrolowała 47 pojazdów (kontrole te nie dotyczyły normatywności pojazdów przejeżdżających przez mosty). (dowód: akta kontroli str. 344−345)

[15] Dane ewidencyjne dotyczące dróg wojewódzkich były prowadzone przy użyciu programu EWIDR 2005, zaś dotyczące obiektów mostowych i przepustów – w programie *MS Excel*.

[16] Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm. Ustawa zwanej dalej „Prawem o ruchu drogowym".

2.3. Nadawanie numerów inwentarzowych obiektom mostowym i przepustom

Zgodnie z wymogami § 6 i § 7 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych, wszystkie obiekty mostowe posiadały nadane tzw. jednolite numery inwentarzowe (JNI), a przepusty podlegające ewidencji (o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm) – numery ewidencyjne. (dowód: akta kontroli str. 251−295)

2.4. Informacje o sieci dróg wojewódzkich (w tym o stanie obiektów mostowych)

W latach 2014−2015, z zachowaniem wymogów i terminów określonych przepisami 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 promach[17], PZDW przekazał do GDDKiA:

- informacje o stanie sieci dróg wojewódzkich na formularzu, ustalonym w załącznikach do powołanego rozporządzenia (§ 2 ust. 1 i 2 powołanego rozporządzenia),
- mapę techniczno−eksploatacyjną i karty obiektów mostowych, których przebudowę zakończono w 2014 roku (§ 3 ust. 1 pkt 2 oraz § 4 tego rozporządzenia).

W informacji o stanie sieci dróg podano – wynikające z danych ewidencyjnych – informacje o ilości, długości i powierzchni poszczególnych rodzajów obiektów mostowych, a także o ich stanie technicznym. Zawarte w nich średnie ważone oceny stanu technicznego obiektów mostowych (na koniec 2014 roku: 3,94 dla obiektów w granicach administracyjnych miast i 4,02 dla obiektów pozamiejskich) zostały wyliczone zgodnie ze wzorem[18] ustalonym w załączniku do rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg publicznych.
(dowód: akta kontroli str. 223, 235, 238, 243−250, 296−299, 367−380)

2.5. Nadzór nad zarządzaniem obiektami mostowymi i przepustami

2.5.1. PZDW był właściwe przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań związanych z zarządzaniem obiektami inżynierskimi. Sprawami z tego zakresu zajmowało się 14 osób, w tym:

- jeden pracownik Wydziału Utrzymania Dróg i Mostów, do którego należało prowadzenie i aktualizacja ewidencji obiektów mostowych i przepustów
- kolejny pracownik tego Wydziału i dziewięciu pracowników Rejonów Dróg Wojewódzkich (zwanych dalej „RDW"), którzy zajmowali się przeglądami obiektów inżynierskich oraz określaniem potrzeb w zakresie bieżącego utrzymania i remontów,
- trzech pracowników Wydziału Mostów, do których należało przygotowanie i nadzór inwestorski nad realizacją inwestycji i remontów drogowych obiektów inżynierskich oraz opiniowanie dokumentacji w zakresie rozwiązań technicznych instalacji urządzeń obcych na obiektach mostowych.

Wykształceniem wyższym (budownictwo – w takich zakresach jak: drogi, ulice, lotniska; budownictwo komunikacyjne; konstrukcje budowlane i inżynierskie; inżynieria lądowa) legitymowało się 11 z 14 ww. pracowników. Pozostali trzej posiadali wykształcenie średnie zawodowe (technik budowlany, technik melioracji wodnych). Uprawnienia budowlane posiadało 13 pracowników, w tym ośmiu w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń albo w specjalności mostowej (dwóch z nich ukończyło szkolenie inspektorów mostowych w zakresie przeprowadzania przeglądów bieżących, podstawowych i rozszerzonych drogowych obiektów inżynierskich w Instytucie Inżynierii Lądowej Politechniki Wrocławskiej). (dowód: akta kontroli str. 3−15, 381−414)

2.5.2. W 2013 roku w PZDW została przeprowadzona kontrola przez pracownika UMWP w zakresie prowadzenia ewidencji dróg i mostów. W protokole z tej kontroli (z 16 stycznia 2014 r.) nie stwierdzono nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str. 446−458)

Wcześniej (w 2012 roku), nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji dróg, obiektów mostowych i przepustów zostały stwierdzone przez Audytora Wewnętrznego, według którego, m.in.:

[17] Dz. U. Nr 67, poz. 583. Rozporządzenie dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie informacji o sieci dróg publicznych".
[18] Średnia ważona każdego rodzaju obiektów, wyliczona jako wynik dzielenia sumy iloczynów powierzchni każdego obiektu i jego oceny stanu technicznego (z przeglądu) przez sumę powierzchni tych obiektów.

- nie sporządzono karty obiektu mostowego dla mostu na drodze nr 664 w m. Augustów, a przekazanie do GDDKiA karty dla mostu w Ciechanowcu nastąpiło z ponad 3,5 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do 14-dniowego terminu ustalonego w § 4 rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg publicznych,
- niektórym przepustom nie nadano numerów ewidencyjnych, zaś numery już nadane nie miały formatu wymaganego § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych,
- niektóre książki i wykazy obiektów mostowych były nieaktualne, gdyż nie uwzględniono w nich zmian danych po zakończonych zadaniach inwestycyjnych,
- wystąpiły rozbieżności między danymi zawartymi w książkach i wykazach obiektów mostowych,
- z opóźnieniem przekazywano dane pomiędzy komórką realizującą zadania inwestycyjne i prowadzącą ewidencję.

Podsumowując Audytor Wewnętrzny stwierdził, że realizacja zadania audytowego „nie daje podstaw do zapewnienia o adekwatności, skuteczności i efektywności działania kontroli zarządczej w obszarze objętym audytem". (dowód: akta kontroli str. 459−491)

Z ustaleń niniejszej kontroli NIK (opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości") wynika, że w ewidencji obiektów mostowych nadal występowały przypadki niezgodności lub nieaktualności danych, a karty dwóch obiektów mostowych przekazane zostały nieterminowo do GDDKiA. Pozwolenia na użytkowanie tych obiektów na drodze nr 678 w m. Bokiny i drodze nr 645 w m. Nowogród (po ich przebudowach) uzyskano bowiem odpowiednio 13 sierpnia i 8 października 2014 r., a przekazanie kart obiektów mostowych do GDDKiA nastąpiło 17 kwietnia 2015 r. (wraz z mapą techniczno−eksploatacyjną). (dowód: akta kontroli str. 459−491)

2.6. Ilość obiektów mostowych i przepustów na zarządzanych drogach i ich stan techniczny

Na koniec 2014 roku i na 31 marca 2015 r. PZDW administrował siecią drogową złożoną z 30 ciągów komunikacyjnych o długości 1.194,2 km, z której 128,3 km to drogi miejskie. W ciągu tych dróg znajdowały się 152 obiekty mostowe (w tym 147 mostów, trzy wiadukty i dwie kładki dla pieszych) o łącznej długości ponad 2,9 km oraz 1.075 przepustów (w tym 222 o prześwicie równym lub większym niż 150 cm) pod koroną drogi.
(dowód: akta kontroli str. 223, 245−250)

Według danych wynikających z przeglądów okresowych, na koniec 2013 i 2014 roku obiekty mostowe z oceną:

- 5 (stan odpowiedni) stanowiły odpowiednio 6,6% (pięć) i 10,5% (16) ogółu takich obiektów,
- od 4 do 4,99 (stan zadawalający) – 36,8% (56) i 33,6% (51) ogółu obiektów,
- od 3 do 3,99 (stan niepokojący) – 44,7% (68) i 42,8% (65),
- od 2 do 2,99 (stan niedostateczny) – 3,9% (sześć) i 6,6% (10),
- poniżej 2 (stan przedawaryjny i awaryjny) nie występowały[19].

(dowód: akta kontroli str. 121−123, 251−274, 369, 372, 376, 378)

Na koniec 2014 roku średnia ważona ocena stanu technicznego (w skali od zera do pięciu) 26 obiektów mostowych znajdujących w granicach administracyjnych miast wynosiła 3,94, zaś taka ocena 126 obiektów mostowych poza granicami miast wynosiła 4,02 (na koniec 2010 roku było odpowiednio 25 takich obiektów ze średnią ważoną oceną – 3,10 i 134 obiekty ze średnią ważoną oceną 3,63). (dowód: akta kontroli str. 348, 351, 376,378)

[19] Pozostałe obiekty mostowe (odpowiednio 12 - 7,9% i 10 - 6,6%) nie były oceniane w tych latach ze względu na objęcie ich przebudowami.

W ewidencji środków trwałych PZDW ujęto 32 obiekty mostowe (ze 152 ogółem), których łączna pierwotna wartość wynosiła 90.421.871 zł, a po umorzeniu – 80.16.476 zł. Była to wartość środków poniesionych na przebudowę tych obiektów. Inwestycje (przebudowy, modernizacje) w trakcie realizacji były ujmowane na koncie księgowym 080 (środki trwałe w budowie) i odnoszone w ciężar funduszu jednostki (konto 080), a po zakończeniu przebudowy ujmowane na koncie 011 (środki trwałe). (dowód: akta kontroli str. 493−507)

Ubezpieczenie mienia PZDW od ognia i innych zdarzeń losowych nie obejmowało ubezpieczenia obiektów mostowych na sumy odpowiadające ich wartości księgowej, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor PZDW – nie było szkód na drogach i mostach. Włączenie usługi ubezpieczeniowej w tym zakresie wiązałoby się ze znacznym wzrostem składki, co wymagałoby zgody samorządu województwa na wzrost wydatków[20]. Stąd, w ramach zawartych umów zapewniono skorzystanie z wypłat odszkodowawczych, obejmujących również obiekty inżynierskie, w ramach ubezpieczenia:

- mienia od ognia i innych zdarzeń losowych (nawierzchnie drogi) – limit 130.000 zł,
- ryzyko dewastacji elementów zewnętrznych budynków i budowli – limit 40.000 zł,
- mienia od kradzieży – limity 20.000 zł (kradzież zwykła) i 40.000 zł (inne elementy budynków, budowli, urządzenia, wyposażenia oraz mienie zainstalowane poza budynkami). (dowód: akta kontroli str. 512−538)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Na 31 grudnia 2014 r. w ewidencji środków trwałych PZDW nie ujęto 120 ze 152 obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, z powodu braku danych o ich wartości. Stanowiło to naruszenie wymogów art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1 i art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[21].
(dowód: akta kontroli str. 223, 245-250, 493−507)

   Główna Księgowa PZDW – zastępca dyrektora ds. ekonomicznych (która na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości przyjęła odpowiedzialność za prowadzenie rachunkowości jednostki) wyjaśniła, że było to konsekwencją utworzenia PZDW (w 1999 roku) na bazie trzech jednostek, tj.: Wojewódzkich Dyrekcji Dróg Miejskich w Białymstoku i w Łomży oraz Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Białymstoku. Bilans otwarcia PZDW składał się z bilansów cząstkowych tych jednostek. W bilansach i w ewidencji środków trwałych jednostek nie było wartości dróg ani obiektów inżynierskich. Od momentu zmiany (w 2001 roku) przepisów dotyczących klasyfikacji wydatków poniesionych na modernizację i przebudowę dróg i obiektów inżynierskich, nakłady ponoszone na ten cel „były kwalifikowane do wydatków inwestycyjnych w paragrafie 605 i ujmowane na koncie 080, a po zakończeniu inwestycji przyjmowane na środki trwałe na konto 011. Stąd też w ewidencji środków trwałych widnieje liczba 32 obiektów […] i jest to liczba przebudowanych lub zmodernizowanych obiektów przez naszą jednostkę. Sprawa wyceny majątku była sygnalizowana Zarządowi Województwa, jednak ze względu na konieczność poniesienia ogromnych wydatków na powołanie rzeczoznawców, nie podjęto takich działań”. (dowód: akta kontroli str. 508−511)

   Środki trwałe podlegają wycenie na zasadach określonych w art. 28 i art. 31−32 ustawy o rachunkowości, a środki trwałe jednostek budżetowych także na zasadach określonych w § 6 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

[20] Według informacji firmy brokerskiej, uczestniczącej w przygotowaniu Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia do przetargu na kompleksowe ubezpieczenie mienia i odpowiedzialności cywilnej PZDW, przy ubezpieczeniu od ognia i innych zdarzeń losowych dróg, mostów, kładek o wartości 323 mln zł (ewidencyjnej) administrowanych przez PZDW, składka – zgodnie ze stawką/taryfą przetargową dla ubezpieczenia przedmiotowego mienia wzrosłaby o 129.200 zł w 2014 roku i o 96.900 zł w 2015 roku (odpowiednio z 6.500 zł i 5.000 zł). Ponadto podniesiono, że „należy pamiętać o wyznaczeniu odpowiedniej sumy ubezpieczenia obiektów mostowych, aby w przypadku szkody otrzymane odszkodowanie umożliwiło przywrócenie majątku do stanu pierwotnego sprzed szkody”.

[21] Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP[22].

2. Analiza danych ewidencyjnych 20 mostów i dwóch wiaduktów wykazała przypadki braków, nieaktualności lub niezgodności danych, tj.:
   a) z mapy techniczno-eksploatacyjnej wykreślono most w ciągu drogi nr 677 w m. Śniadowo, z adnotacją o jego przebudowie na przepust (w 2006 roku), chociaż obiekt ten był ciągle ujęty w wykazie obiektów mostowych, prowadzono dla niego książkę obiektu mostowego i corocznie dokonywano jego przeglądów;
   b) w przypadku pięciu mostów i jednego wiaduktu na tej mapie i w wykazach obiektów mostowych zamieszczono rozbieżne dane o długości obiektu mostowego lub szerokości jezdni;
   c) w 16 książkach obiektów mostowych nie wypełniono wierszy 40−47 z danymi o dokumentacji projektowej obiektów mostowych (m.in. o: autorze projektu, jego uprawnieniach, przedmiocie opracowania, dacie zlecenia i odbioru opracowania, pozwoleniu na budowę, pozwoleniu na użytkowanie, miejscu przechowywania operatu kolaudacyjnego), mimo że według objaśnień do wypełniania książki obiektu mostowego (załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych), w przypadku braku informacji o dokumentacji należało wpisać w odpowiednich wierszach „brak danych";
   d) w książkach i wykazach obiektów mostowych wystąpiły nieścisłości, polegające na:
      – zamieszczeniu rozbieżnych danych o aktualnej nośności użytkowej czterech mostów, w miejscowościach: Filipów (droga nr 652) – odpowiednio 350 kN i 300 kN, Augustów (droga nr 664) – 420 kN i 300 kN, Koce Piskuły (droga nr 681) – 400 kN (w części dot. zmiany parametrów) i 300 kN, Augustów (droga nr 664) – 420 kN i 300 kN,
      – nieodnotowaniu wprowadzenia na dwóch mostach (na drogach: nr 648 w m. Przytuły i nr 668 w m. Klimaszewnica) ograniczeń w tonażu pojazdów do 15 t[23],
      – w przypadku czterech mostów (na drogach: nr 458 – w m. Przytuły, nr 677 – w m. Śniadowo, nr 652 – w m. Filipów i nr 664 – w m. Augustów), jako oceny całego obiektu (kolumna 8) wskazano średnią arytmetyczną ocen wszystkich elementów (z protokołu przeglądu), mimo że należało podać najmniejszą ocenę spośród czterech wskazanych[24] w objaśnieniach do wypełniania książki obiektu mostowego (zawartych w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych). (dowód: akta kontroli str. 223−224, 226−233, 235, 305−329)

   Naczelnik Wydziału Utrzymania Dróg i Mostów („UDiM") wyjaśniła, że:
   – wykreślenia mostu z mapy techniczno−eksploatacyjnej dokonano omyłkowo − popełniony w 2007 rok błąd nie został późnej zauważony (skorygowano go w toku kontroli NIK – przed przekazaniem mapy do GDDKiA),
   – wykazanie – jako oceny całego obiektu (kolumna 8) – średniej arytmetycznej było spowodowane błędną interpretacją przepisów,
   – pozostałe nieprawidłowości wynikały z prowadzenia ewidencji przez Wydział UDiM od 1 stycznia 2008 r. i przekazania bezpośrednio do tego Wydziału części dokumentów (pozostała część znajdowała się w zakładowym archiwum). Książki, karty i wykazy obiektów mostowych zostały założone w pierwszych latach działalności PZDW, a po ich przeniesieniu do Wydziału były uzupełniane

[22] Dz. U. z 2013 r. poz. 289. Do 31 lipca 2010 r. podlegały one wycenie na zasadach określonych w § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

[23] Ograniczenia w tonażu pojazdów figurowały w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu, natomiast w książkach i wykazach obiektów mostowych jako aktualna nośność lub nośność użytkowa figurowało 300 kN.

[24] Należało wybrać z ocen: a/ średnia arytmetyczna oceny wszystkich elementów ocenianych w czasie przeglądu podstawowego, b/ ocena konstrukcji pomostu, c/ ocena konstrukcji dźwigarów głównych, d/ średnia arytmetyczna oceny przyczółków i filarów, tzn. połowa sumy najniższej oceny przyczółków i najniższej oceny filarów (w przypadku obiektu jednoprzęsłowego będzie to najniższa ocena przyczółków).

i aktualizowane w przypadku zmian parametrów obiektów. Nie były weryfikowane wszystkie dane sprzed 2008 roku, poprawiano zauważone błędy.

(dowód: akta kontroli str. 338−341)

3. Przekazanie do GDDKiA kart obiektów mostowych na drodze nr 678 w m. Bokiny i drodze nr 645 w m. Nowogród nastąpiło odpowiednio z ponad siedmiomiesięcznym i około sześciomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do 14-dniowego terminu ustalonego w § 4 rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 225−233, 235, 296−299)

Naczelnik Wydziału UDiM wyjaśniła, że zwłoka spowodowana była opóźnieniami w przekazaniu dokumentacji powykonawczej z Wydziału Mostów (np. dokumentacja mostu w Nowogrodzie została przekazana 6 lutego 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 587−588, 591)

Ocena cząstkowa

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

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

3.1. Dokonywanie kontroli (przeglądów) obiektów mostowych i przepustów

Opis stanu faktycznego

Analiza losowo wybranej próby 20 obiektów mostowych wykazała, że PZDW wywiązał się z obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu obiektów inżynierskich, ustalonego w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych. W szczególności:

- 11 obiektów poddano corocznym kontrolom podstawowym, a pozostałe dziewięć przeglądom rozszerzonym (w związku z upływem w 2014 roku pięcioletniego okresu od ostatniego takiego przeglądu), stosownie do art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[25],
- wszystkie kontrole obiektów zostały przeprowadzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do dokonywania przeglądów obiektów mostowych, stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 5, ust. 2 i 7 Prawa budowlanego oraz § 17 ust. 1 i § 19 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie funkcji technicznych w budownictwie[26],
- przeprowadzenie kontroli i ich wyniki (m.in. oceny poszczególnych elementów i całego obiektu dokonane przy zastosowaniu skali od „0" do „5", przewidzianej w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych) udokumentowano protokołami, do których każdorazowo załączono dokumentację fotograficzną,
- na żadnym z obiektów nie stwierdzono uszkodzeń zagrażających katastrofą budowlaną, natomiast na wiadukcie w Łapach odnotowano zagrożenie bezpieczeństwa ruchu publicznego – „spadające elementy betonowe belki podporęczowej na torowisko",
- w związku ze stwierdzeniem uszkodzeń, w protokołach przeglądów zapisano stosowne zalecenia,
- w 15 protokołach odnotowano wykonanie albo niewykonanie zaleceń z poprzedniej kontroli, tj. wykonano obowiązki ustalone w art. 62 ust. 1a Prawa budowlanego. W pozostałych pięciu protokołach nie ustosunkowano się do tej kwestii, gdyż – jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału UDiM – w czterech przypadkach terminy realizacji zaleceń zostały ustalone na 2016 albo 2018 rok, a w kolejnym błędnie odniesiono się do zaleceń kontroli rozszerzonej (sprzed pięciu lat) zamiast do przeglądu podstawowego z 2013 roku. (dowód: akta kontroli str. 338−341, 553−577)

Na 31 marca 2015 roku realizacja zaleceń z kontroli wykonanych w 2014 roku przedstawiała się następująco: nie zrealizowano zaleceń dotyczących ośmiu obiektów mostowych (w siedmiu przypadkach terminy ich realizacji upłyną w latach 2016−2019), dla kolejnych czterech obiektów zaplanowano bądź rozpoczęto opracowanie projektów

[25] Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem budowlanym".

[26] Dz. U. Nr 83, poz. 578 ze zm. Od 25 września 2014 r. obowiązuje rozporządzenie z dnia 11 września 2014 r. w tej samej sprawie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1278).

przebudowy, trzy mosty były w przebudowie, częściowo wykonano zalecenia dotyczące trzech obiektów, a w całości w przypadku dwóch. Według adnotacji w protokołach z 2014 roku, podobnie przedstawiała się realizacja zaleceń z poprzedniego przeglądu – nie zrealizowano bądź częściowo zrealizowano zalecenia dotyczące 11 z 20 obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 553−582)

Naczelnik Wydziału UDiM wyjaśniła, że „Zarząd Dróg przyjął zasadę, że obiekty mostowe albo są kompleksowo przebudowywane w ramach środków inwestycyjnych albo wykonywane są na nich naprawy w ramach środków utrzymaniowych lub w ramach sił własnych. Nie wykonuje się remontów obiektów mostowych".

(dowód: akta kontroli str. 338−341)

Kontrole obiektów mostowych i przepustów zostały przeprowadzone przez pracowników wyznaczonych zarządzeniem dyrektora PZDW[27], z wyjątkiem 27 obiektów mostowych na terenie RDW w Suwałkach, których przegląd – po dokonaniu rozpoznania cenowego – zlecono podmiotowi zewnętrznemu (za wynagrodzeniem 11.349 zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 415−423)

3.2. Zaspokojenie potrzeb w zakresie remontów obiektów mostowych i przepustów

W PZDW nie sformalizowano kryteriów kwalifikowania obiektów mostowych i przepustów do remontów lub modernizacji. Przy kwalifikowaniu obiektów mostowych i przepustów do przebudowy w PZDW brano pod uwagę nie tylko wyniki corocznych przeglądów (z sześciu i 10 mostów, które w 2013 roku i 2014 roku uzyskały oceny poniżej „3" do planów na 2014 rok i 2015 rok wprowadzono odpowiednio dwa i trzy mosty z takimi ocenami), lecz także inne przesłanki. Dyrektor PZDW wyjaśnił, że ustalenia, zalecenia i oceny drogowych obiektów mostowych i przepustów dokonane podczas przeglądów bieżących (brygady patrolowo-interwencyjne), podstawowych (rocznych) i rozszerzonych (co pięć lat), mają „istotne, acz nie przesądzające znaczenie". Brane są pod uwagę także obciążania sieci drogowej (wielkość i struktura rodzajowa ruchu drogowego), bezpieczeństwo ruchu drogowego i potencjalne utrudnienia (możliwości objazdu). „W tym kontekście rozważa się aspekt lokalizacyjny obiektów i podejmuje decyzję czy inwestycja ma dotyczyć jednego czy kilku obiektów w ciągu danej drogi. Konieczność przebudowy może mieć też charakter interwencyjny wynikający np. z uszkodzeń obiektu powstałych podczas ulewnych deszczy […] czy też niekontrolowanego przejazdu przeciążonego pojazdu(ów). Planowanie utrzymania drogowych obiektów mostowych i przepustów ma jedynie wymiar finansowy, gdyż jest działalność bieżącą […] w celu zabezpieczenia majątku drogowego przed jego dalszą degradacją oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu […]". Dyrektor PZDW dodał, że zakłada się, iż zajdzie możliwość realizacji zaplanowanych inwestycji, jednak ograniczenia i limity w planowanych wydatkach weryfikują te zamiary. „Wówczas stosuje się zasadę prioryteryzacji, wciągając na listę podstawową najpilniejsze potrzeby z zagwarantowanym finansowaniem i tworząc listę zadań rezerwowych z przypisaną im wysokością wydatków w kwocie 1.000 zł. Realizacja zadań w drugiej grupie uwarunkowana jest uzyskaniem oszczędności […] względnie pozyskaniem dodatkowych środków zewnętrznych (np. rezerw subwencji ogólnej)".

(dowód: akta kontroli str. 121−123, 220−222)

Zakres realizacji zaplanowanych na 2014 rok i 2015 rok zadań dotyczących obiektów mostowych i przepustów omówiono w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przeprowadzanie okresowych kontroli obiektów mostowych i przepustów.

[27] Zarządzenie Nr 39/2014 z 28 kwietnia 2014 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli okresowej stanu technicznego dróg wojewódzkich wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi.

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

4.1. Stan techniczny obiektów mostowych i przepustów w świetle oględzin

Opis stanu faktycznego

W trakcie kontroli NIK (7−8 maja 2015 r.) przeprowadzono, przy udziale specjalisty posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane w zakresie obiektów mostowych, oględziny dziewięciu mostów i jednego wiaduktu (6,6% zarządzanych obiektów mostowych), których stan techniczny w 2013 roku lub w 2014 roku został przez PZDW oceniony w przedziale od „2" (niedostateczny) do „3" (niepokojący). Były to obiekty wybudowane w latach 1948−1982, z których dwa (z 1950 roku i 1969 roku) poddano modernizacji (odpowiednio w 2003 roku i w 1999 roku). Niskie oceny stanu technicznego poddanych oględzinom obiektów wynikały z uszkodzeń takich elementów jak:

- nawierzchnia jezdni, chodniki, dojazdy, krawężniki pięciu obiektów (nawierzchnia była zdeformowana, nierówna, sfałdowana, z łatami oraz spękaniami poprzecznymi lub podłużnymi),
- izolacja dziewięciu obiektów (o jej nieskuteczności świadczyły przecieki, wykwity lub korozja betonu i odsłoniętych części zbrojenia),
- dźwigary główne siedmiu obiektów (na których wystąpiły np.: przecieki, stalaktyty, spękania i wykruszenia betonu wskutek korozji zbrojenia, karbonizacja betonu, odkryte skorodowane zbrojenie, spękania i nacieki na połączeniach belki podporęczowej z płytą, postępująca korozja konstrukcji żelbetowej),
- przyczółki trzech obiektów (na których wystąpiły np.: zacieki, ubytki betonu, powierzchnie z widocznymi zjawiskami korozji – nacieki koloru brązowego, brunatnego i białego, pęknięcia, obniżenia desek zaplecznych z odsłonięciem zasypki przyczółków, odkryte skorodowane zbrojenie).

Przeprowadzone przez NIK oględziny potwierdziły na ogół stan techniczny obiektów wykazany w protokołach przeglądów okresowych, przeprowadzonych przez PZDW w 2014 roku. Rodzaj uszkodzeń (głównie przyczółków, ustroju niosącego, nieskutecznej izolacji) wskazywał, że powstały one głównie w wyniku starzenia się obiektów. Na żadnym z obiektów nie stwierdzono jednak uszkodzeń bezpośrednio zagrażających katastrofą budowlaną, zaś na jednym (wiadukt w Łapach) były uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu ruchu publicznego (spadające na torowisko elementy betonowe belki podporęczowej). (dowód: akta kontroli str. 646−667)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na sukcesywne pogarszanie się stanu technicznego pięciu poddanych oględzinom obiektów mostowych. Z tego powodu niezbędne jest wykonanie ekspertyz wiaduktu na drodze nr 681 w m. Łapy i mostu na drodze nr 668 w m. Karwowo oraz naprawy uszkodzeń pięciu obiektów:

1. Wiaduktu (nad linią kolejową i ulicą) na drodze nr 681 w m. Łapy, na którego dźwigarach prefabrykowanych strunobetonowych (stanowiących ustrój niosący mostu) stwierdzono m.in.: skorodowane strzemiona (w wyniku zbyt małej otuliny), ubytki betonu z korozją zbrojenia zwykłego, zarysowania trzech elementów prefabrykowanych z naciekami od nieszczelności w strefie podporowej (przy łożyskach) przy przyczółku od strony wjazdu z Łap. Na jednym z tych dźwigarów uszkodzone było żebro (wykruszony od spodu beton, skorodowane zbrojenie) i wystąpiła duża strzałka ugięcia (ok. 5−7 cm w stosunku do elementu obok). Natomiast na filarach były widoczne zacieki na oczepach (z nieszczelnej dylatacji) oraz ubytki betonu z korozją odsłoniętego zbrojenia na belkach oczepowych zwieńczających słupy.
2. Mostu na drodze nr 668 w m. Karwowo z uszkodzonym przyczółkiem (od strony m. Karwowo) i płytą dźwigara oraz uszkodzeniami mogącymi powodować osłabienie nośności (belki podporęczowe po obu stronach mostu z dużymi ubytkami i odsłoniętym skorodowanym zbrojeniem, boczne powierzchnie płyty mostu popękane ze zwisającymi stalaktytami produktów korozji ługującej, przecieki przez płytę o powierzchni powyżej 30% ze skorodowanym betonem,

odspojoną otuliną skorodowanego zbrojenia, przyczółek i skrzydełka – od strony m. Karwowo – z odspojeniem otuliny zbrojenia powyżej 50% powierzchni, popękaną i odspojoną pozostałą częścią otuliny.

3. Mostu na drodze nr 677 w m. Śniadowo, na którym wystąpiły uszkodzenia: w licu płyty (odkryte skorodowane zbrojenie, spękania i nacieki na połączeniach belki podporęczowej z płytą spowodowane nieszczelną izolacją, skorodowana belka podporęczowa po obu stronach), na spodzie płyty (przecieki, wykwity i spękania podłużne, ubytki betonu spowodowane korozją, karbonizacje betonu) i na przyczółkach (przecieki przez ściankę zapleczną, spękania płyt żelbetowych ścianek zaplecznych, popękane skrzydełka).

4. Mostu na drodze nr 659 w m. Pułazie Świerże, na którego dźwigarze głównym wystąpiły ubytki betonu, korozja zbrojenia, stan płyty był zły na około 50% jej powierzchni, zaś na przyczółku wystąpiły ubytki betonu, nieskuteczna izolacja, koleiny i deformacje nawierzchni.

5. Mostu na drodze nr 648 w m. Poryte, na którym m.in. stwierdzono: w licu płyty przecieki na połączeniu z belką podporęczową, stalaktyty wzdłuż krawędzi, a na spodzie płyty – spękania i wykruszenia betonu wskutek korozji zbrojenia, spowodowanej karbonatyzacją betonu (zły stan 3/8 powierzchni płyty), obniżenia desek zaplecznych z odsłonięciem zasypki przyczółków, zaś na skrzydełkach odkryte zbrojenie.

(dowód: akta kontroli str. 646−667)

W dokumentach planistycznych, szerzej opisanych w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia, ujęto przebudowę lub opracowanie dokumentacji przebudowy trzech z ww. obiektów, tj. mostów w m. Pułazie Świerże i Poryte oraz wiaduktu w Łapach (z terminem realizacji na lata 2014−2016). W przypadku ostatniego z nich „odroczono realizację" do czasu uzgodnienia z PKP PLK S.A. warunków przebudowy linii kolejowej E−75. W ramach przeglądów stanu technicznego (z 2014 roku) pozostałych dwóch mostów (w Karwowie i Śniadowie) zalecono przeprowadzenie dodatkowych badań i usunięcie stwierdzonych uszkodzeń w ramach remontu lub modernizacji (do października 2017 roku). Według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, przystąpiono do opracowania dokumentacji projektowej przebudowy mostu w Śniadowie, a opracowanie takiej dokumentacji w zakresie mostu w m. Pułazie Świerże – ujęto jako zadanie rezerwowe w planie finansowym na 2015 rok.

(dowód: akta kontroli str. 21−123, 553−582, 668−706)

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

Opis stanu faktycznego

W związku ze stanem technicznym dwóch mostów na drodze nr 648 w m. Przytuły i nr 668 w m. Klimaszewnica (w 2014 roku ocena „3") obowiązywały ograniczenia w tonażu pojazdów (do 15 t). Zostały one zatwierdzone w projektach stałej organizacji ruchu, zgodnie z wymogami § 4−7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[28]. Na skrzyżowaniach dróg prowadzących do tych mostów ustawiono znaki informujące o ograniczeniach wprowadzonych na mostach.

(dowód: akta kontroli str. 305−329, 584−585, 592, 646−649)

Nie podejmowano natomiast innych działań mających na celu zapobieganie niszczeniu dróg (obiektów mostowych) nieprzystosowanych do przenoszenia ruchu ciężkich pojazdów samochodowych:

1. Nie wprowadzono ograniczeń zmian w organizacji ruchu (ograniczeń dopuszczalnej masy lub nacisku osi pojazdów wjeżdżających na obiekt, ograniczeń dopuszczalnej prędkości pojazdu lub wprowadzenia zakazu ruchu niektórych pojazdów) na pięciu innych obiektach, które w 2013 roku lub w 2014 roku zostały ocenione na „2" (stan niedostateczny), tj. na mostach na drogach: nr 664 w m. Siółko, nr 659 w m. Pułazie Świerże, nr 670 w m. Klewianka, nr 674 w m. Sokółka, nr 668 w m. Karwowo i nr 677 w m. Śniadowo. Według wyjaśnienia Naczelnik Wydziału UDiM, ocenę „2" przypisuje się

[28] Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

obiektom wykazującym uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwe do naprawy. W przypadku wymienionych mostów, dokonujący ich oceny nie wnieśli zaleceń w kierunku wprowadzenia zmian w organizacji ruchu. W przypadku dwóch z tych mostów planowane są przebudowy, kolejny otrzymał niską ocenę głównie ze względu na stan izolacji. Pozostałe obiekty będą monitorowane i w przypadku pojawienia się zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu, zostaną wprowadzone stosowne ograniczenia. (dowód: akta kontroli str. 587−588, 592)

2. Nie korzystano z uprawnienia wynikającego z art. 129 d ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym, polegającego na wykonywaniu (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 oraz powodujących uszkadzanie lub niszczenie drogi. Naczelnik Wydziału UDiM wyjaśniła, iż przedstawiciele PZDW nie uczestniczą w takich kontrolach z powodów kadrowych i braku możliwości oddelegowania pracowników do takich zadań (poszczególni pracownicy mają już przypisany dość duży zakres obowiązków). W przypadku stwierdzenia – podczas objazdów dróg – obecności przeciążonych pojazdów (zwłaszcza w rejonach kopalni kruszyw) PZDW informuje o tym fakcie odpowiednie jednostki. Jako przykład wskazała pismo do Komendy Powiatowej Policji w Augustowie (z sierpnia 2013 roku) „z prośbą o interwencję w celu eliminacji pojazdów ciężarowych popełniających wykroczenia niestosowania się do znaku drogowego B−18 „14 ton" na odcinku drogi wojewódzkiej nr 664 Augustów − Lipsk" (na odcinku tym znajdowały się trzy mosty i wiadukt). Z odpowiedzi Policji (z czerwca 2014 roku) wynikało, że w związku ze stwierdzeniem takich przypadków sporządzono wnioski o ukaranie trzech osób. (dowód: akta kontroli str. 263, 584−585, 587−590)

4.3. Wpływ stanu technicznego obiektów mostowych na warunki eksploatacji dróg

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki ograniczenia możliwości pełnego korzystania z dróg wojewódzkich, w związku ze złym stanem technicznym obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach tych dróg. Łącznie 13 (8,6% ogółu) obiektów mostowych nie posiadało wymaganych parametrów, przy czym:

- wprowadzone na dwóch z nich (w m. Przytuły i Klimaszewnica) ograniczenia (do 15 t) nie skutkowały ograniczeniem w korzystaniu z dróg (w ciągach, których zlokalizowano te obiekty) ze względu na nośność dróg (80 kN),
- most na drodze nr 671 w m. Tykocin był obiektem zabytkowym o szerokości 5,5 m (przy szerokości drogi 6−7 m), z ograniczeniem ze względu na skrajnię pionową (3,70 / 3,90 m) − na całej długości tej drogi – ze względu na zły stan jej nawierzchni – wprowadzono ograniczenie w tonażu pojazdów (do 10 t),
- w przypadku kolejnych 10 obiektów zarówno one, jak i drogi (klasy Z bądź G) nie posiadały wymaganych parametrów (szerokość od 5 m do 5,2 m), a szerokość mostu nie była mniejsza niż drogi. (dowód: akta kontroli str. 586)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PZDW w zakresie utrzymania w należytym stanie technicznym obiektów mostowych i przepustów.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli[29], wnosi o:

1. Ujęcie w ewidencji środków trwałych wartości wszystkich obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach zarządzanych dróg wojewódzkich.
2. Wyeliminowanie przypadków nieaktualności, niezgodności lub braku danych w ewidencji

[29] Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK".

obiektów mostowych.

3. Wykazywanie w książkach i wykazach obiektów mostowych ocen całego obiektu, stosownie do objaśnień zawartych w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych.
4. Podjęcie stosownych działań zapobiegających pogarszaniu się stanu technicznego pięciu obiektów wymienionych w pkt 4.1 wystąpienia pokontrolnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Białystok, dnia 19 czerwca 2015 r.

Kontroler Stanisław Żukowski główny specjalista kontroli państwowej	DYREKTOR DELEGATURY Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku z up. WICEDYREKTOR Robert Skwarko
..... *podpis*	..... *podpis*