



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.411.001.09.2016
K/16/001/KIN

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/16/001/KIN – Realizacja wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK po kontroli „Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	Maria Rainczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/29/2016 z dnia 9 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, ul. Elewatorska 6, 15-620 Białystok (dalej także: PZDW).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Władysław Sulima, Dyrektor Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Białymstoku. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ sposób realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w wyniku kontroli nr P/15/033 – Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową w objętym kontrolą okresie od 20 czerwca 2015 r. do 12 września 2016 r. (tj. po zakończeniu kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Białymstoku).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawę dokonania pozytywnej oceny stanowią ustalenia kontroli dotyczące w szczególności zrealizowania dwóch, spośród czterech, wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 czerwca 2015 r. Pozostałe dwa wnioski znajdują się w trakcie realizacji.

Analiza ewidencji 21 obiektów, w tym dwóch wiaduktów, wykazała, że realizacja wniosku pokontrolnego dotyczącego wyeliminowania nieaktualności, niezgodności lub braku danych w ewidencji obiektów mostowych została zakończona. Ponadto, w wykazie obiektów mostowych zapisywano ocenę całego obiektu, tj. „ocenę stanu technicznego obiektu w skali od 0 do 5” – według objaśnień dotyczących wypełniania kolumny 31, zawartych w załączniku nr 6 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 tunelom².

Dyrektor PZDW podjął działania zapobiegające pogarszaniu się stanu technicznego trzech, spośród pięciu obiektów mostowych. W ewidencji środków trwałych ujęto wartość 42, spośród 154 obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich.

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

² Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Według stanu na dzień 7 września 2016 r. PZDW administrował siecią drogową złożoną z 31 ciągów komunikacyjnych o łącznej długości 1 209,8 km, w tym dróg miejskich o łącznej długości 130,6 km. W ciągu tych dróg znajdowały się 154 obiekty mostowe (w tym 149 mostów, trzy wiadukty i dwie kładki dla pieszych) o łącznej długości ponad 3 km oraz 1094 przepusty (w tym 243 o prześwicie równym lub większym niż 150 cm) pod koroną drogi.

(dowód: akta kontroli str. 173-174, 329-335)

1. Wnioski pokontrolne zrealizowane.

1.1. Wniosek o wyeliminowanie przypadków nieaktualności, niezgodności lub braku danych w ewidencji obiektów mostowych.

Opis stanu faktycznego

Analiza kompletności i aktualności danych ewidencyjnych 21 obiektów inżynierskich (19 mostów i dwóch wiaduktów) wykazała, że ewidencja zawierała dane wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych.

W odniesieniu do pięciu mostów (znajdujących się w ciągu DW nr 648 w m. Przytuły, DW nr 668 w m. Klimaszewnica, DW nr 648 w m. Poryte, DW nr 648 w m. Morgowniki, DW nr 674 w m. Sokółka) oraz jednego wiaduktu (DW nr 664 w m. Sajenek) usunięto rozbieżności danych na mapie techniczno-eksploatacyjnej z danymi zawartymi w wykazach obiektów mostowych dotyczące długości obiektu mostowego lub szerokości jezdni.

(dowód: akta kontroli, str. 5, 7-71, 328)

W 16 spośród 21 książek obiektów mostowych uzupełniono pozycje dotyczące danych o dokumentacji projektowej (wiersze 40-47, m.in. dane o: autorze projektu, jego uprawnieniach, przedmiocie opracowania, dacie zlecenia i odbioru opracowania, pozwoleniu na budowę, pozwoleniu na użytkowanie, miejscu przechowywania operatu kolaudacyjnego), stosownie do objaśnień dotyczących wypełniania książki obiektu mostowego, zawartych w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych. W przypadku braku informacji o dokumentacji wpisano „brak danych”.

(dowód: akta kontroli, str. 5, 7-8, 22, 28, 34, 41, 52, 63, 65-66, 72-137, 328)

Ponadto, w książkach uzupełniono częściowe informacje (dane) czterech obiektów (DW nr 664 w m. Augustów, 22+0,30 km) oraz trzech obiektów podlegających przebudowie (DW nr 645 w m. Nowogród; DW nr 678 w m. Bokiny, DW nr 676 w m. Sokółka).

(dowód: akta kontroli str. 5, 65-66, 138-161)

W książkach i wykazach obiektów mostowych skorygowano nieścisłości polegające na:

- zamieszczeniu rozbieżnych danych o aktualnej nośności użytkowej czterech mostów; wg skorygowanych wpisów, aktualna nośność w poszczególnych miejscowościach wynosi: Filipów (DW nr 652) – 300 kN, Augustów (DW nr 664) – 300 kN, Koce Piskuly (DW nr 681) – 400 kN, Augustów [21+186 km] DW nr 664 – 300 kN;
- odnotowaniu wprowadzenia na dwóch mostach w miejscowościach: Przytuły (DW nr 648), Klimaszewnica (DW nr 668) ograniczeń w tonażu pojazdów do 15 t.

(dowód: akta kontroli, str. 5, 16, 22, 28, 57, 65-71, 94, 100, 130, 142, 162-166)

Ustalone nieprawidłowości

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

1.2. Wniosek o wykazywanie w książkach i wykazach obiektów mostowych ocen całego obiektu, stosownie do objaśnień zawartych w załączniku nr 4 i załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych.

Opis stanu faktycznego

W przypadku czterech obiektów mostowych zarządzanych przez PZDW (DW 648 w km 47+268 w m. Przytuły, DW 677 w km 17+986 w m. Śniadowo, DW 652 w km 15+368 w m. Filipów, DW 664 w km 22+030 w m. Augustów) w książkach wpisano ocenę całego obiektu (kolumna 8), stosownie do objaśnień dotyczących wypełniania książki obiektu mostowego (załącznik nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych³). Oceny zostały wprowadzone do książek obiektów mostowych na podstawie protokołów kontroli okresowych przeprowadzonych w 2015 r.

W odniesieniu do trzech spośród ww. obiektów (w m. Śniadowo, Filipów i Augustów) w wykazach obiektów mostowych (kolumna 31), jako ocenę całego obiektu wpisywano średnią ocenę stanu technicznego w skali od 0 do 5 (z protokołów kontroli okresowych przeprowadzonych w 2015 r.). W trakcie czynności kontrolnych dokonano poprawki, wpisując w kolumnie 31 ocenę stanu technicznego w skali od 0 do 5 – stosownie do objaśnień dotyczących wypełniania tej kolumny „podaje się dane zgodne z odpowiednimi objaśnieniami do części III – Wykaz protokołów okresowych kontroli stanu technicznego obiektu – przeglądów podstawowych i protokołów okresowych kontroli stanu technicznego, przydatności do użytkowania i estetyki obiektu oraz jego otoczenia – przeglądów rozszerzonych” (załączniki nr 4 i nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych).

(dowód: akta kontroli, str. 5, 13-16, 54-58, 65-66, 167-184)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wnioski pokontrolne w trakcie realizacji

2.1. Wniosek o ujęcie w ewidencji środków trwałych wartości wszystkich obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach zarządzanych dróg wojewódzkich.

Opis stanu faktycznego

W ewidencji środków trwałych PZDW ujęto 43 obiekty mostowe (spośród 154 ogółem), których łączna wartość początkowa (pierwotna) wynosiła 16 107,8 tys. zł i wartość netto po umorzeniu 15 313,6 tys. zł. Od dnia zakończenia kontroli pn. „Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową” (tj. 19 czerwca 2015 r.) do ewidencji środków trwałych przyjęto 11 obiektów mostowych o wartości początkowej 16 107,8 tys. zł i wartości netto po umorzeniu 15 313,7 tys. zł. W związku z podjęciem uchwały Nr XXIII/207/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie *pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej Nr 61 na terenie powiatu grajewskiego i augustowskiego* przekazano i wyksięgowano z ewidencji księgowej jeden obiekt mostowy o wartości początkowej 1 014,6 tys. zł. W dniu 19 sierpnia 2016 r. w ewidencji środków trwałych ujętych było 42 spośród 154 obiektów mostowych o łącznej wartości początkowej 105 515,1 tys. zł i wartości netto po umorzeniu 88 201,1 tys. zł

(dowód: akta kontroli, str. 269-327)

³ Tj. najniższą z ocen z: a) średniej arytmetycznej oceny wszystkich elementów ocenianych w czasie przeglądu podstawowego, b) oceny konstrukcji pomostu, c) oceny konstrukcji dźwigarów głównych/średniej arytmetycznej oceny przyczółków i filarów, tzn. połowa sumy najniższej oceny przyczółków i najniższej oceny filarów (w przypadku obiektu jednoprzęsłowego będzie to najniższa ocena przyczółków).

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

Według stanu na dzień 19 sierpnia 2016 r. w ewidencji środków trwałych PZDW nie ujęto 112 spośród 154 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 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴.

Dyrektor PZDW wyjaśnił, że przyjęte do ewidencji środków trwałych obiekty mostowe zostały przebudowane w ramach prowadzonych przez jednostkę zadań inwestycyjnych w latach 2001-2015. Liczba zaewidencjonowanych środków trwałych będzie wzrastała w związku z zaplanowaną na najbliższy okres realizacją kolejnych dużych inwestycji – przebudowy dróg oraz obiektów inżynierskich. Brak ujęcia w ewidencji środków trwałych wszystkich obiektów był spowodowany tym, że PZDW w Białymstoku powstał w 1999 r. na podstawie Uchwały Nr VI/18/99 Sejmiku Województwa Podlaskiego w wyniku reformy administracyjnej wprowadzonej art. 55 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁵ oraz w związku ze zmianą ustawy o drogach publicznych – art. 52 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁶. Bilans otwarcia nowej jednostki składał się z bilansów cząstkowych przekazanych przez jednostki, na bazie których powstał Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku. Były to bilanse:

1. Wojewódzkiej Dyrekcji Dróg Miejskich w Białymstoku;
2. Wojewódzkiej Dyrekcji Dróg Miejskich w Łomży;
3. Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Białymstoku.

W powyższych bilansach i w ewidencji środków trwałych jednostek nie było wartości dróg ani obiektów inżynierskich. Brak było także klasyfikacji wydatków poniesionych na modernizację i przebudowę dróg i obiektów inżynierskich. Nakłady na ten cel PZDW kwalifikował do wydatków inwestycyjnych w paragrafie 605 i ujmował na koncie 080, a po zakończeniu inwestycji przejmował na środki trwałe na konto 011. Stąd też w ewidencji środków trwałych widnieje liczba 42 obiektów mostowych. Pozostałe 112 obiekty mostowe podlegają ewidencji technicznej. Określenie wartości początkowej niewprowadzonych obiektów i ich dotychczasowego umorzenia, z uwagi na brak metod uwzględniających specyfikę dróg samorządowych, zakres dostępnych danych ewidencyjnych oraz spełniających wymogi prawne - w ramach jednostki nie było możliwe i wymaga zlecenia rzeczoznawcom z tego zakresu.

Dyrektor PZDW poinformował, że wycena obiektów mostowych przez rzeczoznawców wymaga natomiast poniesienia jednorazowo dużych wydatków finansowych. Zarząd dróg będzie dążył do ujęcia w ewidencji środków trwałych coraz większej liczby obiektów, sukcesywnie poprzez już przyjęte i przyjmowane do ewidencji w następnych latach obiekty modernizowane i przebudowywane w ramach wyznaczonych zadań inwestycyjnych, co w konsekwencji doprowadzi do pełnej realizacji wniosku.

(dowód: akta kontroli, str. 269-327)

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047.

⁵ Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 106, poz. 668, ze zm.

2.2. Wniosek o podjęcie stosownych działań zapobiegających pogarszaniu się stanu technicznego pięciu obiektów inżynierskich.

Opis stanu faktycznego

Dyrektor PZDW poinformował, że podjął następujące działania zapobiegające pogarszaniu się stanu technicznego trzech, spośród pięciu obiektów mostowych:

1. DW nr 681 Roszki Wodźki - Łapy - Poświętne - Brańsk - Ciechanowiec w m. Łapy. W 2015 r. w ramach robót zleconych zgodnie z umową z dnia 10 sierpnia 2015 r. zawartą pomiędzy PZDW, a firmą „Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe MAKSBUD” Sp. z o.o. z siedzibą w Bielsku Podlaskim, została wykonana naprawa nawierzchni na wiadukcie przez frezowanie nawierzchni i ułożenie warstwy ścieralnej gr. 5 cm; dodatkowo wyregulowano kratki ściekowe.

W 2016 roku PZDW wyeliminował głównie uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego w zakresie spadających na torowisko elementów betonowych z belki podporęczowej. Wykonano m.in. zabezpieczenie antykorozyjne powierzchni betonowych przez piaskowanie, szpachlowanie i malowanie, zabezpieczenie odkrytych prętów zbrojeniowych przez piaskowanie i malowanie, naprawę wkładek gumowych oraz wymianę rynien dylatacji na końcach wiaduktu. Dodatkowo zabezpieczono antykorozyjnie 18 łożysk i dwa łożyska wyregulowano.

Ww. roboty naprawcze zostały wykonane w ramach umowy z dnia 27 czerwca 2016 r. zawartej pomiędzy PZDW a firmą „Hydrobud Kielczyk Sp. Jawna” z Białegostoku. Powyższe naprawy wpłynęły na uszczelnienie przecieków i zahamowanie degradacji betonowej konstrukcji ustroju niosącego oraz elementów podpór obiektu mostowego. Po wyeliminowaniu zagrożenia bezpieczeństwa ruchu publicznego (spadające na torowisko elementy betonowe) PZDW w 2016 r. planuje zlecić wykonanie ekspertyzy obejmującą identyfikację uszkodzeń wraz z badaniami korozyjnymi, a w 2017 r. planuje zlecić wykonanie pozostałych robót naprawczych stosownie do zaleceń ekspertyzy.

(dowód: akta kontroli, str. 185-188, 266-267)

2. DW nr 677 w m. Śniadowo. W ramach umowy z dnia 16 maja 2014 r., zawartej pomiędzy PZDW a firmą Biuro Projektów „Arteria” Cezary Kamieński, Kazimierz Popławski s.c. z siedzibą w Białymstoku została zrealizowana dokumentacja projektowa pt. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 677 wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi i niezbędną infrastrukturą techniczną na odcinku Łomża – Śniadowo z obejściem m. Konarzyce” - częścią składową ww. dokumentacji jest projekt budowlany i wykonawczy mostu w m. Śniadowo w ciągu drogi wojewódzkiej nr 677. Dokumentacja projektowa zawiera decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 7 grudnia 2015 r. wydaną przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku. Od przedmiotowej decyzji zostało złożone odwołanie do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i PZDW oczekuje na rozstrzygnięcie sprawy. Po zakończeniu procesu odwoławczego możliwe będzie wystąpienie przez PZDW do Wojewody Podlaskiego z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

(dowód: akta kontroli, str. 186, 212-229, 267)

3. DW nr 659 Topczewo - Hodyszewo - Nowe Piekuty - Dąbrówka Kościelna w m. Pułazie Świerże. Działania zapobiegające pogarszaniu się stanu technicznego polegały na wykonaniu frezowania nawierzchni bitumicznej średniej grubości 5, skuciu warstwy nadbetonu do warstwy nośnej wraz z oczyszczeniem, położeniem mostka szczepnego i wykonaniu warstwy spadkowej z zaprawy PCC, położeniu żywicy epoksydowej z posypką, zgrzaniu papy termozgrzewalnej na zakład, wyrównaniu podbudowy mieszanką mineralno-asfaltową, wykonaniu warstwy ścieralnej

z mieszanki asfaltowej grysowo-żwirowej, wykonaniu dylatacji i zalaniu szczelin asfaltową masą zalewową. Powyższe prace spowodowały wyeliminowanie kolein i deformacji nawierzchni, a także zabezpieczenie przed powstawaniem zacieków, korozji betonów i zbrojenia. Ww. roboty zostały wykonane na podstawie umów: z dnia 7 czerwca i 14 lipca 2016 r., zawartych pomiędzy PZDW a Przedsiębiorstwem Robót Drogowo - Mostowych „Trakt” Sp. z o.o. Roboty z zakresu frezowania, wyrównania i ułożenia warstwy ścieralnej zawarte są w zakresie umowy na „Remont nawierzchni drogi wojewódzkiej Nr 659 Topczewo - Hodyszewo - Nowe Piekuty - Dąbrówka Kościelna w km od 20+500 do km 21+510”.

W dniu 24 sierpnia 2016 r. została zlecona naprawa barier drogowych na przedmiotowym obiekcie polegająca na demontażu i ustawieniu nowej balustrady mostowej wraz z uzupełnieniem ubytków betonu w belce podporęczowej i ustawieniu na dojazdach do obiektu barier ochronnych. Roboty te zostaną wykonane na podstawie zawartej umowy z dnia 25 lutego 2016 r. z firmą „Budrex-Kobi” Sp. z o.o. Ze względu na ograniczone środki finansowe pozostałe prace naprawcze są planowane na 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 186, 230-265, 267-268)

Dyrektor PZDW wyjaśnił, że z powodu ograniczonych środków finansowych, dla odcinków DW nr 668 Piątница Poduchowa - Przytuły - Osowiec w m. Karwowo i DW nr 648 Miastkowo - Nowogród - Stawiski - Przytuły w m. Poryte, PZDW zaplanował działania zapobiegające pogarszaniu się stanu technicznego na 2017 r.

Ponadto Dyrektor poinformował, że środki finansowe przeznaczone na utrzymanie dróg i obiektów inżynierskich były zbyt małe w stosunku do potrzeb. PZDW w jednym roku nie był w stanie zrealizować wszystkich zadań i zaleceń jakie należałoby wykonać w celu poprawy stanu technicznego obiektów mostowych.

(dowód: akta kontroli, str. 185-187, 266-268)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez kontrolowaną jednostkę wniosków pokontrolnych będących w trakcie realizacji.

IV. Wnioski

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 Kontroli⁷, wnosi o podejmowanie dalszych działań w zakresie ujmowania w ewidencji środków trwałych wartości obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach zarządzanych przez PZDW dróg wojewódzkich.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 i z 2016 r. poz. 677, dalej: ustawa o NIK.

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 10 października 2016 r.

Kontroler
/ - / Maria Rainczuk
specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
Dyrektor
/ - / Tomasz Emiljan