



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.04.2020

Karol Niewiadomski
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych w Łęczycy
ul. Mickiewicza 12
99-100 Łęczycza

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/072 - Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych
w województwie łódzkim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Łęczycy, ul. Mickiewicza 12, 99-100 Łęczycza
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karol Niewiadomski, Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Łęczycy, od 2 czerwca 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Paweł Wołoszyn, Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Łęczycy, od 1 czerwca 2013 r. do 29 maja 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prowadzenie ewidencji obiektów mostowych i przepustów oraz sporządzanie informacji ich dotyczących.2. Identyfikowanie stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów drogowych przez zarządców dróg.3. Działania na rzecz zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektów mostowych i przepustów drogowych oraz płynności ruchu drogowego.4. Planowanie i wykorzystanie środków finansowych na remonty, przebudowę i bieżące utrzymanie obiektów mostowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2020 (do dnia zakończenia kontroli, tj. 19 października 2020 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Łodzi
KontrolerKontroler	Izabela Sawicka, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/131/2020 z 28 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Zarządu Dróg Powiatowych w Łęczycy³ w latach 2019-2020 w zakresie utrzymania obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg powiatowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W badanym okresie ZDP nie posiadał aktualnej ewidencji obiektów mostowych. Nieaktualizowanie wykazu obiektów mostowych do stanu bieżącego stanowiło naruszenie § 16 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 tunelom⁴. Książki obiektów mostowych prowadzone były w sposób nierzetelny. We wszystkich (20) książkach wybranych do próby brak było większości danych technicznych obiektu. Dane dotyczące kontroli i przeglądów uzupełniane były jedynie do 2013 – 2014 r. Informacje o przeglądach przeprowadzanych po tym okresie nie zostały ujęte w książkach mostowych.

Były Dyrektor ZDP w 2019 r. nie zlecił wykonania rocznej kontroli obiektów mostowych, a ponadto nie zlecał kontroli okresowych przepustów drogowych o świetle przekroju równym lub wyższym niż 150 cm, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, a także art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶.

W badanym okresie Zarząd sporadycznie tylko wykonywał zalecenia wynikające z okresowych kontroli, ograniczając się głównie do usuwania pojawiających się awarii - napraw barier mostowych, wynikających z bieżącego utrzymania, więc ich stan techniczny nie ulegał zasadniczej poprawie. ZDP nie wprowadził także zmian w organizacji ruchu, pomimo że wszystkie zarządzane obiekty miały niższą nośność od parametrów dróg, w ciągu których były usytuowane mostowe oraz pomimo zaleceń w tym zakresie w ramach kontroli okresowych tych obiektów.

W Zarządzie nie nadano przepustom, o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm, numerów ewidencyjnych, zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji.

ZDP nierzetelnie sprawował nadzór nad identyfikowaniem stanu technicznego obiektów mostowych. Pomimo upływu blisko dwóch miesięcy od otrzymania wyników przeglądów przeprowadzonych przez firmę zewnętrzną, nie zweryfikował ich, a oględziny przeprowadzone w toku kontroli NIK wykazały, iż przeglądy te zostały wykonane niewłaściwie i opisany w nich stan techniczny mostów odbiegał od stanu rzeczywistego.

Ponadto w ZDP nie opracowano planu rozwoju sieci drogowej, zgodnie z dyspozycją w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

Nieprawidłowo prowadzone były księgi rachunkowe Zarządu, gdyż nie ujęto w nich obiektów mostowych i przepustów.

Zarząd nie udostępniał w latach 2019–2020 zarządcy dróg wojewódzkich map techniczno-eksploatacyjnych dróg powiatowych.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: „Zarząd” lub „ZDP”.

⁴ Dz. U. Nr 67 poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji”.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, dalej: „ustawa Prawo budowlane”.

⁶ Dz. U. z 2020 r., poz. 470, dalej: „ustawa o drogach publicznych”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prowadzenie ewidencji obiektów mostowych i przepustów oraz sporządzanie informacji ich dotyczących

Opis stanu faktycznego

1. Prowadzony przez ZDP wykaz drogowych obiektów inżynierskich obejmował 36 obiektów (33 mosty i 3 wiadukty) oraz 306 przepustów (w tym 39 przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm). W wykazie tym wskazane zostały dane techniczne, numer i kilometraż drogi, w ciągu której został wbudowany dany obiekt oraz miejscowość. Poza ww. wykazem wszystkich obiektów, w ZDP prowadzono oddzielny wykaz dla 36 obiektów mostowych.

(akta kontroli str. 53-63, 106)

Analiza dokumentacji 20 mostów wybranych do próby⁸ wykazała, iż parametry wszystkich obiektów określone w wykazie mostów nie były zgodne z parametrami zamieszczonymi na aktualnych mapach techniczno-eksploatacyjnych. Nieprawidłowość ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 268-271)

Wszystkie mosty wybrane do próby posiadały założone w dniu 31 października 2005 r. książki obiektu mostowego. W każdej z 20 zbadanych książek wskazano: Jednolity Numer Inwentarzowy obiektu (JNI), nr drogi, miejscowość, rodzaj i nazwę przeszkody, na której dany obiekt się znajduje, datę założenia książki, dane dotyczące kategorii drogi oraz kilometrażu na jakim znajduje się dany obiekt oraz długości, szerokości obiektu i ilość przęseł. Brak było natomiast pozostałych danych. W jednej z książek⁹ nie podano nośności obiektu. We wszystkich badanych książkach brak było danych o terminach realizacji zalecanych podczas kontroli okresowych prac naprawczych, a dane dotyczące kontroli i przeglądów uzupełniane były jedynie do 2013 – 2014 r.

Ponadto dla jednego z mostów¹⁰ wybudowanego w 2014 r., po rozebraniu starego mostu, nie założono jednak nowej książki obiektu mostowego. Nieprawidłowości te zostały szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 141)

2. Wszystkie zarządzane przez ZDP mosty posiadały jednolite numery inwentarzowe („JNI”) nadane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Natomiast 39 przepustom (o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm) nie zostały nadane przez zarządcę dróg wymagane numery ewidencyjne. Nieprawidłowość ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 57-63, 265-267)

3.14. ZDP terminowo przekazał GDDKiA informacje o sieci zarządzanych dróg publicznych za 2019 r. wymagane § 2 pkt 1 i ust. 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

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Mosty na drogach: 2514E km 12+139; 2528E km 0+799; 2528E km 5+631; 2529E km 0+528; 2515E km 12+596; 2515E km 13+272; 2512E km 1+041; 2505E km 13+103; 2172E km 15+232; 2543E km 1+235; 2544E km 1+917; 2533E km 3+536; 2543E km 0+709; 2527E km 4+840; 2527E km 6+800; 2538E km 1+400; 2522E km 0+925; 2522E km 3+182; 2523E km 3+588; 5109E km 5+757.

⁹ Most na drodze 2527E 6+800.

¹⁰ Most na drodze 2515E 4+131.

mostowych, tunelach oraz promach¹¹. Zawarte w informacjach dane były zgodne z danymi źródłowymi.

W 2019 r. w granicach administracyjnych miast znajdował się jeden obiekt mostowy o długości 35,65 m o konstrukcji stalowej i średniej ważonej stanu technicznego 4. Poza granicami administracyjnymi miast znajdowało się 35 obiektów mostowych o łącznej długości 423,75 m. Dla 23 obiektów o konstrukcji stalowej, dziewięciu obiektów o konstrukcji z betonu zbrojonego oraz dwóch kamiennie-ceglanych średnia ważona stanu technicznego wynosiła 3. Jeden obiekt o konstrukcji z betonu sprężonego posiadał średnią ważoną równą 3,5. Ogółem dla obiektów mostowych zlokalizowanych poza granicami miast średnia ważona wyniosła 3,10.

(dowód: akta kontroli str. 64-72)

ZDP nie udostępniał natomiast zarządcy dróg wojewódzkich map techniczno-eksploatacyjnych, do czego zobowiązywał § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji. Nieprawidłowość ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. odp. 431)

5. W ewidencji księgowej ZDW (konto 011) nie wyszczególniono żadnego z 36 obiektów mostowych i 39 przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm.

W ewidencji środków trwałych ZDP nie wykazano przepustów oraz, co do zasady, nie wykazywano obiektów mostowych, wraz z podaniem ich wartości początkowej, kwoty umorzenia i aktualnej wartości (po umorzeniu). Nieprawidłowość ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ewidencji tej pod poz. 122 wskazano jeden obiekt, tj. most na kanale Rogulickim w ciągu drogi 2512E, przy czym wartość początkowa mostu wynosiła 19.616 zł. W pozostałych przypadkach, z treści wpisów wskazujących na dany obiekt mostowy wynikało, że dotyczą zadań inwestycyjnych lub remontowych, nie w każdym przypadku związanych z samym mostem. I tak:

1. w poz. 82-95 ewidencji wskazano: *przebudowę mostu w Czarnopolu wraz z dojazdami*, przy czym wszystkie z tych pozycji dotyczyły przebudowy dojazdów do mostu i chodników,
2. poz. 100-120 – *przebudowa mostu przez kanał Sierpów*, przy czym każda z pozycji również dotyczyła przebudowy dojazdów do mostu i chodników,
3. w poz. 126 – *przebudowa wiaduktu w ciągu drogi powiatowej 2521E w m. Topola Królewska wraz z dojazdami*,
4. poz. 133 – *rozbiórka zniszczonego mostu drewnianego i budowa nowego na rzece Strudze w m. Śladków*,
5. poz. 135 – *budowa wiaduktu w ciągu drogi nr 2506E w m. Topola Królewska wraz z dojazdami*,
6. poz. 143 – *przebudowa mostu na kanale Rogulickim w ciągu drogi powiatowej 2512E w m. Orszewice*,
7. poz. 156 – *przebudowa obiektu mostowego zlokalizowanego w ciągu drogi powiatowej 2515E w m. Pokrzywnica wraz z dojazdami*,
8. poz. 142, 148 i 169 dot. dokumentacji projektowych związanych z zadaniami dot. obiektów mostowych.

Dla wszystkich wymienionych wyżej obiektów stosowano właściwą stawkę amortyzacyjną.

Jak wyjaśnił były Dyrektor ZDP, ww. mosty zostały przebudowane przed objęciem przez niego stanowiska dyrektora ZDP. Powyższe zadania dotyczyły

¹¹ Dz. U. Nr 67 poz. 583, dalej: „rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji”.

prawdopodobnie przebudowy mostów wraz z dojazdami, dlatego też dojazdy tworzyły dodatkowe pozycje i wg Głównej Księgowej stanowiły jedno zadanie.

W związku z tym, *mimo iż droga nie była związana z przebudowanym mostem, stanowiła nierozzerwalną całość zadania. To stanowiło o konieczności wpisu wszystkich robót jakie były wykonane w zakresie danego zadania.*

(akta kontroli str. 310-343, 432)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie ZDP nie posiadał aktualnego wykazu obiektów mostowych, co stanowiło naruszenie § 16 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji, zgodnie z którym aktualizacji ewidencji obiektów mostowych, tuneli, promów i przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm, dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. Wpisane w rejestrze parametry (szerokość jezdni, nośność) wszystkich 20 obiektów poddanych próbie¹², różniły się od podanych na aktualnej mapie techniczno-eksploatacyjnej. Osobą odpowiedzialną za stwierdzoną nieprawidłowość był poprzedni Dyrektor ZDP, który wyjaśnił, iż pod koniec 2018 r. odszedł z pracy specjalista ds. dróg i mostów, a na początku 2019 r. pracownik, do którego obowiązków należało między innymi bieżące prowadzenie dokumentacji. Powodem niezaktualizowania ewidencji obiektów mostowych w stosunku do aktualnej mapy techniczno- eksploatacyjnej były więc braki kadrowe. Obecny Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż: *ewidencja obiektów mostowych nie została jeszcze zaktualizowana, gdyż w okresie od 1 czerwca 2020 r. gdy zostałem Dyrektorem ZDP w Łęczycy wszelkimi siłami próbujemy nadrobić opóźnienia powstałe wiosną z powodu COVID -19 oraz inne zaległości z poprzednich lat, lecz niestety ze względu na niewielką kadrę pracowników nie jesteśmy w stanie dokonać wszystkiego w stosownym czasie. W miarę posiadanych środków i możliwości kadrowych jak i sprzętowych, wszelkie opóźnienia oraz zaległości będą stopniowo usuwane.*

(akta kontroli str. 180, 255-256, 268-274)

2. W ZDP nierzetelnie prowadzone były książki obiektów mostowych:
 - we wszystkich 20 książkach wybranych do próby brak było danych technicznych obiektu dotyczących: dokumentacji projektowej, numeru normy obciążeń i jej klasy, numeru wojskowej klasy obciążeń według standardów NATO, szczegółowych danych dotyczących przęseł oraz ich poszerzeń i podpór; schodów; pochylenia; łożysk i połączeń przegubowych; urządzeń dylatacyjnych; szerokości jezdni i chodnika oraz urządzeń obcych. W książkach mostów nie wprowadzono również szczegółowych informacji na temat ewentualnych remontów i przebudów obiektów oraz danych o terminach realizacji okresowych prac naprawczych zalecanych podczas kontroli. Dane dotyczące kontroli i przeglądów uzupełniane były jedynie do 2013 – 2014 r. Późniejsze przeglądy nie zostały ujęte w dokumentacji. Ponadto w jednej z książek¹³ nie podano nośności obiektu;
 - w przypadku wybudowania nowego mostu w 2014 r. były Dyrektor ZDP nie założył nowej książki obiektu, pozostawiając jako aktualną książkę mostu, który został wcześniej w tym miejscu wyburzony, co było niezgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji, który stanowi, że:

¹² Patrz przypis 8.

¹³ Most na drodze 2527E 6+800.

dokumenty ewidencyjne, z zastrzeżeniem ust. 3, prowadzi się do czasu rozbiórki, w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane.

Jak wyjaśnił były Dyrektor ZDP, pod koniec 2018 r. odszedł najbardziej doświadczony pracownik działu technicznego - specjalista do spraw dróg i mostów. Wtedy zaczęto przyuczać kolejną osobę do prac związanych z projektami organizacji ruchu oraz uzupełnianiem ksiąg obiektów mostowych i dróg. Wzór do wypełnienia ksiąg obiektów był opracowany w wersji elektronicznej. Docelowo w ZDP przewidywano zakup stosownego oprogramowania. Jak twierdzi Dyrektor, pracownik nie uzupełniał na bieżąco dokumentacji i nie zgłaszał problemów z tym związanych.

(akta kontroli str. 183-252, 253-256, 272-274)

3. Przepustom o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm, znajdującym się w ciągu dróg powiatu łęczyckiego, nie nadano numerów ewidencyjnych. Stanowiło to naruszenie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji, zgodnie z którym zarządca drogi ustala numer ewidencyjny dla przepustów. Zadaniem byłego Dyrektora ZDP przyczyną powyższego zaniechania były, tak samo jak w innych przypadkach, braki kadrowe i brak specjalisty ds. dróg i mostów, który po weryfikacji ewidencji przepustów na pewno wprowadziłby stosowną numerację.

(akta kontroli str. 57-63, 183-252)

4. W latach 2019 – 2020 były Dyrektor ZDP nie udostępniał zarządcy dróg wojewódzkich map techniczno- eksploatacyjnych, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji, zgodnie z którym mapy techniczno-eksploatacyjne udostępniane są przez zarządcę dróg powiatowych corocznie, w trzech egzemplarzach, zarządcy dróg wojewódzkich, w terminie do 10 kwietnia każdego roku. Były Dyrektor ZDP wyjaśnił iż, powodem nieudostępnienia ww. map były braki kadrowe i ciągłe ich zmiany oraz brak wiedzy, że mapy te nie zostały przekazane przez pracownika ZDP.

(akta kontroli str. 183-252, 431)

5. W ewidencji księgowej ZDP (konto 011) nie wyszczególniono żadnego z 36 obiektów mostowych i 39 przepustów drogowych o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm. W ewidencji środków trwałych ZDP wykazano tylko jeden most oraz wartości zadań inwestycyjnych lub remontowych dotyczące bezpośrednio pięciu mostów. Niewykazywanie obiektów mostowych w ewidencji księgowej stanowiło naruszenie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴ zgodnie z którą wszystkie składniki majątkowe, w tym także obiekty mostowe i przepusty, należy ująć w księgach rachunkowych jednostki, a ich faktyczną wartość wykazać w sprawozdaniu finansowym. Były Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż *powodem braku w księgach rachunkowych obiektów mostowych było nieprzekazanie ich w 1999 r. przez Zarząd Dróg w Kutnie (w Łęczycy był wówczas obwód drogowy) do ZDP w Łęczycy. Wszystkie obiekty, które powstały w wyniku przebudowy po 1999 r. zostały wpisane do ksiąg rachunkowych wraz z wartością początkową i umorzeniami.* Starosta Łęczycki, wyjaśnił że nie wpisano do ksiąg rachunkowych obiektów o zerowej wartości w powodu przeoczenia.

(akta kontroli str. 258, 304-308, 310-342, 344, 432)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Zarządu Dróg Powiatowych w Łęczycy w zakresie prowadzenia ewidencji obiektów mostowych i przepustów oraz sporządzania informacji ich dotyczących. W ZDP nierzetelnie prowadzono

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.

książki obiektów mostowych. We wszystkich książkach wybranych do próby brak było większości danych technicznych obiektu. Nie nadano numerów ewidencyjnych przepustom o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm. W badanym okresie ZDP nie posiadał aktualnego wykazu obiektów mostowych i nie udostępnił zarządcy dróg wojewódzkich map techniczno-eksploatacyjnych. W ewidencji księgowej ZDP co do zasady nie wykazano obiektów mostowych i przepustów drogowych o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm.

OBSZAR

2. Identyfikowanie stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów drogowych przez zarządców dróg

Opis stanu faktycznego

1. W 2018 r. wymagane art. 62 ustawy Prawo budowlane kontrole okresowe roczne obiektów mostowych, a w 2020 r. kontrole okresowe pięcioletnie, przeprowadziły firmy zewnętrzne, których przedstawiciele legitymowali się wymaganymi uprawnieniami. W sporządzanych protokołach z kontroli, zgodnie z wytycznymi Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, ujmowano m.in. punktową ocenę stanu technicznego elementów obiektu i punktową ocenę średnią wszystkich elementów obiektu oraz ocenę całego obiektu; opis uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu publicznego i katastrofą budowlaną; zestawienie wnioskowanych zaleceń. W protokołach określano również decyzje kontrolujących dotyczące obiektu (np. o ograniczeniu nośności, konieczności wykonania napraw, remontów/przebudowy). Analiza dokumentacji 20 mostów wybranych do próby¹⁵ wykazała, iż w protokołach kontroli sporządzonych w 2018 i 2020 r. nie ujęto zapisów o wykonaniu lub braku realizacji zaleceń sformułowanych w toku wcześniejszych kontroli okresowych. W 2019 r. ZDP nie zlecił wykonania rocznej kontroli obiektów mostowych. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono także okresowych przeglądów przepustów, o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm znajdujących się w ciągu dróg powiatowych. Nieprawidłowości te zostały szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 137-140, 263-264, 268-274)

2. W wyniku przeprowadzonych w 2018 r. kontroli rocznych 36 obiektów, wydano następujące oceny: trzykrotnie „5” (stan odpowiedni), w dwóch przypadkach „4” (zadowolający), w 13 „3” (niepokojący) i w 18 „2” (niedostateczny). W żadnym przypadku nie stwierdzono stanu przedawaryjnego i awaryjnego.

W wyniku przeprowadzonych w 2020 r. kontroli pięcioletnich 36 obiektów, oceny przedstawiały się następująco: w trzech przypadkach „5” (stan odpowiedni), w czterech „4” (zadowolający), pięciu „3” (niepokojący), dziewięciu „2” (niedostateczny) oraz 15 „1” (przedawaryjny).

W przypadku pięciu mostów¹⁶, których stan określono jako przedawaryjny, w protokołach kontroli zawarto informacje o zagrożeniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zalecenia wydania decyzji o konieczności ich wyłączenia z ruchu.

(akta kontroli str. 263-264)

3. W toku oględzin pięciu mostów, przeprowadzonych w obecności powołanego przez NIK specjalisty ustalono, iż względem pięcioletniego przeglądu technicznego przeprowadzonego w czerwcu 2020 r. stan techniczny wszystkich poddanych oględzinom mostów jest lepszy, niż opisano to w protokołach przeglądów, pomimo

¹⁵ Patrz przypis 8.

¹⁶ Most na drodze nr 2514 E km 12+139, nr 2528 E km 05+631, nr 2529 E km 00+528, nr 2527 E km 04+840 oraz nr 2538 E km 01+400.

braku prac utrzymaniowych i remontowych na tych obiektach, a same protokoły zawierają następujące błędy:

- błędne i zaniżone oceny dla poszczególnych elementów mostu takich jak bariery ochronne, osłony, urządzenia dylatacyjne czy łożyska,
- błędne lub brakujące kody uszkodzeń dla poszczególnych elementów mostu,
- błędna ocena parametrów przydatności obiektu do użytkowania,
- we wnioskowanych zaleceniach wpisanie ograniczenia nośności do 1,5 Mg bez podania potrzeby wykonania i trybu wykonania,
- błędy z formalnego punktu widzenia w ocenach całego obiektu oraz brak wyszczególnienia uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu publicznego przy jednoczesnej ocenie 1 lub 0 dla pozycji balustrady, bariery ochronne, osłony.

W przypadku pięciu mostów (w tym dwóch poddanych oględzinom), których stan w ramach przeglądu 5-letniego oceniono jako przedawaryjny i w związku z tym w czterech przypadkach wnioskowano o ich zamknięcie dla ruchu, stwierdzono brak spójności danych i niezasadność wnioskowania o zamknięcie obiektów. Nieprawidłowość ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 348-430)

4. W badanym okresie, ZDP nie był kontrolowany przez inne organy w zakresie zarządzania obiektami mostowymi oraz w zakresie stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów.

(akta kontroli str. 105)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ZDP nie wykonano:

- rocznej kontroli obiektów mostowych w 2019 r.,
- do zakończenia kontroli - okresowych przeglądów (rocznych i pięcioletnich) 39 przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm,

znajdujących się w ciągu dróg powiatowych, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym drogowe obiekty inżynierskie, jako budowle, podlegają obowiązkowemu przeglądowi, a także art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym do zarządcy drogi należy przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Były Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż *powód nieprzeprowadzenia przeglądów wynikał tylko i wyłącznie ze zmian kadrowych. Budżet ZDP był minimalny na zakres zadań. To powodowało, że środki były kumulowane na koniec roku. Wszelkie większe zakupy, ale tym razem również przeglądy roczne, zaplanowałem pod koniec roku. Pracownik odpowiedzialny miał o tym wiedzę. W grudniu 2019 roku przypomniałem o przeglądach, ale było za późno na uruchomienie procedury. Nikt do końca roku by tego nie wykonał. Zdecydowałem, że zaraz na początku 2020 r. przeglądy zostaną wykonane (wówczas już przegląd pięcioletni mostów). Brak kompetencji pracownika to powód przesunięcia terminu.*

Odnosnie braku przeglądów przepustów o świetle otworu większym niż 150 cm były Dyrektor ZDP wyjaśnił iż w 2016 r. został przeprowadzony przegląd pięcioletni, podczas którego przeprowadzono również przeglądy przepustów.

(akta kontroli str. 183- 252, 277)

2. Dyrektor ZDW nie analizował protokołów okresowej kontroli 5-letniej (przeprowadzonej w czerwcu 2020 r. przez wykonawcę zewnętrznego) pod kątem prawidłowości ich sporządzenia oraz zawartych w nich rekomendacji. Do czasu oględzin NIK w dniu 5 października 2020 r. Dyrektor ZDP, w ramach

sprawowanego nadzoru, nie podjął także działań w zakresie wnioskowanego zalecenia zamknięcia dla ruchu drogowego czterech obiektów, pomimo że protokoły ww. kontroli wpłynęły do ZDP 24 sierpnia 2020 r.

Kontrola wykazała, że w przypadku pięciu mostów¹⁷, których stan w toku ww. kontroli okresowej oceniony został jako przedawaryjny oraz na których zdiagnozowano zagrożenie dla ruchu w postaci braku barier ochronnych zawarte zostały wykluczające się nawzajem rekomendacje. I tak:

- w części „wnioskowane zalecenia” protokołów kontroli mostów w Goślubie, Błoniu i Witowie, w poz. 1 „zamknięcie obiektu dla ruchu” wskazano „tak” w trybie wykonania A (Goślub i Błonie) oraz C-D (Witów), natomiast w poz. 12 wskazano, że obiekty te mogą być użytkowane na dotychczasowych warunkach,
- w części „wnioskowane zalecenia” protokołu kontroli mostu w Żrebiętach wnioskowano o zamknięcie obiektu dla ruchu, przy jednoczesnym wniosku o ograniczenie prędkości na tym obiekcie,
- w części „wnioskowane zalecenia” protokołu kontroli mostu w Byszewie w poz. 1 „zamknięcie dla ruchu” wskazano „nie”, pomimo to podano tryb wykonania zalecenia (A). W kolejnych pozycjach nie zalecono jakichkolwiek ograniczeń w użytkowaniu obiektu, natomiast w poz. 12 „Użytkowanie obiektu na dotychczasowych warunkach wskazano „nie” z dopiskiem „do czasu montażu barier ochronnych”,

Spośród ww. mostów, w toku kontroli oględzinom poddano mosty w m. Żrebięta i Byszew. W żadnym przypadku oględziny nie potwierdziły zagrożeń skutkujących koniecznością zamknięcia tych obiektów dla ruchu drogowego.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż *w ZDP nie pracuje żaden pracownik o kwalifikacjach pozwalających na weryfikację przeglądów wykonanych przez uprawnionego inż. budownictwa. Z tego też powodu nie dokonano takiej wewnętrznej weryfikacji. Poza tym nie było żadnych niepokojących sygnałów ani od pracowników ZDP ani Wójtów gmin Powiatu Łęczyckiego, ani od kierowców, by na wskazanych obiektach mostowych występowało jakiegokolwiek realne zagrożenie.*

NIK wskazuje, że zidentyfikowanie ewidentnych błędów w protokołach kontroli okresowej mostów nie wymagało posiadania szczególnych uprawnień, ani kwalifikacji. W celu zweryfikowania prawidłowości wnioskowanych zaleceń należało skonfrontować protokoły kontroli ze stanem faktycznym obiektów (w terenie) zwłaszcza, że w przypadku czterech z analizowanych obiektów przeprowadzający kontrolę okresową zalecił ich zamknięcie dla ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 180, 348-430, 433-463)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność ZDP w zakresie identyfikacji stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów drogowych. W 2019 r. ZDP nie zlecił wykonania rocznej kontroli obiektów mostowych oraz okresowych przeglądów 39 przepustów, o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm znajdujących się w ciągu dróg powiatowych. Po nierzetelnie przeprowadzonym pięcioletnim przeglądzie mostów w 2020 r. przez firmę zewnętrzną, Dyrektor ZDP nie zweryfikował faktycznego stanu obiektów przez niespełna dwa miesiące od otrzymania wyników przeglądów.

¹⁷ Zlokalizowanych w ciągu dróg: Nr 2514E w km 12+139 (m. Goślub), Nr 2528E w km 5+631 (m. Błonie), Nr 2529E w km 0+528 (m. Witów), Nr 2538E w km 1+400, (m. Byszew), Nr 2527E w km 4+840 (Żrebięta).

OBSZAR

3. Działania na rzecz zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektów mostowych i przepustów drogowych oraz płynności ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

1./2. ZDP nie posiadał obowiązującego w badanym okresie (tj. lata 2019-2020) planu rozwoju sieci drogowej. Nieprawidłowość ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 177, 277)

3. W celu poprawy stanu technicznego obiektów mostowych, w badanym okresie dokonano jedynie siedmiu napraw barier mostowych (pięciu w 2019 r. i dwóch w 2020 r.) na pięciu mostach. Prace te nie przyczyniły się do poprawy oceny obiektów w stosunku do ocen wydanych przed ich wykonaniem. Pozostałe zalecenia remontowe określone w wyniku kontroli rocznych obiektów mostowych w 2018 r. oraz pięcioletnich w 2020 r. nie były realizowane. Nieprawidłowość ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 84-104)

4./5./6. W kontrolowanym okresie ZDP nie wprowadzał zmian w organizacji ruchu na obiektach mostowych i przepustach. Analiza map techniczno- eksploatacyjnych wykazała, iż wszystkie 36 mostów posiadało nośność mniejszą niż nośność drogi, na której się znajdują. W dwóch przypadkach szerokość jezdni mostu była węższa niż jezdnia drogi. Podczas kontroli okresowych w 2018 r. w żadnym z protokołów nie wskazano, iż mosty te posiadają parametry niższe niż droga, na której się znajdują i tym samym są mostami nienormatywnymi, wymagającymi wprowadzenia zmian w organizacji ruchu. Podczas kontroli w 2020 r. zalecenia dotyczące zmian w organizacji ruchu wydano jedynie w przypadku dwóch mostów. Zalecenia dotyczące ww. zmian w organizacji ruchu nie zostały wykonane przez ZDP. Nieprawidłowość ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.268-274)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W ZDP nie opracowano projektu planu rozwoju sieci drogowej. Stanowiło to naruszenie art. 20 pkt 1 i 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z treścią których do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, okresowa ich weryfikacja oraz niezwłoczne przekazywanie tych planów organom właściwym do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jak wyjaśnił były Dyrektor ZDP, co roku opracowywano krótki raport dla Starosty dotyczący kierunków rozwoju dróg i ich remontów (w tym także obiektów inżynierskich). NIK wskazuje, że powyższe działania nie stanowiły realizacji obowiązku wynikającego z ww. przepisów ustawy o drogach publicznych.

(akta kontroli str. 180, 277)

2. ZDP, do czasu zakończenia niniejszej kontroli, nie wykonał zaleceń okresowej kontroli rocznej obiektów mostowych, przeprowadzonej w 2018 r. W przypadku 18 mostów zalecono:

- remont powierzchni betonowych (dot. 17 obiektów),
- wykonanie projektu przebudowy mostów (dot. 11 obiektów),
- naprawy filarów nurtowych (dot. jednego obiektu).

Jak wyjaśnił były Dyrektor ZDP, wszelkie prace przy obiektach mostowych były wykonywane dla zachowania bezpieczeństwa ruchu drogowego. Budżet nie

dawał możliwości na wynajęcie firm zewnętrznych do robót konserwacyjnych i naprawczych.

(akta kontroli str. 177, 263-264)

3. ZDP nie wprowadził zmian w organizacji ruchu, pomimo iż według map techniczno- eksploatacyjnych wszystkie 36 mostów posiadało nośność mniejszą niż nośność drogi, na której się znajdują, a w dwóch przypadkach szerokość jezdni mostu była węższa niż jezdnia drogi. Nie wprowadzono także zmian w organizacji ruchu, zgodnie ze sformułowanymi w tym temacie zaleceniami w protokołach okresowej kontroli pięcioletniej, przeprowadzonej w czerwcu 2020 r. W przypadku dwóch mostów zalecono ograniczenia w zakresie nośności do 3,5 t¹⁸ oraz prędkości ruchu do 40 km/h¹⁹. Do czasu zakończenia kontroli NIK, żadne z ww. zaleceń nie zostało wykonane. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDP, *przeeglądy dróg i mostów z 2020 r. wpłynęły do ZDP 24 sierpnia 2020 r. Wykonano wstępną analizę stanu nawierzchni dróg powiatowych i przedstawiono ją Staroście Łęczyckiemu 17 września 2020 r. Analiza stanu mostów aktualnie jest przygotowywana i nie została jeszcze przedstawiona Panu Staroście. Ze względu na krótki czas od otrzymania przeglądów do chwili obecnej nie zostały jeszcze wprowadzone zmiany w organizacji ruchu ani w przypadku mostu na drodze 2544E kilometraż 1+917 ani także na drodze 2527E kilometraż 4+840. Wyżej wymienione przypadki zostaną ujęte w pierwszej kolejności do wykonania i zalecane regulacje powinny być wprowadzone jeszcze w obecnym roku kalendarzowym.*

(akta kontroli str. 263-276)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDP nierzetelnie sprawował nadzór nad utrzymaniem obiektów mostowych nie podejmując działań na rzecz poprawy stanu technicznego obiektów inżynierskich. Pomimo zaleceń sformułowanych w trakcie kontroli okresowych, dotyczących m.in. prac remontowych i zmian w organizacji ruchu, żadne z nich nie zostało wykonane.

OBSZAR

4. Planowanie i wykorzystanie środków finansowych na remonty, przebudowę i bieżące utrzymanie obiektów mostowych

Opis stanu faktycznego

1./2. Wydatki przewidziane na finansowanie zadań dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich ujmowane były corocznie w projektach planu finansowego ZDP²⁰. Jednostka nie opracowywała innych projektów planów w przedmiotowym zakresie.

W 2019 r. zaplanowano kwotę 514.066 zł na zadania związane z realizacją zadań statutowych, z czego wydatkowano 455.926,80 zł. Na wydatki inwestycyjne zaplanowano 1.982.708,68 zł z czego wykonano 1.928.614,76²¹, przy czym w ramach tych środków nie realizowano zadań dotyczących obiektów mostowych.

W projekcie planu finansowego na 2020 r. dyrektor wnioskował o 470.000 zł na realizację zadań statutowych, natomiast na wydatki inwestycyjne 7.615.000 zł. W załączniku do projektu budżetu na 2020 r. pod nazwą „Planowane wydatki

¹⁸ Most na drodze 2544E kilometraż 1+917.

¹⁹ Most na drodze 2527E kilometraż 4+840.

²⁰ Projekty te stanowiły podstawę do opracowania i uchwalenia planu finansowego jednostki na dany rok budżetowy.

²¹ Inwestycje dotyczące modernizacji drogi powiatowej nr 2511E oraz przebudowy drogi powiatowej nr 2520E.

inwestycyjne na 2020 r.” były Dyrektor ZDP uwzględnił przebudowę obiektu mostowego w ciągu drogi powiatowej 2512E w miejscowości Orszewice (2.300.000 zł) oraz wykonanie dokumentacji technicznej na przebudowę kolejnego obiektu mostowego w miejscowości Kuchary (50.000 zł). W zatwierdzonym przez Radę Powiatu planie finansowym wydatków na 2020 r. nie uwzględniono żadnej kwoty przeznaczonej na wydatki inwestycyjne ZDP, natomiast na zadania statutowe zatwierdzono 450.000 zł.

(akta kontroli str.107-119, 177, 183-252, 255-256)

3.14. W okresie objętym kontrolą w ZDP nie prowadzono postępowań o udzielenie zamówień publicznych na remonty (modernizacje) obiektów inżynierskich.

(akta kontroli str. 177)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Poza bieżącym utrzymaniem obiektów mostowych i przepustów, w kontrolowanym okresie ZDP nie realizował remontów i inwestycji dotyczących tych obiektów, pomimo zdiagnozowania potrzeb w tym zakresie, co było związane z nieprzyznaniem środków na takie zadania w ramach uchwalonego budżetu.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Bieżące aktualizowanie wykazu obiektów mostowych.
2. Rzetelne prowadzenie ksiąg obiektów mostowych.
3. Nadanie numerów inwentarzowych przepustom o świetle otworu większym lub równym 150 cm.
4. Udostępnianie map techniczno – eksploatacyjnych Zarządowi Dróg Wojewódzkich.
5. Rzetelne prowadzenie ewidencji środków trwałych poprzez wykazanie w niej wszystkich obiektów inżynierskich znajdujących się w ciągu dróg powiatowych.
6. Wykonanie w 2020 r. i latach kolejnych okresowych przeglądów przepustów o świetle większym lub równym 150 cm.
7. Weryfikowanie przeprowadzanych przez firmy zewnętrzne okresowych przeglądów obiektów mostowych.
8. Realizacja zaleceń okresowych kontroli obiektów mostowych.
9. Wprowadzenie zmian w organizacji ruchu w obrębie obiektów mostowych o nośności niższej od parametrów drogi.
10. Opracowanie planu rozwoju sieci drogowej.

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 Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Łódź, 27 listopada 2020 r.

Kontroler
Izabela Sawicka

młodszy inspektor k.p.



Izabela Sawicka

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

Dyrektor

Przemysław Szewczyk



P. Szewczyk