



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO. 410.014.05.2020

Anna Gajek-Sarwa
Dyrektor
Powiatowego Zarządu Dróg i Transportu w Łowiczu
ul. Jana Pawła II 173/175
99-400 Łowicz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg i Transportu w Łowiczu ul. Jana Pawła II 173/175, 99-400 Łowicz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Gajek-Sarwa, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg i Transportu w Łowiczu, od dnia 1 września 2009 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	Latą 2019-2020 (do zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem jeżeli będą miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności.
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
Kontroler	Andrzej Pietrzyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/139/2020 z 1 września 2020 r. (dowód: akta kontroli str.1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Podejmowane przez Powiatowy Zarząd Dróg i Transportu w Łowiczu³ działania mające na celu utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w stanie zapewniającym bezpieczeństwo ich użytkowania nie były wystarczające w stosunku do potrzeb w tym zakresie, głównie z uwagi na ograniczone środki budżetowe przyznawane na ten cel. Środki te przeznaczano na bieżące utrzymanie obiektów i na doraźne prace remontowe.

W sytuacjach tego wymagających - w związku z wykonanymi przeglądami technicznymi i ekspertyzami obiektów mostowych, które wskazywały na konieczność ograniczenia ich nośności - wprowadzono zmiany w organizacji ruchu dla pojazdów ciężkich⁴.

Nie opracowano planu rozwoju sieci drogowej dla dróg powiatowych w zarządzie PZDiT. Natomiast w „Strategii Rozwoju Powiatu Łowickiego 2020”, wskazano do realizacji dwa zadania w zakresie przebudowy obiektów mostowych, z czego do chwili obecnej podjęto jedynie prace związane z opracowaniem dokumentacji projektowej dla jednego z nich.

PZDiT w latach 2019 - 2020 poddawał diagnozie stan mostów i przepustów m.in. w ramach realizacji obowiązku przeprowadzania kontroli okresowych tych obiektów, przy czym kontroli dokonywały osoby nieposiadające wymaganych uprawnień. PZDiT prawidłowo i rzetelnie prowadził ewidencję obiektów mostowych i przepustów drogowych, zgodnie przepisami 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 tunelom⁵.

W wymaganym terminie przekazano do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁶ informację o sieci dróg wojewódzkich (w tym o stanie obiektów mostowych). Informacja sporządzona została na odpowiednich wzorach formularzy, a wykazane w niej dane były zgodne z prowadzoną ewidencją. Nie przekazywano natomiast map techniczno-eksploatacyjnych zarządcy dróg wojewódzkich.

Ewidencja księgową PZDiT zawierała nierzetelne dane w zakresie ilości obiektów mostowych i przepustów oraz ich wartości. W ewidencji ujęto tylko trzy spośród 54 takich obiektów.

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

³ Dalej zw. PZDiT.

⁴ Działania podjęte przed okresem objętym kontrolą.

⁵ Dz. U. Nr 67, poz.582, dalej: rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji.

⁶ Dalej zw. GDDKiA..

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

1-2. PZDiT, jako zarządca dróg i obiektów inżynierskich w ciągu dróg powiatowych - powiatu łowickiego - prowadził ewidencję obiektów mostowych i przepustów drogowych, która obejmowała wszystkie obiekty mostowe będące w zarządzie PZDiT w liczbie 53 i jedyny występujący na terenie powiatu łowickiego przepust o średnicy wewnętrznej powyżej 150 cm (w poziomie i w pionie). Dokumentacja obejmowała wszystkie ww. obiekty na drogach powiatu oraz odzwierciedlała ich stan techniczny. Ewidencja ta obejmowała mapy techniczno-eksploatacyjne dróg, wykaz obiektów mostowych, książki obiektów mostowych i karty obiektów mostowych - zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji. Parametry obiektów mostowych określone na mapach techniczno-eksploatacyjnych były zgodne z ich kartami. W książkach obiektów mostowych znajdowały się aktualne wykazy protokołów z przeglądów okresowych.

Obiekty mostowe w ciągu dróg powiatu łowickiego posiadały jednolite numery inwentarzowe JNI zgodnie z art. 10 ustawy 21 marca 1985 r o drogach publicznych⁸, przy czym każdy obiekt mostowy posiadał odrębną numerację, a jedyny występujący przepust o średnicy pow. 150 cm posiadał nadany numer ewidencyjny. W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu łowickiego nie wystąpiły przypadki oddania do eksploatacji nowych obiektów inżynierskich w ciągach dróg powiatowych. Książki i karty obiektów mostowych zawierały wymagane elementy - wskazywały numer drogi, kilometraż, kod jednostki administracji drogowej, kod jednostki administracji publicznej, nazwę miejscowości położonej najbliżej obiektu i datę nadania JNI.

(dowód: akta kontroli str. 107-110, 232-245)

3-4. Dyrektor PZDiT zapewnił sporządzanie informacji dla celów statystycznych poprzez wypełnienie formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazywał je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad raz w roku, w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, zgodnie z § 2 ust. 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 mostowych, tunelach oraz promach⁹, tj. odpowiednio w dniach 27 marca 2019 r. i 24 marca 2020 r.

Dane o obiektach mostowych ujęte w ww. informacjach zostały zaprezentowane w sposób zapewniający ich kompletność i odzwierciedlały stan rzeczywisty w zakresie parametrów ww. obiektów i oceny ich stanu technicznego. Obejmowały one również dane o liczbie i długości obiektów mostowych, dane rzeczowo – finansowe o wykonaniu robót drogowo – mostowych w roku oraz o szacunkowej wartości przyrostów i ubytków na sieci dróg publicznych w roku.

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

⁹ Dz. U. Nr 67 poz. 583, dalej: rozporządzenie w sprawie trybu sporządzania informacji.

W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian parametrów techniczno – eksploatacyjnych dróg powiatowych skutkujących aktualizacją map techniczno – eksploatacyjnych. Nie udostępniano ww. map zarządcy dróg wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli str. 131-150)

5. Tylko trzy obiekty mostowe z ogólnej liczby 54 obiektów inżynierskich¹⁰ będących w zarządzie PZDiT zostały ujęte w ewidencji środków trwałych. Wykazana wartość początkowa tych obiektów stanowiła wysokość poniesionych na nie nakładów inwestycyjnych w okresie, kiedy znajdowały się one w zarządzie PZDiT. Od tej wartości dokonywano odpisów amortyzacyjnych wg właściwej stawki procentowej (4,5%).

(dowód: akta kontroli str. 111, 174-178, 349-351)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PZDiT nie udostępniał w okresie objętym kontrolą map techniczno - eksploatacyjnych zarządcy dróg wojewódzkich.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji, Zarządcy dróg powiatowych i wszystkich dróg w granicach miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz gminnych powinni udostępniać corocznie mapy techniczno - eksploatacyjne w terminie do 10 kwietnia - zarządcy dróg wojewódzkich.

Dyrektor PZDiT wyjaśnił w powyższej sprawie, że kierowano się przesłanką, że w okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian parametrów techniczno – eksploatacyjnych dróg powiatowych skutkujących aktualizacją map techniczno – eksploatacyjnych w związku z czym PZDiT nie udostępniał ww. map zarządcy dróg wojewódzkich¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 352-354)

2. Nie ujęto w ewidencji środków trwałych PZDiT 51 z 54 obiektów inżynierskich (obejmujących 53 mosty i jeden przepust dwuotorowy).

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹², wszystkie składniki majątkowe, w tym także obiekty mostowe i przepusty, należy ująć w księgach rachunkowych jednostki, a ich faktyczną wartość wykazać w sprawozdaniu finansowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 3 i 4 ww. ustawy jednostki są obowiązane rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową.

Dyrektor PZDiT w wyjaśnieniu przyczyn nieujęcia w ww. ewidencji obiektów inżynierskich w ciągach dróg publicznych będących w zarządzie PZDiT wskazał, że podczas przejścia majątku 29 grudnia 1998 r. w wyniku reformy administracji publicznej jednostka otrzymała jedynie wykaz dróg i mostów, dla których to obiektów nie wskazano ich wartości księgowej, w przeciwieństwie do innych środków (budynki oraz wyposażenie), gdzie odpowiednie wartości zostały wykazane.

Natomiast przyczynę nieujęcia w ewidencji środków trwałych jedyne przepustu o średnicy wewnętrznej od 150 cm (przepust dwururowy), jako odrębnego środka trwałego wyjaśniono przesłanką wykonania tego przepustu w ramach przebudowy całego odcinka drogi, co zdaniem Dyrektora PZDiT powodowało brak możliwości wyłonienia w sposób precyzyjny wartości tego obiektu inżynierskiego oraz, że dokonano zwiększenia wartości powołanej drogi w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 48-67, 307 – 309)

¹⁰ 53 obiekty mostowe i jeden przepust o średnicy wewnętrznej 150 cm lub większej.

¹¹ Ostatnia aktualizacja map techniczno – eksploatacyjnych miała miejsce w 2009 r.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

PZDiT jako zarządca dróg publicznych, powiatowych – Powiatu Łowickiego we właściwy sposób prowadził ewidencję obiektów mostowych i przepustów drogowych. Zapewniono nadanie wszystkim obiektom mostowym numeru JNi. Sporządzano i terminowo przekazano do GDDKiA dane o stanie obiektów mostowych. Nie dopełniono natomiast obowiązku ujęcia w ewidencji środków trwałych PZDiT wszystkich obiektów inżynierskich, które tego wymagały.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Wszystkie obiekty mostowe i jedyny przepust o średnicy wewnętrznej powyżej 150 cm w ciągach dróg powiatu łowickiego w 2020 r. zostały poddane okresowym kontrolom (przeoglądom) rocznym, a w 2019 r. przeglądowi rozszerzonym pięcioletnim, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³. Oceny stanu technicznego obiektów mostowych dokonywali: Dyrektor i Zastępca Dyrektora PZDiT oraz pracownik PZDiT zatrudniony na stanowisku inspektora ds. mostowych. Osoby te nie były specjalistami w zakresie obiektów mostowych – nie posiadały stosownych uprawnień budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 107-110, 247-290, 307)

2. Spośród 53 obiektów mostowych ocenę wskazującą na stan:

- awaryjny nie otrzymał żaden obiekt;
- przedawaryjny otrzymał jeden obiekt (1,9%);
- niedostateczny otrzymał również jeden obiekt (1,9%);
- niepokojący otrzymało 38 obiektów (71,7%);
- zadawalający otrzymało pięć obiektów (9,4%);

Ponadto sześć (11,3%) obiektów otrzymało średnioważone oceny od 3,55-3,92 (gdzie w skali od 0 do 5 ocena 3 oznacza stan niepokojący, a ocena 4 stan zadawalający) oraz dwa obiekty (3,8%) otrzymały średnioważoną ocenę 4,63 (gdzie ocena 5 oznacza stan odpowiedni).

(dowód: akta kontroli str. 107-110)

3. W wyniku oględzin pięciu obiektów mostowych, i przeglądu protokołów kontroli okresowych za lata 2019-2020 z udziałem powołanego przez kontrolera specjalisty stwierdzono, że w protokołach kontroli okresowych nie odnotowano wykonania zaleceń z poprzednich kontroli okresowych. Zapisy potwierdzające wykonanie napraw obiektów mostowych, prac porządkowych i utrzymaniowych, w zakresie wskazanym w protokołach kontroli okresowych były natomiast zamieszczone w książkach obiektów mostowych, przy czym obejmowały one w objętych kontrolą przypadkach czynności podejmowane do 2019 r.¹⁴

Zalecenia te obejmowały:

- JNi 01028899 – dokonanie przebudowy obiektu;
- JNi 01028917 – wykonanie prac porządkowych, konserwacyjnych, uzupełnienie ubytków betonu w konstrukcji obiektu, wykonanie konserwacji dźwigarów stalowych;
- JNi 01028906 - wykonanie prac porządkowych, remontu nawierzchni jezdni i chodników, konstrukcji poręczy, naprawę izolacji, uzupełnienie ubytków betonu w konstrukcji obiektu, wykonanie konserwacji dźwigarów głównych;

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333.

¹⁴ Stan na dzień 13 listopada 2020 r.

- JNI 01028904 - wykonanie prac porządkowych, konserwacyjnych, uzupełnienie ubytków betonu w konstrukcji obiektu, wykonanie konserwacji dźwigarów głównych;
- JNI 01028903 - wykonanie prac porządkowych, konserwacyjnych, remontu nawierzchni, uzupełnienie ubytków betonu w konstrukcji obiektu;

Ponadto w wyniku oględzin stwierdzono dokonanie w przypadku oceny trzech na pięć podlegających oględzinom obiektów niewielkie różnice w stosunku do ocen ze strony powołanego do udziału w oględzinach, uprawnionego specjalisty, tj.:

- JNI 01028899 - ocena całego obiektu ze strony jednostki kontrolowanej: 1, ocena dokonana w wyniku oględzin: 1,5;
- JNI 01028917 jw. odpowiednio: 3 i 2,87;
- JNI 01028904 jw. odpowiednio: 3 i 2,92.

W pozostałych przypadkach występowała zgodność powołanych ocen, tj.:

- JNI 01028906 jw. odpowiednio: 3 i 3;
- JNI 01028903 jw. odpowiednio: 3 i 3.

Na wydane w toku oględzin oceny obiektów wpływ miały m.in. następujące czynniki:

- JNI 01028899 - ubytki betonu słupka balustrady, uszkodzenia nawierzchni jezdni;
- JNI 01028917 - ubytki betonu słupka balustrady;
- JNI 01028906 - degradacja bariery drogowej na dojeździe;
- JNI 01028904 - nienormatywna wysokość balustrady;
- JNI 01028903 - nienormatywne zakończenie balustrady, ubytki betonu słupka balustrady.

(dowód: akta kontroli str. 10-47, 247-290)

4. W okresie objętym kontrolą PZDiT nie był kontrolowany w zakresie działalności dotyczącej stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów.

(dowód: akta kontroli str. 346-348)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Oceny stanu technicznego obiektów mostowych podstawowych i rozszerzonych w okresie objętym kontrolą dokonywały osoby, nieposiadające wymaganych uprawnień dla ww. działań w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie¹⁵.

Działania w powyższym zakresie pozostawały również niezgodne ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wydanymi przez Ministra Finansów, zgodnie z którymi organizacja powinna zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania¹⁶.

Dyrektor PZDiT nie wyjaśnił szczegółowo przyczyn powyższej nieprawidłowości, potwierdziła jedynie, że ww. kontrole odbyły się z udziałem pracownika zatrudnionego na stanowisku inspektora ds. mostowych oraz, że Dyrektor PZDiT posiada wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa. Ponadto wyjaśniono, że w trakcie bieżącej kontroli NIK podjęto działania w celu zlecenia podmiotowi zewnętrznemu przeglądu ww. obiektów przez uprawnionych do tych czynności specjalistów, zgodnie z wymogami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 307, 318-331)

¹⁵ Dz. U. z 2019 poz. 831.

¹⁶ Rozdz. II, lit. A, pkt 2.

2. W protokołach kontroli okresowych nie dokonywano zapisów wskazujących, że zostały usunięte usterki z poprzednich przeglądów.

Zapisy potwierdzające wykonanie napraw obiektów mostowych, prac porządkowych i utrzymaniowych, w zakresie wskazanym w protokołach kontroli okresowych były natomiast zamieszczone w książkach obiektów mostowych, przy czym obejmowały one w objętych kontrolą przypadkach czynności podejmowane do 2019 r.¹⁷

Dyrektor PZDiT wyjaśnił, że przyczyną nieuwzględnienia w protokołach z kontroli okresowych obiektów mostowych wzmianki o wykonaniu zaleceń poprzeglądowych wskazanych we protokołach z poprzednich kontroli jest fakt, że wzmianka o wykonaniu zaleceń w tym zakresie jest dokonywana bezpośrednio w książkach obiektów inżynierskich.

Wyjaśniono również, że brak takich zapisów za rok 2020 wynika z tego, że są one dokonywane jednego dnia po zakończeniu wszystkich czynności naprawczych oraz, że: „Wszystkie czynności wykonywane są w ciągu całego roku i odnotowywane m.in. w kartach materiałowych oraz książce, w której każdego dnia spisywane są wykonane czynności w terenie. W związku z powyższym zbiorczo przedmiotowe zapisy są uzupełniane w ramach podsumowania wszystkich prac dla każdego z obiektów odrębnie w jego książce”.

(dowód: akta kontroli str.307, 309, 314-315)

OCENA CZĄSTKOWA

We wszystkich latach objętych kontrolą dokonywano okresowych przeglądów drogowych obiektów inżynierskich, przy czym wykonywane one były przez osoby nieposiadające stosownych uprawnień. Występowały przypadki nieprawidłowego diagnozowania stanu technicznego obiektów mostowych i niepełnego dokumentowania zalecanych w wyniku przeprowadzonych kontroli czynności remontowych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1-2. PZDiT nie posiadał planu rozwoju sieci drogowej¹⁸.

Na poziomie jednostki samorządowej - Powiatu Łowickiego opracowano dokument „Strategia Rozwoju Powiatu Łowickiego 2020”. Dokument wskazywał cele strategiczne powiatu, w tym cel określony jako poprawa stanu infrastruktury technicznej, a w jego ramach, jeden z celów operacyjnych obejmował m.in. zadania z zakresu rozbudowy i poprawy stanu infrastruktury drogowej (w tym okołodrogowej), w szczególności poprawę stanu nawierzchni dróg powiatowych, działania nakierowane na właściwe zabezpieczenie i utrzymanie infrastruktury okołodrogowej (pobocza, rowy, chodniki, ścieżki rowerowe). W dokumencie tym wskazano również zadania wynikające z Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Powiatu Łowickiego, który dla samorządowej jednostki organizacyjnej (PZDiT) przewidywał m.in. zadania „Budowa mostu na rzece Bzura w ciągu drogi powiatowej nr 2714 E Ruszki – Kompina – Nieborów” (budowa nowego obiektu mostowego w miejsce istniejącego mostu o podkładzie drewnianym) do realizacji w latach 2017-2018 oraz: „Przebudowa mostu w miejscowości Urzeczce w ciągu drogi powiatowej nr 2746 E Łyszkowice – Chruślin – Urzeczce na przepust dwuotworowy (przebudowa

¹⁷ Stan na dzień 13 listopada 2020 r.

¹⁸ Zgodnie z art. 20 pkt. 1 i 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, okresowa ich weryfikacja oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

mostu na przepust dwuotorowy wraz z wykonaniem poszerzenia nawierzchni jezdni oraz chodnika dla pieszych) z terminem realizacji w 2017 r.

W kwestii niezrealizowania zadań dotyczących infrastruktury mostowej, przewidzianych w ww. strategii, Dyrektor PZDiT wyjaśnił: „Zadania mostowe jak i część drogowych nie została zrealizowana z uwagi na brak środków finansowych niezbędnych na pokrycie kosztów inwestycyjnych. Ponadto zadania dotyczące inwestycji drogowych możliwe były do zrealizowania w większym zakresie z uwagi na istnienie większego wachlarza programów, z którym możliwym było pozyskiwanie dofinansowań. W zakresie mostów niestety takich możliwości jest mniej, natomiast dofinansowanie na poziomie 50% możliwe dotychczas do uzyskania niestety pozostawiało znaczny poziom środków niezbędnych dla pokrycia wkładu własnego, na co jednostki samorządowej zwyczajnie nie stać. Przykładowo: dla mostu w Kompinie, gdzie na dzień dzisiejszy dysponujemy już projektem i znamy wartości kosztorysu inwestorskiego, gdzie łączna kwota oscyluje na poziomie 11 mln zł, dofinansowanie możliwe dotychczas do uzyskania było na poziomie około 50%. W bieżącym roku złożyliśmy wniosek do Funduszu Dróg Samorządowych gdzie możliwym jest pozyskanie środków na poziomie nawet 80%, co stanowi oszczędność ponad 3 mln zł. Ponadto w zakresie terminów, podaję, iż PZDiT w Łowiczu dostaje gotowy plan do realizacji uzgadniany i ustalany przez Radę Powiatu Łowickiego. Na ostateczny zakres zadań inwestycyjnych w danym roku ma między innymi wpływ możliwość pozyskania funduszy zewnętrznych, deklарowanych udziałów innych jednostek samorządowych jak np. gmin”.

(dowód: akta kontroli str. 310-311)

3. PZDiT podejmował w okresie objętym kontrolą działania zmierzające do poprawy stanu technicznego obiektów mostowych w ramach napraw bieżących i prac utrzymaniowych. Nie podejmowano natomiast działań w zakresie budowy/przebudowy ww. obiektów z wyjątkiem prac projektowych mających na celu przebudowę/budowę mostu na rzece Bzura w miejscowości Kompina.

(dowód: akta kontroli str. 114-118, 304-306)

Nie prowadzono szczegółowej ewidencji kosztów napraw bieżących i prac utrzymaniowych, pozwalającej na ich przypisanie do konkretnych obiektów inżynierskich, czy też umożliwiającej ustalenie ilości obiektów, co do których - w wyniku dokonanych przeglądów – kierownictwo PZDiT sformułowało zalecenia wykonawcze. Naprawy bieżące, prace utrzymaniowe i porządkowe w okresie objętym kontrolą wykonywane były we własnym zakresie - przez służby techniczne PZDiT.

(dowód: akta kontroli str. 304-313)

Na podstawie przeglądu dokumentacji dotyczącej 20 obiektów mostowych oraz oględzin pięciu spośród ww. obiektów stwierdzono, że podejmowane przez PZDiT działania (remonty, prace utrzymaniowe) nie spowodowały znaczącej/zasadniczej poprawy stanu poszczególnych elementów infrastruktury m.in. objętych oględzinami obiektów, skutkujących podniesieniem ocen cząstkowych w ramach następnej kontroli okresowej.

Dyrektor PZDiT wyjaśnił: „Z naszych obserwacji wynika, że wykonanie samej naprawy, konserwacji czy innej czynności doraźnej nie wpływa znacząco na ostateczną ocenę obiektu. Sama naprawa jest tylko chwilowym w naszej ocenie usunięciem usterki, w miejsce której za chwilę pojawi się kolejna. Nie ma możliwości w przypadku ciągłej eksploatacji doprowadzenia do sytuacji idealnego stanu. Każdy (...) obiekt ulega zużyciu. Tym bardziej, że nasze obiekty mostowe czasy świetności w większości mają za sobą. Kiedyś były stosowane inne materiały budowlane, natomiast obecnie mamy do czynienia ze znacznym i systematycznym

intensyfikowaniem ruchu tak pod kątem ilości przejazdów jak i pod kątem ciężarów. W związku z powyższym, aby w znaczący sposób czynności modyfikacyjne na jakimś obiekcie miały swoje odbicie w ocenie należałoby dokonywać np. przebudowy obiektu na co jednostki samorządowej zwyczajnie nie stać".

(dowód: akta kontroli str. 10-47, 247-290, 315-316)

4-5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła konieczność zmiany organizacji ruchu na obiektach mostowych/przepustach, w związku z ich stanem technicznym (jak zastosowanie np. barierek ograniczających szerokość pasa ruchu, zmiany polegające na wprowadzeniu ograniczeń prędkości, ograniczeń dopuszczalnej masy lub nacisku osi pojazdów wjeżdżających na obiekt, wprowadzeniu zakazu ruchu niektórych pojazdów lub wprowadzeniu całkowitego zakazu ruchu). Natomiast ograniczenia takie wprowadzone w okresie wcześniejszym dotyczyły dwóch obiektów mostowych na rzece Bzura w miejscowościach Urzecze i Kompina. Wprowadzone na tych obiektach ograniczenia dotyczyły w obu przypadkach nośności, a w drugim również szerokości i prędkości przejazdu pojazdów.

Ww. obiekty zostały przewidziane do przebudowy (dla mostu w m. Kompina opracowywana była dokumentacja projektowa).

W okresie objętym kontrolą - przedstawiciele PZDiT nie uczestniczyli w kontrolach przestrzegania organizacji ruchu przeprowadzanych przez Policję lub Inspekcję Transportu Drogowego natomiast, jak wyjaśnił Dyrektor PZDiT przedstawiciele tej jednostki często telefonicznie zwracali się z prośbą do ww. organów o egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 181-245, 310-313)

W wyjaśnieniu kwestii, dlaczego spośród dwóch obiektów najniżej ocenionych w ramach kontroli okresowych PZDiT podjął w pierwszej kolejności działania zmierzające do przebudowy/budowy mostu w miejscowości Kompina (JNI 1014467, droga 2714E Ruszki - Kompina – Nieborów), skoro zgodnie z ww. ocenami w gorszym stanie technicznym znajdował się most w miejscowości Urzecze (JNI 1028899, 2746E Łyszkowice - Chruślin – Urzecze), Dyrektor PZDiT wyjaśnił, że: „Zdecydowano się na podjęcie czynności dla obiektu zlokalizowanego na rz. Bzura w m. Kompina z uwagi na wielkość obiektu oraz możliwe do pozyskania dofinansowanie na poziomie nawet do 80% z Funduszu Dróg Samorządowych. Ponadto po kilku zdarzeniach drogowych, gdzie pomimo obowiązującego oznakowania kierowcy pojazdów o tonażu znacznie przewyższającym dopuszczony, dokonali destrukcji miejscowych nawierzchni poszycia mostu, podjęto decyzję o wykonaniu ekspertyzy, z której jasno wynikało, iż stan mostu jest alarmowy. Ponadto natężenie ruchu drogą powiatową nr 2714E Ruszki – Kompina – Nieborów w której ciągu zlokalizowany jest ww. obiekt jest nieporównywalnie większe niż odcinek 2746E relacji Chruślin – Urzecze. Czynnikiem mniejszego ruchu również miał swój wpływ na podjętą decyzję”.

(dowód: akta kontroli str. 311)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W PZDiT nie opracowano planu rozwoju sieci drogowej i w okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań mających na celu opracowania takiego dokumentu.

Zgodnie z art. 20 pkt 1 i 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, okresowa ich weryfikacja oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Dyrektor PZDiT wyjaśnił, że na poziomie jednostki samorządowej - Powiatu Łowickiego - opracowano przy udziale m.in. PZDiT, dokument „Strategia Rozwoju Powiatu Łowickiego 2020”, który wskazywał zadania związane z poprawą stanu infrastruktury technicznej, w tym m.in. zadania z zakresu rozbudowy i poprawy stanu infrastruktury drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 310 - 311)

OCENA CZĄSTKOWA

PZDiT, jako zarządca drogi powiatowych nie posiadał planu rozwoju sieci drogowej i nie podejmował działań w celu jego opracowania oraz przekazania właściwym organom. Uczestniczył natomiast w opracowaniu dokumentu strategicznego powiatu, który w pewnym zakresie wskazywał, w perspektywie wieloletniej zadania związane z infrastrukturą drogowo-mostową, przy czym zadania w zakresie poprawy jakości infrastruktury mostowej nie zostały zrealizowane w przewidzianej do 2020 r. perspektywie czasowej. PZDiT podejmował działania doraźne zmierzające do poprawy stanu technicznego obiektów mostowych, przy czym prace te nie przyczyniały się do zasadniczej poprawy stanu technicznego tych obiektów. W sytuacjach tego wymagających organizację ruchu na obiektach mostowych, po jej zatwierdzeniu, dostosowano do stanu technicznego obiektów.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1., 2., 3. Środki finansowe na zadania z zakresu budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich ujmowane były w planach finansowych jednostki, opracowanych przez PZDiT w oparciu o zatwierdzone przez radę Powiatu Łowickiego ostateczne kwoty dochodów i wydatków i były przeznaczane również na sfinansowanie napraw, prac utrzymaniowych i porządkowych na obiektach inżynierskich, w tym wynikających z zaleceń wykonawczych po dokonanych kontrolach okresowych tych obiektów. PZDiT nie opracowywał innych projektów planów w powyższym zakresie.

Na zadania inwestycyjne w powyższym zakresie zaplanowano na 2019 r. 8.462,3 tys. zł (wykonanie wydatków wyniosło 8.411,8 tys. zł). Zadania te dotyczyły infrastruktury drogowej w ciągu dróg powiatowych nr 2707E odcinek Łowicz – Wicie, 2719E Błędów – Lenartów, 2713E Błędów – Łaguszew – Łowicz, rozbudowy drogi powiatowej nr 5114E – budowy chodnika Domaniewice – Długa Wieś oraz przebudowy drogi powiatowej nr 2749E w miejscowości Stare Grudze.

Nie wykonano wydatków w wysokości 50,4 tys. zł, z uwagi na niezrealizowanie zadania pn.: „Rozbudowa drogi nr 5114E budowa chodnika Domaniewice – Długa Wieś”, co jak wyjaśnił Dyrektor PZDiT wynikało z braku: „środków finansowych wystarczających do pokrycia kosztów jakie były by niezbędne do wykonania zadania po otwarciu ofert”¹⁹.

Natomiast na rok 2020 r. zaplanowano wydatki inwestycyjne (jw.) w wysokości 4.699,4 tys. zł, z czego wg stanu na dzień 30 września wykonane wyniosło 1.011,7 tys. zł.

Zaplanowano wykonanie inwestycji polegających na przebudowie drogi powiatowej nr 2746E odcinek Krępa – Chruślin, wymianie nawierzchni drogi powiatowej nr 2735E odcinek Trzcianka – Kuźmy, odwodnienie drogi powiatowej nr 2750E w miejscowości Bobrowniki, wymianie nawierzchni na drodze powiatowej nr 2728E w Łyszkowicach, ul. Kościelna, modernizacji drogi powiatowej nr 5114E

¹⁹ Zadanie to zostało ujęte ponownie w planie finansowym na 2020 r. i było realizowane.

Domaniewice-Długa Wieś, budowie miejsca postojowego przy drodze powiatowej nr 2752E w Łowiczu przystosowanego do ważenia pojazdów oraz przebudowie drogi powiatowej nr 2736E na odcinku Borów – Borówek (modernizacja drogi dojazdowej do gruntów rolnych). Zaplanowana na lata 2019-2020 zadania inwestycyjne w powyższym zakresie zostały zrealizowane lub są w trakcie realizacji. Planowane i zrealizowane w latach 2019-2020 ww. inwestycje drogowe nie obejmowały swoim zakresem obiektów mostowych i przepustów.

(dowód: akta kontroli str. 116-118, 304, 349-351)

W kwestii relatywnie niskiego poziom wykonaniu wydatków (wg stanu na koniec III kw. br.) oraz potencjalnego ryzyka niezrealizowania wybranych zadań i niewykorzystania środków przeznaczonych na zadania inwestycyjne zaplanowane na bieżący rok budżetowy, Dyrektor PZDiT wyjaśnił, że termin realizacji prawie wszystkich zadań inwestycyjnych zgodnie z zawartymi umowami wykraczał poza III kwartał, oraz, że wg stan na dzień udzielania wyjaśnień inwestycje są zrealizowane w blisko 100%, a część jest zakończona i oczekuje na procedurę odbiorową.

(dowód: akta kontroli str. 314, 349-351)

W planach finansowych PZDiT zabezpieczono również środki na remonty, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich tj. zakup materiałów do realizacji ww. prac przez personel PZDiT oraz w ramach usług obcych, świadczonych przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne. Na rok 2019 zaplanowano i wykonano środki w wysokości 83,3 tys. zł na bieżące utrzymanie obiektów mostowych i przepustów oraz 6,8 tys. zł na remonty dotyczące tych obiektów, a na rok 2020 r. zaplanowano na pierwszy z ww. celów 79 tys. zł, zaś wykonanie wyniosło 68,2 tys. zł⁽²⁰⁾ natomiast na remonty przewidziano i wydatkowano 58,1 tys. zł (przypis jw.). Dodatkowo na 2020 r. zaplanowano sfinansowanie prac związanych z wykonaniem dokumentacji projektowej dla przebudowy mostu na rzece Bzura w miejscowości Kompina²¹, na które to zadanie zaplanowano 83 tys. zł.

Dyrektor PZDiT wyjaśnił, że na lata 2019 i 2020 nie planowano realizacji budowy żadnej nowej drogi ani też, żadnego obiektu inżynierskiego oraz, że: „Plany w głównej mierze wykonywane są w danym roku na rok kolejny. (...) Plany zadań są ustalane oraz w ciągu roku modyfikowane przez radę Powiatu Łowickiego”.

(dowód: akta kontroli str. 304-306, 314, 349-351)

4. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono postępowań dotyczących zamówień publicznych na remonty (modernizacje) obiektów inżynierskich w ciągach dróg będących w zarządzie PZDiT. Bieżące naprawy, prace utrzymaniowe i porządkowe dotyczące obiektów inżynierskich wykonywane były przez PZDiT we własnym zakresie - przez pracowników tej jednostki. W kontrolowanym okresie przeprowadzono natomiast jedno postępowanie związane z planowaną przebudową mostu na rzece Bzura w miejscowości Kompina, które dotyczyło opracowania dokumentacji projektowej dla ww. obiektu (zadanie: „Wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy obiektu mostowego nr JN1 01014467 – most ma rz. Bzura w ciągu drogi powiatowej nr 2714E relacji Ruszki – Kompina – Nieborów w m. Kompina”). Postępowanie to przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Zastosowano dwa kryteria oceny ofert: cenę brutto oferty oraz termin realizacji zadania, za spełnienie których można było uzyskać maksymalnie 100 pkt (60 pkt za najniższą cenę i 40 za najkrótszy termin realizacji). W trakcie postępowania przetargowego płynęło osiem ofert. Z postępowania wykluczono

²⁰ Wg stanu na dzień zakończenia kontroli – 17 listopada 2020 r.

²¹ Zadanie nie zostało zakończone do końca kontroli NIK - 17 października 2020 r.

jednego wykonawcę i odrzucono jego ofertę. Z pozostałych ofert wybrano najkorzystniejszą z uwagi na ww. kryteria, której przyznano łącznie 100 pkt.²²
(dowód: akta kontroli str. 304-306, 91-106)

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 PZDiT nie realizował remontów i inwestycji dotyczących tych obiektów, pomimo zdiagnozowania potrzeb w tym zakresie, co było związane z ograniczonymi środkami finansowymi w ramach uchwalonego budżetu. Postępowanie przetargowe na opracowanie dokumentacji projektowej na przewidziany do przebudowy obiekt przeprowadzono w trybie konkurencyjnym, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Opracowywanie projektu planu rozwoju sieci drogowej i poinformowanie o nim właściwych organów.
2. Przeprowadzanie kontroli okresowych obiektów mostowych i przepustów przez osoby posiadające wymagane uprawnienia.
3. Dokumentowanie w protokołach kontroli okresowych obiektów inżynierskich faktu usunięcia lub nie usterek wskazanych w poprzednich przeglądach.
4. Udostępnianie map techniczno - eksploatacyjnych dróg powiatowych zarządcy dróg wojewódzkich.
5. Ujęcie w ewidencji środków trwałych wszystkich obiektów mostowych i przepustów o świetle przekroju równym lub większym niż 150 cm.

²² Wartość oferty 83.025,- zł.

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.

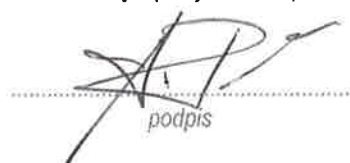
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Łódź, 1 grudnia 2020 r.

Kontroler
Andrzej Pietrzyk
Główny specjalista k.p.



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor

Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.



Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka
.....
wice-dyrektor
podpis