

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności

TŻŁ-41008-96

P 96064

Nr ew. 161/97 P 96064/DTL

INFORMACJA

**o wynikach kontroli działalności administracji publicznej w zakresie
budowy, remontów oraz konserwacji mostów i wiaduktów na
drogach publicznych**

SPIS TREŚCI

	str.
<i>I. CZĘŚĆ OGÓLNA</i>	3
1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI	3
2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI	4
3. WNIOSKI	10
<i>II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA</i>	12
1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO	12
1.1. UWAGI OGÓLNE	12
1.2. ZARZĄDZANIE DROGAMI PUBLICZNYMI	12
1.3. NADZÓR TECHNICZNO-BUDOWLANY	17
1.4. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA BUDOWY, REMONTÓW I KONSERWACJI OBIEKTÓW MOSTOWYCH NA DROGACH PUBLICZNYCH	18
2. UWARUNKOWANIA TECHNICZNO-ORGANIZACYJNE	19
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI	21
3.1. RZĄDOWA ADMINISTRACJA SPECJALNA	21
3.1.1. Stan techniczny obiektów mostowych	21
3.1.2. Zaspokajanie potrzeb finansowych na utrzymanie obiektów mostowych	23
3.1.3. Wykonywanie zadań administracji rządowej w zakresie zarządzania i utrzymania obiektów mostowych	27
3.2. ADMINISTRACJA PODLEGŁA WOJEWODOM	30
3.2.1. Wykonywanie zadań administracji rządowej w zakresie zarządzania i utrzymania obiektów mostowych	30
3.2.2. Stan techniczny obiektów mostowych	32
3.2.3. Zaspokajanie potrzeb finansowych na utrzymanie obiektów mostowych	33
3.2.4. Efektywność wykorzystania środków finansowych	34
3.3. ADMINISTRACJA SAMORZĄDOWA	36
3.3.1. Wykonywanie zadań przez administrację samorządową w zakresie zarządzania i utrzymania obiektów mostowych	36
3.3.2. Stan techniczny obiektów mostowych	39

3.3.3. Finansowanie utrzymania obiektów mostowych	41
3.3.4. Efektywność wykorzystania środków finansowych	45
3.4. OCENA STANU PRAWNEGO DOTYCZĄCEGO ZARZĄDZANIA OBIEKTAMI MOSTOWYMI	46
3.4.1. Organizacja rządowej administracji specjalnej w zakresie dróg publicznych	46
3.4.2. Specjalistyczny nadzór budowlany	47
3.4.3. Prowadzenie przeglądów i ewidencji obiektów mostowych	48
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	50
1. Zasięganie informacji	50
2. Podpisanie protokołów pokontrolnych	50
3. Postępowanie pokontrolne	51
4. Wykonanie wniosków NIK	52
5. Efekty finansowe kontroli	53

ZAŁĄCZNIK

Wykaz skontrolowanych jednostek

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

1.1. Temat - Działalność administracji publicznej w zakresie budowy, remontów oraz konserwacji mostów i wiaduktów na drogach publicznych

1.2. Numer - P 96064

1.3. Rodzaj - Kontrola planowa

1.4. Inicjator - Najwyższa Izba Kontroli.

1.5. Cel - Ocena działalności, w latach 1994, 1995 i 3 kwartałach 1996 r., organów administracji rządowej (Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz wojewodów) oraz administracji samorządowej zarządzających¹ drogami publicznymi (wraz z obiektami mostowymi²) - w zakresie utrzymania obiektów mostowych w stanie gwarantującym bezpieczeństwo i sprawność ruchu drogowego, z uwzględnieniem efektywności wykorzystania przez zarządców dróg środków finansowych na budowę, remonty i utrzymanie obiektów mostowych oraz ocena zaspokojenia potrzeb finansowych drogownictwa.

1.6. Tematyka

- organizacja zarządzania w sprawach dotyczących utrzymania obiektów mostowych,
- prowadzenie i aktualizowanie ewidencji obiektów mostowych,
- przeprowadzanie przeglądów obiektów mostowych,
- stan techniczny obiektów mostowych i jego wpływ na warunki eksploatacji drogi,
- planowanie zadań w zakresie budowy, modernizacji, ochrony i utrzymania obiektów mostowych oraz uwzględnianie w tym procesie wyników przeglądów obiektów mostowych,
- stopień zaspokojenia potrzeb remontowych,

¹ Zarządem dróg nazywamy jednostkę organizacyjną prowadzącą działalność na drogach publicznych w zakresie określonym ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60, z 1988r. Nr 19, poz. 132, z 1989 r. Nr 35, poz. 192, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, z 1991 r. Nr 75, poz. 332, z 1993 r. Nr 47, poz. 212, z 1994 r. Nr 127, poz. 627, z 1995 r. Nr 141, poz. 692 i z 1997 r. Nr 6, poz. 31), tj. planowanie, finansowanie i realizacja zadań związanych z budową, modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg, a także pobieranie opłat drogowych i nakładanie kar.

² Obiekt mostowy to, wg ustawy o drogach publicznych: most, wiadukt, estakada, tunel, kładka dla pieszych, przejście podziemne i przepust.

- finansowanie modernizacji i utrzymania obiektów mostowych,
- realizacja zadań dotyczących modernizacji i utrzymania obiektów mostowych,
- dostosowanie organizacji zarządu drogi do wypełniania ustawowych zadań w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony obiektów mostowych.

1.7. Badany okres - 1994 r. - III kwartał 1996 r.

1.8. Jednostki skontrolowane - Kontrolą objęto 64 podmioty, w tym: 10 dyrekcji okręgowych dróg publicznych (DODP) wraz z wchodzącymi w ich skład 10 zarządami dróg (ZD), 12 urzędów wojewódzkich i 8 jednostek zarządzających drogami w imieniu wojewodów oraz 24 jednostki samorządu terytorialnego. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik do niniejszej informacji.

1.9. Uczestnicy - Departament Transportu, Żeglugi i Łączności NIK oraz delegatury NIK w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Rzeszowie, Wrocławiu oraz Zielonej Górze.

1.10. Współpraca z innymi organami kontroli - W Informacji wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonych w 1996 r. przez Departament Specjalistycznego Nadzoru Budownictwa Transportowego Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI

2.1. Wykonywanie zarządu w zakresie modernizacji, utrzymania i ochrony³ nad około 29 tys. obiektów mostowych (innych niż przepusty) było rozproszone pomiędzy ponad 2 600 jednostek. Najwięcej, gdyż około 16,5 tys. obiektów zarządzanych było przez Generalną Dyрекcję Dróg Publicznych (GDDP) i jednostki jej podległe, tj. rządową administrację specjalną⁴. Z kolei wojewodowie (rządowa administracja ogólna) zarządzali blisko 4,5 tys.

³ Ochrona drogi wraz z obiektami mostowymi została zdefiniowana w ustawie o drogach publicznych - jako działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi oraz niewłaściwego jej użytkowania.

⁴ Jako organ administracji specjalnej należy rozumieć - wg art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123, z 1991 r. Nr 75, poz. 328, z 1995 r. Nr 74, poz. 368 i z 1996 r. Nr 106, poz. 498) - kierowników będących terenowymi organami administracji rządowej, podporządkowanych bezpośrednio ministrom oraz kierowników państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych lub ich oddziałów terenowych w zakresie realizowanych przez nich zadań administracji rządowej

obiektów, zaś gminy (jednostki samorządu terytorialnego) wykonywały zarząd nad niespełna 8 tys. obiektów mostowych.

Wykonywanie zadań przez tak wielu zarządców utrudnione było wskutek niewypracowania mechanizmu zapewniającego skoordynowanie prac dot. planowania, finansowania i wykonywania zadań związanych z modernizacją, utrzymywaniem i ochroną obiektów mostowych oraz alokacji środków finansowych na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb.

2.2. Generalnie stan techniczny skontrolowanych obiektów mostowych należy ocenić, jako niezadowalający, grożący awariami z powodu istnienia na nich rozległych uszkodzeń. Na podstawie dokumentacji znajdującej się w 64 jednostkach objętych kontrolą, dotyczącej 9635 obiektów mostowych (bez przepustów) stwierdzono, że w 1996 r. 39 % tych obiektów było w złym stanie technicznym i wymagało przeprowadzenia remontów zapobiegawczych (28 %), bądź prac modernizacyjnych (11 %). W rzeczywistości sytuacja jest jeszcze mniej korzystna, ponieważ stwierdzono, że ok. 17 % ze skontrolowanych zarządów w ogóle nie posiadało informacji o zakresie potrzeb remontowych, a 30 % znało tylko niektóre potrzeby.

2.3. Według skali punktowej przyjętej do oceny obiektów mostowych stosowanej w GDDP (skala od 0 do 5 pkt)⁵ stan techniczny obiektów w jednostkach objętych kontrolą odpowiada ocenie w wysokości 2,6 punktu (ocena poniżej 3 punktów oznacza występowanie uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu eksploatacji - opis str. 20).

Zły stan techniczny mostów i wiaduktów w skontrolowanych jednostkach spowodował, że na 8 % omawianych obiektów wprowadzono ograniczenie dopuszczalnej masy przejeżdżających pojazdów.

Potwierdzeniem złego stanu technicznego obiektów mostowych były wyniki oględzin 353 obiektów, przeprowadzonych przez kontrolerów NIK przy udziale specjalistów. Średnia ocena punktowa stanu technicznego tych obiektów mostowych wyniosła zaledwie 2,71. W najgorszym stanie technicznym było 148 obiektów zarządzanych przez administrację samorządową (ocena 2,34).

Dokonane w trakcie kontroli ustalenia wskazują, że stan techniczny obiektów mostowych od 1994 r. nie uległ poprawie. Przeprowadzone bowiem w 1994 r. przez GDDP

⁵ Charakterystykę punktowej oceny stanu technicznego obiektów mostowych przedstawiono w pkt II.2. (str. 20).

badania wykazały, że ich stan techniczny oceniony został średnio na: 2,9 pkt na drogach krajowych, 2,7 pkt na drogach wojewódzkich i 2,6 pkt na drogach miejskich⁶.

2.4. Szczególnie zaniepokojenie budzi fakt, iż wśród obiektów mostowych poddanych oględzinom, ujawniono 15 obiektów (4,2 % skontrolowanych), których stan techniczny groził katastrofą budowlaną (ocena 0 - 1 pkt). Na 11 z nich zarządcy wprowadzili ograniczenia nośności lub prędkości pojazdów.

W 4 przypadkach NIK, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wystosowała zawiadomienia do kierowników skontrolowanych jednostek o stwierdzeniu wystąpienia bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowanej szkody w mieniu (opis str. 32 - 33 i 39 - 41). Kierownicy skontrolowanych jednostek spowodowali zamknięcie tych obiektów dla ruchu kołowego, dopuszczając wyłącznie ruch pieszego.

2.5. Przedstawiony stan techniczny obiektów mostowych był wynikiem niedostatecznego - aczkolwiek w zróżnicowanym stopniu - wykonywania obowiązków ciążących na poszczególnych zarządach.

Największe zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników stwarzają obiekty zarządzane przez jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na systematyczną ich degradację. Zarządy miast i gmin były bowiem nieprzygotowane finansowo i technicznie do wykonywania przeglądów oraz robót konserwacyjno-remontowych. Były też nieprzygotowane organizacyjnie do planowania tych czynności. W jednostkach tych nie było odpowiednio przygotowanej kadry technicznej, a jednocześnie nie podejmowano działań zmierzających do zapewnienia nadzoru nad zarządzanymi obiektami mostowymi przy pomocy zewnętrznych specjalistycznych służb mostowych (opis str. 36 - 39).

Nie zapewniała również niezbędnego poziomu finansowania obiektów mostowych rządowa administracja ogólna. Administracja ta nie zapewniała także kadr dla profesjonalnej ochrony technicznej dla zarządzanych obiektów. W rezultacie obiekty te z racji zagrożenia awariami - obniżają bezpieczeństwo i sprawność ruchu drogowego (opis str. 32).

Z kolei - najlepiej przygotowana do zarządzania obiektami mostowymi - rządowa administracja specjalna zapewniała dostateczne środki finansowe tylko obiektom leżącym w

⁶ Wg opracowania GDDP: „Raport w sprawie stanu obiektów mostowych w sieci dróg publicznych lipiec 1994 roku”.

⁷ Dz. U. z 1995 r. Nr 13 poz. 59, zm. z 1996 r. Nr 64 poz. 315 i Nr 89 poz. 402.

ciągach dróg krajowych. Poziom finansowania utrzymania omawianych obiektów nie pozwalał wprowadzić na poprawę ich stanu technicznego, jednakże nie stwarzał zagrożenia katastrofami budowlanymi. Rządowa administracja specjalna zapewniła również profesjonalne kadry do ochrony obiektów zlokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich. Stan techniczny tych obiektów ulega jednak systematycznemu pogarszaniu, z uwagi na niedostateczny poziom finansowania ich utrzymania. Powyższa sytuacja powoduje, że na części z omawianych obiektów (ok. 9 %) DODP ograniczają bądź nawet zamykają ruch drogowy (opis str. 21- 23).

2.6. Powszechnym zjawiskiem wpływającym na pogorszenie się stanu technicznego obiektów mostowych - przede wszystkim w jednostkach samorządu terytorialnego - było nierzetelne wykonywanie zadań określonych w ustawie o drogach publicznych oraz w ustawie Prawo budowlane⁸, dotyczących przeprowadzania okresowych przeglądów technicznych obiektów mostowych.

Spośród skontrolowanych jednostek 20 % w ogóle nie przeprowadzało takich przeglądów, a 67 % wykonywało je sporadycznie. Z kolei 10 % zarządów nawet nie założyło ewidencji obiektów mostowych, a prowadzona przez 77 % zarządów ewidencja nie obejmowała wszystkich posiadanych obiektów lub była nieaktualna, zarówno co do liczby, jak i stanu technicznego obiektów (opis str. 28 , 29, 31, 32, 37 i 38).

Tylko w trakcie oględzin, ujawniono 61 obiektów mostowych, które nie były ujęte w ewidencji. Na obiektach tych nie wykonywano przeglądów, remontów, ani innych działań stosownie do przepisów ustawy o drogach publicznych oraz Prawa budowlanego (opis str. 29, 31 i 37).

2.7. W ponad 25 % skontrolowanych zarządów dróg bądź w ogóle nie planowano przeprowadzania przeglądów stanu technicznego obiektów mostowych, bądź nie określono sposobu ich przeprowadzania. Sytuacja ta spowodowana była między innymi niewydaniem przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Ministra TiGM) - naczelnego organu administracji rządowej w zakresie dróg publicznych⁹, przepisów dotyczących zasad sprawowania nadzoru technicznego nad obiektami mostowymi. Wymóg ten wynika z postanowień art. 18 ustawy o drogach publicznych, obowiązującej od 1985 r., a także z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Uwagę przy tym zwraca fakt, że Minister TiGM nie

⁸ Dz. U. Nr 89, poz. 414, zm. z 1995 r. Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 100, poz. 465, Nr 106, poz. 496 i Nr 146, poz. 680.

⁹ Art. 17 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

wykonał wspomnianego obowiązku, pomimo wydania przez GDDP instrukcji techniczno-eksploatacyjnych i porządkowych w sprawie przeprowadzania okresowych przeglądów oraz planowania robót na obiektach mostowych. W rezultacie stosowane były one jedynie do obiektów mostowych zarządzanych przez DODP.

Pozostałe zarządy stosowały własne kryteria w zakresie planowania robót mostowych oraz wykonywania kontroli stanu technicznego obiektów mostowych. W rezultacie uniemożliwiało to dokonywanie obiektywnej i jednakowej oceny stanu technicznego wszystkich eksploatowanych w kraju obiektów mostowych (opis str. 31-32 i 38 -39).

2.8. Nieprawidłowości dotyczące niewykonywania przeglądów, uniemożliwiały podmiotom zarządzającym obiektami mostowymi, ustalenie ich rzeczywistego stanu technicznego, a w konsekwencji zgodnego z potrzebami, planowania ich remontów i robót konserwacyjnych, w tym zwłaszcza określania niezbędnych na ten cel środków finansowych.

Stwierdzono, że liczba obiektów mostowych wymagających remontów oraz wysokość środków finansowych niezbędnych do ich przeprowadzenia znana była tylko w dwóch z dwunastu skontrolowanych urzędów wojewódzkich. W rezultacie środki przeznaczone z budżetu państwa w latach 1994 - 1996 na remonty i konserwację obiektów mostowych, pomimo że zabezpieczały mniej niż połowę zgłaszanych potrzeb, nie były należycie wykorzystane. Dystrybucja środków z budżetów wojewodów dla poszczególnych zarządów dróg miała cechy uznaniowości, gdyż odbywała się bez uwzględnienia liczby i stanu technicznego obiektów mostowych będących w gestii omawianych zarządów (opis str. 33 - 34).

Rosnącym wydatkom gmin w ww. latach na utrzymanie dróg miejskich, zarówno lokalnych, jak i zakwalifikowanych do dróg krajowych i wojewódzkich, nie odpowiadała w podobnej skali wysokość wydatków ponoszonych na obiekty mostowe - sięgały one zaledwie kilku procent całości wydatków na drogi.

Większość urzędów wojewódzkich nie przeprowadzała kontroli wykorzystania środków budżetowych przez zarządy dróg, przyznanych im na utrzymanie obiektów mostowych. Skutkowało to przewlekłą realizacją robót na obiektach mostowych, wzrostem kosztów tych robót, a także wykorzystywaniem tych środków do finansowania bieżącej działalności zarządów dróg (opis str. 34 - 36).

W 3 przypadkach wystąpiono z zawiadomieniami do urzędów skarbowych o zaniżeniu opłat podatku dochodowego, a w 1 z zawiadomieniem do Regionalnej Izby Obrachunkowej o

naruszeniu dyscypliny budżetowej. Ogółem uszczuplenia budżetowe wyniosły 120.669,- zł, z czego do czasu zakończenia kontroli odzyskano 44.831,67 zł.

2.9. Brak właściwego nadzoru nad stanem technicznym obiektów mostowych wynikał również z faktu, iż do czasu zakończenia kontroli nie został zrealizowany trwający od dwóch lat proces tworzenia organów specjalistycznego nadzoru budowlanego w urzędach wojewódzkich.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie określenia terenowych organów specjalistycznego nadzoru budowlanego, ich organizacji oraz szczegółowego zakresu działania¹⁰, jednostki organizacyjne nadzoru budowlanego transportu drogowego mogą być tworzone w urzędach wojewódzkich i rejonowych, właściwych w sprawach nadzoru budowlanego (opis str. 17 - 18).

Wyniki kontroli przeprowadzonych w 1996 r. przez Departament Specjalistycznego Nadzoru Budownictwa Transportowego Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wykazały, że mimo upływu dwóch lat od wejścia w życie ustawy Prawo budowlane, proces tworzenia organów specjalistycznego nadzoru budowlanego w dziedzinie budownictwa transportowego w urzędach wojewódzkich i rejonowych, jest nadal w fazie wstępnej. Zaledwie w 30 % urzędów rejonowych utworzono stanowiska pracy dla wykonywania zadań z zakresu specjalistycznego nadzoru budownictwa transportowego.

Istniejące terenowe organy państwowego nadzoru budowlanego nie wykonują czynności kontrolno-inspekcyjnych w odniesieniu do placów budów i użytkowanych obiektów z obszaru budownictwa drogowo-mostowego. Departament Specjalistycznego Nadzoru Budownictwa Transportowego nie stwierdził ani jednego przypadku dokonania kontroli przez terenowe organy specjalistycznego nadzoru budowlanego.

Powyższe ustalenia Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego znajdują potwierdzenie w wynikach kontroli NIK. W skontrolowanych urzędach wojewódzkich, w których ustanowiono jednostki specjalistycznego nadzoru nad budownictwem drogowym, nie stwierdzono przypadków zainteresowania się tych jednostek stanem technicznym obiektów mostowych na drogach publicznych. Jednocześnie stwierdzono fakty negatywne, polegające na braku współpracy pomiędzy komórkami specjalistycznego nadzoru budowlanego, a wydziałami bezpośrednio zarządzającymi drogami i obiektami mostowymi oraz na braku

¹⁰ Dz. U. Nr 92, poz. 457.

kwalifikacji pracowników specjalistycznego nadzoru budowlanego w zakresie obiektów mostowych (opis str. 46 - 48).

2.10. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości miały również swoje źródło w rozbieżnych postanowieniach aktów prawnych dotyczących organizacji i zakresów działania jednostek zarządzających drogami publicznymi.

Ustawa o drogach publicznych oraz Prawo budowlane zawierają odmienne uregulowania dotyczące sprawowania państwowego nadzoru techniczno-budowlanego w zakresie budownictwa transportowego. Wg ustawy o drogach publicznych sprawowanie funkcji organu państwowego nadzoru techniczno-budowlanego w zakresie dróg i obiektów mostowych należy do Ministra TiGM. Natomiast Prawo budowlane stanowi, że Minister TiGM jest organem specjalistycznego nadzoru budowlanego jedynie w zakresie dróg kolejowych, lotnisk i kolei linowych.

Również wspomniane ustawy zawierają niespójne uregulowania odnośnie wykonywania kontroli stanu technicznego obiektów budownictwa transportowego oraz sposobów dokumentowania wyników tych kontroli.

Aktualna organizacja rządowej administracji specjalnej zarządzającej drogami publicznymi różni się od organizacji określonej w ustawie o drogach publicznych. Nie istnieją - wymienione w ustawie - rejony dróg publicznych (opis str. 46 - 48).

3. WNIOSKI

Wyniki kontroli upoważniają Najwyższą Izbę Kontroli do sformułowania następujących wniosków:

1. Rząd winien podjąć działania legislacyjne zmierzające do:
 - usunięcia rozbieżności pomiędzy ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - w zakresie ustanowienia organów państwowego nadzoru techniczno-budowlanego w zakresie dróg i obiektów mostowych,
 - usunięcia rozbieżności pomiędzy ustawą o drogach publicznych oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1985 r. w sprawie powołania i zakresu działania Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, organizacji i zakresu działania dyrekcji okręgowych

- dróg publicznych i jednostek im podległych oraz drogowej służby liniowej - w zakresie organizacji drogowej służby liniowej,
- określenia zasad rozdziału środków budżetowych pomiędzy poszczególne zarządy dróg z uwzględnieniem liczby i stanu technicznego zarządzanych obiektów mostowych.
2. Minister TiGM winien pilnie wydać, w trybie art. 7 ustawy Prawo budowlane, przepisy określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty mostowe oraz warunki ich użytkowania, z uwzględnieniem w nich zasad planowania remontów zapobiegawczych.
 3. Ministrowie: Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz TiGM winni dostosować, określone w art. 62 i art. 64 ustawy Prawo budowlane, zasady kontroli obiektów budowlanych oraz zasady prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych, do specyfiki budowlanych obiektów drogowych, z uwzględnieniem rozwiązań już powszechnie w tym zakresie stosowanych.
 4. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powinien zintensyfikować działania zmierzające do utworzenia we wszystkich województwach terenowych organów specjalistycznego nadzoru budowlanego i podjęcia przez nie czynności kontrolnych w zakresie ustalonym przepisami ustawy Prawo budowlane.
 5. Wojewodowie powinni podjąć działania organizacyjne zapewniające sprawowanie nadzoru nad obiektami mostowymi będącymi w ich zarządzie zgodnie z postanowieniami ustawy o drogach publicznych.
 6. Dysponenci środków budżetowych, tj. Minister TiGM, wojewodowie oraz organy samorządów terytorialnych powinni podjąć działania dla zapewnienia środków finansowych niezbędnych do utrzymania obiektów mostowych w stanie zapewniającym bezpieczeństwo w ruchu drogowym, a także dla właściwego, zgodnego z przeznaczeniem wydatkowania tych środków.
 7. Organy nadzorujące zarządy dróg, tj. Minister TiGM, wojewodowie oraz organy samorządów terytorialnych, powinny podjąć skuteczne działania dyscyplinujące zarządy dróg do wykonywania nałożonych na nie zadań w zakresie prawidłowego zarządzania obiektami mostowymi, w szczególności poprzez:
 - rzetelne przeprowadzanie przeglądów obiektów mostowych oraz prowadzenie ich ewidencji,
 - uwzględnianie wyników przeglądów w procesie planowania robót mostowych,
 - egzekwowanie terminowości i rzetelności jakości robót,
 - poprawę kwalifikacji pracowników drogownictwa.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO

1.1. UWAGI OGÓLNE

Podstawowe obowiązki administracji publicznej w zakresie budowy, remontów oraz konserwacji mostów i wiaduktów na drogach publicznych określone zostały w dwóch ustawach: ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Ustawy te nałożyły, na te jednostki administracji publicznej, które pełnią funkcję zarządcy dróg publicznych, obowiązek budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych (wraz z wchodzącymi w ich skład obiektami mostowymi), obowiązek prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych oraz obowiązek dokonywania okresowych kontroli eksploatowanych obiektów budowlanych¹¹.

1.2. ZARZĄDZANIE DROGAMI PUBLICZNYMI

Naczelnym organem administracji rządowej w sprawach budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w ciągach których zlokalizowane są obiekty mostowe, jest Minister TiGM (art. 17 ust. 1 ustawy o drogach publicznych), do którego właściwości należą w szczególności sprawy:

- określania kierunków rozwoju sieci drogowej, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg i obiektów mostowych,
- wydawania przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg i obiektów mostowych,
- państwowego nadzoru techniczno-budowlanego w zakresie dróg i obiektów mostowych,
- sporządzania informacji i gromadzenia danych o sieci dróg publicznych.

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 12 ustawy o drogach publicznych Minister Komunikacji wydał zarządzenie z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych¹². Zarządzenie to ustala (§ 1 pkt 6), iż ewidencja dróg publicznych zawiera m. in.: wykazy obiektów mostowych, księgi obiektów mostowych, metryki obiektów

¹¹ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz.229 ze zm.), która utraciła moc z dniem 1 stycznia 1995 r., nie zawierała postanowień o obowiązku dokonywania systematycznych kontroli budowy drogowych.

¹² M. P. Nr 18, poz. 122.

mostowych, księgi inwentarzowe obiektów mostowych i rejestry robót budowlano-remontowych na obiektach mostowych - na drogach krajowych, wojewódzkich, gminnych i zakładowych. Księgi obiektów mostowych powinny, m. in., zawierać wyniki badań stanu technicznego obiektów oraz wyszczególnienie robót koniecznych do wykonania. Ewidencja dróg powinna być aktualizowana w I kwartale każdego roku kalendarzowego, za rok poprzedzający (§ 21).

Szczegółowe zasady prowadzenia ewidencji zostały określone okólnikiem Nr 6 Ministerstwa Komunikacji z dnia 7 listopada 1986 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji dotyczących sposobu prowadzenia i aktualizowania ewidencji dróg publicznych¹³.

Minister TiGM stosownie do postanowień art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, wykonuje zadania naczelnego organu administracji rządowej w zakresie dróg publicznych przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP). Została ona powołana rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1985 r. w sprawie powołania i zakresu działania Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, organizacji i zakresu działania dyrekcji okręgowych dróg publicznych i jednostek im podległych oraz drogowej służby liniowej¹⁴.

Rządową administrację specjalną w zakresie dróg publicznych tworzy GDDP i podległych jej 17 dyrekcji okręgowych dróg publicznych (DODP), które są zarządami dla:

- dróg krajowych (wraz z obiektami mostowymi) zamiejskich i dla obwodnic miast oraz w miastach prezydenckich¹⁵ dla dróg krajowych o przeważającym ruchu tranzytowym,
- dróg wojewódzkich (wraz z obiektami mostowymi) zamiejskich, z wyłączeniem tych dróg w województwach: warszawskim, krakowskim i łódzkim.

DODP jako zarządy wymienionych dróg są powoływane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, na wniosek Ministra TiGM (art. 21 ust. 2 ustawy o drogach publicznych). W skład DODP wchodzi zarządy dróg (ZD), które wykonują swoje funkcje zarządzające w oparciu o obwody drogowe, w tym: drogowo-mostowe i mostowe.

Stosownie do postanowień art. 23 ustawy o drogach publicznych, po uwzględnieniu zmian wprowadzonych ustawą z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji

¹³ Nie publikowany.

¹⁴ Jednolity tekst Dz. U. z 1992 r. Nr 65, poz. 332.

określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁶ (zwanej dalej „ustawą kompetencyjną”) wojewodowie pełnią funkcje zarządu drogi w odniesieniu do:

- dróg krajowych (wraz z obiektami mostowymi) w miastach prezydenckich z wyłączeniem obwodnic i dróg o przeważającym ruchu tranzytowym,
- dróg wojewódzkich w miastach i na terenie województw: warszawskiego, krakowskiego i łódzkiego.

Funkcje zarządu w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg (wraz z obiektami mostowymi) na drogach gminnych i lokalnych miejskich, na mocy ustawy o drogach publicznych (art. 23) pełnią organy samorządowe, przy czym, zgodnie z art. 1 pkt 28 ustawy kompetencyjnej jest to zadanie własne gmin.

W ostatnim okresie miały miejsce częste zmiany ustawowe w zakresie ustanawiania organów właściwych do zarządzania drogami w miastach.

Ustawa z dnia 28 kwietnia 1993 roku o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷, oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania¹⁸ umożliwiły przekazanie, niektórym gminom o statusie miasta, jako zadania zleconego, funkcji zarządcy dróg krajowych i wojewódzkich (wraz z obiektami mostowymi) w granicach administracyjnych miasta (art. 19 ust. 1 pkt 1-3 lit. a i pkt 4 lit. a, art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2 ustawy o drogach publicznych), z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz obwodnic o przeważającym ruchu tranzytowym, określonych przez właściwych terytorialnie wojewodów.

Przekazanie powyższych zadań i kompetencji mogło nastąpić w drodze porozumienia oraz po zapewnieniu środków finansowych przez administrację rządową.

¹⁵ Takich w których przewodniczącym zarządu gminy jest prezydent.

¹⁶ Dz. U. Nr 34, poz. 198, zmiany: z 1990 r. Nr 43, poz. 253, Nr 87, poz. 506, z 1991 r. Nr 95, poz. 425, Nr 114, poz. 492, Nr 107, poz. 464, z 1995 r. Nr 90, poz. 446, Nr 141, poz. 692.

¹⁷ Dz. U. Nr 47, poz. 212.

¹⁸ Dz. U. Nr 65, poz. 309, zmiany: Nr 81, poz. 384, Nr 92, poz. 426, Nr 101, poz. 463, Nr 103, poz. 471, Nr 115, poz. 510, z 1995 r. Nr 141, poz. 692.

Z dniem 1 stycznia 1996 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych¹⁹, która stosuje się do gmin o statusie miasta, wymienionych w załączniku do tej ustawy, oraz gmin warszawskich. Gminy te przejęły od wojewodów, do prowadzenia jako zadania własne, zadania określone w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz pkt 4 lit. a - w odniesieniu do utrzymania i ochrony dróg, a także w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych. Jednocześnie do właściwości organów gmin, o których mowa powyżej, przeszły jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do wojewodów albo do Ministra TiGM, określone w art. 19 ust. 1 pkt 2 i 4 lit. a ustawy o drogach publicznych - w odniesieniu do modernizacji i budowy dróg, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych.

Ponadto, na podstawie tej ustawy wydane zostały:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie jednostek organizacyjnych oraz dróg nie podlegających przejęciu przez gminy o statusie miasta²⁰, w którym zostały określone (w załączniku nr 5) drogi krajowe znajdujące się w granicach administracyjnych tych gmin nie podlegające przejęciu przez gminy o statusie miasta,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie jednostek organizacyjnych oraz dróg nie podlegających przejęciu przez gminy warszawskie²¹, które ustala, iż nie podlegają przejęciu przez gminy warszawskie wszystkie drogi krajowe i wojewódzkie, znajdujące się w granicach administracyjnych tych gmin.

W tabeli nr 1 zestawiono zarządców dróg w odniesieniu do kategorii dróg.

¹⁹ Dz. U. Nr 141, poz. 692.

²⁰ Dz. U. Nr 145, poz. 711.

²¹ Dz. U. Nr 73, poz. 351.

Tabela nr 1

Kategoria drogi		Planowanie i finansowanie Art. 19 budowa i utrzymanie i modernizacja ochrona		Zarząd drogi Art. 21 i 22	Budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona Art. 23
krajowe	w miastach prezydenckich	Minister TiGM lub zarząd miasta*, ²	wojewoda lub zarząd miasta*, ¹	wojewoda lub zarząd miasta*, ¹	wojewoda lub zarząd miasta*, ¹
	o przeważającym ruchu tranzytowym i obwodnice w miastach prezydenckich	Minister TiGM	Minister TiGM	DODP	DODP
	w pozostałych miastach i poza granicami miast	Minister TiGM	Minister TiGM	DODP	DODP
autostrady	nie płatne	Minister TiGM	Minister TiGM	DODP	DODP
wojewódzkie	w granicach miast	wojewoda lub zarząd miasta*, ²	wojewoda lub zarząd miasta*, ¹	wojewoda lub zarząd miasta*, ¹	wojewoda ³
	poza granicami miast w woj.: Warszawskim, Krakowskim i Łódzkim	wojewoda	wojewoda	wojewoda	wojewoda ³
	poza granicami miast w pozostałych województwach	wojewoda	wojewoda	DODP	DODP ³
gminne	lokalne miejskie	rada miasta	rada miasta	zarząd miasta	zarząd miasta
	gminne	rada gminy	rada gminy	zarząd gminy	zarząd gminy
zakładowe	-	właściciel	właściciel	właściciel	właściciel

* w miastach objętych ustawą z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. Nr 141, poz. 692)

¹ zadanie własne gminy - z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych

² zadanie zlecone

³ mogą być przekazane gminom jako zadania zlecone

Niezależnie od szerokości i formy organizacyjnej jednostek zarządzających drogami ich obowiązki wobec obiektów mostowych na drogach publicznych są analogiczne. Obejmują one finansowanie, planowanie i realizację zadań w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony obiektów mostowych.

1.3. NADZÓR TECHNICZNO - BUDOWLANY

Art. 18 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych określa, że do właściwości Ministra TiGM należą sprawy państwowego nadzoru techniczno-budowlanego w zakresie dróg i obiektów mostowych. Natomiast wg art. 80 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, naczelnym organem administracji państwowej w sprawach państwowego nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego nadzoru budowlanego był do końca 1996 r. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, a obecnie jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji²².

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie określenia terenowych organów specjalistycznego nadzoru budowlanego, ich organizacji oraz szczegółowego zakresu działania²³ ustaliło, że wojewoda sprawuje specjalistyczny nadzór budowlany - jako organ I instancji - nad drogami krajowymi i wojewódzkimi, a kierownik urzędu rejonowego jest organem I instancji specjalistycznego nadzoru budowlanego w odniesieniu do dróg gminnych i lokalnych miejskich.

Zgodnie z art. 85 ust. 2 pkt 5 lit. b Prawa budowlanego, wspomnianym specjalistycznym nadzorem budowlanym są objęte, między innymi, obiekty i roboty budowlane w dziedzinie transportu - usytuowane w granicach pasa drogowego dróg publicznych.

Art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego zobowiązuje właściciela lub zarządcę obiektów budowlanych, do których to (art. 3 pkt 3), między innymi, należą: mosty, estakady, tunele, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, do poddawania ich okresowej kontroli:

- co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznej sprawności elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
- co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej całego obiektu budowlanego.

Przy czym, przepis art. 62 ust. 4 zastrzega, że te okresowe kontrole powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

²² Na podstawie art. 61 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 496 i Nr 156, poz. 775).

²³ Dz. U. Nr 92, poz. 457

Na podstawie art. 19 ust. 2 Prawa budowlanego wydane zostało zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego²⁴, według którego (§ 1 ust. 1 pkt 4) - ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego jest wymagane przy realizacji budowli mostowych wszelkich typów, w tym wiaduktów, estakad i innych podobnych obiektów.

1.4. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA BUDOWY, REMONTÓW I KONSERWACJI OBIEKTÓW MOSTOWYCH NA DROGACH PUBLICZNYCH

Zgodnie z postanowieniami art. 14 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zadania w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg są objęte:

- częścią budżetu państwa w odniesieniu do: autostrad, dróg krajowych poza granicami miast prezydenckich, odcinków dróg krajowych o przeważającym ruchu tranzytowym i obwodnic położonych w granicach miast prezydenckich;
- planem i budżetem wojewody w odniesieniu do dróg wojewódzkich;
- planem i budżetem gminy w odniesieniu do dróg gminnych i lokalnych miejskich.

Natomiast zadania w odniesieniu do dróg krajowych w granicach miast prezydenckich, z wyłączeniem odcinków dróg krajowych o przeważającym ruchu tranzytowym i obwodnic położonych w granicach miast, są objęte planem i częścią budżetu państwa w zakresie budowy i modernizacji, zaś w zakresie utrzymania i ochrony - planem i budżetem wojewody.

Niezależnie od środków własnych, przeznaczanych na utrzymanie dróg, gminy otrzymują środki w ramach subwencji ogólnych i dotacji celowych. Tryb ich otrzymywania i rozliczania określa ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin²⁵. Zgodnie z jej postanowieniami, gminom wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej, zlecone w trybie art. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym²⁶, przyznawane są z budżetu państwa dotacje celowe na realizację tych zadań. Dotacje powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wypełnienie zleconych zadań i podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało zrealizowane (art. 19 ust. 1 - 3).

²⁴ M. P. z 1995 r. Nr 2, poz. 28.

²⁵ Dz. U. Nr 129, poz. 600, zmiany: z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 101, poz. 504, Nr 124, poz. 601, Nr 154, poz. 794.

²⁶ Tekst jednolity Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, zmiany: Nr 58, poz. 261 i Nr 89, poz. 401.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe²⁷ dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom, dotacje celowe na zadania własne gmin oraz subwencje dla gmin są wydatkami budżetu państwa. Wydatki i dochody związane z realizacją tych zadań objęte budżetami gmin, muszą być w tych budżetach wyodrębnione, stosownie do przepisu art. 7 ust 1 pkt 6 prawa budżetowego. Wydatki te winny być uwidocznione w odrębnym rocznym planie finansowym opracowanym przez zarządy gmin w podziale na działy, rozdziały i paragrafy, w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej - stosownie do § 41 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa²⁸.

2. UWARUNKOWANIA TECHNICZNO-ORGANIZACYJNE

W sieć dróg publicznych o łącznej długości 367 tys. km (krajowe - 46 tys. km, wojewódzkie - 129 tys. km, gminne i lokalne miejskie - 180 tys. km, zakładowe - 12 tys. km) wbudowanych jest 28 765 obiektów mostowych²⁹ (bez przepustów). Liczba ta obejmuje:

- 6 710 obiektów na drogach krajowych - zarządzanych przez DODP,
- 9 800 obiektów na zamiejskich drogach wojewódzkich - zarządzanych przez DODP,
- 4 511 obiektów na drogach wojewódzkich w obrębie miast - zarządzanych przez wojewodów,
- 7 744 obiekty na drogach gminnych i lokalnych miejskich - zarządzane przez urzędy gmin.

Wiek obiektów mostowych jest bardzo zróżnicowany i waha się od około 300 lat (stare kamienne mosty sklepienie) do zupełnie nowych obiektów. Średni wiek mostów szacuje się na około 40 lat.

Wśród istniejących na sieci dróg publicznych obiektów mostowych procentowy udział obiektów wykonanych z wymienionych niżej materiałów jest następujący: beton, kamień i cegła - 75 %, stal - 14 %, drewno - 11 %.

Średnia długość obiektu mostowego na sieci dróg publicznych wynosi około 17 m, lecz w zależności od kategorii drogi wynosi ona dla dróg:

- krajowych - 23 m,
- wojewódzkich - 14 m,

²⁷ Jednolity tekst Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, zmiany: z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591, Nr 133, poz. 685, z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601, Nr 132, poz. 640.

²⁸ Dz. U. Nr 76, poz. 333, zmiany: z 1992 r. Nr 6, poz. 22, Nr 80, poz. 411.

- gminnych - 11 m,
- miejskich - 34 m.

Liczba obiektów mostowych o długości przekraczającej 200 m w całym kraju wynosi 182.

Zasady przeprowadzania okresowych badań stanu technicznego obiektów mostowych, zasady dokonywania ocen stanu technicznego oraz zasady planowania działalności remontowej na obiektach mostowych są sformalizowane w postaci instrukcji obowiązujących tylko jednostki GDDP³⁰. Podczas badania stanu technicznego obiektów mostowych ocenie, w skali od 0 do 5 pkt, podlega stan techniczny poszczególnych elementów oraz całego obiektu. Do poszczególnych punktów skali ocen przyporządkowane są następujące kryteria: 0 - stan awaryjny, 1 - stan przedawaryjny (narastające uszkodzenia), 2 - uszkodzenia obniżające bezpieczeństwo, 3 - rozległe uszkodzenia, 4 - drobne uszkodzenia, 5 - stan bardzo dobry.

W tabeli nr 2 przedstawiono, dokonane w 1994 r. przez jednostki podległe GDDP, oceny stanu technicznego obiektów mostowych, w ciągach dróg różnych kategorii, obliczone jako średnia z ocen (w skali 0-5) ich poszczególnych elementów³¹.

Tabela nr 2

Rodzaj dróg	Kategoria dróg	Ocena stanu technicznego
Zamiejskie	krajowe	2,913
	wojewódzkie	2,725
	gminne	brak danych
Miejskie	wszystkie	2,619

²⁹ Liczby obiektów mostowych wg opracowania GDDP: „Raport w sprawie stanu obiektów mostowych w sieci dróg publicznych lipiec 1994 roku”.

³⁰ Zarządzeniem Nr 4/90 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 8 marca 1990 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji dotyczących planowania robót mostowych oraz przeglądów obiektów mostowych na zamiejskich drogach publicznych wprowadzono: Instrukcję planowania robót mostowych realizowanych na drogach zamiejskich krajowych i wojewódzkich (DP-T.15M), Instrukcję o dokonywaniu przeglądów bieżących obiektów mostowych na zamiejskich drogach publicznych (DP-T.16M), Instrukcję o dokonywaniu przeglądów podstawowych obiektów mostowych na zamiejskich drogach publicznych (DP-T.17M) i Instrukcję o dokonywaniu przeglądów szczegółowych obiektów mostowych na zamiejskich drogach publicznych (DP-T.18M).

³¹ Wg opracowania GDDP: „Raport w sprawie stanu obiektów mostowych w sieci dróg publicznych lipiec 1994 roku”.

3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

3.1. RZĄDOWA ADMINISTRACJA SPECJALNA

3.1.1. Stan techniczny obiektów mostowych

GDDP oceniała w 1996 r. stan techniczny objętych zarządem obiektów mostowych, wg przyjętej do stosowania podczas przeglądów skali ocen od 0 do 5 pkt, średnio na ok. 3 pkt, co jest równoważne występowaniu na ocenianych obiektach co najmniej rozległych uszkodzeń. Ocena ta znajduje potwierdzenie w wynikach kontroli NIK świadczących, iż co najmniej połowa obiektów mostowych na drogach zarządzanych przez DODP znajduje się w stanie technicznym nie gwarantującym pełnego bezpieczeństwa odbywającemu się na nich ruchu pieszych i pojazdów. Jednocześnie przy ogólnej ocenie stanu technicznego wszystkich obiektów mostowych należy uwzględniać fakt, iż ta średnia ocena może być myląca, gdyż nie przekazuje informacji o liczbie obiektów zagrożonych awariami i nie nadających się do prowadzenia na nich ruchu.

- *W DODP Białystok wprowadzie stan techniczny obiektów mostowych na drogach krajowych oceniany był w 1996 r.³² średnio na 3,65 pkt, lecz jednocześnie DODP wprowadziła dla 21 mostów ograniczenia ich dopuszczalnej nośności, a ponadto 4 mosty zamknęła dla ruchu - uzasadniając te decyzje „złym stanem technicznym” obiektów. Stanowiło to razem 6,6 % mostów na drogach krajowych.*

W okresie objętym kontrolą stan techniczny obiektów mostowych systematycznie obniżał się, na co wskazuje pogarszająca się w poszczególnych zarządach wartość punktowa średniej oceny stanu technicznego.

- *W DODP Poznań sukcesywnie wzrastała liczba obiektów mostowych, których stan techniczny oceniony został poniżej 3 pkt. W 1994 r. było ich 36, w 1995 r. - 54, a w 1996 r. - 55.*

- *W DODP Rzeszów średnia ocena stanu technicznego obiektów mostowych pogorszyła się z 3,05 w 1994 r. do 2,92 w 1995 r. - dla obiektów znajdujących się w ciągach dróg krajowych i z 2,85 do 2,63 w ciągach dróg wojewódzkich.*
- *W DODP Wrocław średnie oceny stanu technicznego obiektów mostowych obniżyły się z 3,53 w 1994 r. do 3,49 w 1996 r. - na drogach krajowych i z 3,44 do 3,28 dla obiektów na drogach wojewódzkich.*

Ustalono w trakcie kontroli, że zdecydowana większość obiektów mostowych zarządzanych przez DODP wymaga wykonania - w zróżnicowanym zakresie - prac remontowych.

- *W ZD Konin przeglądy podstawowe obiektów mostowych przeprowadzone w 1996 r. wykazały m. in., że 25,2 % mostów i wiaduktów wymaga napraw nawierzchni, 16,5 % napraw konstrukcji betonowej, 34,9 % wykonania innych robót remontowych, a 5,8 % kompleksowej odnowy.*

Stwierdzono, że nawet w obiektach ocenionych w trakcie przeglądów okresowych stosunkowo dobrze, poszczególne elementy konstrukcyjne znajdowały się w stanie awaryjnym i wymagały natychmiastowej naprawy.

- *W ZD Leszno w 1994 r. na 2 obiektach mostowych stan techniczny poszczególnych elementów konstrukcyjnych oceniony zostały jako awaryjny. W 1995 r. miało to już miejsce na 22, a w 1996 r. na 24 obiektach mostowych. Między innymi, na moście na zalewie rzeki Masłówki w miejscowości Załęcze (droga krajowa nr 323) ocenionym średnio na 3,4 pkt, zarówno w 1995 r., jak i w 1996 r. stan belek podporęczowych oraz gzymsów określono jako grożący awarią (0 pkt).*

Wskutek niewłaściwego stanu technicznego obiektów mostowych oraz niewykonywania niezbędnych napraw, DODP wprowadzały ograniczenia ruchu drogowego na obiektach mostowych lub nawet je zamykały. W skontrolowanych jednostkach ograniczenia

³² Mimo iż kontrola obejmowała okres tylko z III kw. 1996 r. - podane dane o stanie technicznym obiektów mostowych dotyczą całego 1996 r., gdyż zgodnie z instrukcjami wydanymi przez GDDP (patrz przypis 29) przeglądy podstawowe obiektów mostowych odbywają się w II i III

nośności obowiązywały na 580 obiektach mostowych (8.8 % obiektów mostowych z wyłączeniem przepustów).

- *Na terenie województwa katowickiego, wg stanu na dzień 18 października 1996 r., na zarządzane 622 obiekty mostowe, na 21 obiektach położonych w ciągach dróg krajowych oraz 24 obiektach położonych w ciągach dróg wojewódzkich - w związku z ich złym stanem technicznym - DODP Katowice wprowadziła ograniczenia dopuszczalnej masy przejeżdżających pojazdów.*
- *W ZD Działdowo spośród 53 obiektów mostowych 29 (54,7 %) z uwagi na nośność zakwalifikowanych było do obiektów nienormatywnych, czyli posiadających dopuszczalną nośność niższą niż nośność drogi w którą zostały wbudowane.*
- *W DODP Wrocław w 1996 r. obiekty mostowe powodujące ograniczenia w ruchu na drogach krajowych w liczbie 178 stanowiły 18,6 % ogólnej ich liczby, z czego 137 ze względu na nośność; natomiast na drogach wojewódzkich 334 obiekty, tj. 21,4 %, w tym 277 ze względu na nośność.*

Wprowadzanie ograniczeń ruchu na obiektach mostowych, powodowało w dalszej kolejności obniżenie parametrów eksploatacyjnych całej drogi. Dopuszczalna bowiem masa i gabaryty pojazdów poruszających się po tych drogach nie mogły być większe od określonych dla znajdującego się na tej drodze obiektu mostowego o najgorszym stanie technicznym. Ze względu na fakt, że jednostki rządowej administracji specjalnej (DODP) zadania w zakresie utrzymania obiektów mostowych realizują na drogach krajowych i wojewódzkich, czyli na podstawowej sieci dróg publicznych, wprowadzane ograniczenia na obiektach mostowych są barierą funkcjonowania krajowego systemu transportowego.

3.1.2. Zaspokajanie potrzeb finansowych na utrzymanie obiektów mostowych

Potrzeby finansowe jednostek rządowej administracji specjalnej (DODP) na utrzymanie obiektów mostowych nie były w pełni zaspokajane. Dotyczy to zarówno środków otrzymywanych z budżetu państwa (poprzez Ministra TiGM), jak i otrzymywanych z budżetów poszczególnych wojewodów.

Środki finansowe otrzymywane z budżetu państwa na remonty i ochronę obiektów mostowych umiejscowionych na drogach krajowych nie zaspokajały nawet 1/4 potrzeb.

Obrazuje to tabela nr 3, w której porównano w zakresie rzeczowym, sumy potrzeb zgłaszanych w poszczególnych latach przez dyrekcje okręgowe dróg publicznych i ich możliwości wykonawcze wynikające z przyznanych GDDP środków budżetowych, w odniesieniu do odnow oraz modernizacji³³ obiektów mostowych na drogach krajowych w latach 1991 - 1996.

Tabela nr 3

	Zakres rzeczowy w mb					
Rok	modernizacje			odnowy		
	wg potrzeb DODP	wg środków przyznanych GDDP	3:2 w %	wg potrzeb DODP	wg środków przyznanych GDDP	6:5 w %
1	2	3	4	5	6	7
1991	15 080	1 583	10,5	18 202	2 725	14,9
1992	16 331	2 297	14,1	19 004	4 504	23,7
1993	16 654	1 167	7,0	17 274	3 311	19,2
1994	16 051	786	4,9	18 690	4 317	23,1
1995	17 929	1 354	7,6	24 626	5 764	23,4
1996	b. d. ³⁴	627		b. d.	6 431	

Otrzymywane przez GDDP z budżetu państwa środki na odnowy i modernizacje oraz bieżące utrzymanie obiektów mostowych na drogach krajowych wzrosły w okresie lat 1991-1996 jedynie o 96 % (z 40.040 tys. zł do 78.560 tys. zł), a więc znacznie poniżej stopnia inflacji.

³³ Odnowa - naprawa polegająca na przywróceniu do pierwotnego stanu konstrukcyjnego. Modernizacja - naprawa połączona z przekształceniem (unowocześnieniem) konstrukcji.

³⁴ Brak danych - zaprzestano corocznego określania potrzeb.

Poziom zaspokojenia potrzeb finansowych na utrzymanie obiektów mostowych w odpowiednim stanie technicznym, ustalony na podstawie przeprowadzanych przeglądów, kształtował się w skontrolowanych jednostkach od kilku do 63 %.

- *DODP Białystok w 1994 r., 1995 r. i do września 1996 r. wydatkowała na remonty i bieżące utrzymanie obiektów mostowych odpowiednio: 5.814,0 tys. zł, 6.612,7 tys. zł i 4.416,7 tys. zł. Wydatkując te środki zaspokojono odpowiednio 38 %, 43 % i 28 % potrzeb remontowych.*
- *W ZD Kędzierzyn - Koźle potrzeby finansowe wynikające z przeglądów obiektów mostowych wynosiły w 1994 r. - 1.449.770 zł, w 1995 r. - 1.255.767 zł, i w 1996 r. - 1.297.700 zł. Środki otrzymane wynosiły odpowiednio: 250.800 zł (17,3 %), 210.953 zł (16,8 %), oraz 196.611 zł (15,2 %).*
- *W ZD Konin przyznane w latach 1994-1996 środki finansowe zaspokajały odpowiednio 41,2 %, 17,2 % i 26,3 % zgłoszonych potrzeb.*

Jednocześnie w trakcie kontroli stwierdzono, że stopień zaspokojenia potrzeb finansowych ze środków przekazywanych przez wojewodów był znacznie niższy w porównaniu do środków otrzymywanych za pośrednictwem GDDP.

- *W ZD Leszno otrzymywane w latach 1994 - 1996 środki finansowe wystarczały na wykonanie odpowiednio 16,4 %, 13,6 % i 3,0 % robót remontowych i modernizacyjnych zgłoszonych podczas przeglądów obiektów mostowych, przy czym na drogach wojewódzkich stopień realizacji tych potrzeb wynosił zaledwie 3,9 %, 5,6 % i 1,5 %.*
- *W DODP Wrocław otrzymane w latach 1994 - 1996 środki budżetowe stanowiły odpowiednio 52,1 %, 45,7 % i 63,5 %, w stosunku do potrzeb remontowych oraz potrzeb bieżącego utrzymania obiektów mostowych na drogach krajowych. Natomiast przyznane środki finansowe z budżetów wojewodów na realizację remontów i utrzymanie obiektów mostowych stanowiły odpowiednio 32 %, 33 % i 39 % potrzeb wynikających z przeglądów.*

- *W DODP Gdańsk wydatki poniesione w latach 1994-1995 na odnowę obiektów mostowych pokryły w 1994 r. tylko 7,9 %, a w 1995 r. 9,9 % ogólnych potrzeb. Analogiczne wskaźniki dotyczące obiektów zlokalizowanych na drogach wojewódzkich wynosiły odpowiednio: 3,1 % i 2,3 %.*

We wszystkich skontrolowanych DODP niedostatek środków finansowych był bezpośrednią przyczyną niewykonywania prac remontowych na wszystkich, tego wymagających, obiektach.

- *W DODP Wrocław pod względem rzeczowym liczba obiektów mostowych na drogach krajowych uwzględnionych ostatecznie, po otrzymaniu środków finansowych, do realizacji remontów, w stosunku do ujętych w pierwotnym planie wynikającym z przeglądów, zmniejszyła się z 13 do 9 w 1994 r., z 17 do 7 w 1995 r. i z 14 do 11 w 1996 r.*
- *W 1995 r. w DODP Szczecin potrzeby dotyczące odnowy obiektów mostowych na drogach krajowych, w ujęciu rzeczowym, wyniosły 1.164,8 m, a po przydzieleniu środków w planie ujęto 666,6 m, tj. 57,2 % potrzeb. W odniesieniu do obiektów na drogach wojewódzkich zgłoszone potrzeby wyniosły 65,5 m, a plan ostateczny tylko 5,5 m (8,4 % potrzeb). W zakresie modernizacji obiektów mostowych na drogach krajowych zgłoszone na 1995 r. potrzeby określono na 1.126,3 m i nie zostały one w ogóle uwzględnione w ostatecznym planie, a ze zgłoszonych potrzeb na 1996 r. w liczbie 876,7 m - ujęto w planie zaledwie 34,4 m (4 %). Zgłoszone na wymienione lata potrzeby w zakresie modernizacji obiektów mostowych na drogach wojewódzkich w jednakowej liczbie 1.024,7 m nie zostały w ogóle uwzględnione w ostatecznych planach.*

Szczególnie niepokojącym było to, że z braku środków finansowych działania remontowe nie były podejmowane nawet na obiektach znajdujących się w stanie awaryjnym.

- *W DODP Poznań, w wyniku przeglądów obiektów mostowych, w planach na 1996 r., za niezbędne uznano wykonanie robót mostowych o wartości 24.805,7 tys. zł. Natomiast otrzymano na ten cel kwotę w wysokości 4.905,7 tys. zł. Na 22 obiekty mostowe, które w trakcie przeglądów uzyskały oceny nie przekraczające 2,5 pkt., remontami objęto zaledwie*

7, a 5 przesunięto do planu na 1997 r. Wśród pozostałych 10 obiektów, nie przewidzianych nawet do realizacji robót w 1997 r., był między innymi, most w miejscowości Barlin, którego stan techniczny głównie ze względu na skorodowanie i podmycie przyczółków został oceniony, jako przedawaryjny (na 1,3 pkt) oraz most w miejscowości Klonów, który ze względu m. in. na korozję dźwigarów i łożysk oraz uszkodzenie przyczółków oceniony został, jako zagrażający bezpieczeństwu eksploatacji (2,0 pkt).

3.1.3. Wykonywanie zadań administracji rządowej w zakresie zarządzania i utrzymania obiektów mostowych

Spośród wszystkich organów administracji publicznej zarządzających drogami, DODP najlepiej - w ocenie Izby - realizują obowiązki nałożone na zarządy dróg przez ustawę o drogach publicznych oraz ustawę Prawo budowlane, w przedmiocie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony obiektów mostowych. Mimo to w działaniach DODP również ujawniono nieprawidłowości.

W 3 z 20 skontrolowanych jednostek, stwierdzono nierzetelne planowanie potrzeb finansowych. Zgłaszane dysponentom środków budżetowych tj. wojewodom i GDDP potrzeby na sfinansowanie remontów i utrzymania obiektów mostowych były niższe od potrzeb wynikających ze stanu technicznego obiektów mostowych. Potrzeby te były zaniżane i dostosowywane przez planujących do przewidywanych, możliwych do otrzymania środków.

- *W DODP Białystok, wynikające z przeglądów obiektów mostowych, potrzeby finansowe w zakresie modernizacji i bieżącego utrzymania w latach 1994-1996 wynosiły ogółem odpowiednio 24.110 tys. zł, 32.313 tys. zł i 28.038 tys. zł.. Natomiast do GDDP i wojewodów DODP zgłosiła potrzeby ogółem tylko na, odpowiednio: 8.439 tys. zł, 9.395,7 tys. zł oraz 11.897,1 tys. zł.*

Kierownicy jednostek w których ujawniono powyższe nieprawidłowości usprawiedliwiali swe postępowanie faktami wieloletniego niezaspokajania zgłaszanych potrzeb finansowych oraz znaczną pracochłonnością opracowywanych planów potrzeb, które nie były w pełni wykorzystywane. Usprawiedliwienia takiego nie można jednak przyjąć, gdyż w efekcie nierzetelnego planowania potrzeb finansowych, dysponenti środków budżetowych nie znali skali faktycznego zaspokajania potrzeb w zakresie utrzymania obiektów mostowych.

Jednakże w DODP Lublin nawet niewystarczające środki na utrzymanie obiektów mostowych nie były rozdzielane w sposób celowy i gospodarny - uzasadniony stanem technicznym obiektów mostowych. Powodowało to wykonywanie w niektórych ZD prac na obiektach o stosunkowo dobrym stanie technicznym, gdy w innych nie starczało środków na pilne i niezbędne naprawy.

- *W DODP Lublin otrzymane w 1994 r. środki finansowe zaspokajały zgłoszone potrzeby zaledwie w 75,4 %, w 1995 r. w 62,8 % i w 1996 r. w 51,2 %. W wyniku dokonanego podziału przez DODP, środki finansowe na bieżące utrzymanie obiektów mostowych w 1994 r. otrzymane przez 8 zarządów drogowych przekraczały zgłoszone potrzeby, oszacowane w wyniku przeprowadzonych przeglądów podstawowych. W krańcowym przypadku (dla ZD w Białej Podlaskiej) przyznane środki przekraczały czterokrotnie zgłoszone potrzeby. W 1995 r. przydział środków większych od zapotrzebowania dotyczył czterech ZD. Skutkiem takiego podziału środków, na 5 obiektów mostowych ujętych w planie na 1995 r. w 2 przypadkach przeprowadzone roboty były wyższe od zakresu robót wynikającego z przeprowadzonego przeglądu.*

Na 20 skontrolowanych jednostek (DODP i ZD) 4 nie przeprowadzały terminowo przeglądów szczegółowych obiektów mostowych. Również 4 (inne) jednostki nie przeprowadzały przeglądów podstawowych lub bieżących niektórych obiektów.

- *W DODP Rzeszów w stosunku do ilości obiektów wyszczególnionych w rocznych harmonogramach przeglądów szczegółowych obiektów mostowych na lata 1994 - 1996 wykonanych zostało w poszczególnych latach 86,3 %, 19,5 % i 83,0 % tych przeglądów.*
- *W ZD Rzeszów nie przeprowadzano w ogóle przeglądów bieżących przepustów.*
- *DODP Białystok w przeglądach szczegółowych pominęła 16 mostów z 47 objętych tym obowiązkiem.*

- *ZD Łomża nie przeprowadził przeglądów podstawowych wszystkich posiadanych w zarządzie 611 przepustów, a przeglądy bieżące obiektów mostowych wykonywał w latach 1995-1996 dwa razy w roku, zamiast raz w kwartale.*
- *W DODP Gdańsk w 1995 r. w ogóle nie dokonano przeglądów podstawowych 62 obiektów mostowych, w tym 60 zlokalizowanych na drogach wojewódzkich (15,6 % ogółu tych obiektów).*

Stanowiło to naruszenie ustawowego obowiązku - wynikającego z Prawa budowlanego - dokonywania przeglądów szczegółowych w okresach pięcioletnich, a podstawowych w odstępnie roku. Skutkowało to również brakiem rzetelnej wiedzy o stanie technicznym zarządzanych obiektów mostowych.

- *W ZD Gorzów Wlkp. nie znano stanu technicznego przepustów drogowych, gdyż w ogóle nie dokonywano ich przeglądów. W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK przeglądów podstawowych wybranych losowo 14 przepustów drogowych stwierdzono, że nie zapewniają one bezpiecznej eksploatacji drogi (oceny punktowe wyniosły od 2,33 do 2,85 pkt).*

W czterech z 20 skontrolowanych jednostek administracji specjalnej stwierdzono nieprawidłowe prowadzenie obowiązkowej ewidencji obiektów mostowych. Przejawiało się to w nieujawnieniu w ewidencji wszystkich istniejących obiektów, bądź na zapisywaniu tylko części wymaganych informacji. W szczególności, do dokumentów ewidencyjnych nie wprowadzano wyników badań stanu technicznego obiektów mostowych.

- *W ZD Lubartów księgi obiektów mostowych prowadzone były tylko dla 6 obiektów mostowych na 12 istniejących.*
- *W ZD Rzeszów w księgach obiektów mostowych nie było informacji m. in. o wynikach badań stanu technicznego obiektów.*

Podstawową przyczyną opisanych powyżej nieprawidłowości były niewystarczające kwalifikacje pracowników bezpośrednio odpowiadających za obiekty mostowe. W dwóch przypadkach (DODP Poznań i DODP Białystok) okręgowi inspektorzy mostowi nie spełniali wymogów kwalifikacyjnych określonych przez GDDP w zakresie ukończenia specjalistycznego przeszkolenia.

Konsekwencją tego stanu był także niewystarczający nadzór nad wykonywaniem prac utrzymaniowych.

- *W ZD Lubartów stwierdzono nie egzekwowanie od wykonawców terminowego wykonania robót utrzymaniowych na niektórych obiektach. W 1996 r. stwierdzono 4 takie przypadki. Nie wyegzekwowane przez ZD w Lubartowie kary umowne od wykonawców za nieterminowe zrealizowanie robót wyniosły 5.900 zł.*

3.2. ADMINISTRACJA PODLEGŁA WOJEWODOM

3.2.1. Wykonywanie zadań administracji rządowej w zakresie zarządzania i utrzymania obiektów mostowych

W ocenie NIK, wojewodowie nie realizowali rzetelnie ustawowych obowiązków w zakresie zarządzania obiektami mostowymi na drogach publicznych objętych ich nadzorem. Ta negatywna ocena dotyczy wszystkich form sprawowania bezpośredniego nadzoru przez wojewodów nad drogami publicznymi³⁵.

Wojewodowie dokonywali - w sposób wysoce uznaniowy - redystrybucji środków finansowych z budżetu wojewody na drogownictwo oraz pomiędzy poszczególnych zarządców dróg. Nie określili bowiem zasad podziału środków finansowych pomiędzy poszczególnych - występujących na terenie województwa - zarządców dróg.

- *Wydział Infrastruktury Technicznej Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. zajmujący się bezpośrednio drogownictwem, mimo obowiązku wynikającego z regulaminu organizacyjnego Urzędu, nie ustalił zasad podziału środków przeznaczonych na finansowanie zadań na sieci dróg województwa (w tym obiektów mostowych).*

W żadnym z dwunastu skontrolowanych urzędów wojewódzkich przy podziale środków na utrzymanie dróg publicznych nie uwzględniano liczby i stanu technicznego obiektów mostowych eksploatowanych przez poszczególnych zarządców dróg.

- *W województwie ciechanowskim, w którym wojewoda zarząd drogami w całości przekazał gminom i DODP - podział dla poszczególnych zarządców dróg środków budżetowych na drogownictwo był dokonywany wyłącznie proporcjonalnie do długości administrowanych dróg.*

Natomiast potrzeby poszczególnych zarządców dróg były tylko w ograniczonym zakresie uwzględniane przy rozdziale środków na drogownictwo.

- *W województwie łomżyńskim wysokość środków na modernizację i utrzymanie obiektów mostowych dla poszczególnych zarządców była określana na podstawie wydatków poniesionych na te cele w roku poprzednim podwyższonych o wskaźniki wzrostu cen, przy czym tylko w 1994 roku zażądano od DODP Białystok określenia pełnych potrzeb finansowych. W latach 1995 -1996 służby wojewody nie żądały już w ogóle przedstawiania tych potrzeb. Natomiast w odniesieniu do dróg miejskich, zarządzanych przez WDDM w Łomży, w żadnym roku nie domagano się określenia potrzeb finansowych.*

Tylko w 2 z 12 skontrolowanych urzędów wojewódzkich znane były wszystkie potrzeby remontowe obiektów mostowych na terenie województwa. Pozostałe urzędy wojewódzkie nie interesowały się liczbą oraz stanem technicznym obiektów mostowych znajdujących się na terenie województwa. Ujawniono trzy obiekty mostowe nie ujęte w ewidencji.

- *Urząd Wojewódzki w Elblągu nie posiadał pełnego wykazu obiektów mostowych znajdujących się w ciągu sieci drogowej województwa oraz nie posiadał pełnego rozeznania potrzeb naprawczych występujących na tych obiektach. Jednocześnie WDDM w*

³⁵ Na 12 województw objętych kontrolą w 8 drogami i obiektami mostowymi zarządzały bezpośrednio wojewódzkie dyrekcje dróg miejskich (WDDM), w dwóch funkcje bezpośredniego zarządu drogi wykonywały komórki organizacyjne urzędu wojewódzkiego, a w pozostałych dwóch województwach wojewodowie powierzyli w pełni swe zadania zarządcy dróg dyrekcjom okręgowym dróg publicznych i gminom.

Elblągu nie posiadała pełnej ewidencji zarządzanych przez siebie obiektów mostowych, w tym nie posiadała danych o nośności 97 % zarządzanych obiektów.

- *Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. nie posiadał podstawowych danych, dotyczących np. liczby i długości obiektów mostowych, nie dysponował również ocenami stanu technicznego obiektów mostowych.*
- *W województwie opolskim, w którym wojewoda całkowicie zrezygnował z wykonywania funkcji zarządcy drogi i zlecił wykonywanie tych funkcji gminom i DODP, Urząd Wojewódzki nie posiadał ewidencji dróg oraz obiektów mostowych przekazanych w zarządcę. Nie prowadził też dokumentacji dotyczącej zapotrzebowania gmin na środki finansowe przeznaczone na budowę, remonty i konserwację obiektów mostowych.*

Skontrolowane jednostki nie stosowały porównywalnych zasad przeprowadzania okresowych przeglądów obiektów mostowych i dokonywania oceny ich stanu technicznego. Połowa skontrolowanych jednostek przy prowadzeniu przeglądów posługiwała się instrukcjami wydanymi przez GDDP. W pozostałych jednostkach kryteria ocen stanu technicznego obiektów mostowych były ustalane samodzielnie przez bezpośrednich wykonawców przeglądów.

Z powodu niedokonywania przez zarządy dróg przeglądów okresowych obiektów mostowych nie można dokładnie określić w jakim stopniu w okresie objętym kontrolą pogorszył się stan techniczny tych obiektów. Spośród objętych kontrolą województw, we wszystkich poza województwem piotrkowskim zwiększyła się, w objętym kontrolą okresie, liczba obiektów mostowych wymagających remontów.

3.2.2. Stan techniczny obiektów mostowych

W ocenie NIK obiekty mostowe zarządzane przez administrację podległą wojewodom znajdują się w gorszym stanie technicznym niż obiekty nadzorowane przez DODP. Ich stan techniczny nie gwarantuje bezpieczeństwa eksploatacji (średnia ocena punktowa 2,5). Wykonania prac remontowych wymaga do 80 % eksploatowanych obiektów mostowych.

- *Z przeprowadzonego w 1996 r. przeglądu stanu technicznego obiektów mostowych zarządzanych przez WDDM w Katowicach wynikło, że aż 32 mosty i wiadukty, tj. 33,3 % ogółu tych obiektów, wymagało wykonania gruntownych remontów. Natomiast podjęcia innego rodzaju prac remontowo-konserwacyjnych wymagało 50 mostów i wiaduktów, tj. 52,1 %. W trakcie wspomnianego przeglądu 1 obiekt został określony jako zagrożony katastrofą budowlaną (ocena - 0 pkt), a na 8 obiektach stwierdzono uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu ruchu (oceny w przedziale od 2 do 3 pkt).*

W większości skontrolowanych województw nie znano dokładnego stanu technicznego obiektów mostowych, ponieważ zarządy dróg podległe wojewodom, nie wykonywały przeglądów okresowych obiektów mostowych, lub dokonywały ich według własnych kryteriów.

- *WDDM w Koninie w okresie objętym kontrolą (lata 1994 - 1996) corocznymi przeglądami stanu technicznego obejmował obiekty mostowe tylko na drogach krajowych, pozostawiając bez dokonania przeglądu obiekty należące do innej kategorii dróg publicznych.*

3.2.3. Zaspokajanie potrzeb finansowych na utrzymanie obiektów mostowych

W ocenie Izby, środki przeznaczane przez wojewodów z ich budżetów na utrzymanie obiektów mostowych były niewystarczające w stosunku do potrzeb, wynikających ze stanu technicznego tych obiektów. Przeznaczone - w objętym kontrolą okresie - przez wojewodów środki finansowe na drogownictwo zaspokajały jedynie od 8,5 % do 50 % zgłaszanych potrzeb utrzymaniowych i remontowych obiektów mostowych.

- *W WDDM w Katowicach potrzeby środków finansowych na remonty i modernizację obiektów mostowych wynosiły w latach 1994 - 1996 łącznie 45.437.850 zł, natomiast otrzymane w tych latach środki w kwocie 3.875.700 zł pokryły potrzeby w 8,5 %.*
- *W okresie 1994 r. - 3 kwartały 1996 r. Urząd Wojewódzki w Piotrkowie Tryb. na utrzymanie i modernizację dróg wojewódzkich zamiejskich oraz obiektów mostowych*

wbudowanych w ciągu tych dróg, przekazał DODP w Łodzi łącznie 6.983 tys. zł, lecz stanowiło to tylko 50 % zgłoszonych potrzeb.

Środki przeznaczone przez wojewodów na drogownictwo, w tym na utrzymanie obiektów mostowych, mimo że nie zaspokajały potrzeb, były systematycznie obniżane, co powiększało zaległości remontowe.

- *W województwie konińskim udział wydatków na drogownictwo w ogólnej kwocie wydatków z budżetu wojewody zmniejszył się z 4,26 % w 1991 r. do 2,66 % w 1995 r. Jednocześnie w WDDM w Koninie w 1994 r. na roboty mostowe wydano 406 tys. zł, z tego 6 tys. zł na roboty utrzymaniowe, a pozostałe na modernizację węzła drogowego „Niesłusz”. W 1995 r. na roboty mostowe wydano już tylko 150 tys. zł - w całości na modernizację węzła drogowego „Niesłusz”. W pierwszej połowie 1996 r. wydatki na obiekty mostowe ograniczone zostały do kwoty 12,6 tys. zł, za którą sfinansowano tylko remonty nawierzchni drogowej na 2 wiaduktach.*

Jednostki zarządzające obiektami mostowymi na terenie województw przeznaczały na utrzymanie tych obiektów niewystarczające środki finansowe, nawet w sytuacji, gdy wyniki okresowych przeglądów obiektów mostowych wskazywały na pogarszanie się ich stanu technicznego, poniżej granicy bezpieczeństwa.

- *W województwie leszczyńskim, Urząd Wojewódzki zarządzający bezpośrednio 19 obiektami mostowymi, w okresie objętym kontrolą, nie ponosił na nie żadnych nakładów. W trakcie przeprowadzonych przez NIK kontroli stanu technicznego obiektów mostowych, na jednym z obiektów stwierdzono uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu jego eksploatacji (ocena punktowa 2,25).*
- *WDDM w Rzeszowie na utrzymanie obiektów mostowych wydatkowała łącznie w okresie objętym kontrolą (1994 r. - 3 kwartały 1996 r.) 71,5 tys. zł - w tym 57,5 tys. zł na remont tylko 1 mostu w Błazowej. W tym samym czasie pogorszył się stan techniczny pozostałych obiektów. O ile bowiem w trakcie przeglądów przeprowadzonych w 1995 r. żaden z obiektów mostowych nie otrzymał oceny niższej od 3,5 pkt, o tyle w 1996 r. - 1 obiekt otrzymał ocenę 2,8 pkt, a 4 obiekty w przedziale pomiędzy 3 - 3,5 pkt.*

3.2.4. Efektywność wykorzystania środków finansowych

W objętych kontrolą województwach, rola wojewodów jako zarządców dróg sprowadzała się głównie do rozdziału pieniędzy z budżetu wojewody pomiędzy jednostki organizacyjne sprawujące bezpośredni zarząd obiektami mostowymi. Jednakże w większości przypadków rozdziału tego dokonywano uchybiając zasadom gospodarności. Polegało to na przydzielaniu środków finansowych bez powiązania ich wysokości z rzeczowym zakresem robót.

- *Podpisany w dniu 27 marca 1996 r. przez Wojewodę Gorzowskiego i DODP Szczecin plan robót zakładał „odnowę obiektów mostowych” nakładem 120 tys. zł z tym, że imienne określenie obiektów na których miały być wykonywane roboty miało nastąpić w kwietniu 1996 r. Stwierdzono, że do czasu zakończenia kontroli NIK tj. do grudnia 1996 r., obiektów tych nie wytypowano, a mimo to środki finansowe zostały przekazane.*
- *Urząd Wojewódzki w Lublinie nie posiadał rozeznania o rodzaju, rozmiarach i lokalizacji robót drogowo-mostowych, wykonanych przez WDDM w Lublinie i DODP Lublin w ramach środków przekazanych im z budżetu wojewody w latach 1994 - 1996. W odniesieniu do obiektów mostowych na drogach krajowych i wojewódzkich miejskich, zarządzanych w imieniu Wojewody Lubelskiego przez WDDM, informacji takich nie zawierały ani roczne plany rzeczowo-finansowe, ani sprawozdania z ich realizacji.*

Urzędy wojewódzkie w niewystarczający sposób nadzorowały wydatkowanie środków budżetowych przydzielonych przez siebie bezpośrednim zarządcom dróg i obiektów mostowych. Od zarządców dróg nie egzekwowano bowiem rzetelnych rozliczeń z wykorzystania otrzymanych środków.

- *W okresie objętym kontrolą Urząd Wojewódzki w Lublinie nie dokonał kontroli dokumentów rozliczeniowych WDDM z wydatków ponoszonych na utrzymanie dróg i obiektów mostowych, ani kontroli całokształtu gospodarki finansowej tej jednostki, pomimo że jej działalność jest w całości finansowana ze środków budżetu wojewody.*

- *Urząd Wojewódzki w Opolu nie wyegzekwował od DODP Opole, ustanowionego w umowie o finansowaniu robót drogowych, obowiązku składania kwartalnych sprawozdań z postępu tych robót na terenie województwa.*

W niewystarczający sposób nadzorowano również sposób wykorzystania środków finansowych przydzielanych z budżetów wojewody na drogownictwo w formie dotacji celowych.

- *Wzrostowi dotacji celowych dla gmin, z budżetu Wojewody Elbląskiego, na potrzeby drogownictwa gminnego (ze 178 tys. zł w 1994 r. do 1.273 tys. zł w 1995 r. i 826 tys. zł w okresie 3 kwartałów 1996 r.) nie towarzyszył należyty nadzór nad prawidłowością wydatkowania przekazanych gminom środków finansowych. W 1995 r. Urząd Wojewódzki skontrolował bowiem 5 z 16 gmin, którym przekazano środki finansowe, tj. 31,1 %, a w okresie styczeń - wrzesień 1996 r. skontrolowano tylko 1 gminę z 17 otrzymujących dotacje. W trakcie kontroli NIK ustalono, że z tych 17 gmin - 4 nie posiadały w ogóle ewidencji dróg i obiektów mostowych, w 12 pracownicy zajmujący się drogownictwem nie posiadali żadnego przygotowania zawodowego w zakresie dróg i obiektów mostowych oraz w 11 gminach nie przeprowadzano corocznych przeglądów technicznych dróg i obiektów mostowych.*

Stwierdzono również, że niektóre wojewódzkie dyrekcje dróg miejskich w niegospodarny sposób wykorzystywały środki otrzymane na prowadzenie robót na obiektach mostowych. Znajdowało to szczególnie wyraz w nieegzekwowaniu od wykonawców robót terminowości ich realizacji.

- *Finansowany przez WDDM w Gorzowie Wlkp. remont mostu w Drezdenku, zgodnie z umową z 1994 r. miał być zakończony w kwietniu 1995 r. Roboty były planowane na 1 rok. Dwoma aneksami przedłużono jednak ten termin o ponad 1,5 roku, do końca listopada 1996 r., a dokonane przesunięcie terminu motywowano występowaniem, bliżej nieokreślonych „niesprzyjających warunków hydrometeorologicznych”. Jednocześnie koszt wykonania remontu wzrósł o 28 % z tytułu inflacyjnego wzrostu cen umownych.*

3.3. ADMINISTRACJA SAMORZĄDOWA

3.3.1. Wykonywanie zadań przez administrację samorządową w zakresie zarządzania i utrzymania obiektów mostowych

Wyniki kontroli wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego w ogóle nie wykonywały większości ustawowych obowiązków w zakresie zarządzania obiektami mostowymi. Realizowanie tych obowiązków utrudniała niewłaściwa organizacja zarządzania obiektami mostowymi. Wśród 24 gmin objętych kontrolą tylko w 4 obiektami mostowymi zarządzały specjalnie do tego celu powołane jednostki budżetowe. W pozostałych gminach funkcje zarządu spełniały różne komórki organizacyjne urzędów gminnych.

Spośród 24 skontrolowanych gmin tylko w jednej (Kościan) przeglądy okresowe obiektów mostowych były przeprowadzane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawowymi, tj. z zachowaniem wymaganej częstotliwości przeglądów i przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane.

W 12 gminach przeglądów obiektów mostowych nigdy nie przeprowadzano, a w pozostałych przeglądy były dokonywane bez zachowania wymaganej częstotliwości lub nie obejmowały wszystkich obiektów. Stosowane podczas przeprowadzania przeglądów kryteria ocen stanu technicznego obiektów mostowych ustalane były uznaniowo przez bezpośrednich wykonawców przeglądów. Nie stosowano się zarówno do zasad przeprowadzania przeglądów obiektów mostowych oraz planowania prac remontowych ujętych w instrukcjach GDDP, jak i przepisów Prawa budowlanego.

- *Na terenie gminy i miasta Nowogród coroczne przeglądy okresowe obiektów mostowych przeprowadzane były przez trzech pracowników, z których tylko jeden posiadał uprawnienia budowlane o specjalności konstrukcyjno-budowlanej, lecz z wyłączeniem mostów.*
- *Na terenie gminy i miasta Pызdry przeglądów okresowych obiektów mostowych dokonywała Rada Sołecka.*
- *W latach 1994-1995 nie były w ogóle organizowane przeglądy stanu technicznego obiektów mostowych zarządzanych przez Urząd Miejski w Sosnowcu, natomiast w 1996 r.*

ww. przeglądami objęto, do czasu zakończenia kontroli, zaledwie 23 obiekty mostowe, tj. ok. 23 % ogólnej liczby tych obiektów.

Ustalono, że z pośród 24 skontrolowanych gmin ewidencja obiektów mostowych prowadzona była nierzetelnie w 19, a w 3 gminach nie została w ogóle założona. Ogółem w ewidencji nie ujęto 56 obiektów mostowych.

- *W Niemczy, w trakcie przeprowadzonych oględzin, kontrolujący ujawnił 2 obiekty mostowe nie ujęte w ewidencji prowadzonej przez Urząd Miasta i Gminy.*
- *W Tczewie pomimo przeprowadzania corocznych komisyjnych przeglądów obiektów mostowych, w księdze inwentarzowej nie ujęto czynnej kładki dla pieszych - wybudowanej w 1954 r. w ciągu ul. Nadbrzeżnej; natomiast w dokumentacji inwentarzowej figurował jako czynny - rozebrany na początku lat 80-tych most na ul. Motławskiej.*

Podstawową przyczyną przedstawionych nieprawidłowości w zakresie dokonywania przeglądów obiektów mostowych oraz prowadzenia ich ewidencji były niewystarczające kwalifikacje pracowników urzędów gminnych. W 8 z 24 skontrolowanych gmin pracownicy zajmujący się bezpośrednio zarządzaniem obiektami mostowymi nie posiadali żadnych kwalifikacji drogowo-mostowych. Tylko w jednej gminie zatrudniony był pracownik z uprawnieniami budowlanymi w zakresie budowl mostowych oraz również w jednym przypadku pracownik zajmujący się bezpośrednio zarządzaniem obiektami mostowymi posiadał wykształcenie budowlane w zakresie mostowym (bez uprawnień). W pozostałych 6 gminach pracownicy posiadali bądź uprawnienia ogólnobudowlane, bądź tylko wykształcenie w zakresie ogólnobudowlanym.

- *W Urzędzie Gminy w Żukowie, zarządzającym 12 mostami i wiaduktami, pracownik odpowiedzialny za budowę i konserwację dróg gminnych posiadał kwalifikacje technika chemika o specjalności technologii wody i ścieków.*
- *W Urzędzie Gminy w Rokicinach stwierdzono, że nie prowadzono ewidencji oraz nie wykonywano przeglądów przepustów (jedynie takie obiekty mostowe występowały w gminie)*

na drogach gminnych, gdyż zdaniem wójta (w złożonych wyjaśnieniach) przepusty nie są obiektami mostowymi lecz „jedynie urządzeniami pod drogą”. Świadczy to o nieznajomości podstawowych definicji z ustawy o drogach publicznych.

W wyniku niedostatecznych kwalifikacji pracowników zajmujących się drogownictwem, również przeglądy obiektów mostowych przeprowadzane były nieprawidłowo. Głównie niewłaściwie oceniano stan techniczny obiektów. Kwalifikowano bowiem do eksploatacji obiekty, które wymagały natychmiastowego remontu.

- *Według przeprowadzonego w marcu 1996 r., przez pracownika Zakładu Utrzymania Dróg i Zieleni w Będzinie (zakład budżetowy Urzędu Miejskiego w Będzinie) nie posiadającego wymaganych uprawnień budowlanych, przeglądu podstawowego obiektów mostowych, stan techniczny tych obiektów nie budził większych zastrzeżeń i gwarantował bezpieczeństwo ich eksploatacji. Dokonany natomiast w trakcie kontroli NIK przegląd obiektów mostowych wykazał, że z powodu złego stanu technicznego, zagrażającego bezpieczeństwu ruchu pieszego i kołowego, zostały zakwalifikowane do niezwłocznego remontu 2 obiekty mostowe, a mianowicie kładka dla pieszych przy ul. Sportowej oraz wiadukt drogowy przy ul. Wyspiańskiego.*

Zaniedbania w zakresie dokonywania przeglądów obiektów mostowych oraz nieprowadzenie ewidencji tych obiektów skutkowało tym, że na 24 skontrolowane gminy tylko jedna gmina posiadała pełne rozeznanie potrzeb remontowych obiektów mostowych, 11 gmin nie posiadało żadnego rozeznania w skali tych potrzeb, a pozostałe tylko częściowo znały potrzeby remontowe. Nie mogły więc w sposób celowy i gospodarny planować robót remontowych i utrzymaniowych na zarządzanych obiektach.

3.3.2. Stan techniczny obiektów mostowych

W ocenie Izby, obiekty mostowe zarządzane przez jednostki samorządu terytorialnego znajdują się w najgorszym stanie technicznym, w porównaniu do obiektów zarządzanych przez inne organy administracji. Wśród skontrolowanych obiektów mostowych nie stwierdzono obiektów w stanie dobrym, natomiast 1/5 obiektów znajdowała się w stanie awaryjnym lub przedawaryjnym.

- *W Gminie Żukowo - z uwagi na ubytki betonu i korozję w dźwigarach, korozję stali w żebrach pod gzymsami, złą izolację, cienką otulinę betonową, ubytki betonu w słupach podpór - 9 obiektów wymagało przeprowadzenia pilnych prac remontowych, jeden z obiektów znajdował się w stanie przedawaryjnym (ocena 1 pkt).*
- *W trakcie oględzin obiektów mostowych znajdujących się na drogach gminnych, na terenie gminy i miasta Pyzdry stwierdzono: - most na drodze nr 1630002 - w sklepieniu i na ścianach bocznych występują podłużne rysy, co jest szczególnie niebezpieczne ze względu na ceglana konstrukcję; - most na drodze nr 1630004 nie posiada nawierzchni, ruch odbywa się bezpośrednio po płycie pomostu, a brak poręczy stanowi zagrożenie dla bezpiecznego ruchu; - most na drodze nr 1630011 - z uwagi na popękane ceglane przyczółki i ubytki betonowego fundamentu na odcinku ok. 1,5 m oraz pękniętą na całej długości płytę mostu i popękane przyczółki, stateczność mostu jest zagrożona. Wszystkie obiekty wymagają awaryjnej naprawy.*
- *W trakcie, dokonanego podczas kontroli, przeglądu podstawowego obiektów mostowych w Brzegu, stan mostu nad Kanalem Młynówki określony został na pograniczu stanu przedawaryjnego (ocena - 1,86 pkt). Powodem takiej oceny było: skorodowanie wgłębne belek głównych, duże ubytki cegieł wraz ze zniszczeniem około 40 % ich spoin, widoczne na przyczółku przecieki dylatacji oraz deformacja nawierzchni dojazdu do mostu.*
- *W czasie oględzin obiektów mostowych znajdujących się w zarządzie Urzędu Miasta w Rzeszowie, dokonanych w dniu 12.12.1996 r., stwierdzono niezadowalający stan techniczny wiaduktów: Śląskiego - ocenionego na 1,86 pkt. i Tarnobrzeskiego - ocenionego na 1,55 pkt (1 = stan przedawaryjny, 2 = uszkodzenia obniżające bezpieczeństwo). W wyniku oględzin została ograniczona dopuszczalna prędkość na obu wiaduktach do 30 km/h.*
- *Wyniki przeglądów dokonanych w 1996 r. w Sosnowcu wykazały, że stan techniczny znacznej części obiektów mostowych był niezadowalający. Do remontów kapitalnych zakwalifikowano 13 mostów i wiaduktów, tj. 33 % ogólnej ich liczby. Natomiast wszystkie pozostałe skontrolowane obiekty mostowe wymagały wykonania prac konserwacyjnych.*

- *Urząd Miejski w Żelowie nie przeprowadzał żadnych przeglądów obiektów mostowych. W trakcie przeglądu dokonanego podczas kontroli NIK stwierdzono, że most na rzece Plisi w ciągu drogi gminnej Janów - Huta Strzyżewska, wskutek grożącego awarią zniszczenia konstrukcji nośnej, kwalifikował się do przebudowy (uzyskał ogólną ocenę 1,37 pkt).*

Zdaniem NIK, stan techniczny obiektów mostowych zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego ulega systematycznemu pogorszeniu (analogicznie, jak w przypadku obiektów zarządzanych przez wojewodów i rządową administrację specjalną).

- *W gminie Kościan średnie oceny stanu technicznego obiektów mostowych po przeglądach wykonanych w 1995 r. kształtowały się od 3,5 do 4,1 pkt, a w roku 1996 obniżyły się do 3,15 - 3,96 punktu. W 1996 r. stwierdzono między innymi, że na trzech kładkach dla pieszych (w Kościanie nad kanałem Obry w ciągach spacerowych) brakowało umocnień skarp, a punktowa korozja występowała na poręczach i belkach podporęczowych, dźwigarach głównych,łożyskach oraz filarach i ich fundamentach.*
- *W trakcie dokonanych przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie przeglądów podstawowych obiektów mostowych, w 1994 r., stan techniczny 13,3 % poddanych przeglądowi obiektów został oceniony jako dobry lub z niewielkimi uszkodzeniami (średnia ocen w przedziale 4,1 - 5 pkt). Również 13,3 % obiektów uzyskało oceny w przedziale 2 - 2,9 pkt, zaś ocen niższych nie było. Natomiast w wyniku przeglądów przeprowadzonych w 1996 r. 4,1 % obiektów znajdowało się w stanie zagrożenia awarią (oceny poniżej 1 pkt). 11,1 % obiektów posiadało uszkodzenia obniżające bezpieczeństwo (ocena w przedziale 1 - 2 pkt). Ocen wyższych od 4 pkt (równoważnych drobnym uszkodzeniom) nie wystawiono.*

Ustalono w skontrolowanych jednostkach, że według nawet nie w pełni przez gminy rozeznanych potrzeb, przeprowadzenia modernizacji wymagało co najmniej 12 % obiektów mostowych. Odczuwalnym skutkiem tego stanu było wprowadzenie ograniczenia dopuszczalnej nośności na 11 mostach lub wiaduktach.

- *W Tczewie już w latach 1992 - 1993 na mostach i wiaduktach, zlokalizowanych na drogach krajowych i wojewódzkich, dla których wymagana nośność wynosi 30 ton, wprowadzono w trzech przypadkach zakaz ruchu pojazdów o ciężarze większym niż 15 ton,*

w jednym przypadku większym niż 20 ton, a w skrajnym przypadku (wiadukt na ul. 1 Maja) wprowadzono zakaz ruchu pojazdów o ciężarze przekraczającym 2,5 tony.

- *W trakcie kontroli Urzędu Gminy i Miasta w Strzyżowie stwierdzono, że most na rzece Stobnica w Godowej wymaga przeprowadzenia przeglądu specjalnego w celu ustalenia przyczyn pęknięcia przyczółka oraz sposobu jego naprawy. Do czasu naprawy wprowadzono ograniczenia w ruchu, tj. nośności do 5 ton i prędkości do 10 km/h.*

3.3.3. Finansowanie utrzymania obiektów mostowych

W ocenie NIK, przeznaczane przez jednostki administracji samorządowej środki na utrzymanie obiektów mostowych są za małe w stosunku do potrzeb. W rezultacie nie powstrzymano degradacji stanu technicznego obiektów mostowych na drogach publicznych.

- *W latach 1994 - 1996 Urząd Gminny w Deszcznie wydatkował na budowę, remonty i konserwację dróg gminnych kwotę 466.411 zł. Nie ponoszono przy tym żadnych nakładów na remonty obiektów mostowych znajdujących się w ciągach tych dróg. Natomiast z 6 mostów poddanych oględzinom w czasie kontroli 4 zostały ocenione od 1 pkt (stan przedawaryjny wskutek spękania konstrukcji i ścianek oraz braku poręczy) do 2.14 pkt (uszkodzenia obniżające bezpieczeństwo powodujące ograniczenie nośności do 3,5 t).*
- *Urząd Miasta i Gminy w Niemczy wydatkował w latach 1994-1996 na utrzymanie i remonty w drogownictwie kwotę 375.503 zł, z tego na odnowę obiektów mostowych - 5.119 zł (1,36 %). Dokonane w trakcie kontroli przeglądy 5 obiektów mostowych wykazały, że dwa z tych obiektów posiadały rozległe uszkodzenia, a na pozostałych występowały już uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu ruchu (oceny w przedziale od 1,5 do 2,43 pkt).*
- *Urząd Miasta i Gminy w Osiecznej, w latach 1994 - 3 kwartały 1996 r, na zadania związane z utrzymaniem posiadanych obiektów mostowych, wydatkował łącznie 5,6 tys. zł. Ocena stanu technicznego obiektów mostowych dokonana w trakcie kontroli wykazała, że średni stan techniczny poszczególnych mostów kształtował się na poziomie od 1,6 do 3,9 pkt, co powodowało konieczność natychmiastowego ograniczenia ruchu oraz pilnych napraw elementów konstrukcyjnych. I tak - jeden z 2 mostów drewnianych w Trzebani*

posiadał uszkodzone poręcze, uszkodzone przyczółki, skrzydełka i mury oporowe oraz fundamenty. Stan tych elementów oceniono jako awaryjny („0”) a średnia ocena wszystkich elementów wyniosła 1,6 pkt. W nieco lepszym stanie (ocena 2,8 pkt) - aczkolwiek w wysoce niezadowolającym, znajdował się drugi most. Niektóre jego elementy (poręcze, skarpy, dźwigary) wymagały również pilnej naprawy.

- *Zarząd Będzina w latach 1994 - I półrocze 1996 r. przeznaczył na utrzymanie obiektów mostowych zaledwie 6.109 zł, tj. 0,15 % ogólnych środków finansowych wyasygnowanych w tym okresie na utrzymanie dróg miejskich. Według wyniku przeglądu, dokonanego w trakcie kontroli, niezbędne środki finansowe na przeprowadzenie remontów i modernizacji obiektów mostowych w latach 1996 - 2000 określone zostały na kwotę 1.555.000 zł.*

Większość skontrolowanych gmin na utrzymanie obiektów mostowych nie przeznaczała żadnych środków finansowych lub jedynie symboliczne.

- *W Sosnowcu w latach 1994-1995 przeznaczono średnio na utrzymanie jednego obiektu mostowego około 280 zł.*
- *W Gminie Żukowo w latach 1991 - 1996 na bieżące utrzymanie i remonty 12 obiektów mostowych wydatkowano niespełna 3,5 tys. zł.*
- *Urząd Gminy i Miasta w Nowogrodzie wydatkował na zarządzane 24 obiekty mostowe (w tym 6 mostów) w 1994 r. - 96 zł, a w 1995 r. - 403 zł.*
- *W Urzędzie Gminy i Miasta w Pyzdrach w latach 1994 - 1996 obiekty mostowe nie były objęte planem finansowo-rzeczowym. Jedynie w 1996 r. na remont przepustów wydatkowano 192,60 zł ze środków na bieżące utrzymanie dróg.*
- *Urząd Miasta w Brzegu nie ponosił w latach 1994-1996 żadnych nakładów na utrzymanie obiektów mostowych.*

- *W Urzędzie Gminy i Miasta w Strzyżowie wydatki na utrzymanie obiektów mostowych w 1994 r. wyniosły 144 zł, w 1995 r. - 523 zł i 64.334 zł w okresie 11 miesięcy 1996 r. i stanowiły odpowiednio 0,03 %, 0,12 % i 12,1 % łącznych wydatków na utrzymanie dróg i obiektów mostowych.*

Gminy nie tylko zarządzają drogami gminnymi lub lokalnymi miejskimi, lecz już od kilku lat niektóre z nich (miejskie), przejmują w zarząd również drogi krajowe i wojewódzkie. Najpierw dokonywano tego na podstawie dobrowolnych porozumień gmin z wojewodami, następnie w ramach „programu pilotażowego”³⁶ - jako zadania zlecone gmin. W ostatnim okresie, na mocy ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych³⁷ - gminy wymienione w ustawie przejęły z mocy tej ustawy w zarząd drogi wojewódzkie i krajowe jako zadanie własne.

Stwierdzono, że przekazywaniu gminom w zarząd dróg i obiektów mostowych, na drogach publicznych o kategorii wyższej od gminnych, nie towarzyszyło przekazywanie środków budżetowych, adekwatnych do przejętych zadań. Dzieje się tak, mimo iż na bieżące utrzymanie przejętych, jako zadania własne zadań w zakresie utrzymania dróg wojewódzkich i krajowych w granicach miasta, miasto winno otrzymywać stosowny (ustalony na zasadach określonych w wymienionej wyżej ustawie o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Gminy muszą więc wydatkować na ten cel dodatkowe środki z funduszy samorządowych.

- *Urząd Miasta w Rzeszowie nie otrzymał w 1994 r. środków finansowych na modernizację dróg krajowych i wojewódzkich przejętych w ramach „programu pilotażowego”. Z tego względu na roboty modernizacyjne została wydatkowana kwota 310 tys. zł z budżetu miasta. W 1995 r. miasto dopłaciło z własnego budżetu do bieżącego utrzymania dróg krajowych i wojewódzkich kwotę 80 tys. zł. oraz dodatkowo 180 tys. zł na ich modernizację, bowiem nie otrzymało środków na ten cel. W ramach realizacji postanowień (powyżej przywołanej) ustawy o zmianie zakresu działania niektórych miast, w styczniu 1996 r. Ministerstwo Finansów przekazało miastu udział w podatku dochodowym*

³⁶ W oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz. U. Nr 65, poz. 309, zmiany: Nr 81, poz. 384, Nr 92, poz. 426, Nr 101, poz. 463, Nr 103, poz. 471, Nr 115, poz. 510, z 1995 r. Nr 141, poz. 692).

³⁷ Patrz przypis nr 19.

od osób fizycznych w wysokości 2.772.536 zł. Jednakże wydatki bieżące na utrzymanie przejętych dróg wyniosły w tymże miesiącu 5.763.627 zł. Różnica została pokryta ze środków samorządowych. Niedobór wpływu środków finansowych z Ministerstwa Finansów w stosunku do wydatków na utrzymanie dróg stanowił - za trzy kwartały 1996 r. - kwotę 8.408.719 zł.

Wojewodowie przekazując organom samorządu terytorialnego środki na utrzymanie dróg krajowych i wojewódzkich nie uwzględniali stanu technicznego przekazanych w zarząd dróg i obiektów mostowych.

- *W 1993 r. miasto st. Warszawa przejęło w zarząd drogi krajowe i wojewódzkie w mieście, na podstawie porozumienia z Wojewodą Warszawskim. Na utrzymanie tych dróg w 1993 r. miasto miało otrzymać 70 % zaplanowanych przez wojewodę środków, natomiast wysokości środków na następne lata miały być ustalane corocznie. W toku kontroli stwierdzono, że udział środków otrzymanych z budżetu wojewody w całości nakładów przeznaczonych przez miasto na utrzymanie dróg i obiektów mostowych³⁸ wynosił: w 1994 r. - 25,85 %, w 1995 r. - 22,52 % i 52,79 % - w okresie 3 kwartałów 1996 r. Według ocen Zarządu Dróg Miejskich, potwierdzonych ustaleniami kontroli NIK, na 233 zarządzane obiekty mostowe - 80 to obiekty zagrożone awarią lub szybkoniiszczące. Należą do nich m. in.: Most Gdański z wiaduktami nadbrzeżnymi, wiadukt nad torami PKP w ciągu ul. Popieluszki, wiadukt w ul. Globusowej wraz z murami oporowymi, wiadukt nad torami PKP (linia do Radomia) w Al. Jerozolimskich, estakady nad Al. Jerozolimskimi w ciągu ul. Jana Pawła II, wiadukt nad torami PKP w ul. Żelaznej.*

3.3.4. Efektywność wykorzystania środków finansowych

Dwie ze skontrolowanych jednostek samorządowych środki finansowe przeznaczone na utrzymanie i remonty obiektów mostowych, wykorzystywały nie przestrzegając zasad gospodarności i legalności.

³⁸ W szczególnym ustroju samorządowym Warszawy drogami lokalnymi miejskimi zarządzają gminy, a Urząd Miasta wyłącznie drogami krajowymi i wojewódzkimi.

- *Podczas kontroli realizacji przez Urząd Gminy w Garbowie inwestycji pod nazwą budowa kładki dla pieszych nad rzeką Kurówką w Garbowie stwierdzono że: rozpoczęto budowę, mimo iż nie była ona przewidziana w planach inwestycyjnych gminy - co było sprzeczne z postanowieniami Prawa budżetowego (art. 42 ust. 1 pkt 3). Projekt techniczny obiektu opracowała osoba nie posiadająca uprawnień do projektowania obiektów mostowych, roboty budowlane prowadzono przez 3 miesiące bez pozwolenia na budowę i bez projektu technicznego, zaś robotami kierowała osoba nieposiadająca uprawnień budowlanych, nie prowadząc przy tym dziennika budowy. Na budowie nie dokonywano żadnych czynności geodezyjnych, m. in. nie wytyczono obiektu w terenie przed jego budową, nie przeprowadzono inwentaryzacji geodezyjnej robót zanikowych (posadowienie fundamentów podpór mostowych) oraz inwentaryzacji powykonawczej całego obiektu - co naruszało przepisy Prawa budowlanego.*
- *Urząd Miejski w Tczewie na lata 1994 - 1996 zaplanował wyremontowanie czterech wiaduktów (łącznie koszt 740 tys. zł) ze środków pochodzących z budżetu Wojewody Gdańskiego. Jednak z sumy 1.275 tys. zł przekazanej przez Urząd Wojewódzki w Gdańsku na remonty, wydatkowano tylko niespełna 20 tys. zł. Natomiast z tych środków finansowano działalność inwestycyjną - budowę wiaduktu na ul. Gdańskiej. Z kwoty 438 tys. zł przekazanej w 1995 r. przez Wojewodę Gdańskiego na remonty i utrzymanie dróg i obiektów mostowych, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem tylko 288 tys. zł. Do końca listopada 1996 r. nie wykorzystano 270 tys. zł, czyli 45 % dotacji przekazanej przez Wojewodę na utrzymanie dróg krajowych i wojewódzkich oraz zlokalizowanych na tych drogach obiektów mostowych.*

3.4. OCENA STANU PRAWNEGO DOTYCZĄCEGO ZARZĄDZANIA OBIEKTAMI MOSTOWYMI

3.4.1. Organizacja rządowej administracji specjalnej w zakresie dróg publicznych

Organizacja rządowej administracji specjalnej zarządzającej drogami publicznymi odbiega od postanowień ustawy o drogach publicznych. Dyrekcje okręgowe dróg publicznych w swojej strukturze organizacyjnej posiadają 171 zarządów drogowych, podzielonych na 652

obwody drogowe. Natomiast ustawa o drogach publicznych określa, w art. 21 ust. 4, iż dyrekcjom okręgowym dróg publicznych podlegają rejony dróg publicznych.

Rejony dróg publicznych zostały zniesione decyzją GDDP w 1992 r., w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1991 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie powołania i zakresu działania Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, organizacji i zakresu działania dyrekcji okręgowych dróg publicznych i jednostek im podległych oraz drogowej służby liniowej³⁹. Przepisy te stanowią, że w skład DODP wchodzi komórki terenowe, zwane zarządami dróg, a rejony dróg publicznych istnieją tylko do czasu ich zniesienia.

Minister TiGM nie zadbał o usunięcie przytoczonych powyżej rozbieżności organizacji DODP z postanowieniami ustawy o drogach publicznych - mimo iż od czasu wydania powyżej wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów, ustawa o drogach publicznych była nowelizowana trzykrotnie⁴⁰.

3.4.2. Specjalistyczny nadzór budowlany

Wydane na podstawie ustawy o drogach publicznych, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1985 r. w sprawie powołania i zakresu działania Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, organizacji i zakresu działania dyrekcji okręgowych dróg publicznych i jednostek im podległych oraz drogowej służby liniowej, określiło (§ 3 ust. 2 pkt 5), iż do zakresu działania GDDP należy, między innymi, sprawowanie funkcji organu państwowego nadzoru techniczno-budowlanego w zakresie dróg i obiektów mostowych. Tak określony zakres działania GDDP, jakkolwiek zgodny z postanowieniami art. 18 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, jest sprzeczny z postanowieniami, wydanego na podstawie art. 85 ust. 5 Prawa budowlanego, rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie określenia terenowych organów specjalistycznego nadzoru budowlanego, ich organizacji oraz szczegółowego zakresu działania⁴¹. Zgodnie z rozporządzeniem MGPIB jednostki organizacyjne nadzoru budowlanego transportu drogowego mogą być tworzone w wydziałach urzędów wojewódzkich oraz w urzędach rejonowych, właściwych w sprawach nadzoru budowlanego.

³⁹ Dz. U. Nr 116, poz. 500.

⁴⁰ Dz. U. z 1993 r. Nr 47, poz. 212, z 1994 r. Nr 127, poz. 627 i z 1995 r. Nr 141, poz. 692.

⁴¹ Dz. U. Nr 92, poz. 457.

Kontrole przeprowadzone w 1996 r. przez Departament Specjalistycznego Nadzoru Budownictwa Transportowego Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wykazały, że mimo upływu dwóch lat od wejścia w życie ustawy Prawo budowlane, proces tworzenia organów specjalistycznego nadzoru budowlanego w dziedzinie budownictwa transportowego w urzędach wojewódzkich i rejonowych, jest nadal w fazie wstępnej. Zaledwie w 30 % urzędów rejonowych utworzono stanowiska pracy dla wykonywania zadań z zakresu specjalistycznego nadzoru budownictwa transportowego.

Istniejące terenowe organy państwowego nadzoru budowlanego nie wykonują czynności kontrolno-inspekcyjnych w odniesieniu do placów budów i użytkowanych obiektów z obszaru budownictwa drogowo-mostowego. Departament Specjalistycznego Nadzoru Budownictwa Transportowego nie stwierdził ani jednego przypadku dokonania kontroli przez terenowe organy specjalistycznego nadzoru budowlanego.

Powyższe ustalenia Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego znajdują potwierdzenie w wynikach kontroli NIK. W urzędach wojewódzkich skontrolowanych przez NIK, w których ustanowiono jednostki specjalistycznego nadzoru nad budownictwem drogowym, nie stwierdzono przypadków zainteresowania tych jednostek stanem technicznym obiektów mostowych na drogach publicznych. Jednocześnie stwierdzono fakty negatywne, polegające na braku współpracy pomiędzy komórkami specjalistycznego nadzoru budowlanego, a wydziałami bezpośrednio zarządzającymi drogami i obiektami mostowymi oraz na nieposiadaniu przez pracowników specjalistycznego nadzoru budowlanego kwalifikacji w zakresie obiektów mostowych.

- *W Urzędzie Wojewódzkim w Elblągu w trakcie tworzenia stanowisk specjalistycznego nadzoru budowlanego transportu drogowego nie określono w regulaminie organizacyjnym Urzędu zasad współpracy tego specjalistycznego nadzoru budowlanego z wydziałem sprawującym nadzór nad utrzymaniem dróg i obiektów mostowych.*
- *W Urzędzie Wojewódzkim w Koninie specjalistyczny nadzór budowlany nad budownictwem drogowym spełniała osoba posiadająca uprawnienia do pełnienia samodzielnej funkcji projektanta w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej tylko w zakresie „dróg i lotniskowych dróg startowych oraz manipulacyjnych”, bez uprawnień w zakresie obiektów mostowych. Natomiast osoby wykonujące zadania z zakresu*

specjalistycznego nadzoru budowlanego w urzędach rejonowych województwa konińskiego w ogóle nie posiadały uprawnień w zakresie budownictwa drogowego.

3.4.3. Prowadzenie przeglądów i ewidencji obiektów mostowych

Art. 18 pkt 2 ustawy o drogach publicznych określa, że do właściwości Ministra TiGM należą sprawy wydawania przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg i obiektów mostowych. Jednocześnie art. 7 Prawa budowlanego określa, że do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się warunki techniczne użytkowania obiektów mostowych, które mogą określić, w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, właściwi ministrowie. Do czasu zakończenia kontroli Minister TiGM nie wydał żadnych przepisów techniczno-budowlanych dotyczących obiektów mostowych.

Minister TiGM nie wydał również przepisów określających zasady przeprowadzania kontroli stanu technicznego obiektów mostowych. Natomiast Dyrektor Generalny Dróg Publicznych wprowadził, niepublikowanym zarządzeniem⁴², pakiet instrukcji dotyczących wykonywania przeglądów technicznych obiektów mostowych. Instrukcje te, obowiązujące od dnia 1 stycznia 1991 r. na zamiejskich drogach krajowych i wojewódzkich - zarządzanych przez DODP, są jedynie zalecane przez GDDP do stosowania na zamiejskich drogach gminnych.

Wspomniane instrukcje są jednakże w kilku przypadkach sprzeczne z postanowieniami art. 62 Prawa budowlanego, odnośnie terminów wykonywania kontroli obiektów budowlanych. I tak - instrukcja określająca zasady przeprowadzania przeglądów podstawowych obiektów mostowych odstępuje, w przypadku przepustów, od obowiązku dokonywania tych przeglądów co najmniej raz w roku. Natomiast instrukcja określająca zasady przeprowadzania przeglądów szczegółowych, zobowiązuje do dokonywania przeglądów w okresach pięcioletnich tylko mostów, wiaduktów, estakad i tuneli o długości całkowitej większej od 50 m lub takich, w których długość przęsła betonowego przekracza 30 m, a przęsła stalowego 20 m.

⁴² Zarządzeniem Nr 4/90 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 8 marca 1990 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji dotyczących planowania robót mostowych oraz przeglądów obiektów mostowych na zamiejskich drogach publicznych wprowadzono: Instrukcję planowania robót mostowych realizowanych na drogach zamiejskich krajowych i wojewódzkich (DP-T.15M), Instrukcję o dokonywaniu przeglądów bieżących obiektów mostowych na zamiejskich drogach publicznych (DP-T.16M), Instrukcję o dokonywaniu przeglądów podstawowych obiektów mostowych na zamiejskich drogach publicznych (DP-T.17M) i Instrukcję o dokonywaniu przeglądów szczegółowych obiektów mostowych na zamiejskich drogach publicznych (DP-T.18M).

Jednocześnie, ustanowione w art. 62 Prawa budowlanego, wymagania dotyczące kontroli obiektów budowlanych nie są wystarczające - odnośnie dróg i obiektów mostowych - aby zapewnić bezpieczeństwo użytkowania dróg. Te obiekty budowlane wymagają częstszego wykonywania kontroli technicznych.

Art. 64 Prawa budowlanego wprowadził obowiązek prowadzenia dla obiektów budowlanych - książek obiektów. Jednocześnie, na podstawie art. 12 ustawy o drogach publicznych, zarządy dróg muszą prowadzić ewidencję dróg publicznych, obejmującą również obiekty mostowe. Zakresy wymaganych zapisów we wspomnianych dokumentach różnią się tylko częściowo, a żaden przepis prawa nie zezwala na prowadzenie tylko jednego rodzaju dokumentów.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Zasięganie informacji

W toku kontroli, na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgano informacji w 16 jednostkach, tj.:

- Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej - w zakresie aktualizacji przepisów regulujących problematykę dróg publicznych,
- Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP) - w zakresie stopnia pokrycia potrzeb związanych z utrzymaniem obiektów mostowych, w relacji do wielkości środków z budżetu państwa przeznaczonych na ten cel,
- Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego - w zakresie działalności organów specjalistycznego nadzoru budowlanego transportu drogowego,
- trzech urzędach skarbowych - w zakresie wywiązywania się kontrolowanych z obowiązków podatkowych,
- dziesięciu urzędach gmin - w zakresie wykorzystania otrzymanych od wojewodów dotacji celowych na utrzymanie dróg i obiektów mostowych.

2. Podpisanie protokołów pokontrolnych

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kontrolerów i kierowników kontrolowanych jednostek. Nie zgłoszono zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli. Stosownie do postanowień art. 58 ust. 1 ustawy o NIK w 11 jednostkach kontrolowanych - na wniosek kontrolerów i po podpisaniu protokołu przeprowadzono narady pokontrolne w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i podjęcia wniosków wynikających z ustaleń kontroli.

3. Postępowanie pokontrolne

W związku z ustaleniami kontroli do kierowników skontrolowanych jednostek Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia, zawierające uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wnioski te dotyczyły w szczególności:

- aktualizowania i rzetelnego prowadzenia ewidencji obiektów mostowych na drogach publicznych,
- terminowego i rzetelnego przeprowadzania okresowych przeglądów obiektów mostowych,
- uwzględniania w procesie planowania i realizacji zadań na obiektach mostowych wyników przeglądów ich stanu technicznego,
- zwiększenia nadzoru nad prawidłowym wydatkowaniem i rozliczaniem środków budżetowych przeznaczonych na utrzymanie obiektów mostowych,
- uaktualnienia statutów i regulaminów jednostek zarządzających obiektami mostowymi na drogach publicznych.

Kierownictwo jednej ze skontrolowanych jednostek (Urzędu Miasta w Tczewie) zgłosiło zastrzeżenia do ocen i uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zgłoszone zastrzeżenia zostały w części uwzględnione przez Komisję Odwoławczą Delegatury NIK w Gdańsku oraz Komisję Rozstrzygającą.

Delegatura NIK w Lublinie skierowała trzy wystąpienia pokontrolne do Naczelników Urzędów Skarbowych w sprawie dokonania naliczenia należności podatkowych jednostkom organizacyjnym Wojewódzkiej Dyrekcji Dróg Miejskich w Lublinie - wobec zaniżenia przez nie zapłaconego podatku dochodowego o 52 tys. zł.

W trybie art. 63 ust. 3 ustawy o NIK, Delegatura NIK w Gdańsku zawiadomiła Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku - o naruszeniu dyscypliny budżetowej przez pracowników Urzędu Miejskiego w Tczewie.

Delegatury NIK w Gdańsku i Zielonej Górze skierowały - trybie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK - wnioski do kolegiów d/s wykroczeń przy Sądach Rejonowych o pociągnięcie do odpowiedzialności z art. 93 pkt 8 Prawa budowlanego osób odpowiedzialnych za niedokonywanie kontroli obiektów budowlanych.

Kontrolerzy NIK, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, wystosowali 4 zawiadomienia do kierowników skontrolowanych jednostek o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowanej szkody w mieniu, polegającego na zagrożeniu obiektu mostowego katastrofą budowlaną.

4. Wykonanie wniosków NIK

Odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wskazują, że zbadane podmioty wdrożyły działania zmierzające do wykonania wniosków pokontrolnych. Działania te dotyczyły:

- zaktualizowania prowadzonej dokumentacji ewidencji obiektów mostowych stosownie do obowiązujących w tym zakresie przepisów;
- stosowania podczas przeprowadzania przeglądów obiektów mostowych instrukcji wydanych przez GDDP;
- zatrudnienia w zarządach dróg pracowników o kwalifikacjach wymaganych do przeprowadzania przeglądów obiektów mostowych lub zlecenia tych przeglądów specjalistom.

Z kolei Dyrektor Generalny Dróg Publicznych zobowiązał naczelnych dyrektorów DODP do:

- wykonywania przeglądów obiektów mostowych zgodnie z obowiązującymi DODP instrukcjami,
- zapewnienia prawidłowego nadzoru przez kierowników ZD, naczelników wydziałów mostów oraz dyrektorów DODP nad prowadzonymi przeglądami obiektów mostowych oraz współpracy okręgowych inspektorów mostowych z inspektorami w ZD,
- prowadzenia (aktualizacji) ewidencji obiektów mostowych w sposób zgodny z instrukcją DP.A-16,

Nieprawidłowości ujawnione przez kontrolerów NIK zostały również omówione na naradzie w dniach 10 -11 marca 1997 r. z okręgowymi inspektorami mostowymi.

Ponadto Ministerstwo TiGM przy współpracy GDDP zleciło Instytutowi Badawczemu Dróg i Mostów opracowanie projektu „Warunków technicznych użytkowania dróg i mostów”, które zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane mogą być, w drodze rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, wprowadzone do stosowania jako przepisy techniczno-budowlane obowiązujące wszystkich zarządców dróg i obiektów mostowych. Wspomniane „Warunki...” mają również regulować całokształt spraw związanych z wykonywaniem okresowych przeglądów stanu technicznego obiektów mostowych.

5. Efekty finansowe kontroli

Ustalone w związku z kontrolą uszczuplenia budżetowe wyniosły ogółem 120.669,- zł, z tego 118.731,- zł dotyczyło budżetu państwa. Do czasu zakończenia kontroli z kwoty tej odzyskano 44.831,67 zł.

Warszawa, dnia 22 lipca 1996 r.

Dyrektor Departamentu
Transportu,
Gospodarki Morskiej i Łączności

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa, dnia 24 lipca 1997 r.

Wykaz skontrolowanych jednostek

1. Rządowa administracja specjalna

Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych	Białystok
Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych	Warszawa
Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych	Katowice
Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych	Lublin
Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych	Opole
Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych	Poznań
Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych	Rzeszów
Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych	Szczecin
Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych	Wrocław
Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych	Gdańsk
Zarząd Dróg	Działdowo
Zarząd Dróg	Łomża
Zarząd Dróg	Rybnik
Zarząd Dróg	Piotrków Tryb.
Zarząd Dróg	Kędzierzyn Koźle
Zarząd Dróg	Konin
Zarząd Dróg	Leszno
Zarząd Dróg	Rzeszów
Zarząd Dróg	Gorzów Wlkp.
Zarząd Dróg	Kłodzko

2. Administracja wojewódzka

Urząd Wojewódzki	Łomża
Urząd Wojewódzki	Elbląg
Urząd Wojewódzki	Katowice
Urząd Wojewódzki	Piotrków Tryb.
Urząd Wojewódzki	Opole
Urząd Wojewódzki	Konin
Urząd Wojewódzki	Rzeszów
Urząd Wojewódzki	Gorzów Wlkp.
Urząd Wojewódzki	Wałbrzych
Urząd Wojewódzki	Lublin
Urząd Wojewódzki	Ciechanów
Urząd Wojewódzki	Leszno
Wojewódzka Dyrekcja Dróg Miejskich	Elbląg
Wojewódzka Dyrekcja Dróg Miejskich	Katowice
Wojewódzka Dyrekcja Dróg Miejskich	Lublin
Wojewódzka Dyrekcja Dróg Miejskich	Konin
Wojewódzka Dyrekcja Dróg Miejskich	Rzeszów
Wojewódzka Dyrekcja Dróg Miejskich	Gorzów Wlkp.
Wojewódzka Dyrekcja Dróg Miejskich	Łomża
Wojewódzki Zarząd Dróg Miejskich	Wałbrzych

3. Administracja samorządowa

Miejski Zarząd Dróg i Mostów

Urząd Gminy

Urząd Gminy

Urząd Gminy

Urząd Gminy

Urząd Gminy

Urząd Gminy i Miasta

Urząd Gminy i Miasta

Urząd Gminy i Miasta

Urząd Miasta

Urząd Miasta

Urząd Miasta

Urząd Miasta

Urząd Miasta i Gminy

Urząd Miasta i Gminy

Urząd Miasta i Gminy

Urząd Miejski

Urząd Miejski

Urząd Miejski

Urząd Miejski

Urząd Miejski

Urząd Miejski

Zarząd Dróg i Mostów

Zarząd Dróg Miejskich

Ciechanów

Wizna

Żukowo

Garbów

Rokiciny

Deszczno

Nowogród

Pyzdry

Strzyżów

Brzeg

Rzeszów

Gorzów Wlkp.

Kudowa Zdrój

Nysa

Niemcza

Osieczna

Sosnowiec

Słupca

Kościan

Tczew

Będzin

Zelów

Pułtusk

Warszawa