

T. 29. 07. 2013



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Infrastruktury

KIN – 4111-01-01/2013  
K/13/003

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43  
kin@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

*Handwritten signature and date:*  
B. 07. 2013

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/13/003 – Realizacja wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK po kontroli „Wykonywanie funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	1. Robert Mecha, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 85914 z dnia 7 maja 2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Piasecznie, ul. Kościuszki 9, 05-500 Piaseczno (dalej ZDPP).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem ZDPP jest od dnia 6 czerwca 2007 r. Pan Antoni Kobus  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę ogólną uzasadnia zrealizowanie przez ZDPP 4 spośród 6 wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu NIK z dnia 16 września 2010 r. po kontroli dotyczącej wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego. Zrealizowane wnioski dotyczyły: zaktualizowania ewidencji dróg; opracowania i wdrożenia procedur przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg; zimowego utrzymania dróg we współpracy z firmami zewnętrznymi oraz sporządzania protokołów przekazania pasa drogowego.

Jeden z wniosków pokontrolnych dotyczący poprawy bieżącego utrzymania dróg, w zakresie stanu rowów odwadniających jest w trakcie realizacji. ZDPP w 2010 r. udroźnił 10,5 km rowów, w 2011 r. 26,7 km, a w 2012 r. 25,9 km.

Pozytywną ocenę obniża niezrealizowanie wniosku pokontrolnego dotyczącego podjęcia działań zmierzających do poprawy stanu technicznego obiektów mostowych zagrożonych katastrofą budowlaną. Jedynymi działaniami jakie podejmował Dyrektor ZDPP były wnioski do planu budżetu Powiatu Piaseczyńskiego na lata 2011 i 2012 oraz pismo informujące Zarząd o konieczności podjęcia działań w zakresie poprawy stanu technicznego obiektów mostowych. W wyniku braku skutecznych działań w celu wyeliminowania zagrożeń stwierdzonych w 2010 r. na obiektach mostowych na rzece Jeziorce w miejscowościach Biele i Obórki, w 2012 r. kolejny obiekt mostowy w miejscowości Uwielinie nad rzeką Zieloną został po przeglądzie okresowym zakwalifikowany jako zagrażający katastrofą budowlaną. W wyniku decyzji – podjętych w związku z wynikami niniejszej kontroli – przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Piasecznie (dalej PINB w Piasecznie) most w Uwielinach został wyłączony z użytkowania, a na most w Obórkach został częściowo wyłączony z użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 4-12)

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz negatywna.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Utrzymanie dróg w zakresie stanu rowów odwadniających na drogach powiatowych

Opis stanu faktycznego

Dyrektor ZDPP w dniu 24 sierpnia 2010 r. poinformował Zarząd Powiatu Piaseczyńskiego o konieczności wykopania lub udrożnienia około 300 km rowów. W dniach 14 września 2010 r. i 11 października 2010 r. Dyrektor ZDPP zwrócił się do Zarządu Powiatu o zwiększenie wydatków o 400 tys. zł i 200 tys. zł na czyszczenie i renowację przydrożnych rowów z jednoczesnym zmniejszeniem planowanych wydatków na remont drogi. W dniu 14 września 2010 r. ZDPP sporządził wykaz przydrożnych rowów proponowanych do udrożnienia w 2010 r. W wykazie określono lokalizację rowów oraz ich długość. Ogółem do udrożnienia w 2010 r. zaplanowano 10,5 km rowów i do 30 listopada 2010 r. zaplanowane prace zostały w 100% wykonane. W 2011 r. do udrożnienia ZDPP zaplanował 25,9 km rowów z czego wykonał do 12 grudnia 2011 r. 26,7 km oraz dokonano wymiany 28 przepustów pod drogami powiatowymi i na skrzyżowaniach dróg powiatowych z drogami gminnymi. W dniu 3 stycznia 2012 r. Dyrektor ZDPP przedstawił Zarządowi Powiatu wykaz rowów przy drogach powiatowych, które należało udrożnić w 2012 r. informując jednocześnie, że ZDPP nie posiada wystarczającej ilości środków finansowych na realizację zadań. Koszt udrożnienia zaplanowanych 30 km rowów określono na 300 tys. zł. Z zaplanowanych do udrożnienia w 2012 r. 30 km rowów wykonano 25,9 km. W latach 2011 – 2012 ZDPP przebudował i wyremontował 15,7 km dróg powiatowych. Remonty cząstkowe nawierzchni dróg prowadzono na 160 km dróg.

(dowód: akta kontroli str. 13-32)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Wniosek pokontrolny w trakcie realizacji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### 2. Stan techniczny obiektów mostowych

Opis stanu faktycznego

Dyrektor ZDPP zaproponował o umieszczenie w budżecie Powiatu Piaseczyńskiego na rok 2011 i 2012 zadań inwestycyjnych dotyczących przebudowy dwóch mostów na rzece Jeziorce w miejscowości Biele i Obórkach. Mosty od 2010 r. były zagrożone katastrofą budowlaną. W dniu 10 stycznia 2013 r. Dyrektor ZDPP poinformował Zarząd Powiatu Piaseczyńskiego o wynikach rocznej kontroli obiektów drogowych wskazując, że most na rzece Zielona w miejscowości Uwieliń wykazywał uszkodzenia, które grożą katastrofą obiektu oraz przypomniał, że dwa mosty na rzece Jeziorce w miejscowościach Obórki i Biele wykazywały nieodwracalne uszkodzenia dyskwalifikujące ich przydatność użytkową.

Dyrektor ZDPP wyjaśnił, że „...*Wnioski dotyczące przedmiotowych mostów zostały przeze mnie złożone z uwagi na ich wagę. Zarząd rozpatrzył złożone przeze mnie wnioski i z powodu niewystarczających środków finansowych w budżecie Powiatu poinformował ustnie o ich odrzuceniu.*”

Wicestarosta Piaseczyński wyjaśnił, że „...Zarząd Powiatu uznaje za jeden z priorytetów dbałość o stan techniczny obiektów drogowych – mostów, jednakże szczupłość środków finansowych umożliwi realizację działań w ograniczonym zakresie. Biorąc pod uwagę stan techniczny wskazanych mostów Zarząd Powiatu podjął działania umożliwiające w ograniczonym zakresie dalsze użytkowanie tych obiektów”.

W listopadzie 2012 r. przeprowadzono przeglądy podstawowe obiektów mostowych w:

- miejscowości Biele – JNI 30001489, droga 2838W, km 1,968,
- miejscowości Uwieliny – JNI 30001482, droga 2826W, km 0,187,
- miejscowości Obórki – JNI 30001474, droga 2801W, km 2,726.

Przeglądy wykazały, że obiekty te posiadają uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz grożą katastrofą budowlaną. Na przykład - most w miejscowości Biele miał zerwane połączenie balustrady na brzegu lewym oraz pęknięty i przemieszczony przyczółek, co zagrażało stateczności skrajnego przęsła lewobrzeżnego. Most w miejscowości Uwieliny miał bardzo głęboki ubytek fundamentu pod przyczółkiem lewobrzeżnym zagrażający stateczności obiektu. Most w miejscowości Obórki posiadał uszkodzenia żelbetowych słupków balustrad w strefie utwierdzenia w gzymsie oraz uszkodzenia zakotwień poręczy w słupkach zmniejszały bezpieczeństwo ruchu pieszych. Jednocześnie stwierdzono odsonięte pale fundamentowe obu filarów (rozmycie dna), zaawansowana korozja betonu i znaczne ubytki w strefie podparcia skrajnego dźwigarą na przyczółku lewobrzeżnym od strony wody górnej. Łożyska na obu przyczółkach ustawione były w skrajnym położeniu i dla dodatnich temperatur miały wyczerpany zakres przesuwu.

W trakcie kontroli w dniu 22 maja 2013 r. dokonano oględzin ww. obiektów mostowych w wyniku których ustalono, że:

1. Most drogowy na rzece Jeziorka w miejscowości Biele, posiada stalową konstrukcję dźwigarów, długość około 40 metrów, droga gruntowa. Przed obiektem znaki drogowe B-5 (15 ton), B-33 (50 km/h) i A-11
2. Most drogowy na rzece Zielona w miejscowości Uwieliny, którego konstrukcją dźwigarów jest beton zbrojony, długość około 5 metrów, droga asfaltowa. Przed obiektem znaki drogowe A-32 i B-5 (10 ton)
3. Most drogowy na rzece Jeziorka w miejscowości Obórki, którego konstrukcją dźwigarów jest beton zbrojony, długość około 40 metrów, droga asfaltowa (na moście kostka). Przed obiektem znaki drogowe B-5 (5 ton) i B-33 (30 km/h)

W dniu 18 czerwca 2013 r. (w wyniku działań podjętych przez kontrolera NIK) na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup>, PINB w Piasecznie poinformował kontrolera NIK o wynikach kontroli przeprowadzonych na trzech obiektach mostowych. W rezultacie kontroli PINB w Piasecznie na podstawie trzech decyzji wydanych w dniach 4 czerwca 2013 r. i 12 czerwca 2013 r. nakazał:

- na moście przez rzekę Jeziorkę w miejscowości Biele naprawę balustrady mostu, wykonanie zabezpieczeń antykorozyjnych konstrukcji stalowej mostu, naprawę przyczółka mostu oraz wykonanie oznakowania informującego o występujących zagrożeniach,
- na moście przez rzekę Jeziorkę w miejscowości Obórki naprawę uszkodzonych słupków żelbetonowych balustrad w strefie utwierdzenia w gzymsie oraz zakotwień poręczy w słupkach, zabezpieczenie obiektu

<sup>2</sup>Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

przed korozją betonu i naprawę ubytków w strefie podparcia skrajnego dźwigara w przyczółku lewobrzeżnym, naprawę odsłoniętych paneli fundamentowych obu filarów obiektu. Jednocześnie zakazał użytkowania części mostu drogowego poprzez wydzielenie jednego pasa ruchu do czasu wykonania stwierdzonych nieprawidłowości,

- na moście przez rzekę Zieloną w miejscowości Uwieliny wypełnienie ubytku fundamentu pod przyczółkiem lewobrzeżnym oraz zabezpieczyć korodujące zbrojenie konstrukcji mostu. Jednocześnie zakazał użytkowania mostu do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 33-77)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. ZDPP nie podejmował skutecznych działań mających na celu poprawę stanu technicznego obiektów mostowych zagrożonych katastrofą budowlaną.
2. Na moście przez rzekę Jeziorokę w miejscowości Biele ustawiony był znak drogowy B-33 (50 km/h), a wg ustaleń przeglądu okresowego w 2012 r. znak B-33 powinien ograniczać prędkość na tym obiekcie do 30 km/h.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Wniosek pokontrolny nie został zrealizowany.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

### 3. Aktualizacja ewidencji dróg

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 1 kwietnia 2010 r. ZDPP zawarł z Biurem Badawczo – Projektowym Budownictwa Komunikacyjnego „TRANSCOP” sp. z o.o. umowę Nr 20/KDM/ZO/2010 dotyczącą wykonania usługi w zakresie pielęgnacji wdrożonego u Zamawiającego zasobu danych drogowych (baza danych ewidencji) i obsługującego ją oprogramowania (program SIBView5) oraz zasobu danych mostowych, na który składają się posiadane przez Zamawiającego książki obiektów mostowych. Umowa określała czynności jakie winien wykonać Wykonawca w zakresie:

- problematyki danych drogowych, systemu referencyjnego i obiektów mostowych,
- tworzenia uzupełniających materiałów, wspomagających proces administrowania przez Zamawiającego siecią dróg powiatowych,
- wsparcia informatycznego i merytorycznego.

Termin realizacji zamówienia strony ustaliły od dnia podpisania umowy do 31 grudnia 2010 r. Całkowita wartość zamówienia wynosiła 47.580,00 zł z podatkiem VAT. Płatność za wykonaną usługę rozliczono zgodnie z umową tj. w dziewięciu ratach.

Do dnia 31 grudnia 2010 r. ZDPP na podstawie ww. usługi dokonał aktualizacji ewidencji dróg.

(dowód: akta kontroli str. 78-121)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Wniosek pokontrolny został zrealizowany.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

#### 4. Procedury przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem Nr 8/2010 Dyrektora ZDPP z dnia 15 września 2010 r., wprowadzono do stosowania „Instrukcję przeprowadzania przeglądów dróg w ZDPP” z podziałem na „Instrukcję przeprowadzania przeglądów bieżących dróg” oraz „Instrukcję przeprowadzania przeglądów podstawowych i rozszerzonych dróg”. Zarządzenie określało sposób dokumentowania i częstotliwość dokonywania przeglądów oraz osobę odpowiedzialną za wykonanie zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 122-124)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

Wniosek pokontrolny został zrealizowany.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

#### 5. Zimowe utrzymanie dróg. Rozliczanie, rzetelność ewidencji wykonanych prac oraz sposób kontroli jednostek przeliczeniowych dla akcji czynnej i akcji biernej z podmiotami świadczącymi usługi.

Opis stanu faktycznego

ZDPP w umowach zawartych z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie zimowego utrzymania dróg powiatowych Powiatu Piaseczyńskiego określał teren objęty usługą, termin wykonania usługi oraz wskazał osoby odpowiedzialne za nadzór nad całością prac (Zamawiającego i Wykonawcy). Warunkiem uiszczenia należności za rzeczywiście wykonaną pracę przez Wykonawcę było potwierdzenie osoby wskazanej przez Zamawiającego. Wynagrodzenie obliczane było jako iloczyn kilometrów wykonanej akcji czynnej lub godzin akcji biernej wypracowanych w miesiącu i stawek ustalonych w umowach. Umowy zawierały zapisy dotyczące sposobu rozliczania w przypadkach wadliwego jakościowo lub niepełnego ilościowo wykonania prac przez Wykonawcę oraz kar umownych. Do odbioru usług upoważniono przedstawiciela Zamawiającego – dyżurnego Akcji Zima. Zamawiający miał zagwarantowaną możliwość przeprowadzania kontroli wyrwykowych.

ZDPP prowadził Raporty dzienne „Akcji Zima”. Raporty dzienne „Akcji Zima” stanowiły jakie czynności wykonywane były danego dnia przez Wykonawcę usługi, przedstawione w formie tabelarycznej, w związku z oczyszczaniem dróg powiatu piaseczyńskiego w związku z opadami śniegu, oblodzeniem itp. Raport dzienny zawierał numer porządkowy arkusza, datę i zmianę. Tabela była podzielona na liczbę porządkową, nr trasy i nr pojazdu, akcję czynną i akcję bierną. Kolumna „Akcja czynna” zawierała: zlecone prace, początkowy i końcowy stan licznika, ilość przejechanych kilometrów, ilość kilometrów dojazdowych, godziny wyjazdu i przyjazdu, ilość zużytej mieszanki piaskowo-solnej. Kolumna „Akcja bierna” zawierała: ilość godzin akcji biernej i przyczyny prowadzenia akcji biernej. Dzielne raporty były zatwierdzane przez dyspozytora, kontrolującego i nadzorującego. „Akcja zima 2010/2011 zawierała 67 raportów dziennych. „Akcja zima 2011/2012 zawierała 25 raportów dziennych. „Akcja zima 2012/2013 zawierała 78 raportów dziennych.

(dowód: akta kontroli str. 125-153)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Wniosek pokontrolny został zrealizowany.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## 6. Protokoły przekazania pasa drogowego przez ZDPP w przypadku wydanych decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 7 października 2010 r. Dyrektor ZDPP przekazał pisemne polecenie służbowe Podinspektorowi ds. dróg i obiektów mostowych dotyczące obowiązku sporządzania protokołów przekazania pasa drogowego w przypadku wydawania decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi.

Analiza dokumentacji dotyczącej zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi z poniższych okresów wykazała że:

1. Od 15 września 2010 r. do 17 grudnia 2010 r. – wydano 35 decyzji na zajęcie pasa drogowego,
2. Od 5 stycznia 2011 r. do 6 czerwca 2011 r. – wydano 28 decyzji na zajęcie pasa drogowego,
3. Od 9 stycznia 2012 r. do 18 czerwca 2012 r. – wydano 28 decyzji na zajęcie pasa drogowego dotyczące urządzeń gazowych,
4. Od 29 stycznia 2013 r. do 19 kwietnia 2013 r. – wydano 9 decyzji na zajęcie pasa drogowego dotyczące urządzeń telekomunikacyjnych.

ZDPP sporządzał protokoły przekazania pasa drogowego w związku z wydanymi decyzjami w sprawie zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi.

(dowód: akta kontroli str. 154-159)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Wniosek pokontrolny został zrealizowany.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań zmierzających do poprawy stanu technicznego obiektów mostowych, które grożą katastrofą budowlaną.
2. kontynuowanie prac zmierzających do utrzymania w należytym stanie technicznym rowów odwadniających na drogach powiatowych.

3. Dostosowanie oznakowania (znakiem drogowym B-33 – ograniczenie predkości) na drodze na której wbudowany został most przez rzekę Jeziorkę w miejscowości Biele, do zalecenia wynikającego z przeglądu okresowego obiektu z 2012 r.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 3 lipca 2013 r.

Kontroler  
Robert Mecha  
Starszy inspektor kp.

*Robert Mecha*  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury  
p.o. Dyrektora  
Stanisław Jarosz

**DYREKTOR**  
Departament Infrastruktury  
z up. *Andrzej Witkowski*  
podpis  
Andrzej Witkowski  
Wicedyrektor