



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-23-06/2012

P/12/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/178 – Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Piotr Stupienko - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82275 z dnia 5 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie, ul. Pstrowskiego 28 b, 10-602 Olsztyn.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Szczygłowski - Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Olsztynie. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Podstawą oceny pozytywnej były działania Zarządu Dróg Wojewódzkich, podejmowane w celu utrzymania czystości i porządku w obrębie zarządzanej przestrzeni publicznej oraz prawidłowe rozliczanie podmiotów zewnętrznych z zawartych umów, dotyczących m.in. utrzymania czystości i porządku w pasie drogowym dróg wojewódzkich oraz wykaszania poboczy tych dróg.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenie administrowanym.

Opis stanu
faktycznego

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie (zwany dalej Zarządem lub ZDW) jest samorządową jednostką budżetową.

Do zadań ZDW należy wykonywanie obowiązków zarządcy drogi, określonych w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych², w tym m.in.:

- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- wykonywanie robót interwencyjnych, zabezpieczających i utrzymaniowych na zarządzanych drogach i obiektach,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.

- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników oraz przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg,
- utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów.

Według stanu na 1 stycznia 2012 r., Zarząd administrował siecią dróg wojewódzkich o łącznej długości 1.869,344 km.

Zadania związane z utrzymaniem terenów nieruchomości gruntowych w zakresie objętym kontrolą NIK, należały do:

- czterech Rejonów Dróg Wojewódzkich i 13 Obwodów Drogowych (m.in. sprzątanie pasów drogowych i wycinanie krzaków),
- podmiotów zewnętrznych, wyłonionych w drodze postępowań przetargowych przeprowadzanych przez ww. Rejony.

(dowód: akta kontroli str. 4-17)

W wyniku oględzin stanu zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenach administrowanych przez ZDW, tj. pasów dróg wojewódzkich o łącznej długości 199,5 km (10,7% długości administrowanych dróg)³ ustalono, że w dniu oględzin:

- drogi na wielu odcinkach (łącznie około 10 km) przebiegały przez tereny leśne lub stanowiły zadrzewione aleje (łącznie około 70 km),
- w pasie drogowym nie występowały obiekty małej architektury oraz tablice i urządzenia reklamowe,
- znaki drogowe i tablice informacyjne były czyste i czytelne,
- zachowana była czystość i porządek,
- zieleń znajdująca się w pasie drogowym nie ograniczała widoczności jezdni, a także nie zasłaniała pionowych znaków drogowych.
- pobocza dróg były wykoszone na szerokości od 1 do 1,5 m,
- na niektórych odcinkach dróg występowały samosiewy drzew i krzewów..

(dowód: akta kontroli str. 18-34)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że zapisy art. 20 ustawy o drogach publicznych⁴ odnoszą się do całego pasa drogowego, a nie tylko do szerokości od 1 do 1,5 m. Wynika z tego, że na zarządcy drogi ciąży obowiązek takiego utrzymania pasa drogowego (w tym również, zgodnie z art. 20 pkt 16 tej ustawy, m.in. usuwanie krzewów), który w odczuciu powszechnym dawałby obraz dobrego gospodarowania. Ponadto katalog zadań określony w art. 20, poprzez użycie przez ustawodawcę określenia „w szczególności”, nie ogranicza zarządcy drogi do podejmowania tylko działań związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. NIK zwraca również uwagę, że rowy przydrożne nie stanowią wyodrębnionych, prawnie chronionych użytków ekologicznych, w związku z czym możliwe jest usuwanie z nich samosiewów drzew i krzewów oraz wykaszanie chwastów.

W związku z powyższym, NIK nie w pełni podziela pogląd Tomasza Szczygiewskiego - Dyrektora ZDW, zawarty w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli, że wykaszanie roślinności przydrożnej w pasach drogowych tylko na szerokości od 1 – 1,5 m oraz nieusuwanie samosiewów, jest uzasadnione:

³ Z badanej próby wyłączone odcinki dróg wojewódzkich modernizowane, remontowane lub przebudowywane w latach 2010-2012 oraz odcinki aktualnie remontowane.

⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.)

- brakiem ustawowego obowiązku wykaszania roślinności „ze względów estetycznych”,
- praktyką niemieckiej oraz francuskiej administracji drogowej (z którą Zarząd utrzymuje kontakty w ramach międzynarodowej współpracy regionów), zgodnie z którą wykaszaniem obejmuje się tylko pobocza dróg, ponieważ koszenie całych pasów drogowych jest szkodliwe dla środowiska naturalnego (pasy drogowe są ostoją dla wielu gatunków roślin i drobnych zwierząt, często chronionych m.in. z powodu braku planowego stosowania w tym obszarze różnych szkodliwych środków chemicznych stosowanych np. w rolnictwie),
- obowiązkiem przeciwdziałania niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg, do czego Zarząd jest zobligowany art. 20 pkt. 13 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 35-37)

Ocena częściowa

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

2. Zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej oraz sposób ich wdrażania.

2.1. Zasady lub standardy zagospodarowania i utrzymania terenu pasa drogowego z wyłączeniem jezdni.

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, w Zarządzie Dróg nie opracowano i nie wdrożono zasad (procedur) dotyczących utrzymania nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów estetycznych, w tym dotyczących umieszczania w ich granicach obiektów małej architektury, tablic lub urządzeń reklamowych. Nie opracowano i nie wdrożono również zasad dotyczących utrzymania czystości i porządku oraz pielęgnacji terenów zieleni na zarządzanych obiektach.

(dowód: akta kontroli str. 38)

Ustalone nieprawidłowości

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

2.2. Nadzór zarządcy drogi nad jednostkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za utrzymanie terenu pasa drogowego z wyłączeniem jezdni.

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 14 września 2012 r., Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie kontrolował ZDW w zakresie utrzymania terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych.

(dowód: akta kontroli str. 38)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Skargi dotyczące zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej i reakcja na nie.

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do dnia kontroli, tj. do 13 września 2012 r. do Zarządu Dróg wpłynęła jedna skarga (dotycząca usunięcia roślinności z pobocza drogi wojewódzkiej nr 504 Braniewo-Frombork) i pięć wniosków dotyczących zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej (dotyczyły m.in. usunięcia roślinności z pasów drogowych oraz budowy chodników).

W przypadku pięciu ww. spraw (skarga i cztery wnioski) odpowiedzi udzielono w terminach od 7 do 17 dni od daty wpływu pism do ZDW, tj. w terminach określonych w art. 35 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 39)

Ustalono
nieprawidłowości

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

W jednym przypadku (wniosek Sołtysa Sołectwa Gajdy o wybudowanie chodnika i wycinkę przydrożnej roślinności w przebiegu drogi wojewódzkiej nr 519 w miejscowości Gajdy) udzielono odpowiedzi po upływie 116 dni od daty wpływu pisma do ZDW, tj. z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 Kpa. Ponadto niezgodnie z art. 36 Kpa, nie zawiadomiono wnioskodawcy o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy i nie wskazano nowego terminu jej załatwienia.

Tomasz Szczygłowski - Dyrektor Zarządu Dróg wyjaśnił: „Ze względu na warunki zimowe w okresie wpływu wniosku (19 grudzień) (...) nie możliwe jest obiektywne przeprowadzenie wizji w terenie, które ma określić zasadność prośby i ewentualny zakres robót do wykonania. Stąd przeprowadzenie wizji w terenie i udzielenie odpowiedzi przez RDW w Elblągu nastąpiło w okresie w którym warunki atmosferyczne umożliwiały właściwą ocenę i obiektywne załatwienie sprawy. Brak informacji o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy i nie wskazanie nowego terminu wynikało z niedopatrzenia terminu przez pracownika RDW w Elblągu odpowiedzialnego za załatwianie sprawy, na co zwrócono pisemnie uwagę podległym rejonom.”

(dowód: akta kontroli str. 35,37,40-42)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze. Ponadto Izba zwraca uwagę, że dobrą praktyką byłoby opracowanie i wdrożenie zasad (procedur) dotyczących utrzymania nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów estetycznych, co w rezultacie mogłoby przyczynić się do poprawy estetyki zarządzanych przez ZDW obiektów.

3. Organizacja prac związanych z utrzymaniem przestrzeni publicznej oraz prawidłowość ich realizacji i rozliczeń

3.1. Sposób organizacji prac związanych z utrzymaniem terenów w granicach pasa drogowego z wyłączeniem jezdni.

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., na utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych Zarząd wydatkował na rzecz podmiotów zewnętrznych 1.496,2 tys. zł (924,4 tys. zł w 2011 r. i 571,8 tys. zł w I półroczu 2012 r.). Środki przeznaczone na te zadania w 2011 r. wykorzystane zostały zaledwie w 59%. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Wyszczególnienie	2011 r.		2012 r.	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie w I półroczu
Sprzątanie w miastach*	565,0	391,9	465,0	199,9
Koszenie poboczy*	495,0	269,0	500,0	178,3
Wycinka krzewów*	380,0	123,5	265,7	43,6
Utrzymanie czystości i porządku zieleńców, chodników oraz jezdni w obrębie skrzyżowań o ruchu okrężnym typu rondo w miastach**	140,0	140,0	150,0	150,0
RAZEM:	1.580,0	924,4	1.380,7	571,8

* wykonywane przez podmioty zewnętrzne wylonione w drodze przetargów

**kwoty przekazywane gminom przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego w formie dotacji, na podstawie porozumień pomiędzy Województwem Warmińsko-Mazurskim a poszczególnymi gminami. Kwoty te były ujmowane w budżecie ZDW.

(dowód: akta kontroli str. 43-44, 139)

Tomasz Szczygłowski - Dyrektor Zarządu Dróg, wyjaśnił, że nie wykorzystano w całości zaplanowanych środków na ww. cele, ponieważ:

- „Środki zaplanowane w 2011 r. na wycinkę krzaków i koszenie poboczy zostały w części wykorzystane z przyczyn obiektywnych, w innych asortymentach robót bieżącego utrzymania, tzn. zimowym utrzymaniu dróg i remontach nawierzchni. (...) Wydatki na (...) asortymenty robót, posiadające najwyższy priorytet w odniesieniu do pozostałych prac utrzymaniowych, ze względu na ich wagę w zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego, stanowiły prawie 75% całości budżetu Zarządu Dróg (...) na bieżące utrzymanie dróg. Takie obciążenie budżetu musiało skutkować ograniczeniem wydatków w pozostałych asortymentach prac utrzymaniowych, w tym m.in. koszenie poboczy czy wycinka krzaków.”
- „Środki finansowe będące w dyspozycji Zarządu Dróg (...) na zadania związane z bieżącym utrzymaniem dróg, w tym m.in. na wycinkę krzaków i koszenie poboczy, w odniesieniu do skali potrzeb we wszystkich asortymentach robót utrzymaniowych są niewystarczające. Budżet ZDW (...) na 2011 i 2012 zatwierdzony uchwałą Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego na bieżące utrzymanie dróg, również nie pokrywa potrzeb wycinki krzaków i koszenia poboczy na całej długości dróg wojewódzkich.”

(dowód: akta kontroli str. 137-138)

Utrzymanie czystości w 25 miastach przez które przebiegają drogi wojewódzkie, wykonywane było przez podmioty zewnętrzne wybrane w drodze przetargów, organizowanych przez Rejony Dróg Wojewódzkich. W pozostałych miejscowościach, utrzymanie czystości należało do obowiązków pracowników Obwodów Drogowych. Częstotliwość i zakres sprzątnia ustalany był przez kierowników Rejonów Dróg, na podstawie obserwacji oraz poziomu zanieczyszczeń w poszczególnych miejscowościach.

Utrzymanie czystości i porządku poza terenami zabudowanymi wykonywane było przez podmioty zewnętrzne oraz przez pracowników 13 Obwodów Drogowych, a częstotliwość sprzątnia ustalano była w zależności od potrzeb.

Koszenie pasa drogowego wykonywały podmioty zewnętrzne dwa razy w ciągu roku (według zawartych umów). Usuwanie krzewów z pasa drogowego, wykonywane było w zależności od potrzeb bezpieczeństwa ruchu drogowego, przez pracowników Obwodów Drogowych oraz, w trzech przypadkach, przez podmioty zewnętrzne (w tych przypadkach Obwody Drogowe nie dysponowały odpowiednim sprzętem oraz wystarczającą ilością pracowników).

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., zawarto 96 umów z podmiotami zewnętrznymi dotyczącymi koszenia pasa drogowego oraz utrzymania czystości i porządku na administrowanych drogach wojewódzkich.

Utrzymanie czystości i porządku na zieleńcach, chodnikach oraz jezdniach w obrębie skrzyżowań o ruchu okrężnym w ciągach dróg wojewódzkich, należało do zadań gmin, na podstawie umów zawartych pomiędzy Województwem Warmińsko-Mazurskim, a gminami: Lidzbark Warmiński, Bartoszyce, Kętrzyn, Łukta, Orneta, Miłakowo, Pasłęk, Morąg oraz Gołdap. Na realizację celów zawartych

w tych umowach, w 2011 r. gminy otrzymały dotacje celowe od Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego w wysokości 140,0 tys. zł. Przedmiotowe dotacje na 2012 r. zaplanowano w wysokości 150,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 43-47,139)

W wyniku analizy umów dotyczących utrzymania czystości na objętych oględzinami odcinkach dróg wojewódzkich w czterech miastach (Dobre Miasto, Nidzica, Orneta i Morąg) oraz umów dotyczących koszenia traw i chwastów na poboczach ośmiu odcinków dróg wojewódzkich ustalono, że w umowach określono m.in.:

- przedmiot umowy i częstotliwość wykonywania prac,
- szerokość wykaszania traw i chwastów z poboczy dróg na odcinkach pozamiejskich (od 1 - 1,5 m) i miejskich (na całej szerokości pasa drogowego),
- termin i miejsce realizacji umowy oraz obowiązki jej stron,
- wysokość wynagrodzenia wykonawcy za wykonane usługi,
- sposób odbioru wykonanych prac i podstawę do wystawienia faktury (protokół odbioru wykonanych prac),
- kary umowne w przypadku nienależytego lub nieterminowego wykonania przedmiotu umowy przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 48-136)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

3.2. Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego prac

Opis stanu
faktycznego

W wyniku analizy dokumentacji związanej z wywiązywaniem się podmiotów zewnętrznych wykonujących usługi w zakresie utrzymania czystości na objętych oględzinami odcinkach dróg wojewódzkich przebiegających w czterech ww. miastach oraz z wywiązywaniem się usługodawców z umów dotyczących koszenia traw i chwastów na poboczach ośmiu odcinków dróg wojewódzkich (tj. umów z wykonawcami, protokołów odbioru wykonanych prac oraz faktur, obejmujących okres od czerwca do sierpnia 2012 r.) ustalono, że we wszystkich przypadkach:

- podstawą wystawienia faktury przez wykonawców usług były protokoły odbioru robót podpisane przez strony umowy,
- protokoły odbioru robót nie zawierały uwag.

W wyniku oględzin opisanych w pkt 1 niniejszego wystąpienia ustalono, że podmioty zewnętrzne, świadczące usługi na rzecz ZDW w ww. zakresie wywiązywały się z obowiązków określonych w zawartych umowach.

(dowód: akta kontroli str. 48-136)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

NIK nie kwestionuje potrzeby „koncentrowania się” przez ZDW nad zapewnieniem bezpieczeństwa na administrowanych drogach wojewódzkich w sytuacji niewystarczających środków finansowych na ich bieżące utrzymanie. Zwraca natomiast uwagę, że wykaszanie poboczy jedynie na szerokości od 1 do 1,5 m oraz brak zasad (procedur) dotyczących utrzymania nieruchomości gruntowych

Wnioski pokontrolne

w aspekcie walorów estetycznych, nie przyczyniają się do poprawy estetyki zarządzanych obszarów przestrzeni publicznej, a tym samym do kształtowania pozytywnego wizerunku Zarządu.

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 Kontroli⁵, wnosi o:

1. Wyeliminowanie przypadków załatwiania skarg i wniosków w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami.
2. Rozważenie opracowania i wprowadzenia zasad (procedur) dotyczących utrzymania nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów estetycznych.
3. Ponowne rozważenie zasadności ograniczania wykaszania pasów drogowych do szerokości 1 – 1,5 m i zaniechania usuwania samosiewów drzew i krzewów.

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 Delegatury NIK w Olsztynie.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, dnia 27 września 2012 r.

Główny specjalista kontroli państwowej

Piotr Stupienko

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82