



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-21-09/2012

P/12/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpoc@nik.gov.pl

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 Poznaniu
Kontrolerzy	1. Maciej Sterczała – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83407 z dnia 18 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zuzanna Kaźmierczak – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83408 z dnia 18 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu (WZDW lub Zarząd), ul. Wilczak 51, (kod: 61-623) Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Kmiecik, Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 179)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

WZDW opracował i wdrożył standardy letniego utrzymania dróg wojewódzkich. Nieopracowanie szczegółowych zasad dotyczących utrzymania czystości infrastruktury zainstalowanej w pasie drogowym, standardów oczyszczania pasa drogowego oraz regulacji dotyczących sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych nie miało negatywnego wpływu na utrzymanie porządku w obszarze pasa drogowego dróg wojewódzkich.

Zarząd systematycznie realizował zadania mające na celu utrzymanie czystości i porządku na drogach będących w jego zarządzie. Wyniki oględzin wybranych odcinków dróg, przeprowadzonych w aspekcie ich walorów estetycznych świadczą o właściwym poziomie utrzymania porządku pasa drogowego dróg wojewódzkich. W toku kontroli stwierdzono jednostkowe przypadki obecności na drodze wojewódzkiej nr 196 nieestetycznych betonowych barier ochronnych oraz zakrzaczeń ograniczających widoczność na drodze nr 197.

WZDW sprawował nadzór nad realizacją zadań dotyczących utrzymania porządku na drogach wojewódzkich na zasadach określonych w Regulaminie kontroli wewnętrznej oraz w umowach zawieranych z podmiotami zewnętrznymi

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

wykonującymi prace utrzymaniowe. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły niepowiadomienia Dyrektora Zarządu przez kierowników dwóch rejonów dróg wojewódzkich o sposobie i terminie realizacji zaleceń pokontrolnych dotyczących kontroli wewnętrznych stanu bezpieczeństwa na drogach w zarządzie WZDW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenie administrowanym przez Zarząd

1.1. Stan utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenie administrowanym przez Zarząd w aspekcie walorów estetycznych i krajobrazowych

Opis
faktycznego

stanu

Według statutu Zarządu nadanego Uchwałą Nr VII/74/07 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 23 kwietnia 2007 r., przedmiotem działania WZDW jest prowadzenie całokształtu spraw związanych z planowaniem, budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wojewódzkich oraz zarządzaniem ruchem na tych drogach w województwie wielkopolskim, z wyjątkiem dróg tej kategorii położonych w granicach miast na prawach powiatu (§ 4). Do zadań Zarządu należało m.in. utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, obiektów mostowych, tuneli, przepustów, konstrukcji oporowych, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (§ 5 pkt 4), wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających (5 pkt 12) oraz utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew i krzewów (§ 5 pkt 18).

(dowód: akta kontroli str. 14-18)

Według, wprowadzonego Zarządzeniem Dyrektora WZDW Nr 7/2010 z dnia 6 grudnia 2010 r., regulaminu organizacyjnego Zarządu, do zakresu jego działania należało m.in.: utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, obiektów mostowych, tuneli, przepustów, konstrukcji oporowych, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (§ 6 pkt 4), wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających (§ 6 pkt 12) oraz utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew i krzewów (§ 6 pkt 18).

Według § 36 ww. regulaminu, do zadań Wydziału Utrzymania Dróg WZDW należało m.in.: opracowywanie projektów rocznych i wieloletnich planów utrzymaniowych przy współpracy z Wydziałem Planowania Techniczno-Ekonomicznego (pkt 1), ustalanie zadań rocznych dla poszczególnych rejonów dróg wojewódzkich w zakresie bieżącego utrzymania dróg wraz z robotami z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego (pkt 3), planowanie, koordynowanie i nadzorowanie nad całokształtem prac utrzymaniowych... (pkt 4), prowadzenie i koordynowanie spraw dotyczących zieleni w pasie drogowym – planowanie prac i kontrola ich realizacji (pkt 19).

Do zakresu działania rejonów dróg wojewódzkich będących terenowymi komórkami organizacyjnymi Zarządu², należało m.in.: przeprowadzanie systematycznej oceny stanu technicznego dróg i obiektów mostowych, tuneli, przepustów i konstrukcji oporowych oraz promów, poprzez dokonywanie objazdów dróg (§ 40 pkt 1), bezpośrednie nadzorowanie i kierowanie bieżącym utrzymaniem dróg i nawierzchni

² Rejony Dróg Wojewódzkich (RDW): w Gnieźnie, Złotowie, Czarnkowie, Kole, Koninie, Kościanie, Nowym Tomyszu, Ostrowie Wielkopolskim, Szamotułach,

mostów (letnim i zimowym) wykonywanym w systemie zleconym (§ 40 pkt 2) oraz wykonywanie prac awaryjnych i porządkowych na drogach i obiektach mostowych, tunelach, przepustach konstrukcjach oporowych i promach oraz kontrola nad pracami zleconymi w tym zakresie (§ 40 pkt 7).

Do zakresu działania interwencyjnych obwodów drogowych działających w ramach rejonów dróg wojewódzkich³ należało m.in.: dokonywanie systematycznych objazdów dróg i obiektów mostowych w celu oceny ich stanu techniczno-eksploatacyjnego oraz zidentyfikowanie zagrożeń dla użytkowników dróg (§ 41 pkt 1), wykonywanie prac awaryjnych i porządkowych na drogach i obiektach mostowych likwidujących bądź zabezpieczających zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu (§ 41 pkt 2) oraz kontrolowanie na bieżąco jakości robót wykonywanych na drogach i obiektach mostowych (§ 41 pkt 3). Zgodnie z załącznikiem do regulaminu organizacyjnego Zarządu, nadzór nad rejonami dróg wojewódzkich sprawował Dyrektor WZDW.

(dowód: akta kontroli str. 19-44)

Według wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora Zarządu Nr 3/99 z dnia 15 kwietnia 1999 r. instrukcji, do zadań ww. obwodów drogowych należało także m.in.: usuwanie z korony drogi przeszkód zagrażających bezpieczeństwu ruchu i zanieczyszczeń nie wymagających specjalistycznego sprzętu i specjalistycznej odzieży ochronnej, utrzymywanie w czystości i czytelności znaków pionowych, wymiana uszkodzonych znaków i uzupełnianie brakujących lub nadzorowanie ich wymiany, uzupełnianie brakujących i wymiana słupków hektometrowych, zabezpieczanie uszkodzonych elementów urządzeń drogowych i wykonywanie drobnych napraw tych urządzeń, utrzymywanie lub nadzorowanie utrzymywania w czystości parkingów przydrożnych i miejsc postojowych, sprząatanie i usuwanie zanieczyszczeń i nieczystości oraz wykonywanie drobnych robót naprawczych, wycinanie pojedynczych drzew przydrożnych, usuwanie pni i przycinanie gałęzi ograniczających skrajnię drogową lub stwarzających inne zagrożenia, koszenie trawy i niszczenie chwastów, wycinanie samosiewów drzew i krzewów na poboczach, skarpach, w rowach i na pasach dzielących zwłaszcza w miejscach ograniczających widoczność.

(dowód: akta kontroli str. 47-54)

Według stanu na dzień 18 września 2012 r., łączna długość dróg wojewódzkich będących w zarządzie WZDW wynosiła 2.677,14 km, w tym w granicach miast: 336,738 km i poza granicami miast: 2.340,402 km.

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

W wyniku oględzin przeprowadzonych na ośmiu odcinkach dróg wojewódzkich będących w zarządzie WZDW, o łącznej długości 294 km (11%), tj.:

- drodze nr 196, odcinek: Poznań – Wągrowiec (50,0 km),
- drodze nr 190, odcinek: Wągrowiec – Gniezno (40,0 km) i Krajenka – Wągrowiec (61,7 km),
- drodze nr 197, odcinek: Gniezno – Sława Wielkopolska (33,0 km),
- drodze nr 178, odcinek: Oborniki – Czarnków (38,7 km),
- drodze nr 182, odcinek: Czarnków – Ujście (22,9 km),
- drodze nr 188, odcinek: Piła – Złotów (33,2 km),
- drodze nr 241, odcinek: Wągrowiec – Rogoźno (15,0 km),

³ Obwody Drogowe (OD): RDW w Czarnkowie – OD w Czarnkowie i Wieleniu, RDW w Gnieźnie – OD w Gnieźnie i Wągrowcu, RDW w Kole – OD w Kole, RDW w Koninie – OD w Koninie, RDW w Kościanie – OD w Racocie i Zaniemyślu, RDW w Nowym Tomyślu – OD w Opalenicy i Wolsztynie, RDW w Ostrowie Wielkopolskim – OD w Ostrowie Wielkopolskim i Gizałkach, RDW w Szamotułach – OD w Szamotułach i Międzychodzie, RDW w Złotowie – OD w Złotowie.

w zakresie występowania ewentualnych przypadków:

- a) skupisk odpadów w pasie drogowym,
- b) dewastacji, zużycia lub nieestetycznego wyglądu urządzeń technicznych związanych z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzeń związanych z potrzebami zarządzania drogą,
- c) nieestetycznych lub uszkodzonych tablic reklamowych umieszczonych w pasie drogowym,
- d) niewykoszenia traw na poboczach i na skarpach rowów przydrożnych,

stwierdzono:

1) w odniesieniu do drogi wojewódzkiej nr 196, odcinek: Poznań – Wągrowiec (pierwszy standard letniego utrzymania) :

- obecność nieestetycznych, z wyglądu zużytych, 5 betonowych barier ochronnych (dot. odcinka: Skoki – Wągrowiec),
- występowanie odcinków przeciwskarpy rowu przydrożnego porośniętego rozrośniętą niewykoszoną trawą (ok. 60% - 70% długości odcinka drogi nieobjętego przebudową, tj. ok. 20 km),

2) w odniesieniu do drogi wojewódzkiej nr 190, odcinek: Wągrowiec – Gniezno (drugi standard utrzymania letniego):

- występowanie odcinków przeciwskarpy rowu przydrożnego porośniętego rozrośniętą niewykoszoną trawą (ok. 70% długości odcinka drogi),

3) w odniesieniu do drogi wojewódzkiej nr 197, odcinek: Gniezno – Sława Wielkopolska (drugi standard letniego utrzymania):

- występowanie odcinków przeciwskarpy rowu przydrożnego porośniętego rozrośniętą niewykoszoną trawą (ok. 70% długości odcinka drogi),
- na 6. kilometrze drogi (między Pawłowem Skockim, a Kiszkowem) obecne wysokie zakręcenia w pasie drogowym ograniczające widoczność kierującym w obrębie łuku drogi,

4) w odniesieniu do drogi wojewódzkiej 178, odcinek: Oborniki – Czarńków (drugi standard letniego utrzymania):

- występowanie odcinków przeciwskarpy rowu przydrożnego porośniętego rozrośniętą niewykoszoną trawą (ok. 60% długości odcinka drogi),

5) w odniesieniu do drogi wojewódzkiej nr 182, odcinek: Czarńków – Ujście (drugi standard letniego utrzymania):

- występowanie odcinków przeciwskarpy rowu przydrożnego porośniętego rozrośniętą niewykoszoną trawą (ok. 70% - 80% długości odcinka drogi),

6) w odniesieniu do drogi wojewódzkiej nr 188, odcinek: Piła – Złotów (pierwszy standard letniego utrzymania):

- brak: skupisk odpadów, dewastacji, zużycia lub nieestetycznego wyglądu urządzeń związanych z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, nieestetycznych lub uszkodzonych tablic reklamowych umieszczonych w pasie drogowym, niewykoszonej trawy na poboczach i na skarpach rowów przydrożnych,

7) w odniesieniu do drogi wojewódzkiej nr 190, odcinek: Krajenka – Wągrowiec (drugi standard letniego utrzymania):

- występowanie odcinków przeciwskarpy rowu przydrożnego porośniętego rozrośniętą niewykoszoną trawą (ok. 80% długości odcinka drogi),

8) w odniesieniu do drogi wojewódzkiej nr 241, odcinek: Wągrowiec – Rogoźno (drugi standard letniego utrzymania):

- występowanie odcinków przeciwskarpy rowu przydrożnego porośniętego rozrośniętą niewykoszoną trawą (ok. 60% długości odcinka drogi).

(dowód: akta kontroli str. 62-82)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość: w pasie drogowym drogi nr 197, na odcinku: Gniezno – Sława Wielkopolska, na 6. kilometrze drogi (między Kiszkowem a Pawłowem Skockim), znajdują się wysokie zakrzaczenia ograniczające widoczność kierującym w obrębie łuku drogi.

(dowód: akta kontroli str. 62-76)

Według regulaminu organizacyjnego WZDW, do zakresu działania interwencyjnych obwodów drogowych działających w ramach rejonów dróg wojewódzkich należało m.in.: wykonywanie prac awaryjnych i porządkowych na drogach i obiektach mostowych likwidujących bądź zabezpieczających zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu (§ 41 pkt 2).

(dowód: akta kontroli str. 42)

Według przywołanej wyżej instrukcji dotyczącej działalności obwodów drogowych, do ich zadań należało m.in.: koszenie trawy i niszczenie chwastów, wycinanie samosiewów drzew i krzewów na poboczach, skarpach, w rowach i na pasach dzielących, zwłaszcza w miejscach ograniczających widoczność (pkt 1 ust. 3 pkt 3 lit. d).

(dowód: akta kontroli str. 49)

Odnosnie przyczyny obecności na odcinku Kiszkowo – Pawłowo Skockie (w 6. km) drogi wojewódzkiej nr 197, utrudniających widoczność zakrzaczeń, Pan Krzysztof Józwiak - Zastępca Dyrektora WZDW ds. Utrzymania Dróg i Mostów podał, że nie zostały one usunięte w okresie wiosennym z uwagi na spiętrzenie realizacji w tym okresie innych zadań, a wycinka ww. zakrzaczeń zostanie przeprowadzona w okresie jesienno – zimowym, po opadnięciu liści.

(dowód: akta kontroli str. 159-162)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Szczegółowe dane dotyczące ustalonych w WZDW standardów letniego utrzymania dróg wojewódzkich zostały zamieszczone w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Według standardu pierwszego, wykaszanie traw w pasie drogowym dróg wojewódzkich powinno odbywać się minimum dwa razy w roku na całych odcinkach dróg obejmujących: pobocza, rowy i obie skarpy rowów.

(dowód: akta kontroli str.)

Z treści dokumentacji dotyczącej realizacji umowy nr 255/27.15/12 z dnia 16 kwietnia 2012 r. w sprawie koszenia traw na terenie Rejonu Dróg Wojewódzkich w Gnieźnie WZDW (zawartej pomiędzy Zarządem a [...] w Żernikach) oraz z treści ustaleń poczynionych w trakcie ww. oględzin, wynika, że do dnia 24 września 2012 r.⁵ na odcinku Poznań – Wągrowiec drogi wojewódzkiej nr 196 nie został osiągnięty pierwszy standard letniego utrzymania w zakresie wykaszania traw (przeciwskarpa rowu została w 2012 r. wykoszona jeden raz).

(dowód: akta kontroli str. 83-98)

Odnosnie tego, czy w 2012 r. planowane jest na odcinku Poznań – Wągrowiec drogi wojewódzkiej nr 196 osiągnięcie standardu pierwszego letniego utrzymania dróg, w zakresie wykaszania traw, Pan Jan Socha - Kierownik Rejonu Dróg

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm)

⁵ Data przeprowadzenia oględzin.

Wojewódzkich w Gnieźnie WZDW, podał, że przeciwskarpy na drodze wojewódzkiej nr 196 będą wykaszane przy użyciu specjalistycznego pojazdu UNIMOG w październiku br.

(dowód: akta kontroli str. 169-172)

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli ww. oględzin stwierdzono, że na odcinku: Poznań – Wągrowiec drogi nr 196 (odcinek: Skoki – Wągrowiec) obecnych jest pięć nieestetycznych zużytych betonowych barier ochronnych.

(dowód: akta kontroli str. 62-76)

Odnosnie przyczyny obecności na drodze nr 196 ww. nieestetycznych betonowych barier ochronnych, Dyrektor WZDW podał, że bariery tego typu pochodzące sprzed powstania Zarządu, były dotychczas systematycznie wymieniane (w szczególności w 2008 r.) z wyjątkiem tych dróg, które przeznaczone były do kompleksowych remontów. Ponieważ droga wojewódzka nr 196 jest objęta aktualnie kompleksową przebudową, znajdujące się na niej betonowe bariery ochronne przewidziane są do wymiany.

(dowód: akta kontroli str. 159-162)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność WZDW w badanym obszarze.

2. Zasady i warunki utrzymania obszarów przestrzeni publicznej

2.1. Standardy utrzymania terenu pasa drogowego z wyłączeniem jezdni

Opis
faktycznego

stanu

Od 2007 r. obowiązywała wprowadzona pismami Dyrektora Zarządu nr WZDW.31.0224/01/2007 z dnia 11 grudnia 2007 r. oraz nr WZDW.31.0224-07/09 z dnia 17 lutego 2009 r. standaryzacja utrzymania letniego dróg wojewódzkich będących w zarządzie WZDW. Standaryzacja ta zakładała podział dróg wojewódzkich na trzy standardy – zależne od natężenia ruchu, w odniesieniu do: utrzymania zieleni (koszenie traw, wycinka krzewów, wycinka drzew), odwodnienia pasa drogowego (profilowanie rowów, profilowanie poboczy) bezpieczeństwa ruchu drogowego (oznakowanie poziome, oznakowanie poziome, bariery energochłonne).

W zakresie utrzymania zieleni, w odniesieniu do wykaszania traw w okresie objętym kontrolą (2011 – 2012) obowiązywały następujące standardy:

Standard pierwszy (ST1) – minimum dwa razy w roku całe odcinki dróg obejmujące: pobocza, rowy i obie skarpy rowów;

Standard drugi (ST2) – minimum dwa razy w roku całe odcinki dróg obejmujące pobocza i jeden raz w roku obejmujące rowy i skarpy rowów bez przeciwskarpy;

Standard trzeci (ST3) – dwa razy w roku miejsca niebezpieczne / wewnętrzne łuki, skrzyżowania/ oraz pobocza.

(dowód: akta kontroli str. 55-60)

W WZDW nie określono standardów (parametrów) w odniesieniu do: utrzymania czystości znaków drogowych i pozostałej infrastruktury zainstalowanej w pasie drogowym, pielęgnacji terenów zielonych takich jak skwery lub klomby oraz oczyszczania pasa drogowego. Zarząd nie wprowadził także wewnętrznych wytycznych odnośnie sytuowania obiektów małej architektury czy tablic i urządzeń reklamowych. Odnosząc się do stosowanych w Zarządzie zasad realizacji zadań w ww. zakresach nieobjętych standaryzacją, Dyrektor Zarządu podał, że:

- znaki drogowe myte są zazwyczaj kompleksowo w okresie wiosennym lub częściej w miarę zaistnienia takich potrzeb,
- pas drogowy sprzątany jest minimum jednokrotnie po okresie zimowym i ewentualnie dodatkowo, w przypadku wystąpienia takiej konieczności,
- Zarząd stosuje zasady sytuowania reklam wynikające z art. 43 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 marca 2005 r. o drogach publicznych⁶,
- elementy małej architektury zasadniczo nie są lokalizowane w pasie drogowym dróg wojewódzkich, a istniejące obiekty (np. krzyże, kapliczki) są utrzymywane przez osoby trzecie,
- WZDW nie prowadzi szczególnej pielęgnacji terenów zielonych takich jak skwery czy klomby, przyjmując, że elementy te jako służące wyłącznie podnoszeniu estetyki dróg, nie muszą być objęte działaniami pielęgnacyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 155-158)

Odnosnie nieokreślenia w ww. standardach w zakresie utrzymania zieleni, w odniesieniu do wykaszania traw, pożądanego stanu (rozrostu) trawy rosnącej w pasie drogowym (na poboczach i skarpach rowów przydrożnych), Dyrektor WZDW podał, że obowiązujące przepisy prawne nie regulują parametrów pożądanego rozrostu traw ani w zakresie częstotliwości koszenia ani ich dopuszczalnej wysokości, a WZDW tworząc swoje wewnętrzne standardy letniego utrzymania dróg, opierał się na doświadczeniach własnych, na materiałach dostępnych w literaturze fachowej, a przede wszystkim na środkach finansowych, jakie może przeznaczyć na bieżące utrzymanie dróg. Przy opracowaniu przedmiotowych standardów, wykorzystano wytyczne zawarte w Ogólnej Specyfikacji Technicznej „Koszenie trawy i niszczenie chwastów na poboczach, skarpach i rowach wydanej w 2001 r. na zlecenie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (zapisy tej specyfikacji wskazują, że pożądane jest minimum dwukrotne koszenie traw).

(dowód: akta kontroli str. 159-162)

Odnosnie tego, czym jest podyktowane przyjęcie natężenia ruchu jako głównego kryterium podziału dróg wojewódzkich na odpowiednie standardy letniego utrzymania, Dyrektor WZDW podał, że żadne z obowiązujących przepisów i norm nie określają standardów utrzymania dróg a więc i sposobu ich ustalania. Ustalając takie standardy WZDW kierował się racjonalizacją wydatków jakie gotów jest ponosić na utrzymanie oraz chęcią ujednolicenia zasad we wszystkich rejonach dróg. Podstawowym kryterium dla ww. standardów stało się natężenie ruchu jako dostępny parametr określający liczbę rzeczywistą użytkowników danej drogi i wskazujący na jej znaczenie na całej administrowanej sieci.

(dowód: akta kontroli str. 159-162)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK ustalenie, w ramach obowiązującej w Zarządzie standaryzacji letniego utrzymania dróg, w odniesieniu do wykaszania traw, pożądanego stanu trawy rosnącej w pasie drogowym, miałyby pozytywny wpływ na realizację zadań w przedmiotowym zakresie.

⁶ Dz U z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

2.2. Nadzór zarządcy dróg wojewódzkich nad WZDW w zakresie utrzymania terenu pasa drogowego z wyłączeniem jezdni

Opis faktycznego	stanu	W okresie objętym kontrolą WZDW był wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną, przy pomocy której Zarząd Województwa Wielkopolskiego wykonywał obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich, a Marszałek Województwa Wielkopolskiego zarządzał ruchem na drogach wojewódzkich. (dowód: akta kontroli str. 14-16) W latach 2011 – 2012, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu (UMWW) przeprowadził w WZDW cztery kontrole utrzymania dróg wojewódzkich będących w jego zarządzie. W jednym przypadku kontrolujący pracownik UMWW stwierdził niewykoszenie trawy na poboczu drogi. Według protokołu kontroli, nieprawidłowość ta została w trakcie kontroli zgłoszona przedstawicielowi WZDW w celu jej bezzwłocznego wyeliminowania. W wyniku przeprowadzenia ww. czterech kontroli nie zostały sformułowane zalecenia pokontrolne dotyczące utrzymania porządku i pielęgnacji terenów zieleni w pasie drogowym. (dowód: akta kontroli str. 143)
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 faktycznego	stanu	W latach 2011 – 2012 (do dnia 19 września 2012 r.), do WZDW wpłynęły łącznie 52 skargi, z których żadna nie dotyczyła utrzymania porządku na drogach wojewódzkich będących w zarządzie WZDW. (dowód: akta kontroli str. 46)
---------------------	-------	---

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność WZDW w badanym obszarze.

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 faktycznego	stanu	Szczegółowym badaniem organizacji prac związanych z utrzymaniem pasa drogowego w zakresie utrzymania porządku, zostały objęte działania WZDW dotyczące nw. odcinków dróg poddanych oględzinom, przywołanym w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, tj.: - odcinka: Poznań – Wągrowiec drogi nr 196, na obszarze działania Rejonu Dróg Wojewódzkich w Gnieźnie, - odcinka: Wągrowiec – Gniezno drogi nr 190, na obszarze działania RDW w Gnieźnie, - odcinka: Krajenka – Wągrowiec drogi nr 190, na obszarze działania RDW w Złotowie (Krajenka – Oporzyn) i RDW w Gnieźnie (Oporzyn – Wągrowiec), - odcinka: Gniezno – Sława Wielkopolska drogi nr 197, na obszarze działania RDW w Gnieźnie,
---------------------	-------	--

- odcinka: Oborniki – Czarnków drogi nr 178, na obszarze działania RDW w Czarnkowie,
- odcinka: Czarnków – Ujście drogi nr 182, na obszarze działania RDW w Czarnkowie,
- odcinka: Piła – Złotów drogi nr 188, na obszarze działania RDW w Złotowie,
- odcinka: Wągrowiec – Rogoźno drogi nr 241, na obszarze działania RDW w Gnieźnie.

(dowód: akta kontroli str. 61)

Według stanu na dzień rozpoczęcia czynności kontrolnych (18 września 2012 r.), zadania dotyczące utrzymania ww. odcinków dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania porządku były realizowane zarówno bezpośrednio przez ww. rejony dróg wojewódzkich (RDW w Gnieźnie, Złotowie i Czarnkowie) jak i przez podmioty zewnętrzne, z którymi WZDW zawarł odpowiednie umowy (RDW w Gnieźnie i Złotowie).

Przedmiotem ww. umów było:

- wykaszanie trawy przy drogach na terenie RDW w Gnieźnie (umowa nr 255/27.15/12 z dnia 16 kwietnia 2012 r.) i Złotowie (umowa nr 262/34.15/12 z dnia 16 kwietnia 2012 r.),
- oczyszczanie pasa drogowego na drogach wojewódzkich RDW w Złotowie (umowa nr 477/35.Zł/12 z dnia 28 czerwca 2012 r.),
- przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych w obrębie koron drzew przydrożnych na terenie RDW w Złotowie (umowa nr 605/48.Zł/12 z dnia 3 września 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 83-122)

Dane dotyczące rozliczenia ww. umów zostały zawarte w punkcie 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Odnosnie uwarunkowań realizacji w 2012 r. zadań dotyczących utrzymania porządku i utrzymania zieleni na drogach znajdujących się na terenie RDW w Czarnkowie, bez konieczności zawierania umów z podmiotami zewnętrznymi, Pan Ryszard Jagła - Kierownik RDW w Czarnkowie podał, że powyższe wynikało z możliwości organizacyjnych, sprzętowych i kadrowych kierowanej przez niego komórki organizacyjnej WZDW oraz z analizy ekonomicznej przeprowadzonej w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 148-150)

Ustalono
nieprawidłowości

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

3.2. Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego; kontrola wewnętrzna nad realizacją zadań

Opis
faktycznego

stanu

Rozliczanie ww. umów dotyczących wykaszania trawy i oczyszczania pasa drogowego odbywało się na zasadach określonych w przedmiotowych umowach, tj. poprzez dokonanie przez zamawiającego (WZDW) protokolarnego odbioru robót z określeniem oceny ogólnej wykonanych prac. W przypadku wszystkich trzech poddanych badaniu umów dotyczących: wykaszania trawy (umowy: nr 255/27.15/12 z dnia 16 kwietnia 2012 r. oraz nr 262/34.15/12 z dnia 16 kwietnia 2012 r.) i oczyszczania pasa drogowego (umowa nr 477/35.Zł/12 z dnia 28 czerwca 2012 r.), jakość wykonanych prac została oceniona pozytywnie i nie nastąpiło naliczenie kar umownych przewidzianych za nienależyte wykonanie umów.

Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych (3 października 2012 r.), ww. umowa dotycząca przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych w obrębie koron

drzew przydrożnych na terenie RDW w Złotowie (nr 605/48.Zł/12 z dnia 3 września 2012 r.), nie została rozliczona, ponieważ termin jej realizacji został wyznaczony na dzień 3 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 83-122)

Sprawowany przez Kierownika RDW w Czarnkowie nadzór nad jakością prac wykonywanych przez pracowników tej jednostki w zakresie utrzymania dróg wojewódzkich, w tym w odniesieniu do wykonywania prac porządkowych, wykaszania traw, usuwania zakrzaczeń i drzew był zgodny z zasadami tego nadzoru ustalonymi w Regulaminie kontroli wewnętrznej (funkcjonalnej i instytucjonalnej), wprowadzonym przez Dyrektora WZDW Zarządzeniem nr 5/K/2003 z dnia 3 czerwca 2003 r. zmienionym Zarządzeniem nr 1/2008 z dnia 30 stycznia 2008 r.

Wykonywane w RDW w Czarnkowie w ramach nadzoru zadania obejmowały m.in.:

- przekazywanie kierownikom obwodów dróg bieżących informacji o realizacji czynności służbowych przez pracowników,
- bieżące weryfikowanie dokumentacji dotyczącej realizacji zadań (np. zestawień robót wykonywanych w ramach bieżącego utrzymania dróg, kart kontrolnych zużycia materiałów oraz wykazów robót utrzymaniowych, sprawozdań ilości robót utrzymaniowych,
- dokumentowanie wykonywania przez pracowników zadań w protokołach odbioru robót oraz w książce czynności obwodów dróg,
- dokumentowanie objazdów dróg w dziennikach objazdów,
- przeprowadzanie roboczych spotkań w celu dokonania szczegółowej wieloaspektowej analizy realizacji zadań przez poszczególnych pracowników RDW w Czarnkowie.

(dowód: akta kontroli str. 128-142, 151)

Według stanu na dzień 1 października 2012 r., stopień realizacji rocznego planu działania RDW w Czarnkowie w odniesieniu do zadań utrzymaniowych wynosił: 52,4 % w zakresie wycinki drzew, 86,9% w zakresie prześwietlania i pielęgnacji zadrzewienia, 85,6% w zakresie wycinki krzaków, 91,5% w zakresie koszenia traw.

(dowód: akta kontroli str. 152-153)

Zgodnie z postanowieniami ww. Regulaminu kontroli wewnętrznej do zadań Wydziału Kontroli Wewnętrznej WZDW (działającego w ramach kontroli instytucjonalnej) należało m.in. przeprowadzanie kontroli:

- prawidłowości zastosowania, wykonywania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, dźwiękowej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- w zakresie zgodności postępowania z obowiązującymi aktami prawnymi, efektywności działania, wykonywania zadań gospodarczych, inwestycyjnych zgodnie z planami rzeczowo-finansowymi oraz w zakresie zasadności i celowości wydatkowania środków budżetowych.

Według Regulaminu kontroli wewnętrznej, na podstawie wyników kontroli, kontrolujący sporządza projekt zaleceń pokontrolnych wraz z działaniami, które należy podjąć w celu ich wyeliminowania i przedstawia je do akceptacji Dyrektorowi WZDW (pkt V, ust. 3); zalecenia pokontrolne zostają przekazane naczelnikowi wydziału / kierownikowi kontrolowanego RDW (pkt V, ust. 4); w terminie 30 dni od daty otrzymania zaleceń pokontrolnych kierownik jednostki kontrolowanej ma obowiązek powiadomić w formie pisemnej Dyrektora WZDW o sposobie i terminie realizacji zaleceń pokontrolnych (pkt V, ust. 6).

(dowód: akta kontroli str. 128-142)

Objęte szczegółowym badaniem ww. odcinki dróg wojewódzkich, w latach: 2011 – 2012 zostały poddane sześciu kontrolom wewnętrznym w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania i funkcjonowania oraz utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałych zmian organizacji ruchu na drogach wojewódzkich. Według protokołów tych kontroli, czynności kontrolne dotyczyły również kwestii wykaszania traw, odkrzaczania i usuwania drzew w pasie drogowym.

W wyniku przeprowadzenia ww. sześciu kontroli, Dyrektor WZDW skierował do kierowników rejonów dróg wojewódzkich, sześć zaleceń pokontrolnych dotyczących ustaleń poczynionych w toku czynności kontrolnych. W przypadku czterech zaleceń pokontrolnych przekazanych do Pana Jana Sochy - Kierownika RDW w Gnieźnie (nr WZDW-17.1715.2011 z dnia 2 czerwca 2011 r. i nr WZDW-17.082-8/12 z dnia 30 kwietnia 2012 r.) oraz do Pana Benedykta Stefankiewicza – Kierownika RDW w Złotowie (nr WZDW-17.1712.6.2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. i nr WZDW-17.082-3/12 z dnia 2 kwietnia 2012 r.), osoby te nie powiadomiły pisemnie o sposobie i terminie realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 124-127)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niepowiadomienie Dyrektora WZDW przez kierowników rejonów dróg wojewódzkich w Złotowie i w Gnieźnie o sposobie i terminie realizacji zaleceń pokontrolnych dotyczących kontroli przeprowadzonych w ramach kontroli wewnętrznej było niezgodne z punktem V ust. 6 regulaminu kontroli wewnętrznej WZDW.

(dowód: akta kontroli str. 132)

Odnosnie przyczyny niepowiadomienia Dyrektora WZDW o sposobie i terminie realizacji zaleceń pokontrolnych nr WZDW-17.1715.2011 z dnia 2 czerwca 2011 r. oraz nr WZDW-17.082-8/12 z dnia 30 kwietnia 2012 r., Kierownik RDW w Gnieźnie podał, że wnioski pokontrolne sformułowane w tych zaleceniach zostały niezwłocznie zrealizowane, a odpowiedzi na kolejne zalecenia pokontrolne będą przekazywane do Dyrektora WZDW niezależnie od zamieszczania wpisów w dziennikach czynności.

(dowód: akta kontroli str. 169-175)

Odnosnie przyczyny niepowiadomienia Dyrektora WZDW o sposobie i terminie realizacji zaleceń pokontrolnych nr WZDW-17.1712.6.2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. i nr WZDW-17.082-3/12 z dnia 2 kwietnia 2012 r., Kierownik RDW w Złotowie podał, że było to podyktowane brakiem odpowiedniej dyspozycji w treści zaleceń i niewłaściwą interpretacją ich treści. Kierownik RDW w Złotowie w złożonym wyjaśnieniu wskazał także, że ustalenia ww. kontroli były zawsze omawiane bezpośrednio w chwili podpisania protokołu, a zgłoszone wnioski podlegały natychmiastowej realizacji. Kierownik RDW w Złotowie podał, że w związku z niepowiadomieniem przez niego Dyrektora WZDW o sposobie i terminie realizacji zaleceń pokontrolnych, nie otrzymał pisemnych dyspozycji wywiązania się z przedmiotowego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 176-178)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność WZDW w badanym obszarze.

IV. 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 Kontroli⁷, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia wywiązywania się przez kierowników komórek organizacyjnych WZDW z obowiązku powiadamiania Dyrektora WZDW o sposobie i terminie realizacji zaleceń pokontrolnych sporządzanych w związku z przeprowadzaniem kontroli wewnętrznych.
2. Usunięcie zakrzaczeń ograniczających widoczność na odcinku Kiszkowo – Pawłowo Skockie drogi wojewódzkiej nr 197.

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 Poznaniu.

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 25 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.

Poznań, dnia października 2012 r.

Kontroler
Maciej Sterczała
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis

⁷ DzU. z 2012 r., poz.82