



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-23-02/2012

P/12/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Warszawie

Kontroler Monika Popławska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82674 z dnia 21 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie¹, ul. Mazowiecka 14, 00-048 Warszawa, numer statystyczny REGON 013305749

Kierownik jednostki kontrolowanej Zbigniew Ostrowski p. o. Dyrektora Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
---------------------	---

Uzasadnienie oceny ogólnej Stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenach administrowanych przez MZDW, obejmujących wojewódzkie drogi publiczne, w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych, NIK ocenia negatywnie. Przeprowadzone oględziny wybranych odcinków dróg wykazały, że prace porządkowe i pielęgnacyjne niewykonywane były na terenach rowów odwadniających na niektórych odcinkach dróg. NIK po kontroli w 2011 r. ³ zwracała uwagę, że prace wykonywane przez MZDW w ramach obowiązku utrzymania zieleni przydrożnej były niewystarczające oraz wnioskowała o objęcie zabiegami pielęgnacyjnymi zieleni w całym pasie dróg wojewódzkich. Niniejsza kontrola stwierdziła przypadki braku poprawy stanu utrzymania zieleni w granicach pasa drogowego dróg wojewódzkich.

Stwierdzono również przypadki uszkodzenia elementów wyposażenia pasa drogowego, tj. barier ograniczających i chodników oraz nielegalną reklamę, które nie zostały przez Obwody Drogowe usunięte. NIK zwraca uwagę na brak harmonogramów kontroli Rejonów Drogowych w zakresie wykonywanych przez nie zadań dotyczących utrzymania dróg i mostów, których opracowanie zgodnie z § 53 ust. 2 pkt 4) Regulaminu

¹ Dalej także: MZDW

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Kontrola nr I/11/012 pn. Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w celu podniesienia walorów krajobrazowych i estetycznych gmin województwa mazowieckiego.

Organizacyjnego MZDW należało do Wydziału Dróg i Mostów oraz nieopracowanie strategii w zakresie utrzymania dróg, co było niezgodne z § 54 ust. 2 pkt 1) Regulaminu Organizacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego realizacji umów zawartych przez MZDW z jednostkami świadczącymi usługi w zakresie bieżącego utrzymania dróg.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenie zarządzanych dróg wojewódzkich

Opis stanu faktycznego Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie zarządza 125 drogami wojewódzkimi na obszarze województwa mazowieckiego o łącznej długości 2 821,97 km (stan na 31 grudnia 2011 r.) Bezpośredni nadzór nad drogami sprawowany jest przez osiem Rejonów Drogowych: Ciechanów, Gostynin-Płock, Grodzisk Mazowiecki, Ostrołęka, Otwock-Piaseczno, Radom, Węgrów-Siedlce, Wołomin-Nowy Dwór Mazowiecki i podległych im 26 Obwodów Drogowych na terenie województwa.

(dowód: akta kontroli str. 4-15, 32-33, 43-48)

W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny 329,3 km odcinków dróg wojewódzkich zarządzanych przez MZDW w Warszawie (12% dróg administrowanych), w aspekcie walorów estetycznych i krajobrazowych takich elementów jak: obiekty małej architektury, ilość, gęstość rozmieszczenia i usytuowania tablic i urządzeń reklamowych, utrzymanie porządku i czystości oraz terenów zielonych w pasie drogi. W wyniku oględzin stwierdzono:

1. Wykoszenie tylko części zieleni w pasie drogi, tj. poboczy (natomiast skarpy, dno rowów, przeciwskarpy porośnięte były trawą, krzewami) stwierdzono na odcinkach dróg wojewódzkich: nr 615 w Stupsku (km 9+300); nr 618 w Woli Mystkowskiej (km 37+100 oraz od km 23+200 do km 25+700); nr 807 w Sobolewie (km 9+110/200); nr 730 w Warce na ul. Grójeckiej skrzyżowanie z ul. Różaną; nr 722, za miejscowością Łoś, przed skrzyżowaniem z drogą wojewódzką nr 863; nr 724 w Turowicach (przed Słomczynem).

Odpowiedzialnymi za te odcinki dróg byli Dyrektorzy Rejonów Drogowych: Pan Stefan Perzanowski w Wołominie - Nowym Dworze Mazowieckim, Pan Stanisław Pawlak w Otwocku - Piasecznie oraz Pani Renata Drażewska w Ciechanowie.

Wg wyjaśnień p.o. Dyrektora MZDW krzaki i trawy zostały wykoszone bądź zostaną wykoszone najpóźniej do 30 września 2012 r.

1. Wykoszone i utrzymane w czystości tereny zieleni stwierdzono w pasie dróg wojewódzkich np.: nr 618 na odcinku km 32+500, km 10+900; nr 563 na odcinku km 65+437, km 59+415, nr 801 na odcinku km 48+500 km, nr 724 w Słomczynie.

2. Uszkodzoną barierę ochronną oraz zapadnięty chodnik przy drodze wojewódzkiej nr 618 – ul. Wyszkowska w Pułtusk. Bariera została uszkodzona w wyniku wypadku drogowego 25 czerwca 2012 r.

Odpowiedzialnym za ten odcinek drogi był Dyrektor Rejonu Drogowego Wołomin - Nowy Dwór Mazowiecki Pan Stefan Perzanowski.

Wg wyjaśnień p.o. Dyrektora MZDW w Warszawie Rejon Drogowy uzyskał nr polisy sprawcy zniszczeń i po określeniu kosztów naprawy wystąpi do ubezpieczyciela o zwrot poniesionych nakładów finansowych. Po otrzymaniu przez Rejon Drogowy zamówionych barier i naprawie uszkodzonego słupa oświetleniowego przez Urząd Miasta Pułtusk, MZDW przystąpi do wymiany urządzeń bezpieczeństwa ruchu i remontu uszkodzonej nawierzchni chodnika.

3. Uszkodzoną barierę ochronną na moście w Julianowie.

Wg wyjaśnień p.o. Dyrektora MZDW zabezpieczono doraźnie zniszczone przez samochód ciężarowy bariery, ponieważ obiekt mostowy przeznaczony jest do remontu.

4. Nielegalną reklamę umieszczoną w pasie drogi wojewódzkiej nr 618, która zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora MZDW została w trakcie kontroli NIK usunięta. Odpowiedzialnym w tym zakresie był Dyrektor Rejonu Drogowego Wołomin - Nowy Dwór Mazowiecki Pan Stefan Perzanowski.

5. Odpady znajdujące się w pasie drogi (plastikowe butelki, puszki na dnie rowu dróg wojewódzkich nr 618 na wysokości km 42 i nr 807 w Żelechowie, gruz na poboczu drogi wojewódzkiej nr 683 w okolicy mostu w Julianowie). W trakcie kontroli NIK uprzątnięto śmieci z drogi nr 801 oraz podjęto współpracę z gminami Zatory i Somianka w celu usunięcia odpadów z drogi nr 618.

Odpowiedzialnymi za te odcinki dróg byli Dyrektorzy Rejonów Drogowych: Pan Stefan Perzanowski w Wołominie - Nowym Dworze Mazowieckim oraz Pan Stanisław Pawlak w Otwocku - Piasecznie.

6. Pnie drzew i kostkę brukową pozostawioną na terenie zieleni pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 807 na wysokości km 18+900 w Gończycach.

Odpowiedzialnym za ten odcinek drogi był Dyrektor Rejonu Drogowego Otwock - Piaseczno Pan Stanisław Pawlak.

Wg wyjaśnień p. o. Dyrektora MZDW w dniu 5 września 2012 r., po ustaleniu właściciela tych materiałów i pisemnym wezwaniu przez Rejon Drogowy Otwock - Piaseczno, pnie drzew i kostka brukowa zostały usunięte.

7. Drzewo, którego połamane gałęzie zwisały w pasie drogi wojewódzkiej nr 808 w Gończycach (28+800). Odpowiedzialnym za ten odcinek drogi był Dyrektor Rejonu Drogowego Otwock - Piaseczno Pan Stanisław Pawlak. Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora MZDW obłamana gałąź została usunięta.

8. Chodnik w miejscowości Sobolew na drodze wojewódzkiej nr 807 (km 9+100/200) porośnięty chwastami i przerośnięty trawą. Odpowiedzialnym za ten odcinek drogi był Dyrektor Rejonu Drogowego Otwock - Piaseczno Pan Stanisław Pawlak. Do zakończenia kontroli chodnik został oczyszczony.

(dowód: akta kontroli str. 267-311)

Uwagi dotyczące badanej działalności NIK zwraca uwagę, że w 2011 r. po kontroli I/11/012 pn. „Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w celu podniesienia walorów krajobrazowych i estetycznych gmin województwa mazowieckiego” skierowano do MZDW wnioski o podjęcie działań w celu objęcia zabiegami pielęgnacyjnymi zieleni w całym pasie drogowym dróg wojewódzkich, a w szczególności przeciwskarpy rowów przydrożnych i terenów do nich przyległych, w sposób zapewniający poprawę estetyki i walorów krajobrazowych. Oględziny przeprowadzone w 2012 r. wykazały, że wniosek NIK nie został zrealizowany.

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

1. MZDW nie utrzymał czystości i porządku na całym terenie administrowanych drogach wojewódzkich, co zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1995 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴ należy do obowiązku zarządu drogi.

P.o. Dyrektora MZDW wyjaśnił, że sprzątanie pasa drogowego dokonywane jest sukcesywnie podczas objazdu przez brygady patrolowo-interwencyjne. Stan kadrowy nie pozwala, aby brygady dokonały objazdu jednocześnie

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 391

na wszystkich drogach, dlatego może się zdarzyć czasowe pojawianie się zanieczyszczeń wyrzucanych przez mieszkańców i podróżnych.

2. MZDW nie naprawił barier ochronnych przy drodze i na moście, pomimo że zgodnie z art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ utrzymanie urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą należy do obowiązków zarządcy drogi. Także, stosownie do Regulaminu Organizacyjnego MZDW, do zakresu działania obwodów drogowych należy m.in. dokonywanie systematycznych objazdów dróg i obiektów mostowych w celu oceny stanu techniczno-eksploatacyjnego oraz dokonywanie doraźnych napraw.

P.o. Dyrektora MZDW wyjaśnił, że MZDW nie mógł przystąpić do naprawy uszkodzonej barierki przed wymianą przez Urząd Miasta Pułtusk (właściciela oświetlenia ulicznego) uszkodzonego słupa oświetleniowego wraz z podziemnymi przewodami elektrycznymi, a w przypadku planowanego remontu mostu, po opracowaniu dokumentacji projektowej, która ma nastąpić do końca 2012 r. MZDW podejmie starania w celu zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na jego realizację w 2013 r.

3. MZDW nie utrzymywał w należyтым stanie nawierzchni chodników oraz zieleni przydrożnej na niektórych odcinkach dróg poddanych oględzinom, tylko część terenów zieleni w pasie drogi była koszona natomiast skarpy, dno rowów, przeciwskarpy porośnięte były trawą, krzakami, co było niezgodne z art. 20 pkt 4 i 16 ww. ustawy o drogach publicznych.

P.o. Dyrektora MZDW wyjaśnił, że szybko rosące krzewy między innymi akacje (5 miesięcy) usuwane są sukcesywnie w ramach możliwości osobowych obwodów drogowych, zaczynając od miejsc niebezpiecznych (łuki i skrzyżowania) poprzez odsłonięcie oznakowania do odcinków prostych.

Ponadto p.o. Dyrektora MZDW wyjaśnił, że prace wykonywane siłami własnymi przez służby drogowe terenowych jednostek organizacyjnych (rejonów drogowych) wynikające z zakresu letniego utrzymania dróg, realizowane są sukcesywnie i zgodnie z faktycznie posiadanymi możliwościami sprzętowymi, kadrowymi i finansowymi. Biorąc pod uwagę ograniczone zasoby (ludzkie, sprzętowe i finansowe) w poszczególnych rejonach drogowych kolejność wykonywanych zadań ustalana jest w ten sposób, że jako pierwsze wykonuje się te roboty, które mają bezpośredni wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa uczestników ruchu odbywającego się na drogach wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli str. 267-315)

Ocena częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

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

Opis stanu
faktycznego

W MZDW w Warszawie nie opracowano pisemnych zasad dotyczących: utrzymania czystości i porządku oraz pielęgnacji terenów zieleni w pasie dróg wojewódzkich. Według wyjaśnień prace w tym zakresie były wykonywane według następujących zasad:

- kompleksowe sprzątanie śmieci i nieczystości z pasa drogowego po okresie zimowym, prace wykonywane są w okresie marzec-kwiecień przez pracowników Obwodów Drogowych, bądź przez firmy

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

zewnętrzne, które w ramach umowy na zimowe utrzymanie dróg mają wykonać sprzątanie pasa po okresie zimowym,

- bieżące sprzątanie pasa drogowego ze śmieci i nieczystości w okresie letnim od maja do października w zależności od potrzeb (monitorowanie bieżące), prace te wykonywane są przez pracowników Obwodów Drogowych,
- koszenie poboczy i rowów przydrożnych wykonywane jest 3 razy w sezonie (w ramach tzw. letniego utrzymania dróg) lub w zależności od potrzeb wynikających z przyrostu traw, prace wykonywane są przez pracowników Obwodów Drogowych, przy użyciu sprzętu i maszyn jednostki, jeżeli występuje taka potrzeba, to prace z tego zakresu mogą być zlecone firmom zewnętrznym,
- pielęgnacja drzew, w ramach których wykonuje się cięcia pielęgnacyjne, polegające na redukcji korony drzew i usuwaniu suchych gałęzi, cięcia interwencyjne (doraźne) polegające na usuwaniu gałęzi lub całych drzew zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego lub uszkodzonych przez silny wiatr, prace te wykonywane są z reguły siłami własnymi jednostki, z wyjątkiem wycinki okresowej drzew mogących potencjalnie zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, która wykonywana jest przez firmy specjalistyczne,
- nasadzenia drzew przydrożnych wykonywane są w ramach kompensaty biologicznej, wynikającej z decyzji na wycinkę drzew, bądź w ramach przebudowy lub rozbudowy dróg, wykonywane zgodnie z dokumentacją projektową przez wykonawcę robót drogowych.
- remonty i konserwacja w ramach których wykonuje się malowanie barier na mostach i przepustach, malowanie słupków przeszkodowych i wygradzeń w obrębie skrzyżowań dróg, prace wykonywane są przez pracowników Obwodów Drogowych w okresie wiosennym lub doraźnie w przypadku wystąpienia takiej potrzeby.

(dowód: akta kontroli str. 35-36)

MZDW określił wewnętrzne zasady w zakresie lokalizacji reklam w pasie dróg wojewódzkich (opublikowane na stronie internetowej). Dotyczyły one zachowania odległości od istniejących znaków drogowych (min. 20 m), zachowania odległości od skrzyżowań (min. 50 m). Kolorystyka tablic reklamowych nie może być odzwierciedleniem kolorystyki używanej dla znaków drogowych.

W decyzjach administracyjnych wydawanych przez MZDW podmiotom, które umieszczały w pasie obiekty małej architektury, tablice i urządzenia reklamowe wskazywano m.in., że należy utrzymywać je w stanie estetycznym, a w przypadku stwierdzenia złego stanu technicznego obiektu dokonywać natychmiastowej konserwacji, naprawy lub usunąć z pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 36, 78-79 i 82-83)

Terenowe jednostki organizacyjne MZDW w Warszawie nie opracowały planów prac dotyczących utrzymania pasa drogowego realizowanych we własnym zakresie.

Wg wyjaśnień p.o. Dyrektora MZDW roboty utrzymaniowe pasa drogowego realizowane siłami własnymi Rejonów Drogowych wykonywane są w miarę powstających potrzeb określanych w wyniku objazdów dróg prowadzonych przez Kierowników Obwodów drogowych oraz służby patrolovo-interwencyjne. Stwierdzone w wyniku objazdów potrzeby są sukcesywnie realizowane przez służby drogowe siłami własnymi poszczególnych rejonów w kolejności wynikającej z bezpieczeństwa użytkowników ruchu pojazdów. Wykaszanie poboczy i skarp drogowych odbywa się odcinkami w kolejności wynikającej z natężenia ruchu pojazdów na drogach wojewódzkich ze szczególnym uwzględnieniem miejsc szczególnie niebezpiecznych takich jak skrzyżowania, łuki poziome dróg, rejonów szkół, przejść dla pieszych i budynków użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 72-75)

MZDW w Warszawie nie określiło standardów utrzymania pasa drogowego w tym dotyczących utrzymania czystości, porządku, pielęgnacji zieleni ale w przypadku wykonywania prac przez firmy zewnętrzne warunki ich realizacji określano m.in. w umowach i specyfikacji technicznej.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dział Utrzymania Dróg WZDM nie opracował strategii w zakresie utrzymania dróg, co było niezgodne z § 54 ust. 2 pkt 1) Regulaminu Organizacyjnego MZDW.

Naczelnik Wydziału Utrzymania Dróg i Mostów wyjaśnił: „Strategia w zakresie utrzymania dróg, jako dokument powinien określać cele oraz zadania, które służą do ich realizacji, a także zakres finansowy realizacji tych zadań ze wskazaniem źródeł finansowania w układzie wieloletnim. Przyjęte w MZDW procedury przewidują opracowywanie i realizację zadań bieżącego utrzymania dróg w układzie budżetu jednorocznego, a nie wieloletniego. Wynika to z tego, że wykonywane założenia i plany rzeczowe i finansowe dotyczące bieżącego utrzymania dróg, w tym szczególnie letniego utrzymania, są często korygowane nawet w ciągu jednego roku, a zaplanowana wartość nakładów finansowych przeznaczonych na te zadania, ulega zmniejszeniu. (...) W takiej sytuacji trudno jest w miarę dokładnie zaplanować zadania do wykonania w ciągu jednego roku, a co dopiero w perspektywie wieloletniej. Tworzenie planów wieloletnich w takiej sytuacji, wydaje się nieracjonalne, bo ich realność wykonania obciążona jest zbyt dużym ryzykiem. Biorąc to pod uwagę, Wydział Utrzymania Dróg i Mostów opracowuje jednoroczne plany zadań związane z remontami i bieżącym utrzymaniem dróg i przedstawia je do zatwierdzenia przez Zarząd Województwa Mazowieckiego. Po ich weryfikacji i zatwierdzeniu, umieszczane są one w budżecie i przeznaczane są na ich realizację odpowiednie środki finansowe. Mając świadomość, że obowiązek opracowania strategii utrzymania dróg wynikający z (...) Regulaminu Organizacyjnego MZDW w Warszawie nie był wykonywany z przyczyn wyżej przedstawionych, w projekcie nowego regulaminu zrezygnowano z tego zapisu.”

(dowód: akta kontroli str. 16-31, 76-79)

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

Opis stanu faktycznego Stosownie do Statutu Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie⁷ przedmiotem działania MZDW w Warszawie jest realizacja zadań w zakresie zarządzania drogami wojewódzkimi na terenie Województwa Mazowieckiego, w tym wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających, utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MZDW w Warszawie⁸ w ramach struktury organizacyjnej MZDW utworzono m.in. Pion Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania Dróg, w ramach którego funkcjonuje Wydział Utrzymania Dróg i Mostów, a w nim Dział Utrzymania Dróg podległy bezpośrednio Naczelnikowi tego Wydziału oraz 8 rejonów drogowych, które wykonują powierzone zadania przy pomocy obwodów drogowych. Dyrektor Rejonu Drogowego podlega bezpośrednio Dyrektorowi MZDW. MZDW sprawuje nadzór nad organizacją, funkcjonowaniem i realizacją zadań przez terenowe jednostki organizacyjne.

Do zadań Wydziału Utrzymania Dróg i Mostów należy m.in. opracowywanie harmonogramów kontroli rejonów drogowych w zakresie wykonywania przez nie zadań dotyczących utrzymania dróg i mostów oraz przedkładanie go bezpośredniemu przełożonemu oraz dokumentowanie przeprowadzonych kontroli.

Do zadań Działu Utrzymania Dróg (§ 54 ust. 2 Regulaminu) należy m.in.: opracowywanie strategii w zakresie utrzymania dróg, określanie potrzeb rzeczowych i finansowych w zakresie bieżącego utrzymania dróg, przygotowywanie rocznych i wieloletnich planów robót utrzymaniowych – wnioskowanie rozdziału środków na bieżące utrzymanie dróg dla terenowych komórek organizacyjnych, nadzór nad utrzymaniem dróg, urządzeń drogowych, koordynacja i współdziałanie w realizacji zadań drogowych o charakterze utrzymaniowym na drogach wojewódzkich, koordynacja całokształtu spraw dotyczących zadrzewienia zieleni w pasie drogowym.

Zakres działania Rejonu Drogowego obejmuje m.in.: odbiór robót w pasie drogowym, wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających, nadzór nad wykonywaniem zadań i obowiązków przez Obwody Drogowe. Do zadań Obwodu Drogowego należy w szczególności: dokonywanie systematycznych

⁷ Załącznik do uchwały nr 75/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r., poprzednio załącznik uchwały nr IX/29/99 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 26 kwietnia 1999 r., zmienionej uchwałami nr 115/06 z dnia 3 lipca 2006 r., nr 65/07 z dnia 24 kwietnia 2007 r. oraz nr 93/09 z dnia 6 lipca 2009 r.)

⁸ Załącznik do Zarządzenia Dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie nr 22/2007 z dnia 27 sierpnia 2007 r., ze zm.(tekst jednolity).

objazdów dróg w celu oceny ich stanu techniczno- eksploatacyjnego, wykonywanie prac awaryjnych na drogach, roboty utrzymaniowe, utrzymanie w odpowiednim stanie urządzeń drogowych w odniesieniu do zieleni przydrożnej, zgłaszanie potrzeb w zakresie robót utrzymaniowych, remontowych, kontrola legalności umieszczania obiektów obcych w obrębie pasa drogowego (reklamy, obiekty handlowe), czuwanie nad przestrzeganiem przez zajmujących drogę lub pas drogowy przepisów porządkowych. Obwodem kieruje Kierownik Obwodu, który podlega bezpośrednio Dyrektorowi Rejonu.

(dowód: akta kontroli str. 4-31)

Wg wyjaśnień p.o. Dyrektora MZDW kontrola legalności prowadzonych prac oraz umieszczania urządzeń obcych w pasie drogowym dokonywana jest na bieżąco przez pracowników Obwodów Drogowych w trakcie systematycznych objazdów dróg i obiektów inżynierskich. W przypadku stwierdzenia nielegalnie prowadzonych robót lub nielegalnego usytuowania urządzenia obcego zgodnie z przyjętymi procedurami, Kierownik Obwodu Drogowego zobowiązany jest przesłać stosowną informację do Rejonu Drogowego. Wówczas w rejonie drogowym wszczynają się postępowanie administracyjne w sprawie zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 34-38)

Praca Rejonów Drogowych w zakresie bieżącego utrzymania pasa drogowego kontrolowana jest na bieżąco w trakcie objazdów dróg dokonywanych przez pracowników Wydziału Utrzymania Dróg i Mostów.

(dowód: akta kontroli str. 34-38)

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

Wydział Utrzymania Dróg i Mostów nie opracowywał harmonogramów kontroli Rejonów Drogowych w zakresie wykonywania przez nie zadań dotyczących utrzymania dróg i mostów, co było niezgodne z § 53 ust. 2 pkt 4) Regulaminu Organizacyjnego MZDW.

(dowód: akta kontroli str. 16-28 i 35)

Pan Marian Gołoś – Naczelnik Wydziału Utrzymania Dróg i Mostów wyjaśnił, że: „Wydział (...) nie opracowywał harmonogramów kontroli (...), ponieważ zgodnie z §66 Regulaminu Organizacyjnego MZDW w Warszawie oraz struktury organizacyjnej będącej załącznikiem nr 1 powyższego Regulaminu wynika, że Dyrektor Rejonu Drogowego podlega bezpośrednio Dyrektorowi MZDW, a pośrednio w zakresie wynikającym z podziału zadań, odpowiedniemu Zastępcy Dyrektora. W związku z tym, Wydział Utrzymania Dróg i Mostów może prowadzić i prowadzi działalność kontrolną wobec Rejonu Drogowego wyłącznie na polecenie Dyrektora, Zastępców Dyrektora lub osób przez nich upoważnionych. (...) Tak dzieje się na przykład w przypadku wpłynięcia skargi na działalność rejonu drogowego w zakresie bieżącego utrzymania dróg lub mostów. W takiej sytuacji, Wydział Utrzymania Dróg i Mostów wykonuje postępowanie kontrolne i sprawdzające zasadność złożonej skargi i ustalenia z tego przekazuje do komórki organizacyjnej zajmującej się rozpatrywaniem skarg. (...) Biorąc powyższe pod uwagę, obowiązek sporządzania takich harmonogramów wynikający z zapisu §53 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego MZDW w Warszawie nie był wykonywany. Dostrzegając potrzebę zmiany Regulaminu Organizacyjnego w tej i w wielu innych kwestiach, MZDW rozpoczął pracę nad jego zmianą w celu dostosowania go do obecnych potrzeb funkcjonowania jednostki i wyeliminowania z niego zapisów wzajemnie się wykluczających. Obecnie projekt nowego Regulaminu Organizacyjnego MZDW wraz z nowym schematem organizacyjnym, został złożony do zatwierdzenia przez Zarząd Województwa Mazowieckiego, zgodnie z Statutem obowiązującym od dn. 6 lipca 2009 r. (...)

(dowód: akta kontroli str. 76-81)

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

Opis stanu faktycznego	W okresie od 5 sierpnia 2011 r. ⁹ do 22 sierpnia 2012 r. MZDW zarejestrował wpływ 12 skarg (7 w 2011 r. i 5 w 2012 r.), z których 2 dotyczyły zagospodarowania i utrzymania obszarów
---------------------------	---

⁹ Skargi, które wpłynęły od 1 stycznia do 4 sierpnia 2011 r. zostały objęte analizą w trakcie kontroli NIK nr I/11/2012 przeprowadzonej w MZDW w Warszawie 2011 r.

przestrzeni publicznej w pasie drogowym (z wyjątkiem jezdni), tj.: niewłaściwego utrzymania zieleni w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 627 (ul. Lubiejewska w mieście Ostrów Mazowiecka) oraz drzew rosnących w pasie ul. Warszawskiej w Mławie, które kolidują z liniami elektrycznymi. W obu przypadkach Wydział Utrzymania Dróg i Mostów przeprowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie zarzutów zawartych w skargach, w tym dokonał wizji lokalnych w terenie, zapoznał się z wyjaśnieniami Dyrektorów Rejonów Drogowych.

Obie skargi zostały załatwione w terminie określonym w art. 237 § 1 kpa i w obu przypadkach zawiadomiono skarżących o sposobie załatwienia skargi, zgodnie z art. 237 § 3 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 49-71 i 266)

Ustalone
nieprawidłowości

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

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁰ działalność w badanym obszarze.

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

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

Opis stanu
faktycznego

Za organizację prac w zakresie bieżącego utrzymania pasa drogowego (utrzymanie czystości i porządku, pielęgnacja terenów, utrzymanie małej architektury tj.: bariery na mostach i przepustach, słupki przeszkodowe i wygradzenia w obrębie skrzyżowań dróg) odpowiada Dyrektor Rejonu Drogowego oraz Kierownicy Obwodów Drogowych. W zależności od potrzeb oraz możliwości finansowych poza pracami wykonywanymi siłami własnymi, MZDW przeprowadza postępowania o zamówienie publiczne na usługi z zakresu letniego utrzymania. W 2011 r. przeprowadzono przetargi na ścinę, uzupełnienie poboczy, odmulenie rowów, a w 2012 r. na wycinkę krzaków i gałęzi, ścinę i uzupełnienie poboczy oraz odmulenie rowów.

(dowód: akta kontroli str. 16-30 i 37)

W latach 2011-2012 (do czasu kontroli) MZDW w Warszawie zawarł 56 umów na łączną kwotę 3 787,8 tys. zł na wykonanie prac związanych z utrzymaniem terenów w granicach pasa drogowego z wyłączeniem jezdni.

(dowód: akta kontroli str. 84-89)

Analizą pod kątem warunków zawieranych umów objęto 8 umów o łącznej wartości 371,4 tys. zł dotyczących następujących robót: wycinki krzaków i gałęzi przy drogach wojewódzkich będących w zarządzie MZDW¹¹, remontu poboczy¹², koszenia traw i chwastów na poboczu dróg wraz z ręcznym wykaszaniem traw i chwastów przy znakach drogowych, urządzeniach bezpieczeństwa ruchu i innych obiektach znajdujących się na poboczu takich jak słupy infrastruktury technicznej¹³, wycinki 246 szt. drzew (wraz z uprzątnięciem gałęzi) rosnących w ciągu drogi¹⁴, ręcznego wykoszenia traw i dzikich odrostów.¹⁵

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹¹ Trzy umowy zawarte 17 stycznia 2012 r. (nr 26/W/LUD/2012 o wartości 61 020 zł brutto, nr 36/W/LUD/2012 o wartości 18 630 zł brutto, nr 44/W/LUD/2012 o wartości 31 428 zł brutto).

¹² Umowa nr 432/W/LUD/2011 zawarta 25 października 2011 r., aneks nr 1/2011 z dnia 12 grudnia 2011 r. o wartości 109 543,80 zł brutto.

¹³ Dwie umowy (nr 216/W/LUD/2012 zawarta 20 czerwca 2012 r. o wartości 29 138,05 zł brutto, aneks nr 1 z 6 lipca 2012 r. oraz nr 217/W/LUD/2012 zawarta 17 czerwca 2012 r. o wartości 30 453,08 zł brutto).

¹⁴ Umowa nr 13/RD-1/LUD/2012 zawarta 11 stycznia 2012 r. o wartości 39 852 zł brutto.

Stwierdzono, że 4 umowy zostały zawarte w wyniku przeprowadzenia przetargów nieograniczonych. Szczegółowy zakres zamówienia oraz sposób wykonania zostały określone w specyfikacjach technicznych oraz przedmiarach robót (np.: wskazanie drogi wojewódzkiej, ilość hektarów wycinki krzaków, liczba drzew przy wycince gałęzi) będących załącznikami specyfikacji istotnych warunków zamówienia, stanowiących integralną część umów. Wykonawcy dla zabezpieczenia należytego wykonania umowy wnieśli zabezpieczenie w wysokości 10% wartości umowy brutto. W umowach dotyczących wycinki krzaków i drzew nie wskazano ich lokalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 84-95, 110-113, 122-165 i 263-265)

P.o. Dyrektora MZDW wyjaśnił, że po wyłonieniu Wykonawców Kierownik danego obwodu drogowego dokonując przekazania pasa drogowego wskazywał oznaczone wcześniej w terenie krzewy i drzewa przeznaczone do wycinki. Wykonawców rozliczano w oparciu o wycinkę krzewów określonych jednostką miary „ha” oraz drzew określonych jednostką miary „szt.” w ilości wynikającej z §1 ust. 2 umowy.

(dowód: akta kontroli str. 72-75)

W przypadku umowy dotyczącej remontu poboczy prace obejmowały m.in. wykonanie koryta pod warstwę kruszywa oraz usuwanie porastających pobocza chwastów, zakrzaceń i traw. W umowie postanowiono m.in., że wykonawca wnosi zamawiającemu zabezpieczenie z tytułu rękojmi w wysokości 30% kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy brutto, okres rękojmi na prace wykonane wynosi 1 rok od daty odbioru Zamówienia (§ 5 ust. 1 i 2 umowy).

Pozostałe 4 umowy zostały zawarte w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego wartość nie przekracza równowartości 14 000 EURO (zebranie ofert od 3 potencjalnych wykonawców). Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia został zawarty w kosztorysie inwestorskim oraz przedmiarach robót (wskazujących odcinek drogi wojewódzkiej, rodzaj robót i ilość powierzchni objętych zakresem prac). Integralną część umów stanowiły kosztorysy ofertowe (oferty) określające zakres robót (liczba drzew, powierzchnia).

We wszystkich objętych badaniem umowach określono termin wykonania prac, wysokość kar umownych m.in. za zwłokę w realizacji przedmiotu umowy oraz w przypadku odstąpienia zamawiającego od umowy z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność wykonawca oraz postanowiono, że rozliczenie odbędzie się jedną fakturą końcową wystawioną po zakończeniu całości usług i po dokonaniu odbioru ostatecznego zamówienia w terminie od 14 do 30 dni od daty otrzymania przez MZDW faktury wystawionej na podstawie protokołu ostatecznego odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 129-219, 224-226, 233-266)

W analizowanych umowach nie określono harmonogramu prac. Wg wyjaśnień p.o. Dyrektora MZDW w Warszawie umowy realizowane w ramach letniego utrzymania dróg z uwagi na charakter wykonywanych robót oraz ich zakres nie wymagały ustalenia harmonogramu prowadzonych prac. Przy planowaniu robót związanych z wycinką oraz pielęgnacją drzew wykonawca musi brać pod uwagę przede wszystkim warunki pogodowe umożliwiające bezpieczną realizację zadania, gdyż nierzadko roboty prowadzone są na wysokościach przy użyciu sprzętu ciężkiego oraz w bezpośrednim sąsiedztwie linii energetycznych i innych instalacji zlokalizowanych w pasie drogowym. Niejednokrotnie prowadzenie tego typu robót wymaga zgody zarządcy sieci energetycznej na jej wyłączenie, co z uwagi na procedury z tym związane uniemożliwia dokładnie co do dnia zaplanowanie wykonywanych robót.

(dowód: akta kontroli str. 72-75 i 263-265)

¹⁵ Umowa nr 419/W/LUD/2011 zawarta 24 października 2011 r. o wartości 51 400 zł brutto.

Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego

Opis stanu faktycznego Analizą objęto 5 faktur o łącznej wartości 167 034,7 zł¹⁶ wybranych spośród faktur wystawionych i rozliczonych (zapłaconych) od czerwca 2012 r. do dnia kontroli, za wykonane prace dotyczące utrzymania terenu w pasie drogi.

Faktury wystawiono po odbiorze wykonanych prac przez komisje składające się z przedstawicieli danego Rejonu Drogowego w obecności Inspektora Nadzoru oraz przedstawiciela wykonawcy, na podstawie sporządzonych protokołów odbioru ostatecznego. W trakcie odbioru Komisje stwierdziły zgodność wykonanych robót z dokumentacją i wymogami SIWZ, nie stwierdzając wad i usterek. W dwóch przypadkach¹⁷ komisja stwierdziła wykonanie prac po terminie (25 i 43 dni), w związku z czym płatności zostały pomniejszone o kary umowne z tytułu nieterminowego wykonania prac na łączną kwotę 3,6 tys. zł. Pozostałe prace zrealizowano w terminie określonym w umowach.

Na podstawie oględzin miejsc, w których wykonano prace dotyczące: wycinki krzaków i gałęzi, koszenia traw i chwastów na poboczu dróg, ręcznego wykaszania traw i chwastów przy znakach drogowych, urządzeniach bezpieczeństwa ruchu i innych obiektach znajdujących się na poboczu, po odebraniu których wystawiono faktury (dotyczy 3 spośród analizowanych 5 faktur) stwierdzono odrost skoszonej trawy i chwastów oraz wyciętych krzewów adekwatnie do upływu czasu od wykonanych prac pielęgnacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 267-270)

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

Ocena częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁸ 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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu objęcia zabiegami pielęgnacyjnymi zieleni w całym pasie dróg wojewódzkich, a w szczególności rowów przydrożnych,
- 2) opracowanie harmonogramów kontroli Rejonów Drogowych w zakresie wykonywania przez nich zadań dotyczących utrzymania dróg i mostów, zgodnie z § 53 ust. 2 pkt 4) obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego MZDW.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

¹⁶ faktura 9/06/2012 z 05.06.2012 r. dotycząca umowy nr 26/W/LUD/2012, faktura 02/06/2012 z 15.06.2012 r. - umowa Nr 36/W/LUD/2012, faktura FV/27/2012 z 25.07.2012 r. - umowa nr 44/W/LUD/2012, faktura 05/07/2012 z 24.07.2012 r. - umowa nr 216/W/LUD/2012, faktura 59/2012 z 16.07.2012 r. - umowa 217/W/LUD/2012)

¹⁷ Dotyczy umów nr 36/W/LUD/2012 – 25 dni i nr 44/LUD/2012 – 43 dni

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 Warszawie.

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.

Warszawa, dnia 12 października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Monika Popławska
Główny specjalista k.p.

.....

.....