



PREZYDENT MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY

pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa,
tel. 22 443 10 00, 22 443 10 01, faks 22 443 10 02
sekretariatprezydenta@um.warszawa.pl, www.um.warszawa.pl

KW-W-III.1712.61.2014.JZI

Warszawa, dnia *16 marca* 2015 r.

Pan

Tomasz Mencina

Burmistrz Dzielnicy

Bielany m.st. Warszawy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie § 22 ust. 10 regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 312/2007 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy (ze zm.), w związku z wynikami kontroli przeprowadzonej przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w Urzędzie Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy w dniach od 3 czerwca do 14 lipca 2014 r. w zakresie budowy chodnika dla pieszych przy ulicy Dewajtis, przedstawionymi w protokole kontroli w dniu 16 lipca 2014 r., nie podpisanym przez Pana Burmistrza, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż:

1. Na zamówienie Urzędu Dzielnicy Bielany na ulicy Dewajtis, położonej w obrębie rezerwatu przyrody Las Bielański, w 2013 r. po południowej stronie jezdni, na odcinku od ulicy Marymonckiej do wjazdu na teren Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, wybudowano chodnik dla pieszych¹, dokonano wymiany oświetlenia, wzdłuż ulicy po obu stronach ustawiono drewniane wygradzenia typu leśnego uniemożliwiające parkowanie pojazdów. Chodnik został wybudowany w miejscu istniejącego przedeptu o nieutwardzonej nawierzchni gruntowej (wcześniej na ulicy Dewajtis nie było chodników). W ramach wymiany oświetlenia usunięto uszkodzone, betonowe, jednoramienne słupy oświetleniowe zlokalizowane po dwóch stronach ulicy oraz wyeksploatowane kable zasilające². Następnie, tylko po południowej stronie ulicy, ustawiono nowe słupy stalowe, dwuramienne. W wykopie poprowadzono nowy kabel zasilający oświetlenie, zabezpieczony w rurach osłonowych. Łączny koszt budowy wyniósł 840.000 zł. Wykonawcą robót był Zakład Remontów i Konserwacji Dróg, zakład budżetowy m.st. Warszawy.

Koszt poniesiony w 2011 r. na aktualizację wykonanego wcześniej projektu budowlano-wykonawczego wyniósł 62.730 zł. W sprawozdaniach budżetowych za 2013 r. poniesione wydatki na budowę i dokumentację zakwalifikowano jako remont dróg publicznych gminnych (rozdział 60016 § 4270). Budowa chodnika i oświetlenia na ulicy Dewajtis nie została ujęta w planach inwestycyjnych i majątkowych Dzielnicy Bielany na rok 2013, zaplanowano natomiast 2.781.297 zł na remonty dróg gminnych oraz 79.440 zł na remonty oświetlenia ulic.

Wykonanie ww. robót w ulicy Dewajtis nieprawidłowo zakwalifikowano jako roboty remontowe. Zakres wykonanych robót (instalacja nowych latarni, wybudowanie chodnika w miejsce przedeptu) wskazuje, iż była to budowa a nie remont.

Zadanie należało wprowadzić do planu wydatków majątkowych Uchwały Budżetowej m.st. Warszawy na rok 2013 i do Załącznika Dzielniczego dla Dzielnicy Bielany. Jeżeli decyzję o budowie podjęto w trakcie roku 2013 wówczas, zgodnie z zasadami określonymi w Instrukcji dokonywania zmian w budżecie m.st. Warszawy³,

¹ Długość chodnika ok. 835 metrów, szerokości 2 metry, obrzeża drewniane, nawierzchnia z kostki betonowej.

² Zdemontowano 36 słupów betonowych, z czego 9 słupów było zlokalizowanych po północnej stronie ulicy, po południowej stronie ustawiono 32 słupy stalowe.

³ Załącznik do Zarządzenia Nr 4199/2013 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 kwietnia

w porozumieniu z Biurem Rozwoju Miasta należało skierować do Rady m.st. Warszawy wniosek o zmianę planu.

Burmistrz Dzielnicy Bielany wyjaśnił, iż: *„Przebudowa ul. Dewajtis nie została ujęta w planach finansowych Dzielnicy Bielany na rok 2013 w zakresie zadań inwestycyjnych ponieważ zgodnie z art. 44 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych została ujęta prawidłowo w budżecie zaplanowanym do realizacji w Dzielnicy Bielany w zadaniach bieżących w zakresie utrzymania i remontów dróg gminnych.”*

Ponadto Burmistrz Dzielnicy, wyjaśnił, że: *„...wykonane prace mieszczą się w definicji przebudowy drogi, która należy do obowiązku zarządcy drogi. Według zapisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane przebudowa nie jest budową lecz robotami budowlanymi”.*

Należy podkreślić, iż art. 44 ust 1 ustawy o finansach publicznych⁴ określa jedynie, iż wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych m.in. w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego czy też planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednak art. 236 ustawy o finansach publicznych wskazuje jednoznacznie, że w planie wydatków jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się, w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych. W przypadku robót budowlanych wykonanych w ul. Dewajtis sfinansowano je ze środków bieżących przeznaczonych na remonty dróg, zaś były one wydatkami majątkowymi, które nie zostały ujęte w planie finansowym Dzielnicy Bielany na rok 2013.

Należy wyjaśnić bowiem, iż przez roboty budowlane, zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Prace budowlane występują więc zarówno przy budowie jak i remoncie obiektu budowlanego. Istotą odpowiedniego zakwalifikowania wydatków jest odróżnienie wydatków na remont danego środka trwałego od jego modernizacji.

2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Instrukcji dokonywania zmian w budżecie m.st. Warszawy, zmian w planie finansowym zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami m.st. Warszawie oraz zmian w planie

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

Zgodnie z art. 3 pkt 8 prawa budowlanego remont to wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a nie stanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Istotą remontu jest więc przywrócenie (odtworzenie) pierwotnego stanu technicznego środka trwałego, niezmieniające jego charakteru i funkcji, następujące w trakcie eksploatacji środka trwałego i wynikające z tej eksploatacji

W przypadku robót budowlanych wykonanych w ulicy Dewajtis nie wystąpiły przesłanki wskazujące, iż odtworzono stan pierwotny a wprost przeciwnie – wybudowano nowy chodnik w miejsce przedeltu i postawiono nowe latarnie w nowych lokalizacjach.

Ponadto należy podkreślić, iż wykonywanie robót budowlanych polegających na remoncie istniejących obiektów budowlanych (29 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego), przebudowie dróg (art. 29 ust. 2 pkt 12 Prawa budowlanego) nie wymaga pozwolenia na budowę. W przypadku robót w ulicy Dewajtis w dniu 8 sierpnia 2013 r. Dzielnica Bielany złożyła wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na realizację inwestycji na ulicy Dewajtis. Decyzją nr 170/2013 z 29 sierpnia 2013 r. projekt budowlany został zatwierdzony i udzielone zostało pozwolenie na budowę, a podejmujący decyzję z up. Prezydenta m.st. Warszawy, naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Bielany stwierdził, że cyt. *„zakres wnioskowanych robót budowlanych nie spełnia warunków zawartych w art. 29 ust. 2 Prawa budowlanego, z czego wynika, iż nie zaistniały przesłanki do zastosowania zwolnienia inwestora od obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę przedmiotowej inwestycji”*.

Należy również przypomnieć, iż występując 8 sierpnia 2011 r. do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o wyrażenie zgody na odstępstwa od zakazów obowiązujących w granicach rezerwatu Las Bielański, zakres robót na ulicy Dewajtis nazwano inwestycją celu publicznego. Ponownie 4 października 2013 r., zawierając porozumienie z Lasami Miejskimi w sprawie likwidacji przedeltu po północnej stronie ulicy stwierdzono, że jest to związane z planowaną realizacją inwestycji celu publicznego.

Należy także zauważyć, że poprzez nie umieszczenie w planie wydatków majątkowych na rok 2013 przebudowy ulicy Dewajtis jako zadania inwestycyjnego,

mieszkańcy Dzielnicy Bielany oraz organizacje pozarządowe nie miały możliwości dowiedzenia się o planowanych ww. robotach budowlanych.

Warto podkreślić, że jawność i przejrzystość finansów publicznych jest jedną z podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi wyrażoną w rozdziale 4 działu I ustawy o finansach publicznych.

2. W ewidencji środków trwałych Urzędu Dzielnicy Bielany na ulicy Dewajtis nie występują żadne obiekty budowlane. W wyniku przebudowy nie odnotowano zmiany wartości obiektów budowlanych. Ponieważ wydatki zakwalifikowano jako remont, tym samym do ewidencji środków trwałych nie wprowadzono nowych środków trwałych wybudowanych na tej ulicy o wartości 902.730 złotych.

3. W trakcie przeprowadzonych oględzin ustalono, że nie wykonano decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i nie pokryto powierzchni terenu w bezpośrednim sąsiedztwie chodnika 10 centymetrową warstwą humusu oraz nie wykonano trawników dywanowych przewidzianych w kosztorysie inwestorskim na powierzchni 2.700 m² po zewnętrznych stronach chodnika. Wartość tych robót wg kosztorysu inwestorskiego została wyceniona na kwotę 14.154,85 zł. Nie usunięto również w sposób wystarczający resztek gruzu pozostającego po budowie. Według wyjaśnień naczelnika Wydziału Infrastruktury w Urzędzie Dzielnicy Bielany obrzeża chodnika zostały uporządkowane oraz obsiane trawą, ale ze względu na zakończenie wykonywania robót w grudniu i występujące opady, pobocza zostały zdeformowane, a trawa nie wyrosła z powodu wstrzymanej wegetacji o tej porze roku. Po przeprowadzonej wizji – stwierdził naczelnik – i ujawnieniu występujących ubytków w warstwie humusu oraz trawnikach, wykonawca robót w ramach gwarancji usunął usterki. Gruz zalegający pobocza chodników, według wyjaśnień naczelnika został usunięty, choć nie był on pozostałością po robotach prowadzonych przy chodniku.

Wyjaśnienie naczelnika Wydziału Infrastruktury nie znajduje potwierdzenia w dokumentach. W dzienniku budowy brak jest wpisu kierownika budowy potwierdzającego nawiezenie humusu i wykonanie trawników dywanowych oraz brak jest potwierdzenia inspektora nadzoru inwestorskiego o wykonaniu tych robót. Wezwanie wykonawcy do usunięcia usterek i rzekome ich usunięcie nie zostało potwierdzone jakimkolwiek dokumentem, nie określono nawet daty wezwania

wykonawcy i terminu w jakim usterki usunięto. W czerwcu 2014 r., a więc w kilka miesięcy po zakończeniu robót i po wykonaniu napraw gwarancyjnych, w trakcie oględzin nie stwierdzono 10 centymetrowej warstwy humusu i trawników dywanowych.

4. Zastosowana do budowy chodnika kostka betonowa i sposób jej ułożenia odbiega od rozwiązań zawartych w projekcie budowy. Jak wyjaśnił naczelnik Wydziału Infrastruktury przyjęte rozwiązanie jest korzystniejsze, a właściwości zastosowanej kostki są porównywalne do tej przewidzianej w projekcie. Jednak zmiana w stosunku do projektu nie została potwierdzona wpisem projektanta do dziennika budowy, a inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie dopilnowali, aby projektant dokonał takiego wpisu.

Zgodnie z § 2 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁶, dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy.

5. W ramach kompensacji przyrodniczej Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska udzielając zezwolenia na odstępstwa od zakazów budowlanych obowiązujących na terenie rezerwatu przyrody Las Bielański, nakazał na likwidację przedceptu po północnej stronie ulicy Dewajtis, poprzez wykonanie orki oraz obsadzenie ciągu pieszego drzewami i krzewami. W porozumieniu z Lasami Miejskimi-Warszawa w październiku 2013 r. Urząd Dzielnicy Bielany przystąpił do likwidacji przedceptu, powierzając wykonanie tej pracy firmie specjalistycznej za 11.931 zł. Jak wynika z oględzin przedcept po północnej stronie ulicy nie został zlikwidowany. W dużym stopniu pas dawnego ciągu pieszego jest wydeptany, pozbawiony roślinności, nasadzenia zachowały się tylko w niektórych miejscach. Pas przedceptu nie został zabezpieczony przed wejściem dla pieszych, nie umieszczono tablic informujących

⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 108 poz. 953

o nasadzeniach i zakazujących wstępu na teren przeprowadzonej kompensacji przyrodniczej.

6. Nie znajduje uzasadnienia wypłata kwoty 7.380 zł za wykonanie projektu organizacji ruchu, w związku z koncepcją ustawienia szlabanu ograniczającego wjazd pojazdów z ulicy Marymonckiej w ulicę Dewajtis.

Odpowiadając na wniosek Burmistrza Dzielnicy Bielany, Departament Ochrony Przyrody Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, pismem z dnia 21 października 2011 r. zwrócił się o uzupełnienie wniosku o propozycje kompensacji przyrodniczej, która powinna obejmować likwidację ścieżki biegnącej wzdłuż północnej strony ul. Dewajtis. Jednocześnie w ww. piśmie wskazano, iż w celu zmniejszenia obciążenia przyrody rezerwatu ruchem pojazdów spalinowych, należałoby rozważyć możliwość ustawienia szlabanu uniemożliwiającego wjazd ww. pojazdów na ul. Dewajtis bez stosownej przepustki.

W związku z powyższym, 30 listopada 2011 r., Burmistrz Dzielnicy Bielany zwrócił się do Inżyniera Ruchu m.st. Warszawy (Biuro Drogownictwa i Komunikacji) o rozważenie możliwości ustawienia szlabanu uniemożliwiającego wjazd pojazdów na tę ulicę bez stosownej przepustki. W odpowiedzi, pismem z dnia 3 stycznia 2012 r., Zastępca Dyrektora Biura Drogownictwa i Komunikacji - Inżynier Ruchu m.st. Warszawy stwierdził, że stanowisko odnośnie ustawienia szlabanu przedstawi po przedstawieniu koncepcji, w której należy określić przewidywaną ilość uprawnionych do wjazdu, sposób oznakowania, uwzględnienie możliwości wycofania się pojazdu, rozważenie potrzeby i możliwości zorganizowania parkingu przed szlabanem dla zainteresowanych nie posiadających uprawnienia do wjazdu. Znajac te uwarunkowania 5 marca 2012 r. zawarto umowę z projektantem za kwotę 7.380 zł na wykonanie projektu organizacji ruchu wraz z zatwierdzeniem tego projektu przez Inżyniera Ruchu m.st. Warszawy. W umowie nie określono wymogów zgłoszonych przez Inżyniera Ruchu m.st. Warszawy, tym samym nie zobowiązano projektanta do ich uwzględnienia.

Projekt nie spełniał określonych wyżej wymogów m.in. w zakresie liczby pojazdów, możliwości wycofania pojazdu, parkingu przed szlabanem. Przedkładając projekt do zaopiniowania Inżynierowi Ruchu m.st. Warszawy, Burmistrz Dzielnicy Bielany wskazał, iż rozwiązanie ograniczające ruch w ul. Dewajtis nie znajduje, w opinii Dzielnicy, podstaw do zaakceptowania. Nie jest bowiem możliwe ustalenie osób

uprawnionych do wjazdu, ograniczenie takie mogłoby zostać zaskarżone do sądu, zaś ul. Dewajtis jest jedyną drogą dojazdową do kompleksu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, kościoła parafialnego, gimnazjum, liceum i innych instytucji. W związku z tym projekt został odrzucony bez zatwierdzenia przez Inżyniera Ruchu m.st. Warszawy. Projekt nie rozwiązywał podstawowych problemów wskazanych przez Inżyniera Ruchu oraz został negatywnie zaopiniowany przez zarządcę drogi tj. Dzielnicę Bielany (Wydział Infrastruktury).

Przy tak jasnym stanowisku Dzielnicy, która nie widziała możliwości ograniczenia ruchu w ul. Dewajtis, nie było żadnych przesłanek do zlecenia projektu organizacji ruchu.

Należy również podkreślić, iż umowa nakładała na projektanta wykonanie projektu organizacji ruchu wraz z zatwierdzeniem tego projektu przez Inżyniera Ruchu m.st. Warszawy. Umowa nie została więc w tym zakresie wykonana.

Zlecenie projektu ww. organizacji ruchu oraz wypłacenie z tego tytułu wynagrodzenia narusza wymóg określony w art. 44 ust 3 pkt 1 lit b Ustawy finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi zobowiązuję Pana Burmistrza do:

1. Przestrzegania planów finansowych oraz procedur obowiązujących w Urzędzie m.st. Warszawy w zakresie sposobu wprowadzania zmian w planach finansowych.
2. Dokonania wyceny nowych środków trwałych wybudowanych na ulicy Dewajtis: chodnika, oświetlenia, wygradzenia typu leśnego i wprowadzenie ich do ewidencji środków trwałych.
3. Wystąpienia w ramach trzyletniej gwarancji, do wykonawcy o dokończenie robót objętych budową chodnika przy ulicy Dewajtis: do usunięcia resztek gruzu, nawiezienia humusu, wykonania trawników dywanowych w bezpośrednim sąsiedztwie chodnika.
4. Zobowiązania inspektorów nadzoru do zapewnienia przestrzegania zasady, że wszelkie zdarzenia oraz zmiany zaistniałe w trakcie przebiegu robót budowlanych w stosunku do dokumentacji projektowej należy odnotować w dzienniku budowy.

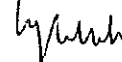
5. Dokładnej analizy zasadności zlecenia usług w zakresie projektowania organizacji ruchu, w tym uwzględnienie uwag właściwych podmiotów, w celu zapewnienia celowości dokonywanych wydatków publicznych.

Obowiązujące przepisy nie przewidują środków odwoławczych.

Jednocześnie zobowiązuje Pana Burmistrza do przedstawienia, w nieprzekraczalnym terminie 30 dni, informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych i wykorzystania uwag, bądź wskazania uzasadnionych przyczyn ich nie wykonania.

Kopię powyższej informacji proszę przekazać Dyrektorowi Biura Kontroli Urzędu m.st. Warszawy.

PREZYDENT
MIASTA STOLECZNEGO WARSZAWY



Hanna Gronkiewicz-Waltz

Do wiadomości:

Pan Mirosław Czekaj – Skarbnik m.st. Warszawy

Pan Jerzy Kulik – Dyrektor Biura Rozwoju Miasta