



LWA-4114-08-00/2011
Nr ewid. 155/2011/11/012/LWA

Informacja o wynikach kontroli

**UTRZYMANIE
TERENÓW NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH
W CELU PODNIESIENIA WALORÓW
KRAJOBRAZOWYCH I ESTETYCZNYCH
GMIN WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Akceptuję:



Mięczysław Kosmański

Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie

Zatwierdzam:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Misiąg

Warszawa, dnia 2 marca 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	6
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	9
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	9
3.2. Wyniki kontroli.....	10
3.2.1. Działania w zakresie utrzymania zieleni na terenach publicznych.....	10
3.2.2. Utrzymanie prywatnych nieruchomości gruntowych oraz nadzór na wykonywaniem obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku przez ich właścicieli.....	12
3.2.3. Utrzymanie zieleni w pasie dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych	13
3.2.4. Utrzymanie zieleni na terenach administrowanych przez zarządców kolei	15
3.2.5. Nadzór nad jednostkami organizacyjnymi gmin realizujących zadania z zakresu utrzymania zieleni.....	16
3.2.6. Roboty publiczne, prace interwencyjne i społecznie użyteczne.....	16
3.2.7. Wydatki na utrzymanie terenów zieleni publicznej.....	17
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	18
4.1. Przygotowanie kontroli	18
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	18
5. ZAŁĄCZNIKI.....	19

1.1 Temat i numer kontroli

Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w celu podniesienia walorów krajobrazowych i estetycznych gmin województwa mazowieckiego (I/11/012).

Kontrola doraźna, podjęta z inicjatywy własnej NIK.

1.2 Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działań podmiotów odpowiedzialnych za tereny publiczne, podejmowanych w celu podniesienia ich walorów krajobrazowych i estetycznych. Przeprowadzono badanie sposobu zagospodarowania terenów przestrzeni publicznej gmin województwa mazowieckiego, a w szczególności utrzymania zieleni, głównie poprzez oględziny terenów publicznych, w tym m.in. parków, skwerów, placów oraz zieleni wzdłuż dróg. W kontroli zbadano również wpływ na wizerunek gminy stanu niezabudowanych i niezagospodarowanych terenów nieruchomości gruntowych należących do innych podmiotów¹.

1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Rezultaty przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy i inne podmioty odpowiedzialne za utrzymanie walorów kulturowych i krajobrazowych przestrzeni publicznej są zauważalne tylko na ograniczonych obszarach, szczególnie w centrach miast. Pozostałe obszary, pozostające w gestii podmiotów publicznych są często zaniedbane, co wpływa negatywnie na ogólny wizerunek kraju.

1.4 Okres objęty badaniami kontrolnymi i organizacja kontroli

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do 30 sierpnia 2011 r.

1.4 Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 23 sierpnia do 28 września 2011 r.

Skontrolowano 13 gmin, trzy jednostki organizacyjne gmin², Dzielnicę Włochy m.st. Warszawy³, dwa zarządy dróg powiatowych, Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴ przy uwzględnieniu kryterium legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrolę przeprowadzono również w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK w oparciu o kryterium legalności, gospodarności, rzetelności i celowości oraz Polskich Kolejach Państwowych S.A., i PKP Polskich Liniach Kolejowych S.A. na podstawie o art. 2 ust. 3 przy uwzględnieniu kryteriów legalności i gospodarności.

Wykaz skontrolowanych podmiotów zamieszczono w załączniku nr 1.

¹ Osoby fizyczne i prawne, w tym zarządcy terenów kolejowych oraz dróg publicznych.

² Gminny Zakład Komunalny w Teresinie, Miejsko-Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Serocku oraz Zarząd Oczyszczania Miasta w Warszawie.

³ Dzielnica Warszawa Włochy realizuje obowiązki w zakresie utrzymania zieleni w pasie dróg gminnych oraz na skwerach i w parkach na terenie Dzielnicy Włochy. Burmistrz Dzielnicy posiada upoważnienie Prezydenta Miasta st. Warszawy w zakresie nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków wynikających z art. 5 ust 1-4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania podejmowane w województwie mazowieckim w celu utrzymania zieleni na terenach publicznych, w pasie dróg oraz na terenach zarządzanych przez spółki kolejowe. Działania te były niewystarczające w stosunku do potrzeb, co miało negatywny wpływ na walory estetyczne i krajobrazowe.

Kontrola wykazała brak należytego utrzymania terenów przestrzeni publicznej oraz zieleni przydrożnej, jak również brak nadzoru nad utrzymaniem czystości i porządku przez właścicieli nieruchomości.

Powyższa ocena wynika z ustaleń, których podsumowanie zostało zawarte w syntezie wyników kontroli. Ustalenia zostały udokumentowane między innymi materiałem zdjęciowym, którego część została zamieszczona w załączniku nr 6 do *Informacji*.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Tereny zieleni publicznej administrowane przez jednostki samorządu terytorialnego były porządkowane i pielęgnowane w ograniczonym zakresie. W dziesięciu z trzynastu badanych gmin, prace porządkowe i pielęgnacyjne prowadzone były przede wszystkim na terenach reprezentacyjnych (rynek miasta, miejsca pamięci, tablice pamiątkowe) i rekreacyjnych (parki, skwery, place zabaw) w ścisłym centrum, przy jednoczesnym zaniedbaniu pozostałych obszarów. Również na terenie pasa drogowego dróg gminnych, prace porządkowe i pielęgnacyjne były niewystarczające. Oględziny szesnastu dróg gminnych (czterech dróg w Pruszkowie, pięciu w Mińsku Mazowieckim, siedmiu w Błoniu) wykazały, że w pasie drogowym siedmiu z nich nie wykonano żadnych prac porządkowych i pielęgnacyjnych.

Oceny sformułowano przez NIK na podstawie kontroli jednostkowych były zróżnicowa-

ne, pozytywnie zostały ocenione efekty działań w zakresie utrzymania zieleni w miastach Siedlce i Józefów oraz mieście i gminie Serock [str. 10 *Informacji*].

2. Negatywny wpływ na estetykę terenu badanych gmin miał stan niezagospodarowanych (niezabudowanych) nieruchomości prywatnych położonych w strefach jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej oraz produkcyjno-usługowych. Część z nich była zarośnięta wysokimi chwastami, na niektórych znajdowały się dzikie wysypiska śmieci. Nieruchomości takie znajdowały się również w centrach miast (np. Sochaczew, Błonie). Zaniedbane i zachwaszczone były także grunty rolne.

Powyższa sytuacja wynikała m.in. z braku nadzoru gmin nad wykonywaniem obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku przez użytkowników (właścicieli) nieruchomości.

Tylko nieliczne gminy podejmowały egzekwowanie powyższych obowiązków. Cztery gminy⁵ wysyłały wezwania, w których wskazywano na obowiązek utrzymania nieruchomości w należytym stanie, przy czym w wezwaniach wysyłanych przez miasto Sochaczew informowano o konsekwencjach nieprzestrzegania wymagań określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶ oraz w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie⁷. Tylko w trzech gminach⁸ wszczynano postępowania wyjaśniające w związku ze skargami mieszkańców na zaniedbane posesje. W dwóch gminach⁹ kontrolę stanu utrzymania nieruchomości prywatnych realizowała Straż Miejska.

Gminy nie korzystały z uprawnień wynikających z przepisu art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i nie wy-

⁵ gminy Sulejówek, Błonie, Teresin, miasto Sochaczew

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

⁷ dalej zwany „regulamin”

⁸ Miasto Józefów oraz gminy wiejskie Teresin, Sochaczew

⁹ Miasto Józefów i Mińsk Mazowiecki

dawały decyzji nakazujących wykonanie przez właścicieli nieruchomości obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1-4 tej ustawy [str. 12 Informacji].

3. W ocenie NIK, działania zarządców dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych¹⁰, związane z utrzymywaniem zieleni przydrożnej w odpowiednim stanie były niewystarczające. Obowiązek utrzymywania zieleni przydrożnej wynika z art. 20 pkt 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.¹¹

Oględziny 462 km dróg (tj. 8% długości dróg zarządzanych przez skontrolowane podmioty) wykazały, że prowadzone prace dotyczyły pielęgnacji zieleni tylko w części pasa drogowego. Na większości poddanych oględzinom odcinków dróg wykazano jedynie pobocza tj. pas od krawędzi jezdni do skarpy, natomiast skarpy rowów i przeciwskarpy były zaniedbane, zarośnięte chwastami (o wysokości ok. 1 m) i krzakami.

Na wyróżnienie zasługują efekty działań podejmowanych przez Zarząd Oczyszczania Miasta w Warszawie¹² na rzecz utrzymania zieleni w pasie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych leżących w granicach miasta. Stwierdzono, iż były one utrzymane w czystości, zieleń była wykoszona a stan urządzeń małej architektury umożliwiały ich bezpieczne użytkowanie [str. 13 Informacji].

4. Zakład Linii Kolejowych Warszawa PKP PLK S.A. zarządzający 27 liniami kolejowymi wykonał w badanym okresie tylko jednokrotne porządkowanie terenów wzdłuż odcinków pięciu linii i koszenie traw wzdłuż odcinków sze-

ściu linii. Oględziny otoczenia 13 dworców kolejowych, administrowanych przez PKP S.A., wykazały niewykoszone trawy i chwasty wysokości ponad 1,5 m na siedmiu z nich [str. 15 Informacji].

5. Wyniki kontroli wskazują na brak nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi gmin, którym zlecono utrzymanie czystości i porządku terenów przestrzeni publicznej (w tym zieleni). Brak nadzoru przejawiał się m.in. w nieokreśleniu przez wójtów i burmistrzów zakresu zadań porządkowo-pielęgnacyjnych koniecznych do wykonania przez te jednostki, w tym wymagań, co do odpowiedniego stanu zieleni. [str. 16 Informacji].

6. NIK oceniła pozytywnie zatrudnianie przez samorządy, w porozumieniu z powiatowymi urzędami pracy, pracowników w ramach robót publicznych i prac interwencyjnych przy utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Koszty wynagrodzeń i ubezpieczenia tych pracowników pokrywane były z Funduszu Pracy. Możliwość ta została wykorzystana tylko przez cztery gminy¹³ [str. 16 Informacji].

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

1. Tereny zieleni spełniają szereg podstawowych funkcji ekologicznych i estetycznych niezbędnych człowiekowi, w tym między innymi pochłaniają i neutralizują zanieczyszczenia oraz podnoszą walory estetyczne i krajobrazowe terenów zurbanizowanych. Zapewniają codzienny kontakt mieszkańców z naturą pozwalając zregenerować siły fizyczne i psychiczne, przez co są istotnym czynnikiem decydującym o komforcie życia. Zieleń staje się coraz bardziej docenianym składnikiem układów urbanistycznych. Wpływa na złagodzenie uciążliwości życia w miastach, a dobrze utrzymana i pielęgnowana wprowadza ład przestrzenny i stanowi wizytówkę gospodarza terenu.

¹⁰ Powiatowe Zarządy Dróg w Sochaczewie i Ożarowie Mazowieckim, Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie.

¹¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 19 poz. 115 ze zm.

¹² Zarząd Oczyszczania Miasta realizuje obowiązki w zakresie utrzymania zieleni w pasie dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach m. st. Warszawy zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz opiekuje się sześcioma parkami miejskimi.

¹³ Siedlce, Lesznowola, Serock, Teresin

2. W powszechnie obowiązujących przepisach nie przewidziano możliwości określania obowiązków w zakresie pielęgnacji zieleni na terenie nieruchomości gruntowych. Mimo tego w połowie gmin objętych kontrolą, obowiązki takie zostały określone w regulaminach utrzymania czystości i porządku. Wyniki kontroli wskazują na konieczność zmian w prawie, których celem będzie stworzenie obowiązku bieżącej pielęgnacji terenów publicznych i prywatnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, nadmiernie szczegółowe zapisy regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach, narzucające właścicielom pewne „standardy” utrzymania zieleni, zostały uznane¹⁴ jako niemające podstawy prawnej.

Konieczność zmian legislacyjnych została wskazana również przez uczestników panelu ekspertów¹⁵, zorganizowanego przez NIK 3 listopada 2011 r.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli oraz uwagi i wnioski wynikające z dyskusji ekspertów w ramach powyższego panelu, NIK zgłasza potrzebę dokonania następujących zmian przepisów prawa:

- wprowadzenie obowiązku zamieszczania w regulaminach, o których mowa w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, standardów utrzymania zieleni na terenie nieruchomości prywatnych, w tym na części tych nieruchomości służących do użytku publicznego oraz przylegających do dróg publicznych; niezreali-

zowanie obowiązków z zakresu utrzymania i pielęgnacji zieleni powinno skutkować podjęciem przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta działań, o których mowa w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁶ (wydanie decyzji nakazującej wykonanie obowiązku, której wykonanie podlega egzekucji w trybie przepisów o egzekucji w administracji), bądź też ukaraniem karą grzywny¹⁷,

- wprowadzenie w przepisach ustawy o ochronie przyrody możliwości określania przez radę gminy warunków i zasad zagospodarowania i utrzymania terenów zieleni (stanowiących standardy dla danej gminy),
- stworzenie podstaw prawnych dla wykonania (zlecenia) przez gminę niezbędnych prac pielęgnacyjnych na zaniedbanych terenach służących do użytku publicznego w zastępstwie właścicieli lub zarządców a następnie obciążenie ich kosztami tego wykonania.

Powyższe zmiany legislacyjne powinny ułatwić stosowanie przez samorządy różnej wysokości stawek podatku, nakładanego na podstawie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w zależności od sposobu utrzymania nieruchomości¹⁸ lub też zastosowania zwolnień od podatku w przypadku gdy władający nieruchomością (gruntem) wykonuje swoje obowiązki w zakresie utrzymania i pielęgnacji zieleni.¹⁹

Szczegółowe propozycje rozwiązań prawnych zostały przedstawione w załączniku nr 4.

3. Zdaniem NIK zatrudnianie przy pracach porządkowych i pielęgnacyjnych osób bezrobotnych w ramach robót publicznych i prac interwencyjnych stanowi dobrą praktykę i powinno być wykorzystywane w większym stopniu przez gminy.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 23 października 2007 r. (syg. akt. II.SA/Rz 59/07) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 12 października 2007 r. (syg. akt II SA/Wr 10/07).

¹⁵ W panelu udział wzięli przedstawiciele: Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwa Finansów, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Szczegółowy przebieg dyskusji w trakcie panelu ekspertów przedstawia załącznik nr 5 do niniejszej Informacji.

¹⁶ Art. 5 ust. 7 i 9.

¹⁷ Art. 10 ust. 2 i ust. 2a.

¹⁸ Art. 5 ust. 2 ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

¹⁹ Art. 7 ust. 3. ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

4. Wyniki kontroli wskazują na konieczność podjęcia przez właściwe podmioty następujących działań:

- przez gminy:
 - uporządkowanie terenów publicznych i dróg gminnych w sposób zapewniający poprawę estetyki i walorów krajobrazowych,
 - rozważenie uregulowania zasad utrzymania zieleni publicznej, w tym wykonywania prac porządkowych i pielęgnacyjnych przez jednostki organizacyjne gminy,
 - objęcie nadzorem przez organy wykonawcze gmin realizacji zadań powierzonych jednostkom organizacyjnym w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy;
- przez zarządców dróg:
 - objęcie zabiegami pielęgnacyjnymi zieleni w całym pasie drogowym dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, a w szczególności skarpy, przeciwskarpy rowów przydrożnych i terenów do nich przyległych;
- przez zarządców kolei:
 - prowadzenie systematycznych prac porządkowych i pielęgnacyjnych.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Według art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zgodnie z tym przepisem, zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy: ochrony środowiska i przyrody, czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, a także utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Gmina w celu wykonywania zadań własnych może tworzyć jednostki organizacyjne oraz zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1).

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 3 ust. 1 stanowi, że utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W szczególności do zadań tych należy:

- tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku lub zapewnienie wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych (art. 3 ust. 2 pkt 1);
- zapobieganie zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez: zbieranie i pozbywanie się zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu urządzeniach ustawionych na chodniku (art. 3 ust. 2 pkt 11).

Od 1 marca 2011 r., na mocy art. 3 ust. 2 pkt 12 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²¹, do obowiązków gminy należy utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina, oraz na tych,

które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych, bez względu na kategorię dróg.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa regulamin, który uchwała rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Regulacje, jakie powinny być zawarte w regulaminie, który jest aktem prawa miejscowego, określają przepisy art. 4 ust. 2 ustawy.

W art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zostały określone obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie zapewnienia utrzymania czystości i porządku. Należą do nich m.in.: wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych, zbieranie i pozbywanie się odpadów w sposób zgodny z przepisami, uprzątnięcie zanieczyszczeń z chodników służących dla ruchu pieszego, położonych wzdłuż nieruchomości. Na właściciela nieruchomości, który nie wykonuje obowiązków nałożonych ustawą lub określonych w regulaminie, zgodnie z art. 10 ust. 2 i ust. 2a ustawy, może być nałożona kara grzywny.

Na mocy art. 5 ust. 4 tej ustawy, obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych, zostały nałożone na zarząd drogi.

Nadzór nad realizacją obowiązków właścicieli nieruchomości sprawuje wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 5 ust. 6 ww. ustawy), który w przypadku stwierdzenia ich niewypełnienia, wydaje - na podstawie art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - decyzję nakazującą wykonanie obowiązku. Wykonywanie decyzji wójta, burmistrza, prezydenta miasta podlega na podstawie art. 5 ust. 9 ww. ustawy, egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.²²

Zgodnie z art. 20 pkt 16 ustawy o drogach publicznych do zarządców dróg należy m.in.

²⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

²¹ art. 69 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5 poz.13).

²² Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

utrzymanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów.

Obowiązujące przepisy nie określają zadań w zakresie bieżącego utrzymania zieleni przez podmioty publiczne i prywatne. W konsekwencji brak jest też skutecznych instrumentów nadzoru i egzekucji wykonania zadań.

Analiza zapisów regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach uchwalonych przez rady gminy zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w połowie badanych gmin wykazała, że obowiązki właścicieli lub zarządców nieruchomości uzupełniono o dodatkowe zadania związane z pielęgnacją zieleni. Należało do nich np.: pielęgnacja i utrzymanie terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów zarówno komunalnych jak będących własnością osób fizycznych i prawnych; utrzymanie nieruchomości niezabudowanych wolnych od zachwaszczenia; koszenie pasów zieleni przylegających do posesji; utrzymanie w należytym stanie terenów zielonych wchodzących w skład nieruchomości przez koszenie trawników, usuwanie chwastów, zeszcłej i skoszonoj trawy, opadłych liści i złamanych gałęzi.

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1 Działania w zakresie utrzymania zieleni na terenach publicznych

Kontrola wykazała zróżnicowany stan zieleni na terenach publicznych gmin. W gminach Siedlce, Serock, Józefów oraz w Dzielnicy Warszawa Włochy tereny publiczne były utrzymane starannie i estetycznie. W gminach Sulejówek, Piaseczno, Sochaczew (gmina wiejska) i Mińsk Mazowiecki (gmina wiejska), duża część terenów publicznych była zaniedbana i widoczny był brak bieżących pielęgnacji. W Pruszkowie, Błoniu, mieście Mińsk Mazowiecki, mieście Sochaczew, w Lesznowoli i Teresinie efekty podejmowanych działań były widoczne tylko w miejscach reprezentacyjnych

(główne ulice, rynek), natomiast tereny peryferyjne tych miejscowości były zaniedbane.

Na terenach administrowanych przez cztery jednostki samorządowe²³ systematycznie prowadzone były prace porządkowe i pielęgnacyjne zieleni publicznej, których efektem były wykoszone i zadbane trawniki, czyste chodniki, dobrze utrzymane obiekty małej architektury. Również oględziny dróg zarządzanych przez te jednostki potwierdziły, że zieleń w pasach drogowych była systematycznie pielęgnowana. Stwierdzono starannie wykoszone trawy w rowach i na poboczach dróg. Zapewniono czystość przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych przy drogach.

W ramach przeprowadzonych badań zidentyfikowano dobre praktyki w realizacji zadań przez jednostki samorządowe. Na przykład, gminy Józefów i Serock, na mocy porozumień, przejęły utrzymanie terenów publicznych należących do innych podmiotów. W porozumieniu zawartym z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – Zakład Linii Kolejowych w Warszawie, gmina Józefów zobowiązała się do utrzymywania porządku w pasie kolejowym i na peronach stacji Michalin i Józefów oraz na terenach przyległych do stacji, w zamian za możliwość wybudowania i eksploatacji parkingów na terenach kolejowych wokół tych stacji. Gmina Serock, na podstawie porozumienia z powiatem legionowskim przejęła odpłatnie obowiązki zarządcy drogi na odcinku 46,3 km dróg powiatowych leżących w granicach gminy. Powyższe działanie w znacznym stopniu poprawiło standard utrzymania tych terenów i pozytywnie wpłynęło na wizerunek miast.

W Pruszkowie, Mińsku Mazowieckim i Błoniu starannie były utrzymywane tereny publiczne położone w centrach miast, mające charakter reprezentacyjny. Podczas oględzin parków miejskich²⁴ w tych miejscowościach

²³ Dzielnica Włochy m.st. Warszawy, miasta Siedlce i Józefów, gmina Serock

²⁴ Pruszków: Park Mazowsze, Park Potulickich, Park Anie-

stwierdzono systematyczne prowadzenie prac porządkowych i pielęgnacyjnych zieleni publicznej. Wszystkie parki i tereny reprezentacyjne poddane oględzinom były dobrze wyposażone i charakteryzowały się wysokim standardem utrzymania.

Znacznie mniej uwagi samorzady poświęciły utrzymaniu zieleni wzdłuż dróg gminnych, a zwłaszcza położonych na obrzeżach, co negatywnie wpływało na wizerunki miast. I tak, w wyniku oględzin szesnastu dróg gminnych (czterech dróg w Pruszkowie, pięciu w Mińsku Mazowieckim, siedmiu w Błoniu) ustalono, że na siedmiu drogach²⁵ nie było jakichkolwiek efektów prac porządkowych i pielęgnacyjnych w pasie drogowym.

Na ulicy Południowej w Pruszkowie, leżącej na obrzeżach miasta, stwierdzono zaniedbany, zaśmiecony i zachwaszczony pas drogi, na którym znajdowały się porzucone worki z odpadami i elementy betonowe. W Mińsku Mazowieckim stwierdzono, że na drodze nieutwardzonej nieopodal centrum miasta (ul. Berlinga) oraz na terenie przyległym do drogi gruntowej na obrzeżach miasta (przedłużenie ul. Kolejowej wzdłuż linii kolejowej Warszawa – Terespol od strony miejscowości Stojadła) nieskoszona trawa i chwasty miały wysokości ok. 1m.

Na obszarach gmin: Piaseczno, Sulejówek i Mińsk Mazowiecki nie prowadzono wystarczających działań, czego efektem był niezadawalający stan utrzymania zieleni na terenach publicznych i drogach gminnych.

W Piasecznie stwierdzono zadowalający stan estetyki i utrzymania czystości jedynie w trzech obiektach położonych w centrum miasta.²⁶ Pozostałe elementy objęte oględzinami, tj. zieleń w pasie dróg gminnych oraz

szczęść nieruchomości gruntowych należących do gminy, były zaniedbane. W nieskoszonej, wysokiej trawie i chwastach stwierdzono porzucone odpady komunalne. Przylegające do drogi krajowej (ul. Puławska) nieruchomości gruntowe należące do gminy były zaniedbane. Nieruchomości te znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie drogi krajowej. Analiza umów dotyczących konserwacji zieleni wykazała, że obejmowały one głównie tereny w centrum Piaseczna. Pracami pielęgnacyjnymi nie objęto pozostałych obszarów miasta oraz gminy, co miało decydujący wpływ na ujawnione podczas kontroli zaniedbania.

Na terenie gminy Mińsk Mazowiecki w pasie drogowym trzech dróg gminnych (na osiem poddanych oględzinom) nie wykoszono zieleni. Na pozostałych pięciu drogach gminnych pasy zieleni były częściowo wykoszone, głównie w miejscach przyległych do dobrze utrzymanych posesji.

Gmina Sulejówek, w ramach prac porządkowych i pielęgnacyjnych prowadzonych w 2011 r. zleciła firmie zewnętrznej uporządkowanie tylko Parku Miejskiego im. Mariana Jonkajtysa. Pozostałe prace porządkowe i pielęgnacyjne wykonywali pracownicy zatrudnieni w urzędzie gminy, jednak ich efekty były niewystarczające. Stwierdzono zarośnięte wysoką trawą i chwastami odcinki ulic: Armii Krajowej i Świątochowskiego (na obrzeżach miasta), ulicy Dworcowej (od Urzędu Miasta do ul. Kraśńskiego) i ulicy Jana III Sobieskiego. Znaczne zaśmiecenie oraz zaniedbaną zieleń stwierdzono również na skwerze „Pamięci” i na skwerze „Pod lipami”, w Parku Glinianki oraz na terenie wokół stadionu miejskiego.

lin i Skweru im. Jana Pawła II; Mińsk Mazowiecki: Parku Miejskiego; Błonie: Rynek, Park Miejski, teren rekreacyjny w otoczeniu rzeki Rokitnica

²⁵ Jedna droga w Pruszkowie, dwie drogi w Mińsku Mazowieckim i cztery w Błoniu

²⁶ Skwer przed Urzędem, Park Miejski, ogródek jordanowski

3.2.2 Utrzymanie prywatnych nieruchomości gruntowych oraz nadzór na wykonywaniem obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku przez ich właścicieli

Negatywny wpływ na estetykę badanych gmin miał wygląd niektórych nieruchomości prywatnych (niezagospodarowanych i niezabudowanych) położonych w strefach jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej oraz na terenach rolnych i produkcyjno-usługowych. Były one zarośnięte wysokimi chwastami oraz często znajdowały się na nich dzikie wysypiska śmieci. Nierzadko nieruchomości takie znajdowały się w centrach miast, na przykład w sąsiedztwie budynku Urzędu Miasta Sochaczewa (dwie działki przy ul. 1 Maja), na terenie Portu Praskiego w Warszawie²⁷ w najbliższej okolicy Stadionu Narodowego oraz w bezpośrednim sąsiedztwie drogi krajowej na terenie miasta Błonie.

Część nieruchomości zabudowanych, położonych na obrzeżach miast była również zaniedbana. Podczas oględzin stwierdzono²⁸ działki zarośnięte chwastami o wysokości około 1 m, zniszczone i niekompletne ogrodzenia, zwaliska gruzu oraz odpadów. Pas pomiędzy ogrodzeniem, a chodnikiem zarośnięty był wysoką nieskoszoną trawą i chwastami, gałęzie drzew i krzewów wychodzące poza posesje i utrudniające przejście chodnikiem. Sytuacja taka powtarzała się we wszystkich kontrolowanych gminach.

W Dzielnicy Włochy m st. Warszawy stwierdzono odpady komunalne i budowlane wyrzucone na pas zieleni przyulicznej z terenów nieruchomości prywatnych, tzw. „podrzuty”. Od stycznia do sierpnia 2011 r. Urząd Dzielnicy wydał 108,2 tys. zł na usuwanie „podrzutów”.

²⁷ Oględziny przeprowadzono w związku z kontrolą terenów przyległych do dróg publicznych administrowanych przez Zarząd Oczyszczania Miasta w Warszawie.

²⁸ Np. w Pruszkowie, Mińsku Mazowieckim, Sochaczewie, Piasecznie.

W badanym okresie gminy nie korzystały z uprawnień wynikających z art. 5 ust 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i nie wydawały decyzji nakazujących wykonanie przez właścicieli nieruchomości ich obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1.

Cztery gminy wzywały właścicieli lub zarządców nieruchomości, do utrzymania ich w należytym porządku (Sulejówek – 31 upomnień, Błonie – 46, miasto Sochaczew – 26, Teresin - 8). Część wezwań skierowano w związku z napływającymi do gminy skargami dotyczącymi zaniedbanych posesji.²⁹ W Sochaczewie upomnienia te wskazywały m.in. na konieczność wykoszenia traw i chwastów. W wezwaaniach wyznaczono termin na dokonanie czynności porządkowych oraz zawarto pouczenie o skutkach niewypełnienia obowiązków wynikających z regulaminu. W większości przypadków wezwania przyniosły efekty w postaci uprzątnięcia nieruchomości i wykoszenia trawy na ich terenach (np. w Sulejówku uprzątnięto 22 nieruchomości, w Błoniu – 30, w Teresinie - 8). W gminie Sulejówek nałożono 9 mandatów karnych.

Pewną aktywność w dziedzinie objętej badaniem kontrolnym NIK przejawiały strażę miejskie, na przykład w Mińsku Mazowieckim straż miejska przeprowadziła 475 kontroli stanu utrzymania czystości i porządku, w tym utrzymania zieleni nieruchomości gruntowych. W wyniku tych czynności nałożono dwa mandaty karne na kwotę 0,2 tys. zł, upomniano 137 właścicieli nieruchomości oraz sporządzono jeden wniosek o ukaranie do sądu.

Burmistrz Józefowa w wyniku działań straży miejskiej wydał w badanym okresie pięć decyzji administracyjnych nakazujących usunięcie odpadów z nieruchomości prywatnych oraz wszczął na wniosek mieszkańców cztery postępowania wyjaśniające w sprawie zanieczyszczenia terenów nieruchomości.

²⁹ Do gminy Sochaczew wpłynęło trzy skargi, do gminy Teresin osiem.

3.2.3 Utrzymanie zieleni w pasie dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych

Skontrolowani zarządcy dróg: Powiatowy Zarząd Dróg w Sochaczewie (PZD), Zarząd Dróg Powiatu Warszawskiego Zachodniego (ZDP), Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie (MZDW), Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie (GDDKiA) - wykonywali obowiązki wynikające z przepisów ustawy o drogach publicznych³⁰, a także obowiązki wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Efekty podejmowanych działań były jednak niewystarczające.

Podczas oględzin³¹ przeprowadzonych w toku kontroli ustalono, że prace pielęgnacyjne prowadzone przez zarządców dróg powiatowych obejmowały tylko część zieleni w pasie drogowym. Wykaszane były jedynie pobocza tj. obszar od krawędzi jezdni do skarpy, natomiast skarpa, rowy i przeciwskarpa nie były objęte pielęgnacją, o czym świadczyła bujna wysoka trawa oraz chwasty i krzewy.

Zdjęcie nr 1

[Droga powiatowa nr 3816W w miejscowości Mokas](#)



fot. Krzysztof Łączyński

³⁰ art. 20 pkt 16.

³¹ W przypadku dróg powiatowych powiatu Sochaczewskiego dokonano oględzin 14 odcinków dróg z 49 (28,5% dróg będących w zarządzie), a w przypadku powiatu Warszawskiego Zachodniego ok. 50,2 km (31,1% dróg będących w zarządzie).

Również w przypadku dróg administrowanych przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich, utrzymanie zieleni w pasie ruchu drogowego, w tym w szczególności koszenie, było niewystarczające. W trakcie oględzin pasa drogowego sześciu wybranych dróg wojewódzkich (około 93 km) stwierdzono wykaszanie roślinności w pasie drogowym o szerokości ok. 2 m od krawędzi jezdni (wykaszanie pobocza oraz skarpy rowu). Pielęgnacją nie obejmowano powierzchni przeciwskarpy oraz terenu za rowem.

MZDW nie posiadał na wyposażeniu odpowiedniego sprzętu do mechanicznego koszenia poboczy, o parametrach pozwalających na koszenie na całej szerokości pasa drogowego, łącznie z rowami przydrożnymi. Nie zlecano koszenia ręcznego przy użyciu kosiarek spalinowych.

Zdjęcie nr 2

[Droga wojewódzka nr 630](#)



fot. Janusz Zakrzewski

Utrzymanie zieleni w pasie dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w Warszawie było wykonywane przez podległe Rejony Drogowe oraz na podstawie umów przez podmioty zewnętrzne. Na odcinkach 8 dróg z 11 dróg poddanych oględzinom

podczas kontroli NIK³², stwierdzono, że nie wykoszono lub tylko częściowo wykoszono pas drogowy.

Zachwaszczenie o wysokości ok. 1 m lub tylko częściowe wykoszenie poboczy o szerokości ok. 2 m w pasie dróg krajowych³³, przy jednoczesnym braku wykoszenia rowów, skarpy i przeciwskarpy oraz miejsc pod barierami, negatywnie wpływało na estetykę dróg.

Najgorzej było w pasie drogi krajowej nr 2 na odcinku Sochaczew – Błonie (od ok. 428 km do 443 km), gdzie stwierdzono zachwaszczenie o wysokości powyżej 1 m. Nie było śladów jakichkolwiek działań pielęgnacyjnych, z wyjątkiem części dojazdów do znajdujących się przy drodze stacji benzynowych lub nielicznych obiektów, w których prowadzona była działalność gospodarcza. Do sierpnia 2011 r. nie zlecano koszenia firmom zewnętrznym w pasie drogowym na przedmiotowym odcinku. Wykonywane były natomiast drobne prace pielęgnacyjne (siłami własnymi Rejonu Drogowego w Ożarowie Mazowieckim) przy skrzyżowaniach dróg (np. w miejscowości Paprotnia).

Zdjęcie nr 3

Droga krajowa nr 2 na odcinku Sochaczew – Błonie



fot. Kornel Drabek

³² Oględziny w dniu 8 września 2011 r. objęły ogółem ok. 240 km dróg krajowych, tj. ok. 10% dróg administrowanych przez Oddział.

³³ Na odcinakach: droga krajowa nr 62 (km 241+600), nr 63 (km 208+400), nr 62 (km 194+100), nr 7 (km 325+700), rondo przy zjeździe z drogi krajowej nr 7 w miejscowości Siedlin.

Do GDDKiA Oddziału w Warszawie wpływały skargi przekazywane głównie przez samorządy, na terenie których znajdowały się odcinki dróg krajowych. W skargach tych wskazywano na brak pielęgnacji dróg krajowych, w tym na niewłaściwy stan poboczy i rowów przy tych drogach (od stycznia do końca sierpnia 2011 r. do Oddziału wpłynęło 19 takich skarg).

Na tle pozostałych zarządców dróg pozytywnie wyróżniały się działania Zarządu Oczyszczania Miasta m.st. Warszawy, który wykonywał zadania zarządcy drogi w zakresie utrzymywania zieleni przydrożnej³⁴, na terenie o łącznej powierzchni 1 272,6 ha³⁵. Do dnia 31 lipca 2011 r. na utrzymanie i konserwację zieleni przyulicznej ZOM poniósł wydatki w kwocie 10 117,0 tys. zł (tj. 43,3% planowanych na 2011 r. środków). Oględziny publicznych terenów, w tym: ciągu ul: Puławskiej od Pl. Unii Lubelskiej do granic miasta, ul. Żwirki i Wigury (od Pomnika Lotnika do Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina), w dzielnicach: Ursynów, Praga Południe, Praga Północ (tereny przylegające do Stadionu Narodowego oraz ul Modlińska do granic miasta) wykazały, że były one utrzymane w czystości. Zieleń była wykoszona a urządzenia małej architektury (skwery, ławki, kosze itp.) umożliwiały ich bezpieczne użytkowanie. ZOM zawarł w dniu 21 lutego 2011 r. umowę z Zakładem Karnym Warszawa Białołęka na nieodpłatne zatrudnienie w 2011 r. 30 skazanych przy pracach porządkowych na terenie miasta, a ponadto zatrudnił 116 pracowników wcześniej skierowanych przez Urząd Pracy w ramach prac publicznych.

³⁴ art. 20 pkt 16 ustawy o drogach publicznych

³⁵ W obszarze m.st. Warszawy - w pasach drogowych dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych.

3.2.4 Utrzymanie zieleni na terenach administrowanych przez zarządców kolei

Kontrola przeprowadzona w PKP Polskich Liniach Kolejowych S.A. wykazała, że podejmowane przez spółkę działania w zakresie utrzymania czystości i porządku, w szczególności w zakresie pielęgnacji zieleni nie miały istotnego wpływu na poprawę walorów estetycznych terenów przez nią administrowanych i rzutowały na wizerunek gmin województwa mazowieckiego.

Zakład Lini Kolejowych w Warszawie PKP PLK S.A. zlecił jednorazowe prace porządkowe³⁶ na obszarze 96 ha, co stanowi 4,5% wszystkich administrowanych gruntów³⁷, a prace pielęgnacyjne tj. wycinka drzew i krzewów, koszenie traw i chwastów³⁸ na obszarze 37 ha (1,7% wszystkich administrowanych gruntów). Ponadto zlecono dwukrotne w ciągu roku chemiczne odchwaszczanie torów na obszarze 572,3 ha (26,7% wszystkich administrowanych gruntów).

Bieżące prace porządkowe były wykonywane przez podmioty zewnętrzne na podstawie ośmiu umów, które przewidywały m.in. stałe utrzymanie czystości i porządku na peronach, dojściach do peronów, torach i międzytorzach, przejściach pod torami, terenach zielonych, w tym skarp.

Oględziny przeprowadzone w dniach 19 - 21 września 2011 r. na terenie administrowanym przez PKP PLK S.A. Zakład Lini Kolejowych w Warszawie wykazały, istotne zaniedbania

w Warszawie, wzdłuż linii kolejowej na odcinku 1,7 km od przystanku Aleje Jerozolimskie do przejazdu kolejowego przez ulicę Mszczonowską. Między torami kolejowymi rosły wysokie trawy, chwasty i krzewy. Podobne zaniedbania stwierdzono na odcinkach linii od końca peronów stacji Warszawa Zachodnia w kierunku Warszawa Ochota. Na terenach przyległych do peronów³⁹ rosły wysokie trawy, chwasty, chaszczce (krzewy i drzewa), zalegały odpady komunalne (puszki, papier, plastik, itp.) i wielkogabarytowe (meble, drewniane podkłady kolejowe, betonowe bloki). Dwa perony przystanku Aleje Jerozolimskie, wybudowane w 2009 r. związku z modernizacją linii kolejowej nr 008 Warszawa – Radom, ulegały dewastacji w wyniku braku pielęgnacji zieleni (wzdłuż ogrodzenia rosły trawy, chwasty i krzewy a perony porośnięte były trawą). Podobną sytuację stwierdzono na stacji Nasielsk i na przystanku Warszawa Praga, oddanych do użytku po modernizacji w 2010 r.

W okolicach stacji Płochocin nie usunięto worków z odpadami komunalnymi. Na przejeździe kolejowym w Ożarowie Mazowieckim znajdowały się rozbite i porzucane elementy dawnego WC, widoczne od strony jezdni i linii kolejowej. Na przejeździe kolejowym przy przystanku Chotomów, bezpośrednio przy strażnicy przejazdowej, zalegały porzucane w chwastach odpady komunalne. Od krawędzi peronu, w kierunku dawnej nastawni na stacji Nowy Dwór Mazowiecki, widoczny od strony ulicy teren był bardzo zaśmiecony.

W Polskich Kolejach Państwowych S.A. w 2011 r. obowiązywało 58 umów na utrzymanie czystości i porządku, w tym zieleni na terenie 50 ha, na łączną kwotę 2 030,4 tys. zł⁴⁰

³⁶ Prace porządkowe przebiegały następująco: linia nr 001, 447 – do 15 maja, linia 448 – do 22 czerwca, linia 008 – do 5 września, linia 003 – do 5 września.

³⁷ Powierzchnia działek ewidencyjnych w pasach wyłączenia wzdłuż linii kolejowych przekazanych PKP PLK S.A. umową D50-KN-1L/01 z dnia 27 września 2001 r. wynosi łącznie 2 140,6 ha.

³⁸ Prace pielęgnacyjne przebiegały następująco: linia 003 – do 30 sierpnia, linia 008 – do 31 maja, linia 006, 449 – do 5 sierpnia, linia 007 – do 2 sierpnia, linia 506 – do 5 lipca.

³⁹ Dworce Warszawa Ochota od końca peronu w kierunku tunelu, Warszawa Zachodnia w kierunku Warszawa Ochota, Warszawa Aleje Jerozolimskie w kierunku Warszawa Zachodnia, Warszawa Gołębki w stronę Sochaczewa, stacje Nasielsk i Sochaczew.

⁴⁰ 30 umów na kwotę 1408,2 tys. zł dotyczyło dworców czynnych i terenów przyległych, 28 umów na kwotę

(netto). Pozostałe tereny administrowane przez spółkę (2 057 ha) objęte były doraźnymi pracami porządkowymi i pielęgnacyjnymi wykonywanymi „systemem gospodarczym” przez wydelegowanych pracowników.

Ogłędziny przeprowadzone w dniach 16 i 19 września 2011 r. 13 dworców kolejowych wraz z otoczeniem⁴¹, administrowanych przez PKP S.A. (na trasie Warszawa – Gdańsk i Warszawa – Poznań) wykazały:

- niewykoszone trawy i chwasty, osiągające wysokość ponad 1,5 m (na dworcach: Sochaczew, Nasielsk, Ożarów Mazowiecki, Błonie, Boża Wola, Warszawa Włochy, Legionowo);
- zły stan techniczny elementów wyposażenia dworców (na dworcach: Ożarów Mazowiecki, Legionowo);
- zaśmiecone otoczenie dworców: porozrzucone odpady szklane, plastikowe i papierowe (na dworcach: Teresin, Legionowo, Nasielsk, Ożarów Mazowiecki);
- zaniedbane i porośnięte chwastami donice na kwiaty ozdobne (na dworcach: Ożarów Mazowiecki, Płochocin, Błonie, Warszawa Ursus).

3.2.5 Nadzór nad jednostkami organizacyjnymi gmin realizujących zadania z zakresu utrzymania zieleni

W sześciu spośród 14 badanych jednostek samorządu terytorialnego, zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz w zakresie pielęgnacji zieleni publicznej były realizowane przez ich jednostki organizacyjne. W dwóch gminach kontrola wykazała nieprawidłowości w sprawowanym nadzorze, mające istotny wpływ na realizowane zadania.

W gminach Mińsk Mazowiecki i Teresin nie określono zakresu prac porządkowych i pielęgnacyjnych, które miały zostać wykonane

przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Mińsku Mazowiecki i Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Teresinie.

W gminie Mińsk Mazowiecki nie dokonywano odbioru prac oraz nie weryfikowano prawidłowości wystawionych faktur. Wyceny zlecenia dokonywał Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej raz na kwartał, wystawiając fakturę zbiorczą zawierającą m.in. należność za pielęgnację zieleni.

Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Teresinie pomimo otrzymywania środków na utrzymanie zieleni przekazywanych przez urząd gminy, nie wykorzystywał ich w pełni (wykorzystano tylko 68,9% środków otrzymanych na ten cel), ograniczając tym samym prace pielęgnacyjne (np. przy drogach gminnych biegnących przez tereny niezabudowany nie koszono całości pasa poboczny).

3.2.6 Roboty publiczne, prace interwencyjne i społecznie użyteczne

Tylko cztery gminy skorzystały, w porozumieniu z powiatowymi urzędami pracy, z możliwości zatrudnienia bezrobotnych w ramach robót publicznych i prac interwencyjnych, których koszty wynagrodzenia i ubezpieczeń pokrywane były z Funduszu Pracy. Osoby te wykonywały prace porządkowe i pielęgnacyjne na terenach publicznych gmin.

Tabela nr 1
Zatrudnienie w ramach robót publicznych i prac interwencyjnych

Gmina	Liczba zatrudnionych w ramach robót publicznych i prac interwencyjnych	Koszty zatrudnienia po odjęciu refundacji z Powiatowego Urzędu Pracy (zł)
Siedlce	13	10 724,97
Lesznowola	23	17 173,00
Serock	4	487,87
Teresin	1	167,00

Źródło: materiały własne NIK.

622,2 tys. zł dotyczyło dworców wyłączonych z użytkowania i innych nieruchomości PKP.

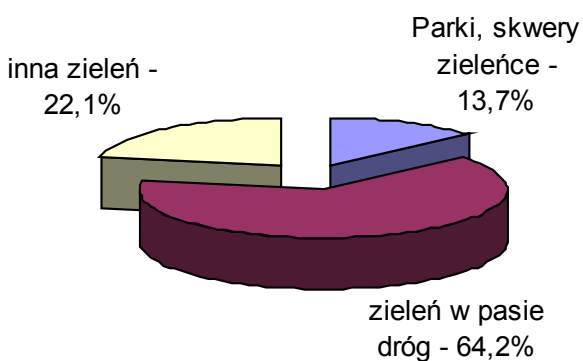
⁴¹ 7 dworców czynnych i 6 dworców nieczynnych

Dziewięć gmin skorzystało z nieodpłatnej pracy w zakresie porządkowania i pielęgnacji zieleni na rzecz gminy, świadczonej przez osoby skazane. Wydatki w związku z organizacją prac społecznie użytecznych dla osób skazanych poniosły tylko dwie gminy.

3.2.7 Wydatki na utrzymanie terenów zieleni publicznej

W dniu 31 sierpnia 2011 r. 15 badanych jednostek samorządowych zarządzało łącznie 2 454,83 ha terenów publicznych, w tym 336,21 ha stanowiły parki, skwery, zieleńce, 1 574,06 ha zieleń w pasie dróg i 544,56 ha inna zieleń (nieurządzone tereny publiczne, lasy). Szczegółowe dane dotyczące struktury zieleni publicznej 15 badanych jednostek samorządowych oraz wydatków poniesionych na jej utrzymanie, znajdują się w załączniku nr 3 Informacji - tabela nr 1. Na podstawie tych danych sporządzono wykres zamieszczony poniżej.

Wykres nr 1
Struktura terenów zieleni publicznej zarządzanej przez 15 badanych jednostek samorządowych



Źródło: materiały własne NIK.

Średni koszt utrzymania zieleni publicznej wyniósł w badanym okresie 4,8 tys. zł na jeden hektar administrowanych gruntów⁴². Wśród gmin ocenionych najwyżej przez NIK, koszt utrzymania jednego hektara znajdował się w przedziale od 1,6 tys. zł w Siedlcach do 21,3 tys. zł w przypadku Józefowa. W pozytywnie ocenionej gminie Serock, średni koszt utrzymania jednego hektara wyniósł 5,4 tys. zł. W przypadku gmin, w których utrzymanie terenów publicznych zostało ocenione najniżej, wydatki na te cele wynosiły od 0,3 tys. zł w Sulejówku do 8,4 tys. zł w Piasecznie. W negatywnie ocenionej gminie Mińsk Mazowiecki wydatki na jeden hektar wyniosły 1 tys. zł.

⁴² Na podstawie danych przekazanych przez kontrolowane jednostki samorządowe.

4.1 Przygotowanie kontroli

Na etapie wyboru jednostek do kontroli wykorzystano m.in. własne obserwacje stanu zieleni publicznej w pasie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych województwa mazowieckiego. Ponadto do kontroli wytypowano miasta i gminy leżące na trasie z Warszawy do Żelazowej Woli (miejsce urodzenia Fryderyka Chopina) oraz miasta i gminy, które zgłosiły gotowość przyjęcia uczestników Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012.

W Warszawie do kontroli wytypowano jednostkę budżetową Zarząd Oczyszczania Miasta oraz Urząd Dzielnicy Włochy.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. Kontrolę prowadzono z wykorzystaniem oględzin podczas których wykonano dokumentację fotograficzną. W celu właściwego przygotowania propozycji zmian legislacyjnych zorganizowano panel ekspertów (3 listopada 2011 r.), w którym uczestniczyli przedstawiciele strony samorządowej, zarządców dróg publicznych i terenów kolejowych. Wypowiedzi uczestników dyskusji panelowej przedstawiono w autoryzowanym protokole (załącznik nr 5 niniejszej Informacji).

2. Wyniki kontroli przedstawione zostały w 23 protokołach kontroli. Do ustaleń zawartych w tych protokołach kontroli nie zgłoszono zastrzeżeń. Następnie NIK skierowała 23 wystąpienia pokontrolne do jednostek kontrolowanych i 4 wystąpienia do jednostek nadzorujących. Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach zgłosiły 3 jednostki. Część zgłoszonych zastrzeżeń została uwzględniona przez komisje rozstrzygające.

3. Wszystkie jednostki kontrolowane odpowiedziały na wystąpienia pokontrolne. Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o przyjęciu do realizacji wniosków skierowanych przez NIK.

Wójtowie gmin (burmistrzowie) informowali m.in. o:

- podjęciu niezbędnych działań celem poprawy utrzymania zieleni na terenach publicznych,

- wzmocnieniu nadzoru nad zachowaniem porządku i czystości oraz utrzymania zieleni na terenach publicznych, w tym zintensyfikowanie działań Straży Miejskiej.

Zarządcy dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych poinformowali m.in. że:

- podjęto działania w celu objęcia zabiegami pielęgnacyjnymi zieleni w całym pasie drogowym,
- skierowano wnioski do jednostek nadzorujących o przyznanie środków finansowych na zakup sprzętu do wykaszania skarp i przeciwskarp rowów.

Marszałek Województwa Mazowieckiego poinformował o podjętych decyzjach dotyczących nadzoru przez Zarząd Województwa nad działaniami WZDW, mającymi na celu objęcie 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.

Zarząd spółki PKP PLK S.A. poinformował m. in. że:

- podjęto działania w zakresie właściwego egzekwowania przez nadzór liniowy wykonywania robót porządkowych przez wyłonionych wykonawców w ramach robót ramowych jak również jednorazowych,
- wystąpiono do wszystkich Zakładów Linii Kolejowych przypominając o obowiązku utrzymania czystości oraz w 2012 roku i latach następnych większy nacisk zostanie położony na utrzymanie w czystości terenów zieleni.

Zarząd spółki PKP S.A. poinformował, że zobowiązano PKP S.A. Oddziały Gospodarowania Nieruchomościami i Oddział Dworce Kolejowe do podjęcia działań w celu uporządkowania zaniedbanych nieruchomości oraz systematycznego prowadzenia prac porządkowych i pielęgnacyjnych.

Wykaz jednostek organizacyjnych w których przeprowadzono kontrole

1. Urząd Miejski w Siedlcach, Skwer Niepodległości 2, 08-110 Siedlce
2. Urząd Miasta w Sochaczewie, ul. 1-go Maja 16, 96-500 Sochaczew
3. Urząd Gminy w Sochaczewie, ul. Warszawska 115, 96-500 Sochaczew
4. Urząd Gminy Teresin, ul. Zielona 20, 96-515 Teresin
5. Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej, Al. XX - Lecia 32, 96-515 Teresin
6. Urząd Miejski w Błoniu, ul. Rynek 6, 05-870 Błonie
7. Urząd Miasta i Gminy Serock, ul. Rynek 21, 05-140 Serock
8. Miejsko-Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej, ul. Nasielska 21, 05-140 Serock,
9. Urząd Miasta i Gminy Józefów, ul. Stefana Kardynała Wyszyńskiego 1, 05-420 Józefów
10. Urząd Gminy Sulejówek, ul. Dworcowa 55, 05-070 Sulejówek
11. Urząd Miasta i Gminy Piaseczno, ul. T. Kościuszki 5, 05 – 500 Piaseczno
12. Urząd Miasta i Gminy Pruszków, I.J. Kraszewskiego 14/16, 05-800 Pruszków
13. Urząd Miejski w Mińsku Mazowieckim, ul. Konstytucji 3-go Maja 1, 05-300 Mińsk Maz.
14. Urząd Gminy Mińsk Mazowiecki, ul. Chełmońskiego 14, 05-300 Mińsk Mazowiecki
15. Urząd Gminy Lesznowola, ul. Gminnej Rady Narodowej 60, 05-506 Lesznowola
16. Urząd Miasta st. Warszawy Dzielnica Włochy, Al. Krakowska 257, 02-133 Warszawa
17. Zarząd Oczyszczania Miasta, Al. Jerozolimskie 11/19, 00-508 Warszawa
18. Powiatowy Zarząd Dróg w Sochaczewie, ul. Gwardyjska 10, 96-500 Sochaczew
19. Powiatowy Zarząd Dróg Warszawa Zachód, ul. Poznańska 300, 05-850 Ożarów Maz.
20. Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie ul. Mazowiecka 14, 00-048 W-wa
21. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział Warszawa, ul. Mińska 25
22. Polskie Koleje Państwowe S.A., ul. Szczęśliwicka 62, 00-973 Warszawa
23. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp	Stanowisko	Imię i nazwisko	Data objęcia funkcji
1.	Prezydent Siedlec	Wojciech Kudelski	04.12.2006 r.
2.	Burmistrz Sochaczewa	Piotr Osiecki	05.12.2001 r.
3.	Wójt Sochaczewa	Mirosław Orliński	21.11.2010 r.
4.	Wójt Teresina	Marek Krzysztof Olechowski	21.11.2010 r.
5.	Dyrektor GZGK w Teresinie	Marek Misiak	27.11.2006 r.
6.	Burmistrz Błonia	Zenon Reszka	04.12.2006 r.
7.	Burmistrz Serocka	Sylwester Sokolnicki	13.06.1990 r.
8.	Dyrektor MGZGK w Serocku	Mirosław Smutkiewicz	18.12.2009 r.
9.	Burmistrz Józefowa	Marek Banaszak	15.01.2003 r.
10.	Burmistrz Sulejówka	Arkadiusz Śliwa	05.12.2010 r.
11.	Burmistrz Piaseczna	Zdzisław Lis	13.12.2010 r.
12.	Burmistrz Pruszkowa	Jan Starzyński	12.11.1998 r.
13.	Burmistrz Mińska Mazowieckiego	Marcin Tomasz Jakubowski	05.12.2010 r.
14.	Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki	Antoni Janusz Piechoski	05.12.2010 r.
15.	Wójt Gminy Lesznowola	Maria Batycka-Wąsik	12.12.2006 r.
16.	Burmistrz Dzielnicy Warszawa Włochy	Michał Wąsowicz	10.12.2010 r.
17.	Dyrektor Zarządu Oczyszczania Miasta w Warszawie	Tadeusz Jaszczółt	17.09.2007 r.
18.	Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Sochaczewie	Maria Dębowska	2007 r.
19.	Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg Warszawa Zachód	Mieczysław Wójcik	03.12.2002 r.
20.	p.o. Dyrektora Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie	Zbigniew Ostrowski	11.05.2010 r.
21.	Dyrektor Oddziału Warszawa Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad	Elżbieta Brenda	02.12.2009 r.
22.	Prezes Zarządu Polskich Kolei Państwowych S.A.	Maria Wasiak	30.12.2010 r.
23.	Przeze Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.	Zbigniew Szafrąński	01.06.2008 r.

Wydatki na utrzymanie zieleni oraz powierzchnie terenów zieleni publicznej

Tabela nr 1. Wydatki na utrzymanie zieleni oraz powierzchnia terenów publicznych utrzymywanych i pielęgnowanych jako zieleni

Lp	Badane jednostki	Wydatki na utrzymanie i pielęgnację łącznie od 01.01 do 31.08.2011 r. [tys. zł]	Tereny zieleni [ha]	W tym m.in.		
				Parki, skwery zieleńce [ha]	Zielenie uliczna [ha]	Inna zielenie [ha]
1.	Miasto Siedlce	665,28	415,98	22,90	12,28	380,80
2.	Miasto Sochaczew	369,80	43,30	5,50	10,50	27,30
3.	Gmina Sochaczew	136,40	30,25	0,10	30,15	----
4.	Gmina Teresin	192,90	97,50	1,50	96,00	----
5.	Miasto i Gmina Błonie	335,60	11,46	10,14	0,74	0,58
6.	Miasto i Gmina Serock	366,40	67,98	6,43	17,61	43,94
7.	Miasto i Gmina Józefów	661,15	31,10	3,40	16,00	11,70
8.	Miasta i Gmina Sulejówek	9,20	29,48	1,30	2,58	25,60
9.	Miasto i Gmina Piaseczno	561,90	67,30	7,20	19,10	41,00
10.	Miasto Pruszków	753,20	104,33	47,68	48,41	8,24
11.	Miasto Mińsk Mazowiecki	301,20	30,00	26,00	4,00	---
12.	Gmina Mińsk Mazowiecki	28,30	28,60	----	----	----
13.	Gmina Lesznowola	289,70	15,00	5,74	3,86	5,40
14.	Zarząd Oczyszczania Miasta Urzędu m.st. Warszawy	12 801,80	1 445,51	172,91	1 272,60	----
15.	Dzielnica Warszawa Włochy	324,50	37,04	25,41	11,63	----

Tabela nr 2. Zarządcy dróg publicznych

Lp	Badane jednostki	Wydatki na utrzymanie i pielęgnację zieleni w pasie drogi łącznie od 01.01 do 31.08.2011 r. [tys. zł]	Długość sieci dróg administrowanych [km]	Średni koszt utrzymania zieleni w pasie drogi [zł/km]
1.	Zarząd Dróg Powiatu w Sochaczewie	54,5	273,7	199,2
2.	Zarząd Dróg Powiatu Warszawa Zachód	172,4	161,5	1 067,49
3.	Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie	452,4	2 821,66	160,4
4.	Oddział Warszawa Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad	2 929,5	2 466,14	1 187,9

Propozycje szczegółowych zmian ustawowych

1. W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody dodać art. 78a.

„Art. 78a Rada gminy określa warunki i zasady zagospodarowania i utrzymania zieleni w gminie.”

2. W ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach:

– w art. 3 ust. 2 dodać punkt 16

„16) zapewniają utrzymanie i pielęgnację zieleni na terenach i w pasie dróg zarządzanych przez gminę, a także określą wymagania wobec właścicieli nieruchomości dotyczące sposobu utrzymania zieleni;”

– w art. 4 ust. 2 pkt 1 dodać literę d

„d) sposobu utrzymania zieleni na terenie nieruchomości, w tym jej części służącej do użytku publicznego;”

– w art. 5 ust. 1 dodać punkty 4a i 4b

„4a) prowadzenie prac pielęgnacyjnych zieleni na terenie nieruchomości oraz na części służącej do użytku publicznego w zakresie określonym w regulaminie;

4b) prowadzenie prac pielęgnacyjnych zieleni na terenie nieruchomości położonym bezpośrednio przy drodze publicznej w zakresie określonym w regulaminie. Właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do pielęgnacji zieleni na terenie nieruchomości przylegającym do drogi publicznej, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;”

– w art. 5 ust. 3 po słowach *„(..) znajdujących się na terenie gminy”* dodać *„oraz utrzymanie i pielęgnacja zieleni na tym terenie,”*

– w art. 5 ust. 4 dodać punkt 4

„4) utrzymanie i pielęgnacja zieleni.”

– w art. 5 ust. 5 po słowach *„porządkowym i technicznym.”* dodać zdanie: *„Do obowiązków gminy należy utrzymanie zieleni, w tym nasadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów w zakresie określonym w regulaminie.”*

– dodać art. 5a

„art. 5a 1. W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4a polegającego na pielęgnacji zieleni na części nieruchomości służącej do użytku publicznego w zakresie określonym w regulaminie, a także obowiązków utrzymania i pielęgnacji zieleni o których mowa w art. 5 ust. 3 i art. 5 ust. 4 pkt 4 wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać decyzję nakazującą wykonanie obowiązku, o której mowa w art. 5 ust. 7 lub wykonać ten obowiązek w zastępstwie właściciela nieruchomości.

2. W przypadku wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 1 ust. 1 w zastępstwie właściciela nieruchomości wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje z urzędu decyzję, w której ustala: - obowiązek uiszczenia opłaty za pielęgnację zieleni; - wysokość opłaty wyliczonej z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust. 3; - terminy uiszczenia opłaty, o których mowa w pkt 1.

3. Rada gminy określa, w drodze uchwały, stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi z zakresu pielęgnacji i utrzymania zieleni, o których mowa w ust. 1. wykonane w ich zastępstwie.

4. Na wniosek właściciela nieruchomości, w przypadkach uzasadnionych jego ważnym interesem lub interesem publicznym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może umorzyć w całości lub w części opłatę, o której mowa w ust. 4,

5. Opłaty, o których mowa w ust. 4, są dochodami budżetów gmin.”

w art. 5 ust. 7 po słowach *(..)* „nakazującą wykonanie obowiązku” dodać po przecinku *„z zastrzeżeniem art. 5a ust. 1.”*

Protokół z panelu ekspertów

**PROTOKÓŁ Z POSIEDZENIA PANELU EKSPERTÓW
w dniu 3 listopada 2011 r. w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli**

Celem panelu ekspertów było wypracowanie propozycji zmian legislacyjnych po kontroli w zakresie utrzymania terenów nieruchomości gruntowych w celu podniesienia walorów krajobrazowych i estetycznych gmin województwa mazowieckiego, przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Warszawie.

W posiedzeniu uczestniczyli:

- Paweł Lisicki Przewodniczący Komisji ds. Ochrony Krajobrazu i Środowiska Unii Metropolii Polskich,
- Irena Marszał Główny specjalista w Biurze Dróg Kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.,
- Teresa Materek Naczelnik Wydziału z Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,
- Paweł Zysk Główny specjalista Departamentu Środowiska Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,
- Andrzej Porawski Dyrektor Biura Związku Miast Polskich,
- Justyna Przekopiak Dyrektor Departamentu Podatków Lokalnych Ministerstwa Finansów,
- Małgorzata Stępień-Przygoda Sekretarz Unii Miasteczek Polskich,
- Edward Trojanowski Sekretarz Generalny Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej,

oraz przedstawiciele NIK:

- Wojciech Misiąg Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli,
- Mieczysław Kosmański Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie,
- Agnieszka Bolesta Doradca techniczny w Delegaturze NIK w Warszawie,
- Michał Musioł Główny specjalista kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Warszawie.

Posiedzenie protokołowali:

- Monika Mazurek-Szczepaniak Starszy inspektor kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Warszawie,
- Marcin Mirończuk Inspektor kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Warszawie.

Posiedzenie otworzył **Pan Wojciech Misiąg Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli**, który przedstawił cel spotkania a także zwrócił uwagę na znaczenie omawianej problematyki. **Wiceprezes Misiąg** poinformował również, że z posiedzenia sporządzony będzie protokół, który zostanie załączony do informacji o wynikach kontroli. Uczestnicy panelu wyrazili zgodę na nagrywanie jego przebiegu.

Po prezentacji wyników kontroli przedstawiono propozycje zmian legislacyjnych mających na celu:

- stworzenie prawnego obowiązku bieżącej pielęgnacji terenów publicznych i prywatnych, w tym ich części pełniących funkcje publiczne lub przylegających bezpośrednio do dróg publicznych, (zmiany dotyczą ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.)
- umożliwienie zastosowania przez radę gminy najwyższej stawki podatku w przypadku, gdy władający nieruchomością (gruntem) nie wykonuje obowiązków w zakresie pielęgnacji zieleni (zmiany dotyczą ustawy z 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych Dz. U. z 2010 r. Nr 95 poz. 613 ze zm.),
- umożliwienie zastosowania najniższej stawki podatku od nieruchomości określonej uchwałą rady gminy w stosunku do podmiotów zwolnionych od podatku, które nie wykonują obowiązków

w zakresie utrzymania zieleni (zmiany dotyczą ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych Dz. U. z 2010 r. Nr 95 poz. 613 ze zm.),

- utrzymanie w kulturze rolnej gleb o niższej klasie oraz wprowadzenie konieczności pielęgnowania terenów okresowo wyłączonych z użytkowania rolniczego. (zmiany dotyczą ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.).

Ekspertcy otrzymali propozycję zapisów zmian w poszczególnych ustawach w materiałach przekazanych podczas panelu.

Podczas dyskusji eksperci wyrazili akceptację dla kierunków zaproponowanych zmian (poza przedstawicielem PKP PLK S.A.) przedstawiając jednocześnie następujące uwagi, propozycje i wnioski dotyczące szczegółowych zapisów przedstawionych przez NIK zmian legislacyjnych:

Pani Małgorzata Stępień-Przygoda z Unii Miasteczek Polskich zaproponowała, aby propozycję NIK dotyczącą stworzenia prawnego obowiązku bieżącego utrzymania zieleni uzupełnić o nałożenie obowiązku utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Zwróciła uwagę na trudności związane z egzekucją obowiązujących już przepisów, w przypadku terenów o nieuregulowanej sytuacji prawnej.

Pani Teresa Materek Naczelnik Wydziału z Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, zwróciła uwagę, na konieczność zmiany numeracji zaproponowanych przepisów w związku ze zmianą od 1 stycznia 2012 r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Poinformowała również, że corocznie GDDKiA stoi przed dylematem dotyczącym podziału środków, tj. czy przeznaczyć je na utrzymanie zieleni czy koncentrować je na poprawie bezpieczeństwa na jezdni, w tym na łatanie dziur i remonty cząstkowe. Zazwyczaj większość środków przeznaczana jest na remonty po okresie zimowym, a w drugiej kolejności lub równoległe na utrzymanie zieleni. GDDKiA przygotowuje wytyczne zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej. Opracowane wytyczne będą stopniowo wdrażane. Zwróciła również uwagę na problem dotyczący drzew znajdujących się w pasie drogowym lub z nim graniczącym, gdzie przeprowadzenie wycinki drzew wiąże się z koniecznością wejścia na tereny nienależące do GDDKiA. W związku z powyższym zasugerowała, konieczność wprowadzenia zapisów o udostępnieniu terenu, który nie jest we władaniu GDDKiA, w celu usunięcia drzew zagrażających bezpieczeństwu na drogach.

Pan Paweł Zysk z GDDKiA zwrócił uwagę, że przy ustalaniu zasad utrzymania zieleni w pasie dróg należy uwzględniać ograniczenia związane z ochroną przyrody, np. konieczność odpowiedniego doboru gatunków roślin oraz ochronę siedlisk roślin i zwierząt.

Pan Andrzej Porawski ze Związku Miast Polskich zauważył, że zaproponowane zmiany legislacyjne powinny zostać uwzględnione w ustawie prawo ochrony środowiska i ustawie o ochronie przyrody, w mniejszym zaś stopniu w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W jego ocenie zaliczenie utrzymania zieleni do spraw z zakresu porządku i czystości jest niewłaściwe. Kwestie utrzymania zieleni znajdują się już w ustawie o ochronie przyrody oraz w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym. Obecnie gmina ma możliwość ustalenia standardów zieleni w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, które nie są wiążące dla mieszkańców, wiążą natomiast samą gminę. W ślad za studium gmina określa standardy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i dopiero ten akt prawa miejscowego daje możliwość egzekwowania przyjętych standardów przez mieszkańców. Jednak i w tym przypadku występują trudności w egzekwowaniu tych obowiązków. Zaznaczył, że właściwe byłoby wyjście od definicji prawnej w połączeniu z ustawą o ochronie przyrody i ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym.

Irena Marszał z PKP PLK S.A. wyjaśniła, że problem wysypisk śmieci występuje niemalże na terenie wszystkich linii kolejowych, a utrzymanie zieleni nie jest sprawą priorytetową dla PKP PLK S.A. Sprawą najważniejszą jest bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Sztwne narzucanie sposobu utrzymania zieleni przy liniach kolejowych nie przyniesie zamierzonego efektu przy bardzo ograniczonych środkach finansowych. Wieloletnie braki finansowe i kadrowe powodują, że nie ma środków na utrzymanie terenów zielonych i nie ma możliwości wykonania tych prac siłami własnymi spółki. Pani Irena Marszał zwróciła również uwagę, że istotna jest lokalizacja nieruchomości. Inne zasady utrzymania powinny obowiązywać na terenie miasta a inne dotyczyć linii kolejowych, na których zawsze pierwszeństwo będzie miało bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Ewentualne obciążenie kolei podatkiem w związku z brakiem należytej pielęgnacji, może doprowadzić do braku środków na podstawową działalność. Na przykład, według kalkulacji koszt wykoszenia traw na terenie linii kolejowych w województwie mazowieckim mógłby wynieść nawet 16 mln zł. Proponowane zmiany mogą przynieść więcej szkód niż korzyści. Należy mieć również na uwadze, że porastająca nasyp kolejowe zieleni wzmacnia ją swoim systemem korzeniowym a obrońcy środowiska protestują przed koszeniem traw w rowach w związku z występującymi tam zwierzętami.

Pan Edward Trojanowski ze Związku Gmin Wiejskich RP zwrócił uwagę, że wykaszanie porostu na terenach rolnych i łąkowych może przynieść więcej szkód niż pożytku. To co teraz wspierane jest przez UE, czyli wykaszanie traw, czyni szkody, ponieważ po obfitych deszczach skoszona trawa, szczególnie przy zbiornikach wodnych, gnije co powoduje wyginiecie ryb np. 2 lata temu na rzece Bug i Narew. Ponadto wykaszanie traw powoduje wyniszczenie zajęcy, kuropatw, bażantów, które miały w nich schronienie. Lepsze byłoby pozostawienie tych miejsc naturze. Z nieruchomościami budowlanymi można sobie poradzić, natomiast gorzej jest z wyegzekwowaniem utrzymywania w kulturze gruntów rolnych. Rozwiązaniem problemu mogłoby być rozgraniczenie pasa nieruchomości rolnej w pewnej odległości od drogi, który byłby regularnie koszony, podnosząc przy tym estetykę terenu. Ponadto nie ma obecnie skutecznych instrumentów prawnych, aby zobowiązać właściciela nieruchomości rolnych do wykaszania terenów przylegających do dróg i zabudowań.

Pan Paweł Lisicki z Unii Metropolii Polskich zauważył, że sześć lat temu Polska ratyfikowała konwencję krajobrazową i do dnia dzisiejszego w ślad za tym nie powstały żadne przepisy prawa. Wskazał również, że w obecnie obowiązującym prawie nie ma rozdzielenia na zieleni niską i wysoką np. ustawa o ochronie przyrody nie wprowadza takiej kategoryzacji. Jeżeli w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pojawiłaby się informacja o zieleni niskiej i wysokiej, to również trzeba byłoby wprowadzić ich definicję do słownika tej ustawy. W jego ocenie bezpieczniejsze byłoby nie dokonywanie podziału na zieleni wysoką i niską. Jak podkreślił, nawet środowisko naukowe nie jest zgodne, co do takiego podziału. Zwrócił on uwagę na zapis art. 3 ust 2 pkt 3b, w którym wymieniono pielęgnację zieleni na placach i terenach otwartych i w pasie drogowym i zaproponował, że należałoby by wskazać ogólnie, że gminy zapewniają utrzymanie zieleni na terenach władanych, zarządzanych lub administrowanych przez nią. Natomiast w stosunku do właścicieli nieruchomości gmina miałaby możliwość określenia zasad i standardów tego utrzymania. Zaproponował również rozszerzenie zapisu art. 78 ustawy o ochronie przyrody, ponieważ dziś obowiązujący zbyt lakonicznie formuje obowiązki gminy w zakresie pielęgnacji zieleni. Propozycja zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotycząca umożliwienia wpisania do regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach obowiązków w zakresie pielęgnacji zieleni, w jego ocenie jest działaniem właściwym i pożądanym. Pan Lisicki zaproponował możliwość współpracy roboczej przy ostatecznym formułowaniu wniosków.

Pani Justyna Przekopiak z Ministerstwa Finansów zwróciła uwagę, iż zapis art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dotyczy tylko budynków, więc zwolnienia od podatku, o których mowa w proponowanej zmianie w art. 7 ust 8 nie powinny mieć miejsca. Poddała również w wątpliwość, czy celowe jest zmienianie warunków opodatkowania dla podmiotów, które z dużym prawdopodobieństwem będą wykonywały swoje zadania. Pani Justyna Przekopiak zaznaczyła, że istotą podatku jest powinność na rzecz dobra wspólnego. Nie możemy tworzyć przepisów, które czyniłyby z podatku kary. Zastosowanie przepisu podatkowego jako sankcji karnej jest sprzeczne z rozumieniem podatku. W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są przewidziane kary. Gdy przejdziemy przez trud ustalenia standardów zieleni, jeżeli gmina dostanie prawo do ich określenia będzie też miała prawo ich egzekwowania w ramach istniejących już sankcji. Obecnie gminy mają możliwość określania stawek podatkowych i wysokości opłat lokalnych a proponowane zmiany mogą być odczytane jako próbę ograniczenia tego prawa. Zasugerowała możliwość pomocy ze swej strony przy formowaniu ostatecznych zapisów proponowanych zmian.

Odnosząc się do uwag przedstawiciela PKP PLK S.A. **Wiceprezes NIK Wojciech Misiąg** zauważył, że estetyka terenu nie jest przeciwna bezpieczeństwu. Teren posprzątny nie musi być mniej bezpieczny niż teren nieposprzątny.

W tym miejscu przedstawicielka PKP PLK S.A. zwróciła uwagę, iż nie wypowiedziała się, że teren nie posprzątny jest bardziej bezpieczny. Zwróciła jedynie uwagę na to, że przy ograniczonych środkach finansowych, w przypadku dylematu czy przeznaczyć te środki na uporządkowanie terenów zielonych czy na bezpieczeństwo ruchu kolejowego – zawsze pierwszeństwo będzie miało bezpieczeństwo ruchu kolejowego.

W odniesieniu do uwag przedstawiciela Ministerstwa Finansów **Wiceprezes Misiąg** podzielił wątpliwości dotyczące sankcyjnego charakteru podatku. Nie zgodził się natomiast z poglądem, że zwolnienie z podatku nie może być uzależnione od spełnienia dodatkowych warunków, wskazując przykład art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W podsumowaniu **Pan dyrektor Mieczysław Kosmański** podziękował za dyskusję, stwierdzając, że dużo zależy od postaw i woli przełamywania barier i stereotypów. Nie możemy zgodzić się na sytuację, że zaniechania w pielęgnacji zieleni będą oddziaływały negatywnie na innych. Zaniechanie terenów nie jest związane z brakiem pieniędzy, co potwierdziły ustalenia niniejszej kontroli. Przykładem pozytywnego działania może być to, że na terenach GDDKiA oraz PKP po kontroli NIK podjęto bardzo intensywne prace porządkowe.

Na zakończenie **dyrektor Kosmański** poinformował również, że NIK przy ostatecznym formułowaniu wniosków wszystkie przedstawione uwagi i wnioski podda analizie.

Dokumentacja zdjęciowa wykonana podczas oględzin

Zdjęcie nr 1

Linie nr 445 i 447 na odcinku 1,7 km od przystanku Warszawa Aleje Jerozolimskie w kierunku przejazdu kolejowego z ul. Mszczonowską



fot. Inga Piotrowska

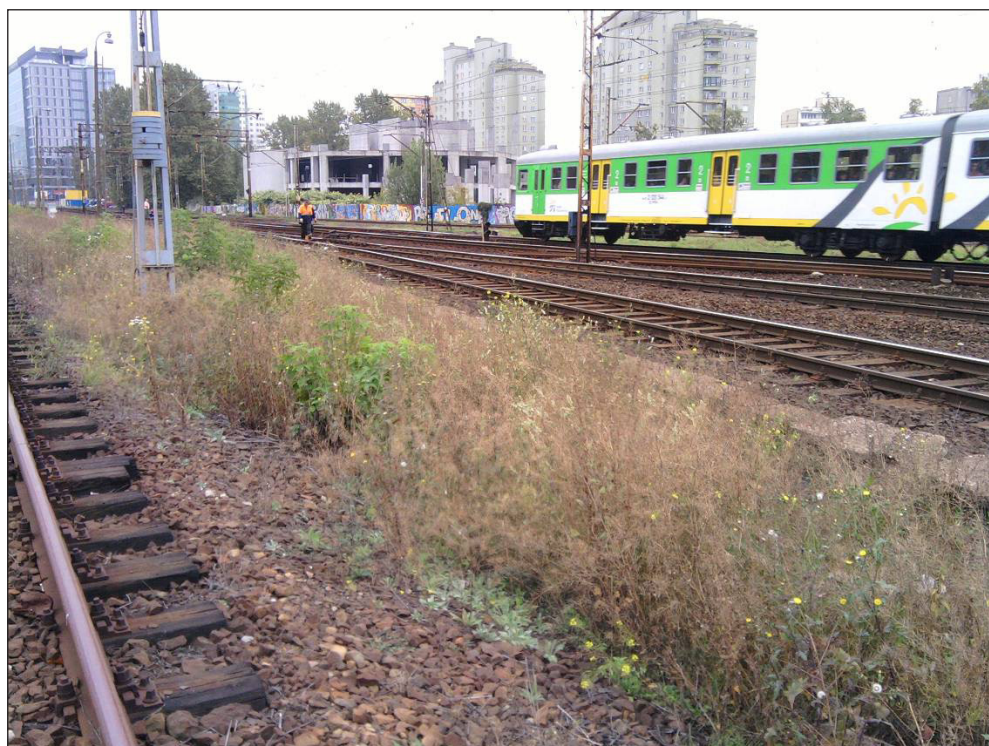
Zdjęcie nr 2

Skarpa wzdłuż linii kolejowych równoległa do peronu stacji Warszawa Ochota



fot. Inga Piotrowska

Zdjęcie nr 3
Tereny za stacją Warszawa Zachodnia w kierunku Warszawa Ochota



fot. Inga Piotrowska

Zdjęcie nr 4
Tereny za stacją Warszawa Zachodnia w kierunku Warszawa Ochota



fot. Inga Piotrowska

Zdjęcie nr 5

Tereny za stacją Warszawa Zachodnia w kierunku Warszawa Ochota



fot. Inga Piotrowska

Zdjęcie nr 6

Warszawa Port Praski otoczenie Stadionu Narodowego



fot. Janusz Zakrzewski

Zdjęcie nr 7
Warszawa Port Praski otoczenie Stadionu Narodowego



fot. Janusz Zakrzewski

Zdjęcie nr 8
Warszawa Praga Południe ul. Sokola otoczenie Stadionu Narodowego



fot. Janusz Zakrzewski

Zdjęcie nr 9

Warszawa Praga Południe ul. Sokola otoczenie Stadionu Narodowego



fot. Janusz Zakrzewski

Zdjęcie nr 10

Droga krajowa nr 2 na odcinku Sochaczew – Błonie (km 441+100)



fot. Kornel Drabek

Zdjęcie nr 11

Chodnik na drodze krajowej nr 2 – odcinek Sochaczew - Błonie (km 441+100)



fot. Kornel Drabek

Zdjęcie nr 12

Peron stacji kolejowej Sochaczew



fot. Joanna Celińska

Zdjęcie nr 13
Peron stacji kolejowej Sochaczew w stronę parkingu



fot. Joanna Celińska

Zdjęcie nr 14
Zieleń w pasie drogi gminnej gmina wiejska Mińsk Mazowiecki



fot. Stefan Padzik

Nr 1

Zdjęcie nr 15

Zieleń w pasie drogi gminnej gmina wiejska Mińsk Mazowiecki



fot. Stefan Padzik

Zdjęcie nr 16

Zieleń w pasie drogi gminnej ul. Świętochowskiego Sulejówek



fot. Krzysztof Matyjasik

Zdjęcie nr 17

Zieleń w pasie drogi gminnej gmina Piaseczno



fot. Stanisław Fortuna

Zdjęcie nr 18

Zieleń w pasie drogi gminnej gmina Piaseczno



fot. Stanisław Fortuna

Zdjęcie nr 19
Droga powiatowa Powiat Sochaczewski



fot. Krzysztof Łączyński

Wykaz ważniejszych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.)

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Minister Finansów
2. Minister Środowiska
3. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
4. Minister Rozwoju Regionalnego
5. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
6. Komisja Infrastruktury Sejmu RP
7. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
9. Wojewoda Mazowiecki
10. Marszałek Województwa Mazowieckiego
11. Starostwa Powiatowe i Gminy na terenie województwa mazowieckiego (elektronicznie)
12. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
13. Polskie Koleje Państwowe S.A.
14. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
15. Unia Metropolii Polskich
16. Związek Miast Polskich
17. Unia Miasteczek Polskich
18. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej