



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.002.01.2021

Pan
Łukasz Puchalski
Dyrektor
Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie
ul. Chmielna 120
00-801 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 21 lipca 2021 r.

P/21/076 – Dochodzenie przez jednostki samorządu terytorialnego należności w związku ze zniszczeniem infrastruktury drogowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich ¹ w Warszawie, ul. Chmielna 120, 00-801 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Puchalski, Dyrektor od dnia 15 czerwca 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Odtwarzanie uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych infrastruktury drogowej.2. Dochodzenie od sprawców zdarzeń drogowych należności w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020. Kontrolą mogą być również objęte dokumenty wytworzone wcześniej bądź później, niezbędne do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Elżbieta Grzędzińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/20/2021 z 13 stycznia 2021 r. (akta kontroli tom 1 str.1)

¹ Dalej także: ZDM lub Zarządca.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd Dróg Miejskich na bieżąco identyfikował uszkodzenia lub zniszczenia miejskiej infrastruktury drogowej powstałe w wyniku zdarzeń drogowych oraz rzetelnie i skutecznie realizował zadania dotyczące jej odtwarzania. Organizacja wewnętrzna kontrolowanej jednostki, tryb pracy komórek organizacyjnych oraz szczegółowy zakres zadań przydzielonych pracownikom, umożliwiały szybkie pozyskiwanie danych o uszkodzeniach infrastruktury spowodowanych zdarzeniami drogowymi. ZDM zapewnił tryb pracy ciągłej dyspozytorów, którzy na bieżąco otrzymywali informacje od pracowników wydziałów merytorycznych, uzyskane w trakcie objazdów dróg i kontroli ich stanu technicznego oraz od mieszkańców. Ponadto Zarządca współpracował z Centrum Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy, Policją i innymi służbami miejskimi. ZDM prowadził rejestr zgłoszeń uszkodzeń infrastruktury w dedykowanym dla niego programie. Podpisane umowy i porozumienia z firmami zewnętrznymi zapewniały sprawne i zgodne z organizacją ruchu na danym odcinku, odtwarzanie zniszczonych obiektów. W przypadku powzięcia informacji o uszkodzeniach infrastruktury drogowej niebędącej w zarządzie ZDM, powiadamiano o tym fakcie właściwe podmioty.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Zarządu Dróg Miejskich w zakresie dochodzenia należności od sprawców zdarzeń drogowych, w wyniku których została uszkodzona lub zniszczona miejska infrastruktura drogowa, z uwagi na niepodejmowanie (w 28 spośród 40 zbadanych spraw) działań zmierzających do ustalenia danych sprawców zdarzeń oraz numerów polis ubezpieczeniowych, co spowodowało niedochodzenie odszkodowań za naprawę zniszczonej lub uszkodzonej przez nich infrastruktury.

W konsekwencji, koszty napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej obciążały budżet Miasta. Niedochodzenie roszczeń stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ i było działaniem niegospodarnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Odtwarzanie uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych miejskiej infrastruktury drogowej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze Statutem⁶, Zarząd Dróg Miejskich jest jednostką organizacyjną m.st. Warszawy, działającą w formie jednostki budżetowej, przy pomocy której Prezydent m.st. Warszawy wykonuje swoje obowiązki jako zarządca dróg publicznych krajowych⁷, wojewódzkich i powiatowych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸.

Do statutowych obowiązków ZDM w należy m.in. realizacja zadań technicznych wynikających z zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz innych decyzji lub zaleceń przekazanych przez organ zarządzający ruchem, w tym w szczególności:

³ Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 305.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Statut przyjęty uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr XXIV/1023/2008 z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie statutu Zarządu Dróg Miejskich, zmieniony uchwałą nr XCIV/2771/2010 z dnia 9 listopada 2010 r., zmieniony uchwałą nr XVIII/409/2015 z dnia 15 października 2015 r. oraz uchwałą nr XXXIV/1023/2020 z dnia 30 lipca 2020 r.

⁷ Z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych.

⁸ Dz.U. z 2020 r., poz.470 dalej: ustawa o drogach publicznych.

umieszczanie, utrzymanie znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także utrzymanie, konserwacja i modernizacja oświetlenia na drogach zarządzanych przez ZDM.

(akta kontroli tom 1 str. 5-20)

Organizację wewnętrzną, przedmiot i zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych, zakres uprawnień i odpowiedzialności osób na stanowiskach kierowniczych określono w regulaminie organizacyjnych ZDM⁹, zatwierdzonym przez Prezydenta m.st. Warszawy.

Zadania dotyczące identyfikacji uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej m.in. w wyniku zdarzeń drogowych oraz jej odtwarzaniem i zlecaniem napraw firmom zewnętrznym, a także nadzór nad przeprowadzanymi pracami realizowane były przez komórki organizacyjne ZDM: Wydział Utrzymania i Remontów Dróg, Wydział Obiektów Inżynierskich i Ochrony Środowiska, Wydział Oświetlenia, Wydział Sygnalizacji, Wydział Miejskiego Systemu Informacji oraz Wydział Pogotowia Drogowego. Ponadto wydziały Utrzymania i Remontów Dróg Oświetlenia, Sygnalizacji i Pogotowia Drogowego były zobowiązane do prowadzenia kontroli stanu technicznego elementów infrastruktury w formie objazdów dróg oraz czynności patrolowych w pasie drogowym. Dodatkowo do zadań Wydziału Pogotowia Drogowego należało m.in. zabezpieczanie i oznakowanie powstałych awarii jezdni i chodników oraz bieżące naprawy i usuwanie uszkodzeń, a także powiadamianie o tym odpowiednich wydziałów ZDM, służb i instytucji oraz podmiotów zewnętrznych, w tym właścicieli uszkodzonych obiektów.

(akta kontroli tom 1 str. 21-317)

W okresie objętym kontrolą, w ZDM zatrudnianych było od 473 (w 2017 r.) do 512 (w 2020 r.) osób. Sprawami z zakresu usuwania skutków zniszczeń infrastruktury drogowej bezpośrednio lub pośrednio zajmowały się: w 2017 r. – 63 osoby, w 2018 r. – 65 osób, 2019 r. – 66 osób, w 2020 r. – 65 w osób.

(akta kontroli tom 1 str. 393)

W latach 2017-2020 informacje o zdarzeniach drogowych pozyskiwano m.in. za pośrednictwem Miejskiego Centrum Kontaktów Warszawy 19115¹⁰, od pracowników wydziałów ZDM wykonujących objazdy dróg lub kontrole ich stanu technicznego (inspektorzy, pracownicy terenowi, Pogotowie Drogowe), od pracowników Zakładu Remontów i Konserwacji Dróg, od przedstawicieli firm świadczących usługi dla ZDM oraz z Policji, Straży Miejskiej i Centrum Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy¹¹.

(akta kontroli tom 1 str. 393, 404-407, 415-425, tom 3 str. 147- 201, 203- 300)

ZDM zawarł z m. st. Warszawą porozumienie¹² o współpracy w sytuacjach zagrożenia w Mieście, na mocy którego jednostce przekazany został radiotelefon systemu łączności trunkingowej wraz z linią telefoniczną¹³, przeznaczony do stałej łączności ze służbą dyżurną Centrum Zarządzania Kryzysowego¹⁴. Do obowiązków osób dyżurujących w CZK należało m.in. przekazywanie informacji o awariach,

⁹ Zarządzenie nr 1088 Dyrektora ZDM z dnia 8 lipca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego ZDM, zmienione zarządzeniem nr 1170 Dyrektora ZDM z dnia 31 października 2017 r., zarządzeniem nr 1263 Dyrektora ZDM z dnia 8 lipca 2019 r. oraz zarządzeniem nr 1307 Dyrektora ZDM z dnia 6 sierpnia 2020 r.

¹⁰ Wspólne centrum kontaktu Urzędu m.st. Warszawy, urzędów dzielnic i miejskich jednostek, którego zadaniem jest usprawnienie i uproszczenie komunikacji między mieszkańcami i warszawskim samorządem. Platforma informacyjna, przy pomocy której mieszkańcy za pomocą numeru telefonu 19115, bezpłatnej aplikacji mobilnej, portalu <https://warszawa19115.pl> i e-maila mogą m.in. uzyskać informację, zgłosić interwencję, awarię, uszkodzenie czy zniszczenie infrastruktury drogowej. Portal, aplikacja i nr telefonu dostępne są na stronie głównej ZDM.

¹¹ Wydział Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy, do zadań którego należy m.in. całodobowe pełnienie dyżurów w ramach Służby Dyżurnej i przekazywanie zgłoszeń o wystąpieniu nagłych zdarzeń do właściwych służb ratowniczych, porządkowych i technicznych, ich monitorowanie i ocena oraz uruchomienie procedur reagowania kryzysowego.

¹² Zawarte w dniu 5 grudnia 2005 r., nr ZK/W-56/P/2005.

¹³ Pismo z 23 lutego 2021 r. nr ZK-WIII.5520.19.2021.DPO.

¹⁴ Wcześniej dyspozytor Służby Dyżurnej Miasta. Dalej także CZK.

uszkodzeniach i zniszczeniach infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych.

(akta kontroli tom 1 str. 415-417, 424)

Wydział Pogotowia Drogowego¹⁵ prowadził rejestr komputerowy wszystkich zgłoszeń kierowanych do ZDM, w tym dotyczących uszkodzenia lub zniszczenia infrastruktury miejskiej w wyniku zdarzeń drogowych. W rejestrze tym gromadzono dane dotyczące: nadawcy, daty i godziny przyjęcia zgłoszenia, lokalizacji, rodzaju zgłoszenia (której infrastruktury drogowej dotyczy), daty i godziny przekazania sprawy do realizacji i potwierdzenie naprawy infrastruktury.

(akta kontroli tom I str. 418-420)

Z informacji otrzymanych z Policji¹⁶ wynika, że w latach 2017-2020 jednostki i komórki organizacyjne stołecznej Policji w 82 przypadkach udostępniły ZDM i Urzędowi m.st. Warszawy dane dotyczące okoliczności zdarzeń drogowych, w których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej oraz dane sprawców tych zdarzeń, w zakresie niezbędnym do windykacji należności od tych osób¹⁷. W 96 przypadkach Policja udostępniła dane dotyczące złożonych wniosków o ukaranie sprawców zdarzeń drogowych, a w 581 przypadkach przesłano informacje, iż prowadzone czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia nie dostarczyły podstaw do wniesienia wniosku o ukaranie.

(akta kontroli tom 1 str. 398-401)

Zgodnie z danymi przekazanymi przez ZDM, w okresie objętym kontrolą Zarządca zidentyfikował łącznie 4 146 zdarzeń drogowych, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w Warszawie, w tym:

- w 2017 r. – 826 zdarzeń drogowych (w 77 przypadkach źródłem informacji były ustalenia własne, w 134 – informacje pozyskane z Policji oraz w 615 przypadkach inne źródła¹⁸);
- w 2018 r. – 1 265 zdarzeń drogowych (w 151 przypadkach źródłem informacji były ustalenia własne, w 94 – informacje pozyskane z Policji, w 1 020 – informacje z innych źródeł);
- w 2019 r. – 1 024 zdarzenia drogowe (w 132 przypadkach źródłem informacji były ustalenia własne, w 217 – informacje pozyskane z Policji, w 675 – informacje z innych źródeł);
- w 2020 r. – 1 031 zdarzenia (w 141 przypadkach źródłem informacji były ustalenia własne, w 201 – informacje pozyskane z Policji, w 689 – informacje z innych źródeł).

(akta kontroli tom 1 str. 394)

Naprawy obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych, wykonywane były na podstawie zawartych przez ZDM porozumień z Zakładem Remontów i Konserwacji Dróg w Warszawie¹⁹, a także przez firmy zewnętrzne, wyłonione w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (w trybie przetargu nieograniczonego oraz z wolnej ręki). W kontrolowanym okresie ZDM zawarł pięć

¹⁵ Dalej także: Pogotowie Drogowe.

¹⁶ Pismo nr I-KI-315/254/25/21 z dnia 25 lutego 2021 r.

¹⁷ Przekazane dane dotyczą wszystkich zdarzeń drogowych, mających miejsce w latach 2017-2020, w wyniku których została uszkodzona lub zniszczona infrastruktura drogowa (również niebędąca w zarządzie ZDM, a będąca m.in. w zarządzie dzielnic).

¹⁸ Głównie informacje otrzymane za pośrednictwem Dyżurnego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz Miejskiego Centrum Kontaktów Warszawa 1911, innych służb miejskich oraz bezpośrednio od sprawcy.

¹⁹ Samorządowy zakład budżetowy, który jest jednostką organizacyjną m.st. Warszawy i wykonuje zadania w obrębie stolicy w oparciu o bezprzetargowy tryb zlecania robót. Standardowe obowiązki wykonuje m.in. na zlecenie zarządcy drogi ZDM. Opis jednostki - <http://www.zrikd.waw.pl/?p=o-zrikd&r=1#>.

porozumień oraz 39 umów na utrzymanie we właściwym stanie technicznym obiektów infrastruktury drogowej, w tym na wykonywanie robót przywracających pierwotny stan techniczny zniszczonych obiektów w wyniku zdarzeń losowych.

Zakres przedmiotowy zawartych porozumień i umów obejmował m.in.:

- dokonywanie objazdów dróg na obszarze objętych umową lub porozumieniem i powiadamianie dyspozytora ZDM o stwierdzonych uszkodzeniach elementów w obrębie pasa drogowego;
- utrzymanie we właściwym stanie technicznym znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz usuwanie powstałych szkód;
- bieżące utrzymanie, konserwację, naprawę uszkodzonych i zniszczonych elementów Miejskiego Systemu Informacyjnego²⁰, urządzeń sygnalizacji świetlnej, znaków interaktywnych typu DFS (do radarowego monitoringu prędkości), urządzeń oświetlenia ulicznego²¹ oraz obiektów inżynierskich i urządzeń zlokalizowanych przy tych obiektach;
- pełnienie funkcji operatora, w tym realizację wszelkich prac i czynności związanych z utrzymaniem pełnej sprawności i funkcjonalności „Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ruchem wraz z systemami Tunelu Zagłębienia Wisłostrady w Warszawie”, oraz dokonywanie wszelkich napraw w przypadku powstania awarii m.in. na skutek wypadków drogowych, kradzieży czy aktów wandalizmu;
- dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu uszkodzenia, zniszczenia lub kradzieży mienia ZDM wchodzącego w skład Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ruchem od zidentyfikowanych sprawców (w szczególności z posiadanych przez nich polis ubezpieczeniowych OC). Ponadto operator ww. systemu²² był zobowiązany do posiadania własnej umowy ubezpieczenia zapewniającej mu uzyskanie od ubezpieczyciela odszkodowań w przypadku m.in. zdarzeń losowych.

(akta kontroli tom 3 str. 147-300)

Analiza szczegółowa 40 zdarzeń drogowych²³ z lat 2017-2020, w wyniku których nastąpiło uszkodzenie lub zniszczenie miejskiej infrastruktury drogowej wykazała, że wszystkie badane zdarzenia zostały zidentyfikowane oraz, że w każdym przypadku podjęto działania zapewniające odtworzenie uszkodzonych lub zniszczonych obiektów bądź elementów miejskiej infrastruktury drogowej. Roboty naprawcze były wykonywane przez firmy zewnętrzne, na podstawie zawartych porozumień i umów. Wykonane roboty podlegały komisijnemu odbiorowi, z którego sporządzano protokół podpisywany przez przedstawiciela ZDM oraz wykonawcy.

(akta kontroli tom 2 str. 4-8, tom 3 str. 1-99)

Czas odtworzenia uszkodzonej infrastruktury wynosił od 30 minut do 5 miesięcy. Najszybciej usuwane były uszkodzenia znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego – do 48 godzin²⁴. Najdłużej odtwarzano infrastrukturę, której elementy wykonawca musiał zamówić u producenta (określony typ latarni, ekranów dźwiękochłonnych, nietypowe wygrozdzenia segmentowe). ZDM monitorował czas odtwarzania infrastruktury.

(akta kontroli tom 2 str. 4-8)

²⁰ M.in. tablice ulicowe, tablice rozprawdzające ruch pieszych, tablice opisujące strefę płatnego parkowania i strefę TAXI.

²¹ Tj. słupy, wysięgniki, przewody linii napowietrznej, oprawy, klosze, wnęki bezpiecznikowe, skrzynki podziałowe sieci zasilającej, rozdzielnice oświetleniowe itd.

²² Siemens Sp. z o.o.

²³ Spośród zdarzeń drogowych z uszkodzeniami infrastruktury (m.in. słupy energetyczne i telefoniczne, maszty oświetleniowe, urządzenia drogowe, w tym urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego), powstałymi w wyniku najechania na słup, znak lub barierę ochronną), które miały miejsce na obszarze m.st. Warszawy i zostały zaewidencjonowane w policyjnym Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWIK). Badaniem objęto po 10 przypadków z 2017 r., 2018 r., 2019 r. 2020 r.

²⁴ Zgodnie z porozumieniami na konserwację.

Oględziny²⁵ czterech miejsc na terenie Warszawy, w których w wyniku zdarzeń drogowych zostały uszkodzone lub zniszczone elementy infrastruktury drogowej, wykazały, że stan techniczny nowo zainstalowanych elementów miejskiej infrastruktury drogowej nie budzi zastrzeżeń, a ich rozmieszczenie jest zgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu na danym odcinku drogi²⁶. Podjęte działania naprawcze przywróciły stan pierwotny i zapewniały bezpieczeństwo użytkownikom dróg.

(akta kontroli tom 1 str. 431-441)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność ZDM w zakresie odtwarzania miejskiej infrastruktury drogowej uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych. ZDM rzetelnie pozyskiwał informacje o uszkodzonych lub zniszczonych elementach miejskiej infrastruktury drogowej. W tym celu ZDM podejmował samodzielne działania inspekcyjne, systematycznie współpracował ze Służbą Dyżurną m.st. Warszawy, Strażą Miejską, Policją oraz z podmiotami zewnętrznymi wykonującymi część zadań zarządcy drogi (w zakresie kontroli stanu drogowych obiektów inżynierskich oraz ich naprawy), jak również wykorzystywał kanały komunikacji umożliwiające osobom trzecim zgłoszenie usterek.

W przypadku stwierdzenia uszkodzeń lub zniszczeń, ZDM podejmował skuteczne i rzetelne działania w celu odtworzenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej.

2. Dochodzenie należności od sprawców zdarzeń drogowych w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej

Opis stanu
faktycznego

NIK pozytywnie ocenia działalność ZDM w zakresie odtwarzania miejskiej infrastruktury drogowej uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych. Zadania dotyczące windykacji należności z tytułu zniszczeń lub uszkodzeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych zostały powierzone Wydziałowi Finansowo-Księgowemu ZDM. Windykacja należności z tytułu dochodzenia roszczeń od sprawców zniszczeń infrastruktury drogowej prowadzona była przez trzy - cztery osoby²⁷.

(akta kontroli tom 1 str. 21, 68-70, 119-120, 159-161, 163, 204-206, 208, 257-258, 260, 315-316, 319-391)

W okresie objętym kontrolą, zasady i tryb prowadzenia postępowania windykacyjnego określone zostały w Regulaminie windykacji należności²⁸. Bieg działaniom odszkodowawczym nadawano po otrzymaniu z Policji zawiadomienia o zdarzeniu drogowym, w którym uległy zniszczeniu lub uszkodzeniu urządzenia infrastruktury drogowej. Wpływające z Policji zawiadomienia (również informujące

²⁵ Oględziny przeprowadzono w dniu 15 kwietnia 2021 r.

²⁶ Dotyczy zgłoszeń: nr 27 213 z dn. 27 września 2020 r., godz. 10:44, przy ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. (posesja nr 23) - uszkodzenie po kolizji (5 szt.) słupków krawędziowych; nr 31 797 z 30 października 2020 r., godz. 12:16, przy Al. 4 czerwca 1989 r., skrzyżowanie z ul. Ryżową - uszkodzenie ramy prętowej - urządzenia segmentowego U-12A, odgradzającego chodnik od drogi rowerowej (6 przęsł); nr 34 981 z 26 listopada 2020 r., godz. 11:52 przy ul. Gagarina, skrzyżowanie z ul. Sielecką - w wyniku kolizji uległa zgięciu sztyca i pęknięcie pylonu znaków U-5A, i C; nr 35 444 z 30 listopada 2020 r., godz. 08:41 przy Al. Solidarności, skrzyżowanie z ul. Grodzką - w wyniku najechania przez samochód została złamana sztyca oraz rozbiły pylonu znaków U-5A, B i C-9.

²⁷ Wg. danych na dzień 1 stycznia: 2017 r. windykacją zajmowały się 3 osoby (w ramach 2,1 etatu), w 2018 r. - 4 osoby (w ramach 2,6 etatu), w 2019 r. i w 2020 r. - 3 osoby (w ramach 1,6 etatu).

²⁸ Wprowadzony zarządzeniem nr 1115 Dyrektora ZDM z 28 listopada 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu windykacji należności w ZDM, następnie zmieniany zarządzeniami Dyrektora: nr 11117 z 14 grudnia 2016 r., nr 1222 z 12 października 2018 r., nr 1248 z 22 lutego 2019 r., nr 1267 z 10 września 2019 r.

o nieustaleniu sprawcy) rejestrowane były w rejestrze szkód, prowadzonym w Wydziale Finansowo-Księgowym²⁹. W przypadku, gdy zawiadomienie z Policji nie zawierało pełnych danych dotyczących: zdarzenia, opisu zniszczeń infrastruktury, sprawcy, samochodu, ubezpieczyciela lub polisy, pracownicy ZDM zobowiązani byli do kierowania odpowiednich zapytań do właściwych jednostek m.in. ZRIKD, Policji, sądów. W Regulaminie windykacji należności brak było precyzyjnego wskazania, do obowiązków której z komórek organizacyjnych ZDM należy kierowanie pism do Policji z prośbą o ustalenie sprawcy zdarzenia drogowego, w wyniku którego uległa zniszczeniu lub uszkodzeniu miejska infrastruktura drogowa.

(akta kontroli tom 1 str. 318-387)

Zgodnie z danymi przekazanymi przez ZDM, w okresie objętym kontrolą Zarządca zidentyfikował 4 337 zdarzeń drogowych i ustalił 716 sprawców (16,5%), odpowiednio: w 2017 r. – 140 sprawców (16,2%) na 864 zdarzenia, w 2018 r. – 162 sprawców (12,5%) na 1 300 zdarzeń, w 2019 r. – 214 sprawców (19,5%) na 1 099 zdarzeń i w 2020 r. – 200 sprawców (19,3%) na 1 037 zdarzeń drogowych. ZDM nie ustalił sprawców w 3 621 (83,5%) przypadkach.

(akta kontroli tom 1 str. 394)

Według danych ZDM, w okresie objętym kontrolą, łączne koszty napraw zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych (będących w zarządzie ZDM) wyniosły 1 770, 5 tys. zł (w 2017 r. – 169,4 tys. zł, w 2018 r. – 737,1 tys. zł, w 2019 r. – 223,8 tys. zł oraz w 2020 r. – 640,2 tys. zł), w tym:

- z budżetu miasta sfinansowano 138 napraw na łączną kwotę 1 350,1 tys. zł³⁰ (tj. 76,2% łącznych kosztów poniesionych w badanym okresie)³¹,
- z polis ubezpieczeniowych sprawców zdarzeń drogowych sfinansowano 157 napraw na kwotę 346,7 tys. zł (tj. 19,6% łącznych kosztów w badanym okresie)³²,
- z polisy ubezpieczenia majątku m.st. Warszawy sfinansowano 36 napraw na kwotę 61,4 tys. zł (tj. 3,5%)³³,
- z Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego sfinansowano trzy naprawy na kwotę 2,1 tys. zł (tj. 0,1 %) ³⁴,
- z innych źródeł³⁵ sfinansowano 13 napraw na kwotę 10,2 tys. zł (tj. 0,6%) łącznych kosztów w badanym okresie ³⁶.

(akta kontroli tom 1 str.395)

Analiza wybranych do kontroli 40 zdarzeń drogowych³⁷, w wyniku których nastąpiło uszkodzenie lub zniszczenie miejskiej infrastruktury drogowej wykazała, że do dnia zakończenia kontroli³⁸: w dziewięciu przypadkach Policja z własnej inicjatywy poinformowała ZDM o zakończeniu prowadzonych postępowań i przekazała dane sprawców zdarzeń drogowych oraz nr polis OC, w jednym przypadku sprawca

²⁹ Rejestr zawierał dane dotyczące m.in. numeru zawiadomienia z Policji, datę zdarzenia, imię i nazwisko sprawcy, markę i nr rejestracyjny pojazdu sprawcy, nazwę ubezpieczyciela i nr polisy OC, a także kwotę poniesionych kosztów naprawy, datę zapłaty odszkodowania oraz sposób zakończenia sprawy.

³⁰ Kwota obejmuje wydatki z budżetu miasta, podlegające w dalszej kolejności dochodzeniu od podmiotów zobowiązanych do zwrotu kosztów poniesionej szkody.

³¹ W 2017 r. koszt napraw wynosił 27,7 tys. zł w 12 miejscach zdarzeń, w 2018 r. – 642,5 tys. zł w 9 miejscach zdarzeń, w 2019 r. – 84,5 tys. zł w 19 miejscach, a w 2020 r. koszt napraw wynosił 595,4 tys. zł w 98 miejscach zdarzeń.

³² W 2017 r. koszt napraw pokrytych z polis OC sprawców wynosił 141,3 tys. zł (50 miejsc napraw), w 2018 r. – 84, 52 tys. zł (w 43 miejscach napraw), w 2019 r. – 104,8 tys. zł (w 57 miejscach napraw), a w 2020 r. – 16,1 tys. zł (7 miejsc napraw).

³³ W 2018 r. koszt napraw wynosił – 5,3 tys. zł (w 2 miejscach zdarzeń), w 2019 r. – 27,2 tys. zł (14), a w 2020 r. – 28,9 tys. zł (w 20 miejscach napraw).

³⁴ W 2017 r. koszt dla jednej naprawy wynosił 0,3 tys. zł, w 2018 r. koszt wynosił 1,2 tys. zł (jedna naprawa), w 2019 r. – 0,6 tys. zł (1 naprawa).

³⁵ Wpłaty od sprawców zdarzeń drogowych.

³⁶ W 2018 r. koszt napraw wynosił 3,6 tys. zł (w 6 miejscach zdarzeń), a w 2019 r. koszt – 6,6 tys. zł dla 7 napraw.

³⁷ Zob. przypis 22.

³⁸ Tj. 30 kwietnia 2021 r.

zdarzenia zgłosił się sam, a w 30 przypadkach ZDM zwrócił się do Policji z prośbą o ustalenie sprawców zdarzeń, w tym:

- w 2018 r. – wysłał jedno pismo, dotyczące zdarzenia z 8 marca 2018 r., w wyniku którego uległo zniszczeniu urządzenie MSI (szytca z nazwami ulic), a koszt jego odtworzenia wynosił 3 3 tys. zł,
- w 2019 r. – wysłał jedno pismo, dotyczące zdarzenia z 27 lutego 2019 r., w wyniku którego również uległo zniszczeniu urządzenie MSI (szytca z nazwami ulic), a koszt odtworzenia wynosił 0,76 tys. zł,
- w 2021 r. – ZDM wystosował 28 pism, z czego: osiem – dotyczyło zdarzeń drogowych z 2017 r., sześć – z 2018 r., oraz po siedem dotyczących zdarzeń z lat 2019 i 2020.

W 2017 r. i w 2020 r. ZDM nie zwracał się do Policji o takie informacje ani razu, a wysłanie 28 pism do Policji z prośbą o ustalenie sprawców zdarzeń drogowych w 2021 r. miało miejsce po rozpoczęciu kontroli NIK.

(akta kontroli str. tom 2 str. 4-8, 111, 208, tom 3 str. 100-146)

Na podstawie uzyskanych danych z Policji oraz przesłanego oświadczenia sprawcy, ZDM zidentyfikował 16 sprawców ww. 40 zdarzeń (tj. 40% badanej próby), z czego:

- w dziewięciu przypadkach ZDM skutecznie dochodził od ubezpieczycieli sprawców należności w związku z uszkodzeniami infrastruktury drogowej,
- w dwóch badanych przypadkach, ZDM oczekiwał na odpowiedź od ubezpieczyciela w sprawie wypłaty odszkodowania,
- w pięciu przypadkach rozpoczęto proces windykacji.

(akta kontroli str. 4-8)

Analiza wybranych do kontroli 40 zdarzeń drogowych³⁹, w wyniku których nastąpiło uszkodzenie lub zniszczenie miejskiej infrastruktury drogowej wykazała, że koszt naprawy tych uszkodzeń lub zniszczeń wyniósł co najmniej 88,3 tys. zł⁴⁰, z czego:

- w przypadku 31 uszkodzeń, ich naprawa na kwotę co najmniej 70,2 tys. zł⁴¹ została sfinansowana ze środków własnych Miasta, w tym w 28 przypadkach, ZDM nie podjęło w latach 2017-2020 działań zmierzających do uzyskania zwrotu kosztów naprawy z ubezpieczenia OC sprawcy, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
- w przypadku dziewięciu uszkodzeń, koszt ich naprawy w łącznej wysokości 18,1 tys. zł został pokryty w pełnej wysokości z ubezpieczenia ustalonego sprawcy⁴².

W żadnym z badanych przypadków nie występowało do ubezpieczyciela majątku ZDM ani do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego o pokrycie szkód z tytułu zniszczenia lub uszkodzenia miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych.

(akta kontroli tom 2 str. 4-8)

W latach 2017-2021 m.st. Warszawa posiadała zawartą z konsorcjum ubezpieczycieli umowę ubezpieczenia mienia od wszelkich ryzyk⁴³. Przedmiot ubezpieczenia w ramach Warszawskiego Programu Ubezpieczeniowego obejmował

³⁹ Zob. przypis 22.

⁴⁰ Nie ma możliwości podania kwoty napraw zniszczonej infrastruktury. ZDM z wykonawcami robót budowlanych rozliczał się w ramach ryczałtu lub sporządzało zbiorczy kosztorys pozaryczałtowy. Zgodnie z obowiązującym do 18 kwietnia 2021 r. Regulaminem windykacji, ZDM występował o jednostkowe kosztorysy do wykonawców robót po ustaleniu sprawcy zdarzenia drogowego.

⁴¹ Patrz przypis 40.

⁴² Nie wystąpiły przypadki rozbieżności pomiędzy kwotą wypłaconą z polisy sprawcy, a rzeczywistą kwotą kosztów usunięcia uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej.

⁴³ Umowa nr OK/B/X/2/2/9/39/2015/2100042241 z dn. 16.12.2015 r. zawarta na okres od 01.01.2016 r. do 31.12.2018 r. oraz umowa nr. BA/B/X/2/2/9/25/2018/2100050628 z dn. 31.12. 2018 r. zawarta na okres od 01.01.2019 r. do 31.12.2021 r.

mienie należące do m.st. Warszawy, w tym m.in. budynki, budowle oraz miejską infrastrukturę drogową i mostową⁴⁴, będącą w zarządzie ZDM. Za udzieloną ochronę ubezpieczeniową w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. m.st. Warszawa zapłaciło składki ubezpieczeniowe w łącznej wysokości 11 702,8 tys. zł, a w latach 2019-2020 – 14 656,3 tys. zł.

(akta kontroli tom 1 str. 452-497)

Podmioty dokonujące napraw uszkodzonej infrastruktury, zgodnie z zawartymi umowami i porozumieniami, wyliczały ich koszty do wysokości ryczałtowej kwoty miesięcznego wynagrodzenia dla wykonawcy za utrzymanie sprawności technicznej, prowadzenie eksploatacji, konserwację i naprawy. W przypadku przekroczenia ryczałtu sporządzano zbiorcze kosztorysy pozaryczałtowe. Występując do ubezpieczyciela o zwrot poniesionych nakładów, sporządzano jednostkowe kosztorysy odtworzenia infrastruktury zniszczonej w wyniku danego zdarzenia drogowego.

(akta kontroli tom 2 str. 4-8, tom 3 str. 147- 300)

W latach objętych kontrolą ZDM nie występował do sądu z pozwami o naprawienie szkody spowodowanej w miejskiej infrastrukturze drogowej.

(akta kontroli tom 1 str. 430)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu, w przypadku 28 (70%) spośród 40 zbadanych zdarzeń drogowych, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, działań zmierzających do ustalenia danych sprawców tych zdarzeń oraz numerów polis, dokumentujących zawarcie przez nich umów obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów, w tym w szczególności niewystąpieniu do Komendy Stołecznej Policji w Warszawie o udostępnienie tych danych. Działanie te ZDM podjął dopiero w trakcie kontroli NIK, występując do Policji o ustalenie sprawców 28 zdarzeń drogowych z lat 2017-2020.

Skutkiem braku tych działań było niedochodzenie od sprawców ww. zdarzeń drogowych należnych odszkodowań z tytułu naprawienia szkód w mieniu pozostającym w zarządzie ZDM.

W ocenie NIK, niedochodzenie pokrycia kosztów napraw uszkodzonej infrastruktury drogowej od sprawców zdarzeń drogowych, ubezpieczycieli lub z Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w łącznej kwocie co najmniej 70,2 tys. zł⁴⁵, było niegospodarne.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że najważniejszym obowiązkiem i priorytetem ZDM jest dbanie o bezpieczeństwo uczestników ruchu. Dlatego ZDM na bieżąco naprawia i usuwa szkody powstałe w wyniku zdarzeń drogowych. Windykacja należności od sprawców szkód powstałych w wyniku zdarzeń drogowych należy do dodatkowych obowiązków pracowników ZDM, których najważniejszym zadaniem jest usuwanie szkód, mających wpływ na bezpieczeństwo drogowe. W latach ubiegłych stosowano procedurę, która nie określała w sposób jednoznaczny terminu występowania do Policji z pytaniem o identyfikację sprawców zdarzeń drogowych, w wyniku których została uszkodzona infrastruktura drogowa. Dlatego też, zarządzeniami Dyrektora ZDM⁴⁶ doprecyzowano zadania poszczególnych komórek organizacyjnych oraz powołano Zespół Przygotowania Działań Windykacyjnych.

(akta kontroli tom 1 str. 442-446)

⁴⁴ W szczególności: drogi, mosty, wiadukty, przejścia podziemne tunele, kładki, chodniki, ploty, bariery energochłonne, ekrany akustyczne, bramy, balustrady, infrastruktura kanalizacji deszczowej, sanitamej, wiaty i słupki przystankowe.

⁴⁵ Patrz przypis 40.

⁴⁶ Nr 1354 z dnia 19 kwietnia 2021 r. oraz nr 1356 z dnia 26 kwietnia 2021 r.

Nie kwestionując powyższych wyjaśnień, w zakresie potrzeby dbania o bezpieczeństwo ruchu drogowego i utrzymanie w dobrym stanie infrastruktury drogowej, NIK zwraca uwagę, na jednoczesną konieczność przestrzegania zasad gospodarowania środkami publicznymi. Dochodzenie należności z tytułu odszkodowań za uszkodzone urządzenia drogowe jest obowiązkiem ZDM, który powinien być bezzwłocznie realizowany. Skutkiem niepodejmowania działań (lub zwłoki w ich podejmowaniu), zmierzających do zwrotu kosztów naprawy uszkodzonej infrastruktury może być upływ terminów przedawnienia roszczeń w odniesieniu do sprawców szkody oraz ubezpieczycieli. Zdaniem NIK ryzyko upływu terminów przedawnienia dotyczy zdarzeń drogowych z 2017 i 2018 r.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie skuteczność dochodzenia przez ZDM należności od sprawców zdarzeń drogowych w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej.

W latach 2017-2020 ZDM podejmował ograniczone działania zmierzające do ustalenia sprawców zdarzeń drogowych oraz do dochodzenia od ubezpieczycieli sprawców należności w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej. Dopiero w 2021 r., w trakcie kontroli NIK, Zarządu Dróg Miejskich wystąpił do Policji o dane 28 sprawców zdarzeń z lat 2017-2020.

W żadnym z badanych przypadków nie występował do ubezpieczyciela majątku miasta ani do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego o pokrycie szkód z tytułu zniszczenia lub uszkodzenia miejskiej infrastruktury drogowej.

W konsekwencji, koszty naprawy uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej obciążały budżet Miasta. Niedochodzenie roszczeń stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych i było działaniem niegospodarnym.

Ponadto, niepodejmowanie działań zmierzających do zwrotu kosztów naprawy uszkodzonej miejskiej infrastruktury drogowej stwarza ryzyko przedawnienia roszczeń o odszkodowanie w odniesieniu do zdarzeń z lat 2017-2018.

IV. Wniosek

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podejmowanie na bieżąco działań w celu identyfikacji sprawców wszystkich zdarzeń drogowych, w wyniku których uległa zniszczeniu lub uszkodzeniu miejska infrastruktura drogowa, w celu skutecznego wyegzekwowania zwrotu poniesionych kosztów naprawy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa , 7 maja 2021 r.

Kontroler
Elżbieta Grzędzińska
Główny specjalista k.p.

...../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
p.o. Wicedyrektora

...../

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Michał Musioł p.o. Wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up.

Michał Musioł
p.o. Wicedyrektora