



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-29-03/2012

P/12/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/12/178 - Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych w latach 2011 – 2012
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	Emil Wojak, główny specjalista kontroli państwowej. upoważnienie do kontroli nr 83064 z dnia 31.08.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Zarząd Dróg Powiatowych w Inowrocławiu, kod 88 – 100 Inowrocław, ul. Poznańska 384C.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Lipiński, Dyrektor ZDP od dnia 1 marca 2007 r. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono działalność Zarządu Dróg Powiatowych, zwanego dalej „ZDP”, w zakresie prawidłowości realizacji i rozliczania prac związanych z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej. Prace porządkowe, pielęgnacyjne i remontowe na terenach publicznych wykonywali pracownicy ZDP. Przeprowadzone oględziny 19 odcinków dróg i pięciu odcinków ulic wykazały, że administrowane tereny oraz zlokalizowane na nich urządzenia związane z organizacją ruchu drogowego były utrzymane w czystości, nie stwierdzono zaśmiecenia terenów w obrębie pasa drogowego. Tereny zielone zlokalizowane na poboczach, rowach oraz na ulicach Inowrocławia były zadbane, trawa skoszona, krzewy przycięte bez odrostów.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenach administrowanych

1.1. Stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenach administrowanych przez zarządców dróg publicznych w aspekcie walorów estetycznych i krajobrazowych.

Opis stanu
faktycznego

ZDP zarządził łącznie 535,253 km dróg i ulic, z czego oględzinom poddano 56,838 km, co stanowiło 10,61%.

W ramach kontroli przeprowadzono oględziny 19 odcinków dróg i pięciu odcinków ulic na terenie gmin: Złotniki Kujawskie dwa odcinki dróg o dł. 9,426 km, Rojewo dwa odcinki dróg o dł. 5,416 km, Janikowo cztery odcinki dróg o dł. 9,426, Gniewkowo jeden odcinek o dł. 5,056 km, Dąbrowa Biskupia dwa odcinki o dł. 3,456 km, Kruszwica osiem odcinków dróg o dł. 18,126 km oraz na terenie miasta Inowrocławia pięć odcinków ulic o łącznej długości 5,927 km. Poddane oględzinom odcinki miały wykoszone pobocza, rowy i tereny przyległe należące do pasa ruchu drogowego, dobrą widoczność z obu kierunków, znaki drogowe czytelne nie uszkodzone, odrosty krzewów przycięte, pobocza czyste bez śmieci. Na poddanych oględzinom odcinkach dróg powiatowych nie występowały obiekty małej architektury.

(dowód: akta kontroli str. 7-9; 16-21; 77-88)

Ponadto w wyniku oględzin stwierdzono, że droga powiatowa Modliborzyce – Pieranie nr 2542C (droga gruntowa przebiegająca przez las) miała nie skoszone pobocza, droga była piaszczysta, przejezdna, bez śmieci na poboczach.

Kierownik pionu drogowego W. M. wyjaśnił, że droga ta służy głównie dla Lasów Państwowych do wywozu drewna z wyrębów i jest raz do roku naprawiana równiarką. Jest ona pod nadzorem pracownika ZDP, który sprawdza jej stan, tj. przejezdność. Wycinka chwastów na poboczach nie jest prowadzona, gdyż droga

ta nie ma większego znaczenia, chwasty nie zasłaniają widoku, a koszt pielęgnacji byłby znaczny, gdyż cała droga ma 6.581 km wśród lasów.

(dowód: akta kontroli str. 8; 83-87)

Dyrektor Andrzej Lipiński wyjaśnił, że specyfika pracy osób odpowiedzialnych za utrzymanie terenów polega na ciągłym monitorowaniu pasów drogowych i terenów zieleni w formie objazdów pracowników ZDP i odnotowywaniu zastanego stanu faktycznego w Dziennikach objazdów dróg. Na podstawie spostrzeżeń pracowników ZDP następuje planowanie prac przewidzianych w pasach drogowych dróg kategorii powiatowej, jak i terenów zielonych w mieście.

(dowód: akta kontroli str. 10-15)

Ocena cząstkowa

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

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

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

Opis stanu faktycznego

W ZDP nie opracowano zasad i warunków zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych.

Dyrektor ZDP Andrzej Lipiński wyjaśnił, że pracownicy ZDP w trakcie swojej pracy opierają się na obowiązujących aktach prawnych i doświadczeniu. I tak:

- utrzymanie czystości i porządku wraz z pielęgnacją terenów zielonych zarówno w pasach drogowych dróg kategorii powiatowej na terenie powiatu inowrocławskiego jak i terenów zielonych w mieście Inowrocławiu, określone jest w formie regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach, co reguluje uchwała nr XXX/416/2009 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 25 lutego 2009 r. dla Miasta Inowrocław oraz Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.),
- sytuowanie obiektów małej architektury oraz tablic i urządzeń reklamowych egzekwowane jest w ZDP na podstawie przepisów prawa,

- specyfika pracy osób odpowiedzialnych za utrzymanie terenów polega na ciągłym monitorowaniu pasów drogowych i terenów zieleni w formie objazdów pracowników ZDP i odnotowywaniu zastanego stanu faktycznego w Dziennikach objazdów dróg. Na podstawie powyższych spostrzeżeń następuje planowanie prac przewidzianych w pasach drogowych dróg kategorii powiatowej, jak i terenów zielonych w mieście,
- przy umieszczaniu jakichkolwiek obiektów w pasie drogowym wydawane są przez ZDP zezwolenia.

W Zarządzie Dróg Powiatowych w Inowrocławiu w Pionie Służby Drogowej zatrudnionych jest 46 osób wraz z kierownikiem, zastępcą kierownika i trzema drogomistrzami. Prace związane z utrzymaniem poboczy są jednym z elementów zadań wykonywanych przez ten pion. Po rozbudowie ZDP i utworzeniu brygad np. remontowych, do utrzymania poboczy, oznakowania pionowego i poziomego, wycinki drzew, nasadzeń następczych drzew, sprzątających itp. planowanie miesięczne nie przynosiło oczekiwanego efektu ze względu na różnorodność prac, których realizacja uzależniona jest w dużej mierze od warunków atmosferycznych. Obecnie ogólny plan działania brygad ustalany jest przez kierownictwo z Dyrektorem, w każdy poniedziałek na bieżący tydzień. Jest to plan ramowy, który ulega modyfikacji zależnie od bieżących potrzeb. Umożliwia to bardziej elastycznej terminowe działania w wielu zakresach prac związanych z drogami.

(dowód: akta kontroli str. 10-15; 88-91)

Jak wykazała kontrola, podjęte działania polegające m. innymi na trzykrotnym koszeniu w ciągu roku poboczy, rowów i terenów należących do pasa drogowego oraz sprzątanie go przy pomocy własnych brygad były prawidłowe, czego efektem jest należyte utrzymanie obszarów przestrzeni publicznej na terenach administrowanych przez ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 12-14;92)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2 Nadzór zarządcy drogi nad jednostkami odpowiedzialnymi za utrzymanie pasa drogowego z wyłączeniem jezdni.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym ZDP, zwanym dalej „regulaminem” wprowadzonym uchwałą Zarządu Powiatu Inowrocławskiego nr 340/2008 z dnia 14 maja 2008 r. Zarządem jednoosobowo kieruje dyrektor, zatrudniany i zwalniany przez Zarząd Powiatu Inowrocławskiego. W skład ZDP wchodzi następujące pionki: techniczny, ekonomiczno-administracyjny i służby drogowej.

W skład pionów wchodzi komórki organizacyjne, do których w pionie służby drogowej należą m. in. mistrzowie drogowi danego rejonu (np. Kruszwicy) i brygady do odpowiednich zadań.

Do zadań pionu służby drogowej należy wykonywanie zadań związanych z utrzymaniem w odpowiednim stanie technicznym dróg, urządzeń drogowych i mostowych. W skład pionu służby drogowej wchodzi m.in. sekcja remontowa, kierowana przez mistrza z podległą brygadą remontową, komórka do utrzymania i pielęgnacji zieleni, kierowana przez mistrza drogowego z podległą brygadą robotniczą.

Do zadań mistrzów drogowych, zgodnie z § 8 regulaminu należało m. in.:

- utrzymanie przejezdności dróg,
- systematyczne patrolowanie dróg,
- wykonywanie prac interwencyjnych związanych z likwidacją zagrożenia bezpieczeństwa ruchu,
- wykonywanie drobnych robót utrzymaniowych i konserwacyjnych zapewniających bezpieczeństwo ruchu,
- kierowanie zimowym utrzymaniem dróg.

Do zadań pionu służby drogowej należała współpraca z komórkami zarządzającymi w zakresie nadzoru nad robotami utrzymaniowymi, prowadzonymi przez wykonawców oraz prawidłowość ich oznakowania, a także nadzór nad prawidłowym utrzymaniem urządzeń drogowych i dbałość o estetykę pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 22-30)

Budżet ZDP na 2011 r. wynosił 11.691.400,00 zł, a wykonanie wyniosło 9.053.068,78 zł, co stanowiło 77,43% planu. Na planowane wydatki w 2012 r. w wysokości 14.293.970 zł do 31 sierpnia 2012 r. wydatkowano 9.742.435 zł, tj. 68,2%. W budżecie ZDP nie planowano środków na bieżące utrzymanie dróg

i mostów, ani na zimowe utrzymanie dróg, gdyż wszystkie prace związane z utrzymaniem przestrzeni publicznej wykonywali pracownicy ZDP. Główne wydatki dotyczyły wynagrodzeń osobowych pracowników i składek na ubezpieczenia społeczne, zakupy usług pozostałych oraz zakup materiałów i wyposażenia.

(dowód: akta kontroli, str. 31-57)

Dyrektor Andrzej Lipiński wyjaśnił, że „ZDP nie prowadzi rozliczenia kosztów w układzie zadaniowym, a realizuje wiele zadań określonych w ustawie o drogach publicznych, z których jedno dotyczy utrzymania zieleni przydrożnej. Zarówno zatrudnieni pracownicy jak i sprzęt, który służy naszej jednostce do wykonywania prac, wykorzystuje się przy wykonywaniu różnych zadań. Obowiązujące uregulowania prawne dotyczące rachunkowości i sprawozdawczości nie narzucają obowiązku rozliczania kosztów w układzie funkcjonalnym ani kalkulacyjnym, gdyż wykonywane przez nas prace nie mają charakteru odpłatnego. W dziale księgowości wraz z głównym księgowym zatrudnionych jest 3 pracowników. Prowadzenie ewidencji kosztów w układzie miejsc ich powstawania z uwagi na różnorodność wykonywanych zadań jest bardzo pracochłonne i wymagałoby zwiększenia zatrudnienia, a tym samym zwiększenia kosztów działalności”.

(dowód: akta kontroli, str. 14-15)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag co do badanej działalności.

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

Opis stanu
faktycznego

W ZDP prowadzony jest od 2006 r. zeszyt zgłoszeń skarg. W kontrolowanym okresie od 1 stycznia 2011 r. do czasu zakończenia kontroli nie odnotowano żadnej skargi na temat utrzymania obszarów przestrzeni publicznej dróg zarządzanych przez ZDP w Inowrocławiu.

(dowód: akta kontroli str. 58-60)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag co do badanej działalności.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

3.1. Sposób organizacji prac związanych z utrzymaniem terenów pasa drogowego.

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie, od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2012 r. ZDP nie zawierał umów z zewnętrznymi wykonawcami na bieżące utrzymanie terenów w granicach pasa drogowego z wyłączeniem jezdni. Zadania te wykonywali zatrudnieni w ZDP pracownicy. W 2011 r. i 2012 r. tereny pasa drogowego dróg powiatu inowrocławskiego, jak wynikało z prowadzonych w ZDP rejestrów terminów koszenia terenów zielonych z podziałem na poszczególne gminy, były koszone trzykrotnie w okresie maja, czerwca/lipca i sierpnia/września. Łączna powierzchnia terenów zielonych w Inowrocławiu administrowanych przez ZDP wynosi 191.900 m². Ulica Solankowa i Narutowicza w Inowrocławiu ze względu na lokalizację w Strefie Uzdrawiskowej „A” były koszone i pielęgnowane pięciokrotnie. Do obowiązków starszych mistrzów drogowych ZDP należy objazd dróg należących do jego terenu działania, a wszelkiego rodzaju spostrzeżenia dotyczące drogi oraz jej otoczenia, w tym np. konieczność koszenia poboczy, uzupełnienie brakującego oznakowania lub usunięcia śmieci z poboczy są wpisywane do Dziennika objazdów dróg. Na podstawie analizy wpisów do Dziennika objazdów dróg kierownik pionu drogowego podejmował decyzje o konieczności wykonania poszczególnych zadań. Jak wyjaśnił dyrektor podstawową przesłanką do wykonywania koszenia poboczy i terenów zielonych w mieście jest bezpieczeństwo uczestników ruchu (dobra widoczność w ciągu drogi) oraz walory estetyczne. Krotność wykonywania prac związanych z koszeniem uzależniona jest od warunków atmosferycznych sprzyjających lub nie wzmoczonemu wzrostowi traw i chwastów, pory roku, a decyzja o wykonywaniu prac zależy od doświadczenia zarówno drogomistrza jak i kierownictwa ZDP.

Jak wykazała kontrola w badanym okresie podpisano jedną umowę dotyczącą pielęgnacji zieleni w ciągach pieszych ulicy Solankowej w Inowrocławiu.

(dowód: akta kontroli str.71-76; 91-135)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag co do badanej działalności.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3.2. Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego prac.

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie zawarto jedną umowę nr ZDP –T/37/2012 w dniu 31maja 2012 r. z firmą Zakład Zieleni W. P. z Sikorowa. Przedmiotem umowy jest wykonanie dwóch zadań:

Zadanie nr 1 – Pielęgnacja zieleni w ciągach pieszych ul. Solankowej na odcinku od ul. Roosvelta do ul. Wilkowskiego w Inowrocławiu, termin wykonania prac określono od 1.06. do 31.07.2012 r. o wartości 27.777,77 zł + 8% VAT.

Zadanie nr 2 – Pielęgnacja zieleni w ciągach pieszych ul. Solankowej na odcinku od ul. Staszica do ul. Roosvelta w Inowrocławiu, termin wykonania prac określono od 1.09. do 15.11.2012 r. o wartości 28.400,00 zł +8% VAT.

Wykonawca zobowiązany był do wykonania przedmiotu umowy z należytą starannością i zgodnie z ofertą. W przypadku stwierdzenia wad w trakcie odbioru prac należy je usunąć, a w przypadku gdy nie nadają się do usunięcia Zamawiający może obniżyć odpowiednio wynagrodzenie i potrącić należność z faktury. Za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy strony ustaliły kary umowne w wysokości 1% wynagrodzenia za każdy dzień opóźnienia. W dniu 30 lipca 2012 r. podpisano protokół odbioru wykonania prac zadania nr 1 polegających na zebraniu i wywiezieniu warstwy starego humusu, nawiezieniu i rozplantowaniu ziemi ogrodniczej, zasianiu trawy i pielęgnacja trawników. Komisja nie wydała dodatkowych zaleceń. W dniu 1.08.2012 r. Zakład Zieleni W. P. z Sikorowa wystawił

fakturę VAT nr 187/2012 za pielęgnacje zieleni w ciągach pieszych ul. Solankowej na odcinku ul. Roosevelta do ul. Wilkowskiego w Inowrocławiu o łącznej wartości 29.999,99 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 61-70; 93)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag co do badanej działalności.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², wnosi o kontynuowanie działań mających na celu zapewnienie porządku obszarów przestrzeni publicznej na administrowanych terenach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Bydgoszcz, dnia 10.2012 r.

Kontroler
Emil Wojak
główny specjalista k. p.

.....

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....

podpis