



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-29-04/2012

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 83063 z dnia 31.08.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowy Zarząd Dróg w Grudziądzu, kod 86 – 300 Grudziądz, ul. Paderewskiego 233.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Janusz Różański, Kierownik od dnia 1 sierpnia 2003 r. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku kontroli ustalono, że stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenach administrowanych przez Powiatowy Zarząd Dróg, zwany dalej „PZD”, obejmujących drogi powiatowe w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych należy ocenić jako prawidłowy. Przeprowadzone oględziny wybranych 7 odcinków dróg potwierdziły, że administrowane tereny oraz zlokalizowane na nich urządzenia związane z organizacją ruchu drogowego były utrzymane w porządku i czystości, nie stwierdzono zaśmiecenia terenów w obrębie

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

pasa drogowego. Stan urządzeń towarzyszących drodze, w tym barier energochłonnych, barier mostów był w dobrym stanie bez zniszczeń, a przepusty i rowy były drożne i utrzymane w należytym stanie. Tereny zielone zlokalizowane na poboczach, rowach oraz na ulicach Łasina i Świecia n/Osą były zadbane, trawa skoszona, krzewy przycięte bez odrostów. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego oraz sposób organizacji prac związanych z utrzymaniem terenów w granicach pasa drogowego, będący wynikiem realizacji umów zawartych przez PZD z firmami świadczącymi usługi w zakresie bieżącego utrzymania dróg, w tym estetyki. Ustalone w tych umowach warunki finansowe oraz wymogi w zakresie jakości usług zabezpieczały interes publiczny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis 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.

PZD zarządzał 77 drogami powiatowymi oraz 4 ulicami (2,926 km ulic) o łącznej długości 392,175 km, z czego oględzinom poddano 7 odcinków dróg o łącznej długości 41,770 km, tj. 10,65%.

W ramach kontroli przeprowadzono oględziny 7 wybranych odcinków dróg na terenie gmin: Gruta trzy odcinki dróg o dł. 12,896 km, Łasin dwa odcinki dróg o dł. 12,346 km, Świecie n/Osą dwa odcinki dróg o dł. 16,528 km. Poddane oględzinom odcinki miały wykoszone pobocza dróg, rowy i tereny przyległe należące do pasa ruchu drogowego, dobrą widoczność z obu kierunków, znaki drogowe czytelne, bariery energochłonne i bariery mostów nie uszkodzone, przepusty i rowy drożne nie uszkodzone, odrosty krzewów przycięte, pobocza czyste bez śmieci. Na poddanych oględzinom odcinkach dróg powiatowych nie umieszczono reklam oraz nie występowały obiekty małej architektury.

(dowód: akta kontroli str. 6-8; 22-24)

Ustalono
nieprawidłowości

Ponadto w wyniku oględzin stwierdzono, że droga powiatowa nr 1387C Nowe Mosty – Bogdanki w miejscowości Hermanowo w km 5+125 miała wypłukane pobocze drogi na odcinku ok. 2,0 m² (do czasu zakończenia kontroli uzupełniono ubytek podsypką wapienną).

Kierownik PZD Janusz Różański wyjaśnił, że wypłukanie pobocza mogło powstać w wyniku zjazdu z drogi ciężkiego pojazdu, który spowodował powstanie koleiny na poboczu drogi, ale w trakcie oględzin dróg wszystkie ubytki są odnotowywane w dzienniku objazdu dróg i ubytek ten zostanie uzupełniony podsypką wapienną.

(dowód: akta kontroli str. 6-8; 11)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości 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 PZD nie opracowano zasad i warunków zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych.

Kierownik PZD wyjaśnił, że w trakcie swojej pracy opiera 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 grudziądzkiego jak i terenów zielonych, określone jest w formie regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach, co reguluje uchwała nr VIII/50/2007 Rady Gminy w Grudziądzu z dnia 27 czerwca 2007 r. 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 PZD na podstawie przepisów prawa,

- do obowiązku osób odpowiedzialnych za utrzymanie dróg należy monitorowanie pasów drogowych i terenów zieleni w formie objazdów i odnotowywaniu zastanego stanu faktycznego w Dziennikach objazdów dróg i na tej podstawie następuje planowanie prac przewidzianych w pasach drogowych dróg kategorii powiatowej,
- PZD wydaje zezwolenia w formie decyzji administracyjnych na lokalizację obiektów małej architektury oraz decyzje na umieszczenie reklam w pasie drogowym, które wydawane są na wniosek zainteresowanych stron. Opłaty za umieszczenie w pasie drogowym oraz za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia obiektu małej architektury bądź reklamy pobiera się na podstawie uchwały Rady Powiatu Grudziądzkiego określającej wysokość stawek,
- podstawowe prace porządkowe na drogach powiatowych wykonywane są częściowo przez pracowników PZD przy pomocy własnego sprzętu, natomiast prace, które wymagają użycia specjalistycznego sprzętu są zlecane firmom zewnętrznym (po wcześniejszym przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego).

(dowód: akta kontroli str. 9-11)

Jak wykazała kontrola, PZD podjął działania mające na celu utrzymanie nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów estetycznych poprzez prowadzenie odpowiednich prac porządkowych polegających na dwukrotnym koszeniu w ciągu roku poboczy w systemie zmianowym przy pomocy własnych pracowników oraz wykonywanie tych prac przy pomocy firm zewnętrznych. Powyższe działania były udokumentowane w formie prowadzonych rejestrów wykaszania dróg powiatowych z podaniem nr i nazwy drogi, daty wykaszania oraz nazwiska pracownika który wykonywał powyższą czynność, co było podstawą do oceny jakości wykonanej pracy i zapłaty, a dla prac wykonanych przez jednostki zewnętrzne sporządzano komisyjne protokoły odbioru prac.

(dowód: akta kontroli str. 6-8; 52-55; 71-84)

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 PZD, zwanym dalej „regulaminem” wprowadzonym uchwałą Zarządu Powiatu Grudziądzkiego nr 5/10/2011 z dnia 7 marca 2011 r. Zarządem jednoosobowo kieruje kierownik, zatrudniany i zwalniany przez Zarząd Powiatu Grudziądzkiego. W skład PZD wchodzi następujące komórki organizacyjne:

- drogowo-mostowa,
- administracyjno-księgowo-pracownicza,
- służba liniowa.

Merytoryczne zadania PZD realizowane są w ramach stanowisk pracy.

Do szczegółowych zadań PZD, zgodnie z § 8 regulaminu należało m. in.:

- utrzymanie przejezdności dróg,
- systematyczne patrolowanie dróg,
- wykonywanie doraźnych lub trwałych napraw miejscowych uszkodzonych poboczy, pasów dzielących, wysepek, skarp, nasypów i wykopów,
- usuwanie z korony drogi przeszkód zagrażających bezpieczeństwu ruchu i wszelkich zanieczyszczeń,
- wykonywanie przecinek w poboczach, likwidujących zastoiska wodne na powierzchni drogi,
- przeprowadzanie przeglądów podstawowych obiektów mostowych,
- uzupełnianie ubytków oznakowania poziomego i pionowego,
- pielęgnowanie istniejącego zadrzewienia,
- wykonywanie drobnych robót utrzymaniowych i konserwacyjnych zapewniających bezpieczeństwo ruchu,
- koszenie trawy i niszczenie chwastów i samosiewów drzew i krzewów na poboczach, skarpach, w rowach i miejscach ograniczających widoczność,
- kierowanie zimowym utrzymaniem dróg.
- nadzór nad prawidłowym utrzymaniem urządzeń drogowych, dbałość o estetykę pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 12-21)

Budżet PZD na 2011 r. wynosił 10.281.982,00 zł, a wykonanie wyniosło 9.923.014,53 zł, co stanowiło 96,5% planu. Na planowane wydatki w 2012 r. w wysokości 8.826.734,00 zł do 31 sierpnia 2012 r. wydatkowano 1.969.953,75 zł, tj. 22,3%. Niskie wykonanie wydatków budżetowych w 2012 r. spowodowane było realizacją w ciągu ośmiu miesięcy wydatków inwestycyjnych w kwocie 51.212 zł (1,7% planu rocznego) i 915.006 zł, tj. 25,3% wydanych na zakupy usług remontowych. Kierownik PZD wyjaśnił, że przyczyną niskiego wykonania budżetu jest specyfika jednostki, gdyż w I półroczu odbywają się przetargi na wykonanie zadań inwestycyjnych, natomiast ich realizacja i odbiory wykonanych zadań odbywają się w II półroczu. W budżecie ZDP nie planowano środków na bieżące utrzymanie dróg i mostów, ani na zimowe utrzymanie dróg. Główne wydatki dotyczyły zakupu usług remontowych, zakup materiałów i wyposażenia, wynagrodzeń osobowych pracowników oraz składek na ubezpieczenia społeczne.

(dowód: akta kontroli, str. 10-11; 25-45)

Janusz Różański wyjaśnił, że PZD 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, wykorzystywani są przy wykonywaniu różnych zadań. Wysokość przekazywanych środków na prace związane z utrzymaniem pasa drogowego dróg powiatowych nie jest uzależniona od zakresu i jakości prac wykonywanych przez PZD, a jedynie od możliwości finansowych Powiatu. Prace związane z utrzymaniem pasa drogowego odbywają się w ramach posiadanych środków finansowych, przyznawanych corocznie przez Zarząd Powiatu. W roku 2011 w budżecie PZD w § 4300 „zakup usług pozostałych” na usługi planowana była kwota 121.000 zł z czego zrealizowano: 114.857,10 zł (w tym ścinę poboczy, montaż balustrad)

W roku 2012 w § 4300 „zakup usług pozostałych” zaplanowano kwotę 199.059,00 zł. W ramach tych środków dotychczas wykonano:

- ścinę poboczy i odtworzenie rowów przydrożnych za kwotę 104.837,61 zł,
- frezowanie pni po wyciętych drzewach oraz wykaszanie chwastów przy mostach i barierach za kwotę 11.163,53 zł,
- koszenie poboczy kosiarką bijakową za kwotę 11.428,65 zł,

- cięcia sanitarne z podkrzesaniem korony drzew za kwotę 18.252,00 zł,
- usunięcie karczwy po ściętych drzewach za kwotę 5.788,24 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 10-11)

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 PZDP prowadzony jest od 2005 r. rejestr 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 PZD w Grudziądzu.

(dowód: akta kontroli str. 70)

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. PZD zawierał umowy z zewnętrznymi wykonawcami na bieżące utrzymanie terenów

w granicach pasa drogowego z wyłączeniem jezdni. W 2011 r. i 2012 r. drogi powiatu grudziądzkiego, jak wynikało z prowadzonych w PZD rejestrów terminów koszenia terenów pasa drogowego były wykonane dwukrotnie w okresie maj/czerwiec oraz sierpień/wrzesień. Łączna powierzchnia terenów zielonych wykaszanych przez PZD wynosi 49.200 m². Do obowiązków pracowników drogowych PZD należy objazd dróg na terenie ich 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. W trakcie objazdu lokalizowane były miejsca, w których należy wykonać niezbędne prace np.:

- usunięcie zastoisk wody poprzez wykonanie wodościku lub ścinę pobocza,
- poprawę widoczności poprzez wycinkę krzaków, gałęzi z drzew,
- poprawę czytelności znaków poprzez ich umycie lub wymianę,
- wycinkę drzew, które zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego (po uzyskaniu zgody od właściwego organu samorządowego),
- usunięcia wiatrolomów,
- frezowanie pni po wyciętych drzewach,
- zbieranie śmieci z poboczy i rowów,
- budowę i remont chodników.

Objazdy takie jak wyjaśnił kierownik PZD są wykonywane raz w miesiącu oraz każdorazowo po wystąpieniu zjawisk atmosferycznych typu ulewne deszcze, silne wiatry, a w okresie zimowym po wystąpieniu zawiei i zamieci śnieżnych.

Jak wykazała kontrola w badanym okresie podpisano jedną umowę w 2011 r. dotyczącą prac utrzymaniowych na odcinkach dróg powiatowych oraz dwie umowy w 2012 r. dotyczące wykaszania poboczy.

(dowód: akta kontroli str.46-55; 59-69; 71-75)

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.

3.2. Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego prac.

*Opis stanu
faktycznego*

W kontrolowanym okresie zawarto jedną umowę nr 273.9.1.2011 w dniu 27 lipca 2011 r. z firmą Usługi Budowlane D. A. z Jelcz-Laskowice. Przedmiotem umowy było wykonanie robót utrzymaniowych na odcinkach dróg powiatu grudziądzkiego. W ramach zamówienia należało dokonać koszenia poboczy dróg, odtworzenie rowów przydrożnych, remont przepustu oraz ułożenie korytek ściekowych. Zadanie o wartości 92.049,82 zł brutto (74.837,25 zł + VAT) należało wykonać w terminie do dnia 30 września 2011 r. Wykonawca zobowiązany był do wykonania przedmiotu umowy z własnych materiałów z należytą starannością i zgodnie z dostarczoną dokumentacją techniczną. W przypadku stwierdzenia wad w trakcie odbioru prac do wykonawcy należało ich usunięcie. Za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy strony ustaliły kary umowne w wysokości 0,2% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień opóźnienia oraz 0,2% wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki w usunięciu wad, liczonego od dnia wyznaczonego na wykonanie usunięcia wad do dnia faktycznego odbioru. W dniu 19 września 2011 r. podpisano protokół odbioru wykonania prac zgodnie z umową i dokumentacją techniczną w terminie od 1 sierpnia do 12 września 2011 r., oceniając jakość prac jako zadowalającą bez uwag. W dniu 19.09.2011 r. Zakład Usługi Budowlane D. A. z Jelcz-Laskowice wystawił fakturę VAT za prace utrzymaniowe na odcinkach dróg powiatowych o łącznej wartości 92.049,82 zł.

W 2012 r. PZD zawarł dwie umowy z zewnętrznymi wykonawcami na bieżące utrzymanie terenów w granicach pasa drogowego z wyłączeniem jezdni. Umowę nr 17/2012 z dnia 2 lipca 2012 r. dotyczącą wykaszania traw, chwastów, zakrzaczenia oraz frezowania 43 pni po ściętych drzewach z terminem wykonania do 31 lipca 2012 r. zawarto z firmą SMOL-DRÓG S. E. z Wielkiej Tymawy. W dniu 16 lipca 2012 r. dwuosobowa komisja z PZD dokonała odbioru wykonanych prac stwierdzając, że prace wykonano zgodnie z wykazem, a do jakości wykonania nie wnosi uwag. W dniu 16.07.2012 r. SMOL-DRÓG S.E. z Wielkiej Tymawy wystawił fakturę VAT nr 12/2012 za wykaszanie traw, chwastów, zakrzaczenia oraz frezowanie pni po ściętych drzewach na podstawie kosztorysu powykonawczego o łącznej wartości 11.163,53 zł brutto. Za wykonane prace PZD zapłacił w dniu 6.08.2012 r. Na podstawie umowy nr 26/2012 z dnia 9 sierpnia 2012 r. zlecono

koszenie firmie SMOL-DRÓG S.E. z Wielkiej Tymawy poboczy na 8 drogach powiatowych o łącznej długości 44,092 km z terminem wykonania do 31 sierpnia 2012 r.. W dniu 24 sierpnia 2012 r. dokonano komisyjnego odbioru robót stwierdzając, że jakość wykonanych robót jest dobra. W dniu 24.08.2012 r. SMOL-DRÓG S.E. z Wielkiej Tymawy wystawił fakturę VAT nr 16/2012 za koszenie poboczy w ciągach dróg powiatowych kosiarką bijakową na podstawie kosztorysu powykonawczego o łącznej wartości 11.428,65 zł brutto. Za wykonane prace PZD zapłacił w dniu 14 września 2012 r. W trakcie oględzin sprawdzono jakość i zgodność z umową wykonanych prac. Oględziny wykazały, że trawa i chwasty na kontrolowanym odcinku były wykoszone, zlikwidowane zakrzaczenie przy barierach energochłonnych, pnie drzew po ścinie były sfrezowane.

(dowód: akta kontroli, str. 8-9; 46-69; 85-88)

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.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

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.

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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis