



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-29-08/2012

P/12/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/178 – Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Artur Nierebiński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83085 z 18.09.2012 r. [dowód: akta kontroli str. 3 – 4]
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy Ul. Fordońska 6, 85-085 Bydgoszcz, zwana dalej „GDDKiA” lub „Oddziałem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Lendner, Pełnomocnik Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy [dowód: akta kontroli str. 5 – 7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono działalność GDDKiA w zakresie:

- przyjętych zasad i warunków zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej,
- prawidłowości realizacji i rozliczania prac zleconych związanych z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej.

Nieprawidłowości stwierdzono w obszarze: *Stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenie administrowanym.*

Podczas przeprowadzonych oględzin na wybranych odcinkach dróg zarządzanych przez Oddział stwierdzono przypadki niedostatecznego utrzymania poboczy i pasów drogowych polegających m.in. na dopuszczeniu do skoleinowania i zaniżenia poboczy w bezpośrednim sąsiedztwie drogi, nie usuwaniu przeszkód stałych znajdujących się w pasie drogowym oraz nie zabezpieczeniu kruszejących elementów betonowych znajdujących się na przeciwnskarpie w bezpośrednim sąsiedztwie drogi. Ponadto na jednym z kontrolowanych odcinków znajdowały się

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

pojedyncze, nieuprzątnięte śmieci, tj. plastikowe torby reklamowe, butelki plastikowe, puszki po napojach, papiery i inne nieczystości.

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

W toku kontroli przeprowadzono oględziny 5 odcinków Drogi Krajowej DK;
- nr 10 od km 258 +098 do km 237 +098 (Pawówek – Nakło nad Notecią),
- nr 10 od km 258 +098 do km 304 +989 (Pawówek – Toruń),
- odcinek drogi S-5 od km 50 +163 do km 61 +064 (odcinek Białe Błota – Stryszek),
- nr 25 od km 189 +509 do km 156 +500 (Inowrocław – Bydgoszcz),
- nr 15 od km 229 +900 do km 201 +354 (Toruń – Bydgoszcz),
o łącznej długości 139,497 km, co stanowiło 14,8% długości dróg administrowanych przez Oddział (940,045 km).

[dowód: akta kontroli str. 306 – 311]

W wyniku oględzin ustalono, co następuje:

- poddane oględzinom odcinki dróg krajowych były utrzymane w czystości – pobocza i rowy po obu stronach jezdni na całej szerokości pasa drogowego były wykoszone, usunięto wszystkie krzewy. Znaki drogowe oraz słupki prowadzące, zarówno po stronie prawej jak i stronie lewej dróg, były czyste. Kratki ściekowe wraz z odpływami były czyste i umożliwiały odpływ wody;
- usytuowane przy drogach tablice i urządzenia reklamowe, nie przesłaniały widoczności drogi i nie były umieszczone w bliskich odległościach od skrzyżowań (z jednym wyjątkiem), co dotyczyło także tablic i urządzeń reklamowych usytuowanych poza granicami pasów drogowych;
- na poddanych oględzinom odcinkach dróg krajowych nie występowały obiekty małej architektury;
- na 4 kontrolowanych odcinkach (za wyjątkiem S-5) pobocza i pasy drogowe były posprzątane ze śmieci,
- na odcinku DK nr 10 (239 km +800, 240 km +000, 240 km +200, 246 km +900, 247 km +800) w pasie drogowym znajdowało się 5 drzew (gat. klon, lipa, jesion i buk) wobec, których wystąpiono 7 sierpnia 2012 r. o zgodę na wycinkę. W dniu 27.08.2012 r. Burmistrz Miasta i Gminy Nakło nad Notecią wydłużył termin rozpatrzenia wniosku do 90 dni ze względu na uzgodnienie projektu decyzji z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska. Rejon Dróg w Nakle nad Notecią po uzyskaniu przedmiotowej zgody planuje wycinkę ww. drzew w okresie powegetacyjnym w terminie do 31 marca 2013 r.
- w ciągu DK nr 25 na 173 km w pobliżu skrzyżowania z drogą powiatową nr 246 (tuż przy pasie drogowym) usytuowana była reklama. O usunięcie m.in. przedmiotowej reklamy występowano do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (PINB) w Inowrocławiu już w 2009 r. W 2011 r. PINB poinformował, że w sprawie reklam, dla których instalacji inwestorzy nie posiadają uprawnień wszczęte będą postępowania w sprawie samowoli budowlanej oraz podjęte zostaną działania w celu przymuszenia do rozbiórki. Z dokumentacji wynikało, że część reklam znajdujących się w pobliżu pasa drogowego została zdemonstrowana. Jednak wskazana podczas oględzin tablica nie została jeszcze usunięta,

- stan poboczy i odwodnienia odcinków dróg poddanych oględzinom, był zadowalający. Występowały odcinki dróg, wymienione niżej, na których stan poboczy był niezadowalający.

[dowód: akta kontroli str. 282 – 305]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przy odcinkach DK nr 10 i DK 15 przy skrętach drogi występowały zaniżone (od 5 cm do 15 cm) i skoleinowane pobocza, wymagające uzupełnienia.

2. Na całym odcinku DK S-5, w rowach i na poboczach znajdowały się pojedyncze, nieuprzątnięte śmieci, tj. plastikowe torby reklamowe, butelki plastikowe, puszki po napojach i papiery. Kierownik Rejonu w Bydgoszczy odpowiedzialny za ten odcinek dróg zarządzany przez GDDKiA, podał m.in., że termin wykonania prac związanych z uprzątnięciem i wywozem śmieci był uzależniony od zakończenia koszenia traw i chwastów na wymienionym odcinku. Zaawansowanie prac związanych z uprzątnięciem i wywozem śmieci zalegających na poboczach drogi krajowej S-5 na odcinku Białe Błota – Stryzek na dzień 09.10.2012r. wynosi 60%. Prace zostaną ukończone w terminie tj., do 14.10.2012r.

3. Na odcinku DK nr 10 na wysokości 243 km +050 po prawej stronie na przeciwnskarpie znajduje się niezabezpieczony kruszejący cokół – pozostałość po pniu drzewa. Jako przyczynę nie zabezpieczenia kruszejącego cokołu Kierownik Rejonu w Nakle nad Notecią wskazał fakt, że przedmiotowa usterka została zakwalifikowana jako niemająca bezpośredniego związku z bezpieczeństwem ruchu drogowego tylko mająca wpływ na estetykę drogi. Stąd prace naprawcze cokołu nie zostały natychmiast podjęte tylko odłożone w czasie z uwagi na przyjęty podział środków zakładający zabezpieczenie ich w pierwszej kolejności na zimowe utrzymanie dróg, następnie na prace związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na utrzymanie nawierzchni i oznakowania.

Zapewniono jednocześnie, że naprawa przedmiotowego cokołu w postaci uzupełnienia ubytków zostanie wykonana po zakończeniu prac utrzymaniowych związanych z pracami bezpośrednio na jezdni oraz na poboczach, tj. do 31 października 2012 r.

4. Na odcinku DK nr 25 na 177 km +710 w pasie drogowym znajdował się pomnik „kamień milowy”. Jako przyczynę nie usunięcia przeszkody trwałej z pasa drogowego odpowiedzialny za stan poboczy Kierownik Rejonu Inowrocław wskazał, że „kamień milowy” został zakwalifikowany, jako zabytek techniki drogowej i wpisany do rejestru Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Bydgoszczy, w związku z czym nie podejmowano do tej pory prób przesunięcia pomnika poza pas drogowy.

[dowód: akta kontroli str. 282 – 305, 312 – 319]

W 2012 r. Oddział dokonał ostatniej oceny stanu poboczy i odwodnienia dróg. Według danych zawartych w tej ocenie łączna długość poboczy położonych wzdłuż odcinków dróg krajowych administrowanych przez Oddział, których stan techniczny był niezadowalający wynosiła 306,2 km (17,7% całości), z czego 284,5 km dotyczyło poboczy nieutwardzonych (ze 1630,1 km wszystkich poboczy nieutwardzonych administrowanych przez Oddział), a 21,7 km utwardzonych (z odpowiednio 102,3 km).

[dowód: akta kontroli str. 310 – 311]

Osobami odpowiedzialnymi za stan techniczny poboczy są Kierownicy Rejonów. Z wyjaśnień złożonych przez Kierowników Rejonów w: Bydgoszczy i w Inowrocławiu wynikało m.in., że główną przyczyną, która wpływa na niezadawalający stan techniczny poboczy przy niektórych odcinkach dróg krajowych poddanych oględzinom, są niewystarczające – w stosunku do potrzeb – środki finansowe przeznaczane na bieżące utrzymanie dróg. Główne nakłady przeznaczane są na zimowe utrzymanie dróg, remonty nawierzchni, oznakowanie dróg (bezpieczeństwo użytkowników dróg). Taka sytuacja wymusza wybór: bezpieczeństwo użytkowników czy estetyka drogi. Podejmowane są działania zmierzające do poprawy zaistniałych nieprawidłowości w tym do uzupełnienia destruktem bitumicznym zaniżonych, bądź ścinki zawyżonych poboczy. W pierwszej kolejności regulacji poddaje się pobocza których zaniżenie przekracza 5 cm, aby przede wszystkim maksymalnie wykluczyć niebezpieczeństwa z tym związane, ale także w odpowiednim momencie zabezpieczyć istniejącą konstrukcję nawierzchni przed degradacją i niszczącym działaniem wody.

[dowód: akta kontroli str. 291 – 293]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² 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 GDDKiA opracowano i stosowano „Wytyczne Bieżącego Utrzymania Dróg Krajowych- 2009 r.” które zostały podpisane przez Zastępcę Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad 13 marca 2009 r. i następnie wysłane 16 marca 2009 r. do wiadomości i stosowania do wszystkich oddziałów GDDKiA. Z powyższego dokumentu wynika, że priorytetem należy objąć działania mające bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego przez szybką likwidację zagrożeń wynikających ze złego stanu nawierzchni oraz zapewnienie m.in. prawidłowego odwodnienia korpusu drogowego, prawidłowego utrzymania nawierzchni oraz widoczności na skrzyżowaniach i łukach poziomych. Służby drogowe powinny dokonywać systematycznych objazdów nadzorowanych terenów i zwracać szczególną uwagę m.in. na stan poboczy utwardzonych i gruntowych.

W dniu 16 marca 2009 r. do Oddziału wpłynęło pismo: GDDKiA.DZ-WD 1JS-4200/14/09, w którym Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) ustaliła „Standardy wybranych elementów dróg”. W tym dokumencie opisano wymogi dotyczące: terminów remontów częściowych nawierzchni, oznakowania poziomego oraz zieleni, w podziale uwzględniającym 3 standardy dróg krajowych, które wyszczególniono w załączniku do pisma. W przypadku zieleni określono, że w standardzie:

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

- I – trawa może mieć maksymalną wysokość 15 cm, a koszenie odbywać się powinno na całej szerokości pasa drogowego,
 - II – maksymalna wysokość trawy 20 cm, koszenie minimum na koronie drogi i wewnętrznej skarpie rowu, a minimum 1 raz w roku – koszenie całego pasa drogowego,
 - III – maksymalna wysokość trawy to 20 cm, koszenie minimum korony drogi.
- Do poszczególnych standardów zaliczono następujące odcinki dróg krajowych podległych Oddziałowi:
- I – Autostrada A-1, DK nr 1, DK S-5 oraz DK nr 10,
 - II – DK Nr: 15, 16, 55, 67, 80 i 91 oraz odcinek DK nr 62 (Strzelno – Serock),
 - III – DK Nr 56
- Powyższe standardy – do czasu niniejszej kontroli – nie zostały przyjęte do stosowania w formie zarządzenia Dyrektora GDDKiA.

[dowód: akta kontroli str. 9 – 14]

Szczegółowe zasady i warunki dotyczące utrzymania czystości i porządku, pielęgnacji zieleni, określane są w treści umów na wykonanie robót i usług dotyczących powyższego zakresu, zawieranych przez Oddział z ich wykonawcami.

Oddział nie posiadał własnych, wewnętrznych lub wprowadzonych przez GDDKiA zasad i standardów zagospodarowania i utrzymania terenu pasa drogowego z wyłączeniem jezdni, w zakresie dotyczącym sytuowania obiektów małej architektury oraz sytuowania tablic i urządzeń reklamowych.

Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że Oddział w tym zakresie działa na podstawie obowiązujących przepisów prawa m.in. na podstawie art. 19, 39 ust. 1 i 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³ oraz art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴.

[dowód: akta kontroli str. 15 – 19]

Przeprowadzone w toku niniejszej kontroli oględziny wybranych odcinków, potwierdziły, że zasady dotyczące utrzymania czystości i porządku, pielęgnacji terenów zieleni oraz sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, wynikające z przedstawionych wyżej przepisów oraz zawartych umów, były stosowane. Na poddanych oględzinom odcinkach dróg nie były sytuowane obiekty małej architektury.

[dowód: akta kontroli str. 282-305]

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 Oddziału, wprowadzonym w życie zarządzeniem Nr 52 Dyrektora Oddziału z dnia 13 grudnia 2011 r. oraz poprzednio obowiązującymi Regulaminami Organizacyjnymi, realizacja zadań z zakresu utrzymania pasa drogowego z wyłączeniem jezdni została przypisana do obowiązków Wydziału Dróg, Wydziału Mostów oraz obowiązków Rejonów.

Z § 20 Regulaminu Organizacyjnego Oddziału wynika, że do zakresu działania Wydziału Dróg należy w szczególności: współpraca w opracowywaniu kierunków polityki Generalnej Dyrekcji w zakresie utrzymania i ochrony dróg, określanie

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

potrzeb rzeczowych i finansowych w zakresie utrzymania dróg, analiza kosztów utrzymania dróg, kontrola, analiza i ocena stanu utrzymania dróg oraz kontrola stanu przygotowań do zimowego utrzymania dróg w Rejonach, kontrolowanie i opiniowanie technologii realizowanych robót utrzymaniowych, monitorowanie robót związanych z utrzymaniem dróg, podejmowanie działań związanych z wprowadzaniem nowych rozwiązań służących do utrzymania dróg, podział nakładów na bieżące utrzymanie dróg dla Rejonów Generalnej Dyrekcji.

W zakresie działania Wydziału Mostów mieściło się m.in. (§ 23 Regulaminu Organizacyjnego Oddziału): uzgadnianie wniosków i zaleceń oraz propozycji potrzeb do planów bieżącego utrzymania i remontów z przeglądów podstawowych i rozszerzonych prowadzonych przez Rejony, określanie potrzeb w zakresie bieżącego utrzymania drogowych obiektów inżynierskich oraz przygotowywanie danych do planów w tym zakresie, podział nakładów na bieżące utrzymanie dla Rejonów, opiniowanie wniosków o umieszczanie urządzeń obcych na drogowych obiektach inżynierskich, ustalanie warunków technicznych lokalizacji obiektów i urządzeń nie związanych z funkcjonowaniem drogi (urządzeń obcych) na drogowych obiektach inżynierskich, nadzór merytoryczny nad działaniami prowadzonymi przez Rejony w zakresie bieżącego utrzymania i remontów drogowych obiektów inżynierskich.

Do zadań Rejonów należy w szczególności (§ 24 Regulaminu Organizacyjnego Oddziału): dokonywanie objazdów i kontroli dróg pod względem stanu technicznego wszystkich elementów pasa drogowego, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd), drogowych obiektów inżynierskich, odwodnienia, stałego i tymczasowego oznakowania poziomego i pionowego dróg, wykonywanie robót interwencyjnych mających na celu zapobieganie i usuwanie zagrożeń wynikających ze stanu drogi, urządzeń brd i oznakowania, zbieranie i aktualizacja danych o drogach, drogowych obiektach inżynierskich, obiektach i urządzeniach obcych znajdujących się w pasie drogowym i jego otoczeniu, wykonywanie przeglądów dróg wymaganych przez przepisy ustawy *Prawo budowlane*, dokonywanie przeglądów bieżących, podstawowych i rozszerzonych drogowych obiektów inżynierskich oraz udział w wykonywanych przeglądach szczegółowych prowadzonych przez Oddział, utrzymanie zieleni przydrożnej, nadzór nad realizacją zlecanych w drodze przetargów robót utrzymaniowych, określanie potrzeb technicznych i finansowych w zakresie utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz brd, udział w komisjach odbioru robót prowadzonych przez Oddział, współpraca z Wydziałem Zamówień Publicznych w zakresie wykonywanych zadań, utrzymanie i obsługa sprzętu technicznego do utrzymania dróg, środków transportu i łączności, utrzymanie zaplecza techniczno-materiałowego, wydawanie w zakresie ustalonym przez Dyrektora Oddziału – na podstawie pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora – decyzji administracyjnych w sprawach zajęcia pasa drogowego oraz kar za jego zajęcie, przywrócenia do stanu poprzedniego pasa drogowego, kar za wybudowanie lub przebudowę zjazdu bez zezwolenia, opiniowanie lokalizacji obiektów przy drogach, tj. ogrodzeń, reklam, wydawanie warunków dla projektowania chodników dla pieszych, oświetlenia ulicznego, realizacja zadań związanych z gromadzeniem danych oraz prowadzeniem działań w Systemie Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg SOPO, określonych w wytycznych SOPO, wykonywanie zadań w zakresie zamówień publicznych.

Zgodnie z § 24 Regulaminu Organizacyjnego w skład Oddziału wchodzi Rejony w: Bydgoszczy, Inowrocławiu, Nakle nad Notecią, Świeciu, Toruniu i Włocławku. Wymienione wyżej Wydziały oraz Rejony podlegały bezpośrednio Zastępcy Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami, który w złożonym wyjaśnieniu podał m.in., że prawidłowość wykonania powierzonych prac wykonawcy dot. utrzymania terenu pasa drogowego bezpośrednio nadzoruje służba liniowa, tj. pracownicy Obwodów drogowych oraz pracownicy działu technicznego w Rejonach.

[dowód: akta kontroli str. 20 – 53]

W Zarządzeniu nr 2 Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 14.01.2008 r. określono szczegółowe wytyczne dotyczące dokonywania objazdów dróg krajowych gdzie ustalono m.in, że:

- celem objazdów jest kontrola dróg i poboczy pod względem stanu technicznego wszystkich elementów dróg w tym: pasa drogowego, odwodnienia i tymczasowego oznakowania,
- na autostradach i drogach ekspresowych objazdów dokonuje się 2 razy dziennie, na drogach głównych minimum raz dziennie, a na pozostałych drogach 2 razy w tygodniu.

[dowód: akta kontroli str. 18 – 19]

Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że wysokość przekazywanych środków finansowych dostosowana jest do potrzeb oraz wysokości otrzymanych środków na utrzymanie dróg krajowych w danym roku budżetowym. Środki finansowe przekazywane są do Rejonów, gdzie następnie klasyfikowane są do odpowiedniej grup z katalogu robót utrzymaniowych według najpilniejszych potrzeb. Hierarchizacja potrzeb uzależniona jest od robót związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa użytkownikom dróg np. remontów nawierzchni, zabezpieczenia zniszczonych elementów pasa drogowego, jak również robót utrzymaniowych wynikających z decyzji administracyjnych lub obowiązujących standardów utrzymania elementów pasa drogowego. Wydatkowanie środków finansowych jak i ich podział na poszczególne asortymenty monitorowane jest w programie dotyczącym wydatkowania środków finansowych „BUD”.

[dowód: akta kontroli str. 15 – 16]

Prawidłowość wykonywanych robót kontrolowana jest podczas czynności odbiorowych poprzez pracowników Rejonu wyznaczonych Przez Kierownika Rejonu na podstawie Zarządzenia Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy nr 47 z dnia 23.11.2009 r., w sprawie powołania komisji odbioru robót utrzymaniowych. Powyższe zagadnienie zostało szerzej opisane w punkcie 3.2 niniejszego wystąpienia.

[dowód: akta kontroli str. 18]

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą spośród 74 skarg, które wpłynęły do Oddziału 13 dotyczyło tematyki niniejszej kontroli. Skargi i wnioski dotyczyły m.in. wycięcia drzew rosnących w pasie drogi krajowej nr 10 w miejscowości Sadki, braku

oznakowania pionowego z nazwą miejscowości Zielonczyn, wykoszenia poboczy i wycięcia zakrzaczeń w ciągu DK nr 25 (2 skargi), uszkodzenia drenażu na działce podczas budowy Autostrady A-1, wykoszenia chwastów wokół przystanków autobusowych, wycięcia krzewów oraz wymiany nieczytelnego oznakowania pionowego przy DK nr 25 na terenie gminy Kamień Krajeński, wycięcia krzewów, chaszczy i zielska z poboczy DK nr 56 (2 skargi), usunięcia 2 drzew z pasa drogowego na DK nr 56, braku dojazdu do kilku gospodarstw w Gminie Brześć Kujawski, uregulowania spływu wody z drogi krajowej nr 25, dziur w poboczu gruntowym DK nr 16 w Gminie Dragacz, wycinki drzew w pasie drogowym przy drodze krajowej nr 91 w Świeciu.

W 11 przypadkach zgłoszonych spraw Oddział udzielił odpowiedzi na problemy podniesione w pismach, zawierające niezbędne wyjaśnienia lub informacje. W przypadku spraw skomplikowanych, wymagających dłuższego czasu na zbadanie i załatwienie poruszonych w pismach kwestii, informowano osoby zainteresowane o przedłużeniu czasu niezbędnego na udzielenie odpowiedzi, zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.). Powyższe sprawy zostały załatwione pozytywnie.

Ze względu na termin zgłoszenia do GDDKiA (25.09.2012) 2 sprawy znajdowały się w trakcie załatwiania.

[dowód: akta kontroli str. 54 – 64]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność Oddziału 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 z wyłączeniem jezdni.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Oddział zawarł 12 umów o świadczenie usług w zakresie dotyczącym utrzymania terenów w granicach pasa drogowego z wyłączeniem jezdni. Były to niżej wymienione umowy:

- 6 umów zawartych w listopadzie 2009 r., na wykonanie usługi i robót związanych z oczyszczaniem i sprzątaniem na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w Bydgoszczy w latach 2010 – 2013 (po jednej dla każdego z 6 Rejonów podległych Oddziałowi: Bydgoszcz, Inowrocław, Nakło Nad Notecią, Świecie, Toruń i Włocławek).

Wartości zakontraktowanych robót i usług, na okres 4 lat, wynosiły od 463,3 tys. zł (Rejon w Toruniu) do 1.821,9 tys. zł (Rejon w Nakle nad Notecią) brutto. W umowach określono kwotę, którą przeznaczano na wynagrodzenia z tytułu realizacji umów na dany rok. Kwota ta wahała się od 115,8 tys zł (Rejon Toruń) do 455,5 tys. zł (Rejon Nakło nad Notecią).

- 6 umów zawartych w styczniu 2009 r., na wykonanie usług związanych z utrzymaniem zieleni przydrożnej przy drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w Bydgoszczy na lata 2009 – 2012 (po jednej dla każdego

z 6 Rejonów podległych Oddziałowi: Bydgoszcz, Inowrocław, Nakło Nad Notecią, Świecie, Toruń i Włocławek).

Wartości zakontraktowanych robót i usług, wynosiły od 2.220,0 tys. zł (Rejon we Włocławku) do 5.100,7 tys. zł (Rejon w Toruniu) brutto. W umowach określono kwotę, którą przeznaczano na wynagrodzenia z tytułu realizacji umów na dany rok. Kwota ta wahała się od 593,0 tys. zł (Rejon Włocławek) do 1.275 tys. zł (Rejon Toruń).

Wszystkie umowy zostały zawarte na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.). Podpisanie każdej umowy było poprzedzone przeprowadzeniem postępowania przetargowego, gdzie złożona przez wykonawcę oferta stanowiła załącznik do podpisanej umowy.

Wszystkie umowy wymienione powyżej były identyczne pod względem treści za wyjątkiem: przedmiotu umowy i określenia stron, okresu trwania umowy oraz ustalonych kwot składających się na wynagrodzenie.

W umowach zawarto m.in. zapisy:

1. Określające obowiązki wykonawcy (wykonanie projektu organizacji ruchu w przypadku robót prowadzonych na jezdni, wykonanie prac związanych z zabezpieczeniem terenu na własny koszt, zapewnienie właściwej organizacji i koordynacji usługi).
2. Wynagrodzenie za każdy rok będzie ustalane po określeniu limitu nakładów.
3. Mówiące, że wykonawca będzie otrzymywał od zleceniodawcy pisemne potwierdzenie zlecenia usług (każdorazowo) w którym określone zostaną dokładnie zakres prac i miejsce wykonywania usługi wraz z przedmiarem robót (określenie wartości zlecenia) oraz terminem ich wykonania,
4. Wskazujące, że wykonawca przyjmuje pełną odpowiedzialność materialną za wszelkie szkody zaistniałe w toku realizacji umowy,
5. Określające kary umowne w przypadku opóźnień w wykonywaniu zlecenia lub wprowadzeniu zmian w oznakowaniu niezgodnych z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu oraz w przypadku odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy,
6. Określające sposób odbioru zleconych robót takie jak m.in. wymóg sporządzenia protokołu odbioru zleconych robót lub protokołu odbioru częściowego wykonanej usługi, wykonanie odbioru nie później niż w ciągu 7 dni od zgłoszenia zakończenia robót, obciążenie wykonawcy kosztami usunięcia ewentualnych wad stwierdzonych podczas odbiorów, konieczność przeprowadzenia powtórnego odbioru robót po usunięciu wad przez wykonawcę wskazanych podczas pierwotnego odbioru robót.
7. Ustalające zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% wartości umowy,
8. Zobowiązujące wykonawców do zawarcia ubezpieczenia z tytułu ewentualnych szkód związanych ze zdarzeniami losowymi oraz od odpowiedzialności cywilnej.
9. Określające sposób postępowania w pozostałych sprawach nieuregulowanych niniejszą umową.

Zabezpieczono tym samym interesy GDDKiA jako zamawiającego.

Do ww. umów sporządzano aneksy w związku ze zmianą stawki podatku VAT z 7% na 8% oraz wprowadzające wskaźniki waloryzacji stawki za wykonywane prace. Ponadto aneksami wprowadzano limity wydatków obowiązujące na dany rok. Do każdej umowy dotyczącej sprzątania i oczyszczania dróg sporządzono 3 aneksy, a do każdej umowy dotyczącej utrzymania i pielęgnacji zieleni 5 aneksów.

[dowód: akta kontroli str. 65 – 229]

Przeprowadzone w toku niniejszej kontroli oględziny 5 odcinków dróg krajowych zarządzanych przez Oddział wykazały, że warunki obowiązujących umów

dotyczące zakresu prowadzonych prac, związanych z utrzymaniem terenów w granicach pasa drogowego z wyłączeniem jezdni były przestrzegane. Zakres prac prowadzonych przez poszczególnych, wybranych wykonawców, na odcinkach dróg poddanych oględzinom, był zgodny z odpowiadającymi im umowami. Sposób kontroli wywiązywania się wykonawców z powierzonych im prac oraz rzetelność przedstawionych rozliczeń opisano w punkcie 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[dowód: akta kontroli str. 282 – 290]

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego.

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto 5 faktur spośród 72 wystawionych i zapłaconych w okresie od czerwca 2012 r. do dnia kontroli, dotyczące prac związanych z utrzymaniem terenów w granicach pasa drogowego. Były to następujące faktury VAT:

- Faktura Nr 87/2012 z dnia 03.09.2012 r. na kwotę 11.875,63 zł za wykonanie kompleksowego, ręcznego i mechanicznego koszenia traw na drodze krajowej S-10 (odcinek Nieszawa – Czerniewice).

- Nr 286/2012 z dnia 01.10.2012 r. na kwotę 124.516,66 zł za wykoszenie traw i chwastów (II-pokos drogi zamiejskie Rejon Inowrocław).

- Nr 167/2012 z dnia 20.09.2012 r. na kwotę 147.048,50 zł za wykonanie drugiego koszenia traw i niszczenia chwastów na poboczach skarpach i rowach przy drogach krajowych nr 10,25,56 i 80 administrowanych przez Rejon Nakło nad Notecią.

- Nr 08/2012 z dnia 11.09.2012 r. na kwotę 65746,08 zł za kompleksowe ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów w ciągu dróg krajowych S-5 odcinek Stryszek – Białe Błota.

- Nr 30/09/2012 z dnia 18.09.2012 r. na kwotę 29.420,93 zł za oczyszczanie ścieków przy krawężnikach oraz jezdni i chodników na drodze krajowej nr 5.

Analiza szczegółowa wykazała, że każdorazowo:

1. Dokonywano odbioru wykonanych robót wyszczególnionych na fakturach, co było udokumentowane odpowiednim protokołem podpisanym przez przedstawicieli GDDKiA oraz wykonawcy usługi.

2. Wszystkie wyszczególnione prace były wykonane na podstawie odrębnego zlecenia wystawionego przez przedstawicieli GDDKiA, do których załączany był przedmiar robót wraz ze szczegółowym wyliczeniem kosztów usługi.

3. Wyliczenia kosztów usługi dokonywała GDDKiA stosując stawki zgodne z podpisanymi umowami.

[dowód: akta kontroli str. 230 – 281]

Do szczegółowej kontroli wybrano prace wyszczególnione na 2 fakturach:

- Nr 167/2012 za wykonanie drugiego koszenia traw i niszczenia chwastów na poboczach skarpach i rowach przy drogach krajowych nr 10,25,56 i 80 administrowanych przez Rejon Nakło nad Notecią.

- Nr 08/2012 zł za kompleksowe ręczne i mechaniczne koszenie traw i chwastów w ciągu dróg krajowych S-5 odc. Stryszek – Białe Błota.

Przeprowadzone w toku niniejszej kontroli oględziny miejsc, w których wykonywane były prace objęte ww. fakturami, potwierdziły zgodność wykonanych prac z protokołami ich odbioru.

[dowód: akta kontroli str. 282 – 290]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału 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 Kontroli⁵, wnosi o:

1. Podjęcie niezbędnych działań w celu poprawy stanu poboczy na objętych kontrolą odcinków dróg krajowych, których stan techniczny był niezadawalający.
2. Podjęcie działań zmierzających do usunięcia z pasa drogowego przy DK nr 25 pomnika „kamień milowy” oraz umocnienia skruszonego cokołu przy drodze krajowej nr 10.
3. Kontynuowanie działań zmierzających do wycięcia drzew znajdujących się w pasie drogowym przy drodze krajowej nr 10 oraz do usunięcia reklamy znajdującej się w pobliżu pasa drogowego na DK nr 25.
4. Rozważenie zwiększenia częstotliwości sprzątania i wywozu nieczystości z pasów drogowych znajdujących się przy odcinkach administrowanych przez Oddział.

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.

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 25 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82

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 października 2012 r.

Kontroler

Artur Nierebiński

Starszy inspektor kontroli państwowej

.....

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli

W Bydgoszczy

Jarosław Wenderlich

.....