



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-23-04/2012
P/12/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Katowicach
Kontroler	Ryszard Pucek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82781 z dnia 13 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1÷2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach ul. Lechicka 24, 40-609 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektor mgr inż. Zbigniew Tabor (dowód: akta kontroli str. 3 i 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prawidłowo, pod względem walorów krajobrazowych i estetycznych, zagospodarowano i utrzymano obszary przestrzeni publicznej w obszarze dróg wojewódzkich na terenach administrowanych przez ZDW. Potwierdziły tę ocenę oględziny odcinków 20 dróg wojewódzkich, o łącznej długości 253,4 km. Tereny te oraz zlokalizowane na nich urządzenia, związane z organizacją ruchu drogowego, były utrzymane w porządku i czystości, tereny zieleni towarzyszące ulicom i placom, znajdującym się w ciągu dróg wojewódzkich były zadbane, a rosnące na nich drzewa i krzewy były przycięte, trawniki skoszone i niezaśmiecane, usytuowanie tablic i urządzeń reklamowych nie powodowało pogorszenia widoczności i było zgodne z obowiązującymi zasadami.

NIK pozytywnie ocenia sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego robót zleconych przez ZDW oraz prowadzenie nadzoru nad wywiązywaniem się starostów z prac związanych z utrzymaniem pasa drogowego dróg wojewódzkich, wynikających z porozumień zawartych między Województwem Śląskim i Zarządami Powiatów.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenie administrowanym

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

Z oględzin (25 i 27 września 2012 r.) 20 odcinków dróg wojewódzkich² o łącznej długości 253,4 km (20,6% długości dróg wojewódzkich zarządzanych przez ZDW³, w tym odcinków dróg, na których w ich pasach drogowych wykonano prace, za które wystawiono i zapłacono faktury w okresie od 1 czerwca 2012 r. do dnia oględzin), wynika, że w ich pasie drogowym nie występowały obiekty małej architektury. Nieliczne reklamy umieszczono poza pasem drogowym. Na jedyną reklamę znajdującą się w pasie drogowym drogi DW 791 w Zawierciu właściciel reklamy miał zezwolenie ZDW z terminem ważności do 31.12.2012 r. Drogi oznakowano czytelnie. Znaki drogowe były czyste i nieuszkodzone. Trawę na poboczach i w rowach skoszono w obrębie całego pasa drogowego. Tereny zielone, znajdujące się w pasach drogowych, utrzymywano w czystości. Pobocza i rowy były czyste, bez śmieci, a przepusty drożne. Gałęzie drzew przycięto, zapewniając swobodny przejazd m.in. samochodom ciężarowym i autobusom. Nawierzchnie jezdni były czyste.

Sposób utrzymania i zagospodarowania dróg nie naruszał walorów estetycznych i krajobrazowych terenów, przez które one przebiegały.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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 ZDW nie ustalono innych standardów i warunków zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej (związanych z pasem drogowym zarządzanych dróg) niż ogólnie obowiązujące, określone w przepisach powszechnie obowiązujących, tj. w ustawach: prawo o ruchu drogowym, o ochronie przyrody, prawie ochrony środowiska, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dyrektor ZDW wyjaśnił, że nie widział potrzeby opracowania dodatkowych standardów i warunków w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 115)

Ustalone
nieprawidłowości

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

² DW: 796, 791, 793, 786, 483, 492, 905, 906, 908, 912, 913, 927, 925, 935, 416, 417, 917, 933, 937 i 938.

³ Odpowiedzialnymi za utrzymanie odcinków dróg poddanych oględzinom były starostwa, na podstawie porozumień, zawartych z Województwem Śląskim.

2.2. Nadzór zarządcy drogi nad jednostkami organizacyjnymi odpowiedzialnym za utrzymanie terenu pasa drogowego z wyłączeniem jezdni

Opis stanu
faktycznego

W strukturze organizacyjnej ZDW nie przewidziano jednostek organizacyjnych do bezpośredniej realizacji zadań w zakresie utrzymania terenu pasa drogowego. Organizację prac związanych z utrzymaniem terenów w granicach pasa drogowego przedstawiono w punkcie 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zadania dotyczące: „*prowadzenia spraw związanych z ochroną środowiska oraz przeciwdziałaniu niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie remontów lub utrzymania*” w odniesieniu do dróg przypisano Wydziałowi Dróg, a te same zadania w odniesieniu do mostów – Wydziałowi Mostów.

Do nadzoru realizacji zadań wynikających z zawartych przez Marszałka Województwa Śląskiego porozumień z 14 Zarządami Powiatów (o których mowa w punkcie 3.1. niniejszego wystąpienia), w ZDW zatrudniono czterech inspektorów nadzoru. Długość dróg przypisanych do nadzoru poszczególnym inspektorom wynosiła od 288,1 km do 323,2 km. W ramach sprawowanego nadzoru, inspektorzy dokonywać mieli raz w miesiącu objazdów dróg.

Na podstawie dzienników objazdów dróg, objętych przez kontrolę NIK oględzinami, stwierdzono, że inspektorzy dokonywali takich objazdów. Każdą z tych dróg w 2012 r. poddano przeglądowi raz w miesiącu. Zastrzeżenia, co do stanu utrzymania dróg, inspektorzy przekazywali do podmiotów, które je utrzymywały telefonicznie, pisemnie bądź przez potwierdzanie przez przedstawicieli zarządców utrzymujących te drogi, faktu zapoznania się z nimi w książkach objazdów. Na bieżąco realizowano prace wynikające ze zgłaszanych uwag i zastrzeżeń, co potwierdzały kolejne zapisy w dziennikach objazdów dróg, dokonywane w miesiącach następujących po miesiącach, w których były zgłaszane.

(dowód: akta kontroli str. 143÷335)

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 od 1 stycznia 2011 r. do 14 sierpnia 2012 r. (rozpoczęcie kontroli), do ZDW nie wpłynęła żadna skarga. W dniu 16 grudnia 2011 r. do ZDW wpłynął jeden wniosek osoby fizycznej, w trybie art. 241 kpa, dotyczący remontu drogi DW 941 na odcinku Istebna - Kubalonka w kierunku Istebna Centrum. Wniosek rozpatrzono w terminie 17 dni od daty złożenia. Wnioskodawcy przedstawiono informację dotyczącą stanu faktycznego przedmiotowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 941 oraz informację dotyczącą środków finansowych przeznaczanych na inwestycje i remonty dróg.

(dowód: akta kontroli str. 6÷9)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena częściowa

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

3.1. Sposób organizacji prac związanych z utrzymaniem terenów w granicach pasa drogowego z wyłączeniem jezdni

Opis stanu
faktycznego

Na dzień 30 czerwca 2012 r. w zarządzie ZDW znajdowało się 61 dróg wojewódzkich o łącznej długości 1230,773 m.

W okresie od 1 lipca 2009 r. do 30 czerwca 2012 r. zadania w zakresie letniego i zimowego utrzymania 1110,3 km tych dróg (90,2% długości wszystkich dróg wojewódzkich) realizowało 14 powiatów, na podstawie porozumień, zawartych w 2009 r. pomiędzy Województwem Śląskim, reprezentowanym przez Zarząd Województwa, a powiatami, reprezentowanymi przez ich zarządy.

W ramach porozumień powiaty przyjęły zadania określone w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴, w zakresie:

- utrzymania nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- wykonywania robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających,
- utrzymywania zieleni przydrożnej, w tym sadzenia i usuwania drzew oraz krzewów,
- utrzymania czystości w przejściach podziemnych.

Finansowanie ww. zadań następowało w formie dotacji przekazywanych przez Województwo Śląskie starostwom, w wysokości określonej w zawartych porozumieniach. Rozliczeń dokonywano w okresach miesięcznych.

W porozumieniach ustalono, że ze strony Województwa Śląskiego nadzór nad realizacją zadań objętych nimi będzie sprawował ZDW, którego Dyrektor mógł wydawać pisemne polecenia dotyczące realizacji zadań objętych porozumieniem. Kopie takich poleceń miał przekazywać Wydziałowi Komunikacji i Transportu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego. Upoważnieni przedstawiciele Województwa Śląskiego mogli przeprowadzać kontrole realizacji zadań objętych porozumieniami. W okresie objętym kontrolą nie skorzystano z tego prawa, co uzasadniano brakiem takiej konieczności.

(dowód: akta kontroli str. 11÷12)

Stwierdzono, że ZDW nadzorował realizację porozumień przez objazdy dróg dokonywane przez inspektorów nadzoru w cyklach miesięcznych. Potwierdzeniem wykonania objazdu były zapisy w książce objazdu, prowadzonej oddzielnie dla każdej z dróg, przekazanych do utrzymania jednostce powiatowej.

Uwagi odnośnie stanu dróg utrzymywanych przez zarządy powiatów każdorazowo przekazywano kierownikom jednostek utrzymujących drogi (z reguły dyrektorom powiatowych zarządów dróg).

W przypadku trzech powiatów (będziński, wodzisławski i tarnogórski), które nie zawarły z Województwem Śląskim wspomnianych porozumień, ZDW zawarł umowy z trzema przedsiębiorcami (jeden przedsiębiorca w obszarze jednego powiatu), wyłonionymi w trybie przetargów nieograniczonych.

W przedmiotowych umowach, poza danymi identyfikującymi jej strony, zawarto m.in. postanowienia:

- fakturowanie wykonanych robót dokonywane będzie miesięczne, na podstawie protokołów ich odbioru, a w przypadku faktur końcowych – na podstawie protokołu odbioru końcowego;
- 30 dniowy termin płatności wystawianych faktur;
- kwota umowy nie podlega waloryzacji z jakichkolwiek tytułów.

⁴ Dz.U. z 2007 r., Nr 19 ze zm.

Ponadto w umowach zawarto zapisy dotyczące kar umownych za niezrealizowanie przedmiotu umowy:

-wykonawca miał prawo do dochodzenia odsetek ustawowych za opóźnienia w zapłacie faktury;

-zamawiający mógł żądać od wykonawcy kar umownych z tytułu zwłoki w wykonywaniu przedmiotu umowy (w wysokości 0,3% wartości przedmiotu umowy za każdy dzień zwłoki, nie więcej niż 100% wartości umowy), niewykonania umowy (w wysokości 20% wartości przedmiotu umowy), odstąpienia od umowy przez Zamawiającego z przyczyn zależnych od wykonawcy (w wysokości 20% wartości przedmiotu umowy);

-w razie zwłoki w zapłacie kary umownej Zamawiający mógł potrącić należną mu karę z dowolnej należności wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 125÷138)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki naliczania przez ZDW kar umownych z tytułu niewywiązywania się wykonawcy z przedmiotu umowy. Nie wystąpiły też przypadki obciążenia ZDW takimi karami.

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 wystawionych przez wykonawców i zapłaconych przez ZDW w okresie od czerwca 2012 r. do dnia zakończenia kontroli, dotyczących robót (usług) związanych z utrzymaniem terenów w granicach pasa drogowego. Były to faktury VAT:

- nr 16/2012 z dnia 16 sierpnia 2012 r., na kwotę netto 50.158,03 zł (brutto 54.170,67 zł), wystawiona przez Zakład Usług Transportowych i Drogowych z Radlina, za wycinkę samosiejek i przycięcie konarów drzew rosnących w pasie drogi DW 417, w miejscowości Krowiarki. Fakturę wystawiono w oparciu o postanowienia umowy nr WD/B/120716/3/1 z dnia 19 lipca 2012 r.,
- nr 13/2012 z 13 sierpnia 2012 r. na kwotę netto 2.500,00 zł (brutto 3.075,00 zł), wystawiona przez firmę AGRAMIS z Sosnowca za wykonanie projektu zagospodarowania terenów zielonych na dwóch rondach w miejscowości Cieszyn przy ul. Katowickiej w ciągu drogi DW 938. Fakturę wystawiono w oparciu o postanowienia umowy WD/B/120727/1 z dnia 30 lipca 2012 r.,
- nr F-34/12 z dnia 14 sierpnia 2012 r. na kwotę netto 50.913,52 zł (brutto 62.623,63 zł), wystawiona przez „AGAL” Zakład Remontowo-Transportowo-Usługowy z Rybnika, za odmulenie rowów, profilowanie skarp rowów, ścinę i uzupełnienie poboczy w ciągu drogi DW 917 w miejscowości Racibórz. Fakturę wystawiono w oparciu o umowę WD/B/120716/1 z dnia 19 lipca 2012 r.,
- nr 9/2012 z dnia 22 czerwca 2012 r., na kwotę netto 29.161,52 zł (brutto 35.868,67 zł), wystawiona przez Zakład Usług Transportowych i Drogowych z Radlina, za odnowienie oznakowania poziomego drogi DW 932 (Wodzisław Śl. – Świerklany). Fakturę wystawiono w oparciu o postanowienia umowy nr WD/B/120605/3/1 z dnia 06 czerwca 2012 r.

oraz

- rachunek nr 2/2012 z 1 sierpnia 2012 r. na kwotę 27.000,00 tys. zł za konserwację i odnowę kamiennej figury „Chrystus padający pod krzyżem”, zlokalizowanej na wyspie centralnej skrzyżowania dróg DW 946 i 781 w miejscowości Łękawica,

uszkodzonej 9 marca 2012 r. w kolizji drogowej. Rachunek wystawiono w oparciu o umowę o dzieło nr 3/2012 z 17 maja 2012 r.

Do każdej z faktur dołączono zestawienia obmiarów robót (usług). We wszystkich tych przypadkach przedstawiciele ZDW dokonali odbioru wykonanych robót/usług, co potwierdzono protokołami ich odbioru. W protokołach odbioru zawarto m.in. informacje o zgodności wykonanych prac z zatwierdzonymi obmiarami i ich terminowości. Skontrolowane faktury i rachunek zawierały elementy wymagane przepisem art. 23 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, tj. oznaczenia stron, datę wystawienia faktury i datę sprzedaży, nazwę towaru, cenę netto, stawkę podatku VAT, wartość brutto, podpis wystawiającego. Faktury, opisane przez pracowników merytorycznych Wydziału Dróg, pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz pod względem legalności, celowości i gospodarności, zatwierdzili do wypłaty Główna Księgowa i Dyrektor ZDW.

Oględziny miejsc, w których wykonywano roboty (usługi) objęte ww. fakturami, potwierdziły ich zgodność z fakturami i protokołami odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 26÷80, 118÷123)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi

Stwierdzono, że w czerwcu 2012 r. dokonano odnowy oznakowania poziomego na drodze DW 932 (Wodzisław Śl. – Świerklany) za kwotę 35.868,67 zł, podczas gdy we wrześniu 2012 r. przekazano ją do remontu.

Jako przyczynę podjęcia robót w zakresie odnowy oznakowania poziomego DW 932, mimo przewidzianego remontu, Dyrektor ZDW podał koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa przejazdu reprezentacji Czech na rekomendowanych trasach przejazdu do miast, w których miały się odbywać mecze EURO 2012. Jedną z tych tras była DW 932 na odcinku od DK 78 w Wodzisławiu Śląskim do Świerklan-węzeł autostrady A1.

Dyrektor ZDW wyjaśniał, że aby droga ta mogła stanowić drogę dojazdową do autostrady A1, mając na uwadze wymogi Wojewódzkiego Komendanta Policji w Katowicach oraz GDDKiA o/Katowice, podjęto decyzję o odnowieniu jej oznakowania poziomego w najtańszej technologii dostępnej na rynku, ograniczając zakres do przejść dla pieszych i linii segregacyjnych. Zdaniem Dyrektora ZDW był to stan wyższej konieczności, a wykonane oznakowanie nie tylko poprawiło estetykę, ale również wpłynęło na bezpieczny przejazd pojazdów w okresie wzmożonego ruchu związanego z EURO 2012.

Dyrektor ZDW wskazywał, że miało to również związek z oczekiwaniami lokalnych samorządów (w załączeniu przedstawił kopię pisma Prezydenta Miasta Wodzisław Śląski z dnia 05.04.2012 r.) związanymi z wyścigiem kolarskim Tour de Pologne, odbywającym się w dniach 10-16 lipca 2012 r. Zdaniem Dyrektora ZDW rozpoczęcie prac remontowych DW 932 na odcinku Wodzisław Śląski - Świerklany przed turniejem EURO 2012 nie było możliwe.

(dowód: akta kontroli str. 337÷349)

⁵ Dz.U.2009.152.1223 ze zm.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶ 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 Katowicach.

Katowice, dnia 7 listopada 2012 r.

Kontroler
Ryszard Pucek
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor
Edmund Sroka

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82