



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-17-06/2012

P/12/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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 Lublinie

Kontroler Janusz Rybaczek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82191 z dnia 14 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Stary Zamość, 22-417 Stary Zamość 6, regon P-000550226.

Kierownik jednostki kontrolowanej Waldemar Raczyński, Wójt Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę tę uzasadnia:

- utrzymanie w czystości 96% poboczy dróg gminnych i rowów przydrożnych, poddanych oględzinom
- utrzymanie należytego stanu zieleni na 91% poboczy dróg gminnych i 99% innych terenów przestrzeni publicznej² administrowanych przez Gminę (poddanych oględzinom),
- rzetelne rozliczanie zleczanych usług w zakresie utrzymania terenów przestrzeni publicznej Gminy.

Nieprawidłowości dotyczyły niewłaściwego utrzymania części terenów publicznych Gminy³, na których stwierdzono:

- zaśmiecenie poboczy i rowów przydrożnych pięciu odcinków dróg (3,9%),
- zarośnięcie wysoką trawą, chwastami lub krzakami poboczy dróg gminnych i rowów przydrożnych (9%),
- zarośnięcie chwastami części terenów dwóch cmentarzy wojennych.

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

² Boisko sportowe, skwerek w Wierzbie, 3 cmentarze wojenne z I wojny światowej, teren przy „Domu Ludowym” w m. Udrycze-Wola.

³ Podane wielkości procentowe odnoszą się do 10,3 km dróg gminnych (łącznie długość 14 odcinków dróg poddanych oględzinom).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenach administrowanych przez gminę w aspekcie walorów estetycznych i krajobrazowych

Opis stanu
faktycznego

Przeprowadzone w dniach 24-26 września i 1 października 2012 r. oględziny utrzymania terenów nieruchomości gruntowych - pasów drogowych w aspekcie walorów estetycznych i krajobrazowych, na 14 odcinkach dróg gminnych⁴ spośród 63 dróg gminnych ogółem administrowanych przez Gminę, w których łączna długość odcinków dróg poddanych oględzinom wyniosła 10,3 km, tj. 10,4% ogólnej długości dróg gminnych (99,5 km) Gminy Stary Zamość – wykazały:

- dobry stan 96% poboczy dróg i rowów przydrożnych (poddanych oględzinom) w zakresie ich czystości,
- zaśmiecenie poboczy dróg, na pięciu z 14 odcinków dróg poddanych oględzinom, na łącznej długości poboczy ok. 0,7 km, w tym pojedyncze zaśmiecenia butelkami plastikowymi i papierami drogi 110201L w m. Wierzba na odcinku 0,4 km i czterech dróg (110201L, 110213L, 110222L i 110236L) – suchymi gałęziami drzew i krzewów, pozostawionymi po ich wycięciu, na łącznej długości 0,3 km poboczy i rowów przydrożnych. Łączna długość zaśmieconych poboczy dróg i rowów stanowiła 3,9% ich długości ogółem poddanych oględzinom. W jednym przypadku, w m. Wisłowiec - bezpośrednio przy drodze nr 110219L, na sąsiedniej działce nienależącej do Gminy, stwierdzono wysypane trzy przemy gruzy w ilości kilkunastu m³ (wg oszacowania NIK),
- dobry stan utrzymania zieleni 91% poboczy dróg poddanych oględzinom,
- wysoką trawę na poboczach dwóch dróg, w tym na poboczu drogi nr 112208L w m. Wisłowiec, gdzie wysokość uschłych traw na odcinku ok. 0,2 km sięgała ok. 1 m wysokości i na drodze nr 110222L w m. Udrycze-Koniec, gdzie na odcinku ok. 0,2 km trawa rosła na asfalcie do ok. 0,7 m od brzegu jezdni. Łączna długość ww. odcinków dróg z trawą porastającą pobocza i asfalt wyniosła ok. 0,4 km, tj. 1,9% ogólnej długości poboczy dróg poddanych oględzinom,
- pobocza i przydrożne rowy zarośnięte chwastami na czterech odcinkach dróg (110214L, 110209L, 110236L i 110201L) na długości ok. 1,2 km, tj. 5,9% łącznej długości poboczy dróg poddanych oględzinom,
- zarośnięte krzakami pobocza dróg lub rowy przydrożne trzech odcinków dróg (110222L, 110209L i 110236L) o łącznej długości ok. 0,5 km, tj. 2,2% ogólnej długości poboczy odcinków dróg poddanych oględzinom, w tym dwie kępy dużych krzaków, których gałęzie „zachodziły” na drogę do połowy jezdni, w jednym przypadku bezpośrednio przed zakrętem drogi,
- na poddanych oględzinom poboczach odcinków dróg (w obrębie pasów drogowych) – nie było żadnych obiektów małej architektury oraz reklam i urządzeń reklamowych.

(dowód: akta kontroli str. 9 - 42)

Oględzinami objęto również trzy cmentarze wojenne z I wojny światowej (w Wierzbie, Krasnem i lesie w Pańskiej Dolinie), teren przy „Domu Ludowym” w m. Udrycze-Wola oraz skwerek i boisko sportowe w Wierzbie o łącznej

⁴ Numer: 110195L, 110201L, 110209L, 110213L, 110214L, 110216L, 110219L, 110222L, 110228L, 110232L, 110233L, 110236L, 112208L, 112214L.

powierzchni ok. 1,9 ha. W wyniku oględzin ww. terenów nie stwierdzono zaśmiecenia któregośkolwiek z nich. W zakresie stanu utrzymania zieleni i porządku stwierdzono:

- bardzo dobry stan trawy płyty boiska i jej otoczenia,
- dobry stan porządku i zieleni przy „Domu Ludowym” w m. Udrycze-Wola i na skwerku w Wierzbie, przy czym kostka chodników na skwerku miejscowo porastała trawą,
- dobrze utrzymaną trawę na cmentarzu w Wierzbie (0,7 ha) i zarośniętą chwastami o wysokości do ok. 1 m mogiłę przed krzyżem cmentarnym na pow. ok. 8 m². Kępy wysokiej trawy rosły również na zewnątrz cmentarza bezpośrednio przy ogrodzeniu,
- dobry stan drzew i trawy na terenie cmentarza w Krasnem (0,14 ha). Teren w obrębie krzyża cmentarnego (ok. 30 m²) porośnięty był pokrzywami, a chodnik dojścia do płyty pamiątkowej cmentarza – zarośnięty trawą,
- dobry stan zieleni leśnej cmentarza (0,056 ha) położonego w lesie w Pańskiej Dolinie. Teren cmentarza zalegały pojedyncze suche gałęzie opadłe z drzew. Po ogrodzeniu cmentarnym pozostała część słupków (rozebrane do remontu i konserwacji sztachet) leżących wzdłuż linii ogrodzenia.
(dowód: akta kontroli str. 19, 22, 26, 27, 31, 41-51)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niewłaściwy stan poboczy i rowów przydrożnych siedmiu odcinków dróg gminnych w zakresie ich czystości i utrzymania zieleni, na długości ok. 1,8 km, tj. 9% łącznej długości poboczy i rowów przydrożnych 14 odcinków dróg gminnych poddanych oględzinom, w tym:
 - zaśmiecone pobocza pięciu odcinków dróg, o których wyżej mowa, z 14 poddanych oględzinom, na łącznej długości ok. 0,7 km,
 - zarośnięte wysoką trawą, chwastami lub krzakami pobocza lub rowy sześciu odcinków dróg, o których wyżej mowa, na łącznej długości ok. 1,8 km.

Zgodnie z art. 20 pkt 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) – do zarządcy drogi należy w szczególności utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów.

Obowiązek utrzymania czystości i porządku na drogach gminnych wynika z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1966 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391).

Zgodnie z § 23 Regulaminu organizacyjnego Gminy – zadania w zakresie utrzymania dróg gminnych i koordynacji robót w pasie drogowym przypisane zostały samodzielnemu stanowisku pracy do spraw infrastruktury technicznej, zamówień publicznych, bhp i podatku VAT, które w badanym okresie zajmował Stanisław Wiśniewski. Obowiązek realizacji zadań, o których wyżej mowa, miał on określony w pkt 1, 3 i 4 zakresu czynności.

Stanisław Wiśniewski – Inspektor do spraw infrastruktury technicznej, zamówień publicznych, bhp i podatku VAT w Urzędzie Gminy Stary Zamość wyjaśnił, że:

- *do czasu oględzin nie był mu znany fakt zaśmiecenia gruzem obrzeży drogi gminnej nr 110219L w m. Wierzba, na sąsiedniej działce niebędącej*

własnością Gminy, a w związku z tym Urząd Gminy nie podejmował dotychczas żadnych działań w celu wymuszenia jego uprzątnięcia przez właściciela działki,

- przyczyną niewłaściwego stanu zieleni w miejscach ustalonych w oględzinach były przede wszystkim ograniczone na ten cel środki finansowe,
- w przypadku krzaków na drodze nr 110222L w m. Udrycze-Koniec, które poza naruszeniem estetyki drogi stwarzały zagrożenie w ruchu drogowym - nie wiedział o takim stanie rzeczy z powodu braku informacji w tym zakresie od właściwego sołtysa,
- trudności w zakresie bieżącego utrzymania poboczy dróg we właściwym stanie stwarza fakt, że Gmina nie posiada własnej służby do wykonywania fizycznych prac w tym zakresie, w szczególności, gdy wymagają one pilnego działania,
- jego zadania w zakresie utrzymania dróg gminnych polegają na zlecaniu wykonania robót na drogach i w pasach drogowych, w tym m.in. określenia miejsca i zakresu robót oraz dokonywania odbioru po ich wykonaniu.

(dowód: akta kontroli str. 16, 18, 20, 21, 24, 28, 84, 98, 260)

2. Zarośniętą chwastami mogiłę cmentarza wojennego w Wierzbie (ok. 8 m²) oraz zarośnięty pokrzywami teren (ok. 30 m²) w rejonie krzyża i płytki chodnikowe przed tablicą pamiątkową na cmentarzu w Krasnem.

W pkt 2.2.1. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Stary Zamość”, uchwalonym przez Radę Gminy w Starym Zamościu w 2002 roku – w stosunku do obiektu i zespołu objętego ścisłą ochroną konserwatorską (wpisanego do rejestru zabytków), jakim jest cmentarz wojenny w Wierzbie – ustalono m.in. prowadzenie bieżących prac porządkowych, zaś w stosunku do obiektów i terenów znajdujących się w ewidencji konserwatorskiej (cmentarz wojenny w Krasnem) – poprawę stanu technicznego i standardu estetycznego (w miarę możliwości).

Zgodnie z § 24 Regulaminu organizacyjnego Gminy – zadania w zakresie organizowania i sprawowania opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi przypisane zostały samodzielnemu stanowisku pracy do spraw rolnictwa, ochrony przyrody i leśnictwa, które w badanym okresie zajmował Leszek Koziółek. Obowiązek realizacji zadań, o których wyżej mowa, miał on określony w pkt 16 zakresu czynności.

Leszek Koziółek – Inspektor do spraw rolnictwa, ochrony przyrody i leśnictwa w Urzędzie Gminy Stary Zamość wyjaśnił, że:

- przyczyną dobrego stanu trawy na cmentarzu wojennym w Wierzbie, przy jednoczesnym zachwaszczeniu samej mogiły jest fakt, że teren powierzchni cmentarza jest mechanicznie koszony dwa razy do roku przez mieszkańca Wierzbicy w czynie społecznym, podczas gdy oczyszczenie mogiły przypisane jest do działań Gimnazjum w Wierzbie w ramach sprawowanego patronatu. Podjęte już zostały działania przez drużynę harcerską ww. szkoły na rzecz uporządkowania mogiły i obrzeży cmentarza przy ogrodzeniu z porastających je chwastów, co ma być zakończone przed dniem 1 listopada br. Podkreślenia wymaga fakt wykonania olbrzymiej ilości prac w latach 2006-2008, o wartości ponad 80 tys. zł, nie licząc prac społecznych, które doprowadziły do całkowitego oczyszczenia terenu cmentarza z gęsto porastających go krzewów, krzaków i drzew

na powierzchni 0,7 ha, co świadczy o dużym zaangażowaniu Gminy w jego utrzymanie,

- przyczyną zarośnięcia pokrzywami części terenu cmentarza w Krasnem, w okolicy krzyża - było niewywiązywanie się w sposób należyty z patronatu przez Spółdzielnię Kółek Rolniczych w Starym Zamościu, która jest ujęta w karcie ewidencyjnej obiektu jako patron cmentarza. Wyjaśniający stwierdził, że kilkakrotnie prosił Sekretarza Gminy w 2012 r. o wysłanie tam pracowników interwencyjnych, zatrudnianych przez Urząd Gminy Stary Zamość, ale pracownicy ci nie zostali tam skierowani. Obecnie zaś podjął działania, które mają na celu uprzątnięcie cmentarza przed 1 listopada br. przez pracowników interwencyjnych i młodzież ze Szkoły Podstawowej w Krasnem.

W powyższej kwestii Sekretarz Gminy Stary Zamość – Janusz Czarny wyjaśnił, że w lecie 2012 r. Gmina zatrudniała tylko jednego pracownika interwencyjnego do robót gospodarczych, który wykonywał ważniejsze prace, w tym wycinanie krzewów w pasach drogowych i nie było możliwości skierowania tam innych ludzi.

Dokumentacja fotograficzna, załączona do karty ewidencyjnej cmentarza wojennego w Wierzbie, prowadzona przez Urząd Gminy, potwierdza wyjaśnienia Leszka Koziółka dotyczące prac włożonych w oczyszczenie cmentarza w latach 2006-2008 w oczyszczenie jego terenu z porastających go drzew, krzewów i krzaków.

(dowód: akta kontroli str. 43 – 47, 59 - 61, 85, 96, 262, 265)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu Gminy w zakresie zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenach administrowanych przez Gminę.

2. Przyjęte w gminie zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej oraz sposób ich wdrażania

2.1 Opracowane przez gminę zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej

Opis stanu faktycznego

Wójt Gminy wyjaśnił, że – Gmina Stary Zamość nie ma opracowanego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy z powodu braku środków finansowych na ten cel, a według niego - jest to przedsięwzięcie bardzo kosztowne. Wyjaśnił również, że:

- na bieżąco są wykonywane opracowania jednostkowe, które uwzględniają postanowienia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Stary Zamość”⁵,
- Gmina nie ma określonych w uregulowaniach wewnętrznych zasad utrzymania dróg w zakresie stanu poboczy, rowów i zieleni przydrożnej,
- informacje o stanie dróg, ich poboczy i rowów pozyskiwane są poprzez coroczne zebrania wiejskie, zgłoszenia przez radnych na sesjach Rady Gminy, a także poprzez objazdy dróg dokonywane przez niego lub pracowników Urzędu Gminy.

W „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Stary Zamość” (opracowanie z 2001 roku) w części I-B pkt 3.1. p.t. „Uwarunkowania wynikające z zasobów kultury i krajobrazu” wymieniono m.in. nw. obiekty zabytkowe

⁵ Dokument uchwalony uchwałą Nr XXXX/151/202 Rady Gminy w Starym Zamościu z dnia 15 lutego 2002 roku.

na terenie Gminy, objęte ochroną prawną na mocy ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury (Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.)⁶:

- cmentarz z I wojny światowej w Wierzbie,
- kapliczka Najświętszej Marii Panny z 1910 r. w Wisłowcu (murowano-drewniano-żeliwna),

lub ujęte w ewidencji konserwatorskiej:

- murowana kaplica p.w. Matki Boskiej Nieustającej Pomocy z 1908 roku w Krasnem,
- cmentarz z I wojny światowej w Krasnem, z 1915 roku,
- cmentarz z I wojny światowej w lesie Pańska Dolina (m. Majdan Sitaniecki).

Według zapisów ww. „Studium uwarunkowań ...”

- obiekty zabytkowe wpisane do rejestru zabytków objęte są ścisłą ochroną konserwatorską i obowiązuje zachowanie ich w obecnej formie przestrzennej wraz z najbliższym otoczeniem,
- obiekty znajdujące się w ewidencji konserwatorskiej powinny być w miarę możliwości zachowane dla utrzymania tożsamości kulturowej obszaru, a ich forma winna służyć opracowaniu zasad kształtowania form architektury i budownictwa na tym terenie.

Postanowienia części II „Studium uwarunkowań ...” p.n. „Kierunki i zasady zagospodarowania” w pkt 2.2. p.t. „Ochrona dóbr kultury”, ppkt 2.2.1. – „Kierunki i zasady ochrony dóbr kultury” stanowią, że:

1. w stosunku do obiektu i zespołu objętego ścisłą ochroną konserwatorską (wpisanego do rejestru zabytków) ustala się m.in.:
 - zachowanie zabytku w jego obecnej formie przestrzennej wraz z najbliższym jego otoczeniem,
 - eksponowanie w krajobrazie i odpowiednie zagospodarowanie terenów otaczających,
 - prowadzenie bieżących prac porządkowych,
2. dla obiektów i terenów znajdujących się w ewidencji konserwatorskiej oraz stanowisk archeologicznych ustala się następujące kierunki działania:
 - zachowanie w miarę możliwości w celu utrzymania tożsamości kulturowej miejsca,
 - użytkowanie gwarantujące zachowanie i utrzymanie zabytku ...,
 - poprawę stanu technicznego i standardu estetycznego (w miarę możliwości),
 - eksponowanie obiektów w krajobrazie i odpowiednie zagospodarowanie terenów otaczających.

(dowód: akta kontroli str. 57 – 72, 264)

Sposób i zakres stosowania się do ww. zasad w utrzymaniu terenów cmentarzy wojennych oraz stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości opisano w pkt 1 (ppkt 2) niniejszego wystąpienia.

⁶ Ustawa utraciła moc z dniem 17 listopada 2003 r. na mocy art. 150 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).

2.2 Nadzór gminy nad jednostkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za utrzymanie obszarów przestrzeni publicznej

Opis stanu faktycznego

Gmina Stary Zamość nie powierzała realizacji zadań w zakresie utrzymania terenów przestrzeni publicznej żadnej jednostce organizacyjnej Gminy⁷. Zadania w tym zakresie realizował Urząd Gminy systemem zleconym lub poprzez wykorzystanie w tym celu pracowników interwencyjnych, zatrudnianych za pośrednictwem Powiatowego Urzędu Pracy w Zamościu.

Statut Gminy Stary Zamość⁸ nie zawiera zapisów odnoszących się bezpośrednio do problemów utrzymania przestrzeni publicznej. Zapis § 3 pkt 3 Statutu stanowi natomiast, że – „Organizację i zasady funkcjonowania Urzędu Gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez Wójta w drodze zarządzenia.

Obecnie obowiązujący regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Starym Zamościu, nadany przez Wójta Gminy zarządzeniem Nr 100/12 z dnia 23 maja 2012 r., stanowi m.in., że;

1. do podstawowych zadań samodzielnego stanowiska pracy do spraw infrastruktury technicznej, zamówień publicznych, bhp, podatku VAT, zajmowanego przez Stanisława Wiśniewskiego – należy m.in.:
 - utrzymanie nawierzchni dróg gminnych, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
 - koordynacja robót w pasie drogowym,
 - planowanie i finansowanie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg gminnych.

Regulaminy obowiązujące w badanym okresie przed regulaminem ww.⁹ miały takie same postanowienia w zakresie, o którym wyżej mowa.

Pracownik zajmujący ww. stanowisko posiada w swoim zakresie czynności przypisane mu do realizacji zadania, o których wyżej mowa.

Obowiązujący „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stary Zamość”¹⁰, stanowi m.in. o tym, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymania czystości i porządku (...), a także dbania o estetyczny wygląd budynków i otoczenia (§ 4), oraz mają obowiązek uprzątnięcia błota (...) oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości.

Stanisław Wiśniewski wyjaśnił, że *nie kontrolował na bieżąco wykonania robót w trakcie ich wykonywania, a dokonywał jedynie odbioru końcowego. Przyczyną tego był brak czasu w związku z przypisanym mu zakresem czynności oraz względy finansowe Gminy, co wiązałoby się z wyjazdami w miejsce wykonywania robót i ponoszeniem w związku z tym dodatkowych kosztów.*

(dowód: akta kontroli str. 76 – 87, 98 – 109)

Ustalone nieprawidłowości

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

⁷ Nie dotyczy to terenów będących w zarządzie jednostek organizacyjnych Gminy, które we własnym zakresie odpowiadają za utrzymanie przekazanych im terenów.

⁸ Załącznik do Uchwały Rady Gminy Stary Zamość Nr V/32/2003 z dnia 15 stycznia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 27, poz. 1011 z 4 marca 2003 r., ze zm.).

⁹ Załącznik do zarządzenia Nr 62/11 Wójta Gminy Stary Zamość z dnia 7.10.2011 r.,

Załącznik do zarządzenia Nr 27/11 Wójta Gminy Stary Zamość z dnia 9 maja 2011 r.,

Załącznik do zarządzenia Wójta Gminy Stary Zamość Nr 158/08 z dnia 31 grudnia 2008 r.

¹⁰ Określony uchwałą Nr XLV/200/10 Rady Gminy Stary Zamość z dnia 27 kwietnia 2010 roku.

2.3 Roboty publiczne, prace interwencyjne i społecznie użyteczne

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2012 (do zakończenia kontroli) Gmina korzystała, w porozumieniu z Powiatowym Urzędem Pracy w Zamościu, z zatrudnienia osób bezrobotnych w ramach umów o prace interwencyjne. W okresie tym Gmina zatrudniła łącznie 12 osób, w tym dziewięć osób na stanowiskach robotników gospodarczych, wykonujących w Gminie prace porządkowe, w tym prace związane z porządkowaniem poboczy dróg. Koszty pracy osób wykonujących prace porządkowe, odnoszące się do siedmiu z dziewięciu ww. osób¹¹ wyniosły ogółem 50.625,34 zł, z tego poniesione przez Urząd – 33.466,17 zł (66,1%) i zrefundowane przez Powiatowy Urząd Pracy w Zamościu – 17.789,17 zł. Czas pracy, odnoszący się do ww. kosztów – wyniósł 650 dni ogółem (5.200 godzin), z tego 629 dni przepracowanych (96,8%) i 21 dni zwolnień lekarskich 2 pracowników.

W badanym okresie Gmina korzystała również z nieodpłatnej pracy 33 osób skazanych, których łączny wymiar czasu prac społecznie użytecznych, określony wyrokami sądowymi, wynosił 7.680 godzin, z tego 3.010 godzin w 2011 r. i 4.670 godzin w 2012 roku. Osoby te, w okresie od 1 stycznia 2011 r. do końca sierpnia 2012 r. przepracowały łącznie 5.860 godzin, tj. 76,3% wymiaru określonego wyrokami, z tego 2.850 godzin w 2011 r. (94,7%)¹² i 3.010 godzin w 2012 r. (64,5%)¹³. Analiza informacji przekazywanych co miesiąc przez Urząd Gminy do Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej przy Sądzie Rejonowym w Zamościu wykazała, że Urząd wykazywał w nich liczbę przepracowanych godzin w danym miesiącu przez osobę skazaną, podając rodzaj wykonywanych prac (w tym m.in. prace porządkowe, wycinka krzaków w pasach dróg) i oceniając efektywność wykonanej pracy, jako dobrą.

(dowód: akta kontroli str. 110 -184)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.4 Skargi dotyczące zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej i reakcja na nie

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011 – 2012 (do dnia zakończenia kontroli) w rejestrze skarg i wniosków, prowadzonym przez Urząd Gminy w Starym Zamościu nie zarejestrowano żadnych skarg i wniosków.

Brak wpływu w 2011 roku skarg i wniosków do Urzędu Wójt Gminy potwierdził w odpowiedzi udzielonej Wojewodzie Lubelskiemu (pismo OSO.0563-1/2012 z 27 lutego 2012 r.) na prośbę o przesłanie do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego analizy przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w 2011 roku.

(dowód: akta kontroli str. 185 - 189)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu Gminy w zbadanym zakresie.

¹¹ Dwie osoby zatrudnione były od 3 września 2012 r., a koszty ich pracy na dzień ich kontroli (2.10.2012 r. nie były jeszcze zaewidencjonowane.

¹² W przypadku jednego z 15 skazanych, wykonujących w Gminie stary Zamość prace w 2011 r. sąd orzekł o zawieszeniu dalszego wykonywania prac (160 godz. tj. 5,3%).

¹³ Sześciu skazanych wykonuje prace na bieżąco, a pozostałe im do przepracowania 1.200 godzin (25,7%) przypada na okres do maja 2013 r. Pięciu skazanych, którzy nie przepracowali ogółem 460 godzin (9,8%), nie stawilo się przez jeden lub dwa miesiące do pracy, przy czym jeden z nich zakończył wykonywanie kary w sierpniu 2012 r., jeden odbywa karę ograniczenia wolności, a trzem wykonywanie prac kończy się w okresie X-XII 2012 r.

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

3.1 Sposób organizacji prac związanych z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej

W latach 2011-2012 (do 18 września) wydatki Urzędu Gminy na prace związane z utrzymaniem dróg gminnych wyniosły ogółem 41.239,60 zł, z tego dokonane na podstawie sześciu pisemnych zleceń o wartości brutto od 1.426,80 zł do 10.455 zł na sumę 35.030,40 zł (85%), ośmiu ustnych zleceń o wartościach brutto od 150 zł do 1.217,70 zł¹⁴ na sumę 3.809,20 zł (9,2%) i jednej umowy – 2.400 zł (5,8%).

Analiza sześciu zleceń wykonania prac, udzielonych w formie pisemnej (wszystkie w badanym okresie) wykazała, że każde z nich zawierało: datę, numer i nazwę adresata zlecenia, zakres i miejsce wykonywanych robót oraz wynagrodzenie wykonawcy usługi lub stawkę jednostkową rozliczenia usługi (np. zł/godz., zł/m.b.).

Zgodnie z zasadami realizacji zamówień i konkursów wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁵ - *w przypadku zamówień o wartości netto od 1.000 zł do 25.000 zł włącznie stosuje się procedurę uproszczoną (...) i realizację zamówienia można rozpocząć na podstawie zamówienia, zlecenia podpisanego przez wójta gminy bądź osobę przez niego upoważnioną (...), lub na podstawie pisemnej umowy.* Zgodnie z § 4 pkt 1 tego zarządzenia realizacja zadań o wartości powyżej równowartości kwoty 14.000 euro wymagała zawierania umów w formie pisemnej.

Analiza czterech faktur na kwotę ogółem 23.222,40 zł, dotyczących zleceń udzielonych w formie pisemnej, a realizowanych w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 maja 2012 r. (wszystkie z ww. okresu) - wykazała, że:

- wszystkie zostały wystawione przez wykonawców usług wg stawek wynagrodzenia i za zakres robót określony w udzielonych im zleceniach¹⁶,
- wszystkie faktury zostały poprawnie sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Analiza siedmiu faktur na sumę 2.591,50 zł, dotyczących prac zleconych w formie ustnej (każda poniżej wartości 1.000 zł netto) wykazała, że pięć dotyczyło koszenia traw na poboczach dróg i na placu przy obiekcie publicznym (o wartości ogółem 1.551,50 zł), a dwie – naprawy/udrażniania przepustów drogowych (razem 1.040 zł). W fakturach tych ich wartość ogółem określona była poprzez podanie ilości godzin pracy sprzętu i stawki za godzinę pracy, a opis operacji gospodarczej określał, że chodzi o koszenie traw/poboczy lub naprawę/udrożnienie przepustu drogowego. W opisie sprawdzenia ich pod względem merytorycznym, którego w każdym przypadku dokonywał Stanisław Wiśniewski - w pięciu przypadkach (faktury na sumę 2.125 zł) podano ogólnie, że dotyczyły one dróg gminnych lub drogi gminnej w danej miejscowości, bez podania ich numeru(ów) i dokładnego wskazania miejsca ich wykonania. W jednym przypadku podano numer drogi, na której koszone pobocza, a w jednym wskazano dokładnie miejsce koszenia trawy (przy Domu Ludowym w m. Udrycze-Wola).

¹⁴ 990 zł netto.

¹⁵ Określonymi w załączniku do zarządzenia Nr 161/09 Wójta Gminy Stary Zamość z dnia 16 stycznia 2009 r. w sprawie ustanowienia regulaminu realizacji zamówień i konkursów wyłączonych ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

¹⁶ W jednym przypadku zlecenie (IT.7226/41/2011 z 10 maja 2011 r.) dotyczyło wykonania odtworzenia rowu w m. Wierzba na długości 780 m wg stawki 10 zł netto/m.b. W fakturze zaś rozliczono 778 m wg stawki 10 zł netto za m.b.

Stanisław Wiśniewski wyjaśnił, że w latach 2011-2012, do zakończenia kontroli, z dokonanych odbiorów robót, dotyczących dróg gminnych w zakresie utrzymania porządku i zieleni, nie były sporządzane protokoły odbioru robót ponieważ nie został w tej kwestii nałożony taki wymóg. Stwierdził on ponadto, że na fakturach dotyczących m.in. koszenia traw nie opisywał szczegółowo na których drogach koszona była trawa, podając jedynie miejscowość, gdyż uznał, że jest to wystarczające.

Wójt Gminy wyjaśnił, że brak szczegółowego wskazania miejsc wykonywania prac w opisach kontroli merytorycznej faktur nie stwarza mu problemu w identyfikacji miejsc, których dana usługa dotyczyła. Stwierdził on również, że nie widzi też problemu w doprecyzowaniu tych opisów.

(dowód: akta kontroli str. 190 – 197, 214, 221, 227, 243, 247, 255, 260, 264)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK - wskazanie miejsca wykonywania prac (w opisie sprawdzenia merytorycznego faktur) jedynie poprzez podanie miejscowości, w której były wykonane, nie pozwala na pełną identyfikację operacji gospodarczych co do ich zakresu i miejsc ich wykonania, w szczególności, gdy dotyczyły one tego samego rodzaju prac (np. koszenie traw, czy odtworzenia rowów przydrożnych) wykonanych na kilku odcinkach różnych dróg w danej miejscowości.

3.2 Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego prac

Analiza dwóch faktur na kwotę ogółem 11.808 zł, dotyczących zleceń udzielonych w formie pisemnej, a realizowanych w okresie od 1 czerwca do 18 września 2012 r. (wszystkie w tym okresie) - wykazała, że:

- obie faktury zostały wystawione przez wykonawców usług wg stawek wynagrodzenia i za zakres robót określony w udzielonych im zleceniach,
- obie faktury zostały poprawnie sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Stan objętych oględzinami terenów, gdzie w okresie VI-IX 2012 r. były wykonywane prace w zakresie utrzymania poboczy dróg i rowów przydrożnych, za które wykonawcy usług wystawili Urzędowi Gminy Stary Zamość pięć faktur na sumę 12.588,00 zł¹⁷, wskazywał na wykonanie robót, których dotyczyły faktury za realizację prac wykonywanych na podstawie zleceń pisemnych, dot. odtworzenia rowów, równania poboczy, czy wykonania przepustu drogowego (dwa zlecenia na sumę 11.808 zł). Prace związane z koszeniem traw, zlecane ustnie (zlecenia poniżej wartości 1.000 zł netto), rozliczane były stawką godzinową pracy kosiarki i operatora (trzy zlecenia na sumę 750 zł). Dotyczyły one koszenia traw poboczy różnych dróg, także tych nie objętych oględzinami, a opisy poszczególnych faktur nie podawały szczegółowo miejsc koszenia (patrz pkt 3.1).

Stanisław Wiśniewski wyjaśnił, że w latach 2011-2012, do zakończenia kontroli, z dokonanych odbiorów robót dotyczących dróg gminnych w zakresie utrzymania

¹⁷ Trzy faktury za koszenie traw na drogach gminnych na sumę 750 zł, wg stawki 150 zł brutto za godzinę koszenia, faktura za niwelację poboczy i odtworzenie rowu przydrożnego w m. Wierzbą II na kwotę 8.979 zł oraz faktura za odtworzenie rowu i wykonanie przepustu drogowego na kwotę 2.829 zł.

porządku i zieleni nie były sporządzane protokoły odbioru robót ponieważ nie został w tej kwestii nałożony taki wymóg.

(dowód: akta kontroli str. 247 – 260)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu Gminy w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonym w toku oględzin przypadkiem „zachodzenia” gałęzi kępy dużych krzaków do połowy jezdni na drodze gminnej nr 110222L w m. Udrycze-Koniec, bezpośrednio przed zakrętem drogi, o czym mowa w pkt 1 (6 tiret) na str. 3 wystąpienia – na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK kontroler poinformował pisemnie w dniu 25 września br. Wójta Gminy o występującym na ww. drodze zagrożeniu w ruchu drogowym dla zdrowia lub życia ludzkiego, celem podjęcia stosownych działań zapobiegających występującemu niebezpieczeństwu.

Wójt Gminy niezwłocznie (26 września 2012 r.) zlecił wykonanie prac porządkowych na ww. drodze, informując kontrolera NIK (po ich zakończeniu) o wycięciu krzaków stwarzających zagrożenie, o którym wyżej mowa.

(dowód: akta kontroli str. 18, 38 - 40)

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 Kontroli¹⁸, wnosi o:

- 1) oczyszczenie z chwastów i wysokiej trawy mogiły i ogrodzenia cmentarza wojennego w Wierzbie oraz z zarośniętej pokrzywami części terenu cmentarza wojennego w Krasnem,
- 2) podjęcie działań na rzecz zapewnienia bieżącego utrzymania cmentarzy wojennych we właściwym stanie,
- 3) oczyszczenie poboczy i rowów odcinków dróg, o których mowa w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego, ze śmieci, gruzu i suchych gałęzi, wysokich traw i chwastów oraz porastających je krzaków,
- 4) określanie miejsc wykonywania prac w opisach kontroli merytorycznej faktur w sposób umożliwiający ich identyfikację.

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 Lublinie.

¹⁸ 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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Lublin, dnia października 2012 r.

Kontroler
Janusz Rybaczek
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor
Adam Pęziół

.....
podpis

.....
podpis