



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-23-07/2012

P/12/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/178 – Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych w okresie od 1 stycznia 2011 r. do zakończenia kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	1. Zbigniew Lis – główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 82263 z dnia 22.08.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Olsztynie, ul. Warszawska 89
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Nicewicz – dyrektor Oddziału.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny były działania podjęte przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Olsztynie w celu należytego utrzymania obszarów przestrzeni publicznej w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych, a w szczególności:

- wywiązywanie się z przyjętych zasad i warunków zagospodarowania oraz utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na administrowanych terenach;
- należyte zagospodarowanie i utrzymanie wymienionych obszarów;
- prawidłowa realizacja umów dotyczących zleconych prac, związanych z utrzymaniem wymienionych obszarów i rzetelne ich rozliczenie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Olsztynie (zwana dalej Oddziałem) wykonywała obowiązki zarządu na 1.299,2 km dróg krajowych, przy pomocy 7 Rejonów z siedzibami w Olsztynie, Elblągu, Elku, Giżycku, Ostródzie, Szczytnie i Lidzbarku Warm.

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

Stan zagospodarowania i utrzymania terenów administrowanych przez GDDKiA w zakresie czystości i porządku, obiektów małej architektury, terenów zieleni oraz usytuowania tablic i urządzeń reklamowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych, sprawdzono w obecności pracowników Oddziału na podstawie przeprowadzonych oględzin dróg krajowych w dniu 27 sierpnia 2012 r.

Oględzinami objęto 130 km (10 % ogółu dróg) wybranych odcinków dróg krajowych, na których w II i III kwartale 2012 r. wykonywano roboty w pasie drogowym, o nr: „53” Olsztyn – Szczytno, „58” Szczytno – Olsztynek, „7” Olsztynek – Rychowo – Ostróda, „15” Ostróda – Nowe Miasto Lubawskie, „16” Ostróda – Olsztyn (na odcinku w granicach m. Ostróda).

Podczas oględzin ustalono, że w pasie drogowym ww. odcinków dróg:

- pobocza i rowy przydrożne były porośnięte roślinnością, a jej wysokość (10-15 cm) świadczyła o tym, że była ona wcześniej wykaszana;
- oprócz znaków drogowych nie było obiektów małej architektury lub urządzeń reklamowych;
- przepusty drogowe były drożne.

(dowód: akta kontroli str. 2-23)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

2.1. Zasady i warunki zagospodarowania oraz utrzymania pasa drogowego z wyłączeniem jezdni.

Opis stanu
faktycznego

Oddział posiadał „Wytyczne bieżącego utrzymania dróg krajowych” z dn.16.03.2009 r. Dokument ten wydany został przez Dyrektora Generalnego GDDKiA i określał m.in., że podstawowym celem bieżącego utrzymania dróg jest zapewnienie bezpiecznych warunków ruchu pojazdów i pieszych poprzez zapewnienie jednolitego standardu utrzymania ciągów drogowych. Dotyczyło to w szczególności stanu utrzymania nawierzchni oraz oznakowania pionowego i poziomego dróg, w tym:

1/ utrzymania dróg w okresie letnim, poprzez:

- systematyczne patrolowanie dróg, szybkie reagowanie na zauważone nieprawidłowości oraz likwidację zagrożeń w trybie awaryjnym lub ich zabezpieczenie i oznakowanie;
- wykonanie prac w pierwszej kolejności dot. m.in. remontu ubytków nawierzchni, zapewnienia czytelności i widoczności oznakowania pionowego i sygnalizacji świetlnej oraz wycinkę krzewów i gałęzi ograniczających ich widoczność, utrzymania czystości pasa drogowego, udrożnienia elementów systemu odwodnienia;

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.

2/ ochrony pasa drogowego, poprzez:

- wykorzystywanie uprawnień wynikających z ustawy o planowaniu przestrzennym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- prowadzenia ewidencji zjazdów, stacji paliw i wydanych zezwoleń na umieszczenie reklam oraz infrastruktury technicznej;
- podejmowanie stosownych działań w przypadku umieszczenia reklam w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi.

W „Wytycznych” zwrócono także uwagę na potrzebę prowadzenia codziennej współpracy Oddziału i Rejonów z Policją oraz wymianę informacji z Inspekcją Transportu Drogowego, szczególnie w aspekcie bezpieczeństwa ruchu oraz niszczenia dróg przez tzw. pojazdy nienormatywne.

(dowód: akta kontroli str. 24-28)

Obszar działania Oddziału pokrywał się z obszarem województwa warmińsko-mazurskiego. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Oddziału, w jego skład wchodziły: Wydziały, Zespoły i Rejony. Do zakresu działania tych komórek organizacyjnych należało m.in:

1/ Wydziału Dróg:

- określanie potrzeb rzeczowych i finansowych w zakresie 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.

2/ Wydziału Uzgodnień: wydawanie decyzji administracyjnych i postanowień w sprawach umieszczania urządzeń obcych w pasie drogowym i lokalizacji obiektów przy drogach, w oparciu o obowiązujące przepisy;

3/ Rejonów:

- dokonywanie objazdów i kontroli dróg pod względem stanu technicznego wszystkich elementów pasa drogowego,
- utrzymanie zieleni przydrożnej,
- nadzór nad realizacją zlecanych w drodze przetargów robót utrzymaniowych,
- wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach zajęcia pasa drogowego oraz kar za jego zajęcie.

Ogłędziny odcinków dróg, wymienionych w pkt. 1 niniejszego wystąpienia wskazywały, że pracownicy Rejonów (odpowiednio w Olsztynie, Szczytnie i Ostródzie) realizowali „Wytyczne bieżącego utrzymania dróg krajowych” w zakresie właściwego utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Nadzór zarządcy drogi nad jednostkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za utrzymanie terenu pasa drogowego.

Opis stanu
faktycznego

W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Rejonów, pracownicy Oddziału dokonywali m.in. objazdu dróg. W 2011 r. (od 4 lutego do 21 września) przeprowadzono 20 takich kontroli, a w 2012 r., do czasu zakończenia kontroli NIK przeprowadzono dwie, tj. 31 maja i 28 czerwca. Nieprawidłowości i uwagi stwierdzone podczas tych objazdów były dokumentowane w „Notatkach objazdu dróg” i „Raportach z kontroli stanu utrzymania sieci drogowej”, a także w formie zdjęć fotograficznych. W celu usunięcia ujawnionych nieprawidłowości, kierownikom właściwych Rejonów przekazywano stosowne zalecenia.

Najczęściej stwierdzono niewłaściwe oznakowanie dróg znakami pionowymi (lub ich brak), zanieczyszczenia drogi na terenie budowy oraz wykruszenia i ubytki w nawierzchni drogi nie zagrażające bezpieczeństwu ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 33-42)

W Rejonach natomiast prowadzono dzienniki objazdu dróg, do których wpisywano spostrzeżenia i uwagi dotyczące utrzymania terenu pasa drogowego.

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Skargi dotyczące zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej oraz sposób ich załatwienia.

Opis stanu
faktycznego

W myśl Regulaminu Organizacyjnego Oddziału, do zakresu działania stanowiska pracy ds. skarg i wniosków należało ich rejestrowanie oraz nadzorowanie terminowości ich załatwiania przez właściwe komórki organizacyjne Oddziału.

Według rejestru skarg, w badanym okresie do Oddziału wpłynęły 24 skargi, w tym 15 w 2011 r. i 9 w 2012 r. Dotyczyły one różnych spraw, w tym m.in.: uszkodzenia ogrodzenia podczas odśnieżania drogi, niedrożności przepustu drogowego, nieusuwania błota z drogi podczas budowy obwodnicy, wypłacenia odszkodowania za zniszczone grunty rolne, uszkodzenia żywopłotu podczas robót drogowych, ochrony przed hałasem drogowym i wykonanie pomiaru, użytkowania działki bez zgody właściciela, zalania wodą stacji paliw, usytuowania znaków drogowych i zalewania posesji, niszczenia działki w czasie robót drogowych, bezprawnego zajęcia działki podczas budowy drogi i. t. p.

Spośród 24 skarg, 12 rozpatrzono pozytywnie i 6 negatywnie, a pozostałe 6 przekazano wg właściwości odpowiednim organom. We wszystkich przypadkach skarżącemu udzielono odpowiedzi, bez zbędnej zwłoki, w terminie nie dłuższym niż 1 miesiąc, zaś o przekazaniu skarg wg właściwości informowano skarżących.

(dowód: akta kontroli str.43-47)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

3.1. Sposób organizacji prac.

W ramach zadań dotyczących bieżącego utrzymania dróg krajowych, na podstawie informacji uzyskanych z podległych Rejonów, w Oddziale (w Wydziale Dróg) sporządzano roczne plany rzeczowe i finansowe. Po przyznaniu środków finansowych przez GDDKiA, Wydział Dróg przygotowywał propozycję podziału środków dla Rejonów i Oddziału (rezerwa), biorąc pod uwagę długość oraz parametry administrowanych dróg. Wydatkowanie limitowanych środków finansowych, było kontrolowane comiesięcznie przez Wydział Dróg, który prowadził tzw. „Monitoring bieżącego utrzymania sieci drogowej”.

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 lipca 2012 r., poprawa estetyki pasa drogowego zarządzanych przez Oddział dróg, kosztowała 6.293,3 tys. zł. Dane o wykonanych robotach i ich kosztach w tym zakresie, wg katalogu bieżącego utrzymania pasa drogowego, przedstawia poniższe zestawienie:

Lp	Pozycje wg katalogu bieżącego utrzymania dróg	Wykonanie rzeczowe robót w 2011 r.	Wykonanie rzeczowe robót w 2012 r. (31.07.)	Wartość wykonanych robót w 2011 r. (tys. zł)	Wartość wykonanych robót w 2012 r. (31.07.) (tys. zł)
	Estetyka pasa drogowego, w tym:			4.263,1	2.030,2
1	Mycie znaków drogowych, ekranów akustycznych, wygrodzeń betonow., barier energochłonnych	33.712 szt.	22.926 szt.	88,5	26,9
2	Malowanie podpór oznakowania pionowego, balustrad, poręczy, ogrodzeń	775 szt.	1.451 szt.	2,1	30,5
3	Pielęgnacja i wycinka drzew i krzewów, usuwanie wiatrolomów	18.493 szt.	8.990 szt.	637,1	280,4
4	Koszenie i sianie traw	2.828 km	1.567 km	1.591,7	750,7
5	Nasadzenia drzew i krzewów	1.078 szt.	0	78,9	0,0
6	Utrzymanie czystości pasa drogowego, parkingów, opłaty za wywóz nieczystości	4.400 km	2.697 km	1.814,8	917,4
7	Wymiana, uzupełnienie i remont urządzeń na parkingach	20 szt.	19 szt.	50,0	24,3

(dowód: akta kontroli str. 48-50)

Ponadto w ramach bieżącego utrzymania dróg wydatkowano w tym czasie 4.579,1 tys. zł na utrzymanie poboczy, chodników i ścieżek rowerowych oraz odwodnienia (przepusty, studnie, osadniki i przepompownie).

Umowy z wykonawcami na wykonanie robót w zakresie bieżącego utrzymania pasa drogowego zawierali kierownicy poszczególnych Rejonów, na podstawie upoważnienia Dyrektora Oddziału. Warunki umów określały m.in.:

- termin rozpoczęcia i zakończenia robót oraz sposób ich odbioru (protokół odbioru podpisany przez strony);
- wysokość wynagrodzenia i termin zapłaty na podstawie wystawionej faktury;
- kary umowne dla wykonawcy za opóźnienia w zakończeniu robót lub odstąpienie od umowy.

Wykonawcy robót zostali również zobowiązani do zawarcia umów ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej i zdarzeń losowych.

W latach 2011-2012 obowiązywało 219 umów dotyczących utrzymania pasa drogowego dróg krajowych w województwie, w tym 124 w 2011 r. oraz 95 w 2012 r. (do 31 lipca).

W badanych czterech umowach (dot. odcinków dróg objętych oględzinami), zlecone roboty obejmowały m.in.:

- dla drogi nr 15 - koszenie traw i chwastów, wycinkę jednorocznych samosiewów, odrostów drzew i krzaków, w zależności od potrzeb, tj. dwukrotne koszenie pasów drogowych i jednokrotne koszenie poboczy drogi, na pisemne zlecenie zamawiającego z minimum trzydniowym wyprzedzeniem;
- dla drogi nr 58 - dwukrotne koszenie pasów drogowych odcinka drogi w ciągu 3 dni od daty otrzymania telefonicznego polecenia od zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 51-70)

Ustalono
nieprawidłowości

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

3.2. Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego.

Do kontroli i oceny wykonanych prac w zakresie utrzymania pasa drogowego, wybrano 5 faktur o łącznej wartości 134,6 tys. zł za roboty wykonane na odcinkach dróg krajowych objętych oględzinami NIK oraz dodatkowo na odcinku drogi nr S 22, wystawionych przez wykonawców w okresie od czerwca 2012 r.

Analiza dokumentacji w tym zakresie wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach:

- faktury dotyczyły robót wykonanych zgodnie z zakresami i warunkami umów;
- wykonawcy robót byli wybrani w wyniku przeprowadzonych postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego;
- roboty zostały odebrane protokołami zdawczo-odbiorczymi bez uwag;
- wykonywane roboty były objęte bieżącą kontrolą przez zarządców dróg (pracowników Rejonu), co było udokumentowane wpisem do dzienników objazdu dróg;
- w umownych terminach dokonano płatności faktur za wykonane roboty (z wyjątkiem faktury wystawionej dla Rejonu w Elblągu, dla której termin płatności upływał w dniu 07.09.2012 r.).

Roboty będące przedmiotem zbadanych faktur, były również przedmiotem oględzin dróg krajowych (z wyjątkiem robót w Rejonie Elbląg), których wyniki przedstawiono w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 71-103)

Ustalono
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. 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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 10 września 2012 r.

Główny specjalista kontroli państwowej

Zbigniew Lis