



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-12-04/2012
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 w okresie od 1 stycznia 2011 r. do dnia 11 października 2012 r.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie

Kontroler

Robert Szwagiel, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 82359 z dnia 20.08.2012 r

(dowód: akta kontroli str.1-2)

Urząd Miasta w Przemyślu, 37-700 Przemyśl, Rynek 1, zwany dalej „Urzędem” lub „Gminą”.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Robert Choma, Prezydent Miasta od dnia 10.11.2002 r.

(dowód: akta kontroli str.3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W kontroli ustalono, że stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej administrowanych przez Gminę, zarówno w aspekcie walorów krajobrazowych jak i estetycznych, nie budził zastrzeżeń. Przeprowadzone oględziny wybranych obszarów, tj. terenów zielonych, ulic i placów, parków i skwerów oraz wybranych odcinków pasa drogowego w granicach administracyjnych Miasta, potwierdziły, że administrowane tereny oraz zlokalizowane na nich tablice i urządzenia reklamowe, były zadbane i utrzymane w porządku i czystości. Drzewa i krzewy były przycięte, trawniki skoszone i niezaśmiecane, wykonanie i rozmieszczenie tablic i urządzeń reklamowych nawiązywało do tradycji historycznej Miasta i było zgodne z ustalonymi zasadami w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia opracowane przez Gminę zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej. W kontroli ustalono, że w *Studium Uwarunkowań Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Przemyśl* zawarto zagadnienia związane z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej, ochrony krajobrazu, obiektów małej architektury tablic i urządzeń reklamowych, a w Miejscowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego, zwanych dalej mpzp, kwestie te zostały uszczegółowione.

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

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego oraz sposób organizacji prac związanych z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej. Ustalone w umowach warunki finansowe oraz wymogi w zakresie jakości usług zabezpieczały interes Gminy. Na obniżenie oceny pozytywnej wpływ miało:

- przyjęcie od wykonawcy, tj. Przemyskiej Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o., zwanej w dalszej treści wystąpienia PGK, faktury VAT nr 000110 bez szczegółowego wyspecyfikowania wykonanych usług,
- niesporządzenie dowodu zrealizowanych przez wykonawcę (PGK) prac w postaci protokołu oględzin i protokołu odbioru robót,
- określenie w umowie nr ZP/14/ 2012 z dnia 16.04.2012 r. przedmiotu umowy tylko jako usługi polegającej na mechanicznym oczyszczaniu ulic i placów w granicach administracyjnych miasta Przemyśla, podczas gdy przedmiotem umowy było także ręczne oczyszczanie ulic – co potwierdzał formularz cenowy za usługę ręcznego oczyszczania ulic załączony do cyt. umowy, kosztorys powykonawczy sporządzony przez wykonawcę i poświadczony przez Zamawiającego oraz wnioski w sprawie rozpoczęcia procedury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- potwierdzenie na dołączonym do faktury VAT nr FTE/3246/2012 kosztorysie powykonawczym wykonania usług przez osobę, która nie była uprawnioną do takiej czynności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1 Stan utrzymania przestrzeni publicznej na terenach administrowanych przez gminy w aspekcie walorów estetycznych i krajobrazowych.

Opis stanu
faktycznego

W toku kontroli przeprowadzono oględziny wybranych celowo miejsc, na których dokonywane były prace pielęgnacyjne, porządkowe i remontowo-konserwacyjne. Wyboru dokonano na podstawie: 5 faktur wystawionych i zapłaconych w okresie od 6 czerwca 2012 r. do dnia 31 sierpnia 2012 r.; obszarów i obiektów, ujętych w Miejscowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego „Mały Rynek”, „Plac Berka Joselewicza – Muzeum” i „Rynek 05/06”, dla których ustalono zasady i warunki ich zagospodarowania; 6 odcinków pasów drogowych zlokalizowanych przy drogach zarządzanych przez Prezydenta miasta na prawach powiatu (krajowych, wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych, których łączna długość w granicach administracyjnych Miasta wynosiła 201,9 km).

Do oględzin wybrano:

1. Tereny zielone lewobrzeżnej części miasta wyszczególnione w załączniku nr 1 do umowy Nr ZP 61/2011 z dnia 23.12.2011 r., których utrzymanie ujęto w fakturze VAT nr 000110 z dnia 30.06.2012 r.
2. 16 ulic, o łącznej powierzchni 70.720 m², których posprzątanie ujęto w harmonogramie do umowy Nr ZP/14/2012 dla zamiatarki Brodd - Son

(pracującej w czwartek i piątek każdego tygodnia) oraz w opisie faktury VAT nr FTE/3246/2012 z dnia 30.06.2012 r.

3. Opróżnianie 6 razy w tygodniu kosze (sprawdzono: 12 koszy rozmieszczonych przy ul. Legionów, 10 koszy przy ulicach Wałowa – Rybi Plac, 12 koszy przy ul. Kazimierza Wielkiego), ujęte w opisie faktury VAT nr FTE/3300/2012 z dnia 31.07.2012 r.
4. Zabiegi pielęgnacyjne wykonane na 42 drzewach, ujęte w fakturze nr FV/001/TZU/06/12 z dnia 6.06.2012 r.
5. Zamontowane i pomalowane ławki oraz wykonane prace interwencyjne ujęte w fakturze nr VAT 03/06/2012 z dnia 6.06.2012 r.
6. Tereny pasa drogowego, tj. łącznie 22,167 km dróg.
7. Tereny ujęte w mpzp „Mały Rynek”, „Plac Berka Joselewicza – Muzeum” i „Rynek 05/06”, na których sprawdzono sposób utrzymania obszarów przestrzeni publicznej, w tym związanych z ochroną krajobrazu kulturowego, obiektów małej architektury, tablic, szyldów, znaków handlowych oraz urządzeń reklamowych.

Przeprowadzone w dniach: 20. i 21. września 2012 r. oględziny wykazały, że:

- zakres zrealizowanych prac pielęgnacyjnych, porządkowych i remontowo-konserwacyjnych był zgodny z zakresem uwidocznionym w wybranych do kontroli 5 fakturach, wystawionych w okresie od 6 czerwca do 31 lipca 2012 r. i zapłaconych do dnia rozpoczęcia kontroli. Wyszególnione w fakturach tereny były uprzątnięte, liście pozbierane, kosze były opróżnione i pozakładano w nich świeże worki. Jakość tych prac nie budziła zastrzeżeń;

- tereny zieleni oraz pasów drogowych towarzyszące ulicom, znajdujące się przy drodze krajowej nr 28 (ulice Lwowska, Sanocka i Wybrzeże Marszałka J. Piłsudskiego), drogach wojewódzkich nr 884 (ulice Grunwaldzka, Węgierska) i nr 885 (Słowackiego), drogach powiatowych nr 2172 R (ulica Stefana Batorego), nr 2125 R (Armii Krajowej), nr 2171 R (Bakończycka), nr 2132 R (Okrzei), nr 2103 R (I. Paderewskiego) oraz drogach gminnych, tj. nr 120570 R (ul. M. Boruty-Spiechowicza) i nr 120759 R (ul. Mariacka), nr 120508 R (Z. Chrzanowskiej), były zadbane, rosnące przy nich drzewa i krzewy były przycięte, trawniki skoszone i niezaśmiecane;

- usytuowanie tablic i urządzeń reklamowych oraz informacji wizualnej, było zgodne ze wskazaniami umieszczania reklam, w tym nie stwierdzono podwieszania reklam do balkonów i wykuszy, umieszczania ich w miejscach i w sposób utrudniający odczytanie znaków drogowych,

- obiekty małej architektury, w tym ogrodowej (fontanny, pomniki, ławki i huśtawki), usytuowane w centrum Miasta jak i w Parku Lipowica były sprawne, bezpieczne, wokół nich panował ład i porządek, sprawiały estetyczne wrażenia.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono pojedyncze przypadki nieskoszonej trawy i chwastów na powierzchni około 20 m² przed siedzibą Polbruk i przed prywatną posesją przy ulicy Batorego oraz wymagające naprawy i pomalowania dwie huśtawki, znajdujące się na placu zabaw w Parku Lipowica. Obowiązki związane z koszeniem trawy oraz utrzymaniem obiektów małej architektury określone zostały umową z dnia 23.12.2011 r. zawartą z PGK, której założycielem jest Gmina Miejska Przemyśl. Osobą odpowiedzialną za prawidłową realizację warunków umowy ze strony Zamawiającego był M. Paczkowski – inspektor w WGKiOŚ, któremu przydzielono również funkcję inspektora nadzoru.

(dowód: akta kontroli str.5-78; 359-361)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. 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

W uchwalonym przez Radę Miejską w Przemyśle w dniu 23.02.2006 r. *Studium Uwarunkowań Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Przemyśl*, zwanym dalej Studium, zawarto kwestie związane z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej, ochrony krajobrazu, obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych. W szczególności problematyka ta została ujęta w części III *Kierunki zagospodarowania przestrzennego* w rozdziale 4, *Obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej*. Rozwinięcie i uszczegółowienie ww. kwestii zawierają kolejne podrozdziały, tj. 4.1 *Obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego*, 4.2 *Obszary i zasady ochrony zabytków*, 4.2.1 *Strefy ochrony konserwatorskiej*, 4.2.2 *Zasady użytkowania i dopuszczalne zmiany w jednostkach przestrzennych objętych ochroną konserwatorską*, 4.2.3 *Nowe formy ochrony*, 4.3 *Kierunki ochrony i rozwoju kultury współczesnej*, 4.4 *Zasady ochrony cmentarzy, miejsc pamięci, pomników zagłady*.

W rozdziale 1 pt. *Kierunki zmian w strukturze przestrzennej miasta oraz w przeznaczeniu terenów* w wyznaczonych jednostkach przestrzennych I i II (I *Stare Miasto* obejmująca historyczne centrum miasta i II *Śródmieście* obejmująca obszary miasta XIX-wiecznego i z początków XX wieku po obydwu stronach Sanu) wyznaczono mniejsze jednostki – „kwartały”, ułatwiające określenie w nich kierunków zagospodarowania i użytkowania terenów, które omówiono w rozdziale 4.2.2 *Zasady użytkowania i dopuszczalne zmiany w jednostkach przestrzennych objętych ochroną konserwatorską*.

W podrozdziale 1.1.7 w celu ochrony krajobrazu kulturowego zostały wyznaczone *Strefy ochrony konserwatorskiej*, które omówiono w rozdziale 4.2.1 *strefy ochrony konserwatorskiej*, i tak:

- „A”, obejmująca układ urbanistyczny i zabudowę Starego Miasta i części dzielnicy Zasanie przylegającej do Placu Konstytucji,
- „B”, obejmująca układ urbanistyczny i zabudowę śródmiejską XIX/XX wieczną,
- „C”, obejmująca krajobraz miejski w obszarze wewnętrznego pierścienia fortów Twierdzy Przemyśl,
- „K”, dotycząca ochrony sylwety Starego Miasta i ekspozycji fortyfikacji Twierdzy Przemyśl;

z określeniem podstawowego przeznaczenia na funkcje miejskie z dominacją wartości historycznych oraz ochrony i opieki nad zabytkami.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej 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.

W podrozdziale 1.1.8 *Twierdza Przemyśl* i w rozdziale 4.2.3 *Nowe formy ochrony* przyjęto zasady zagospodarowania obejmujące cały zespół obiektów i urządzeń Twierdzy, znajdujący się w jednostkach przestrzennych II. i III., między innymi fortyfikacje pierścienia wewnętrznego, drogi forteczne, szpitale garnizonowe, koszary, stajnie i ujeżdżalnie, dworzec kolejowy i historyczne linie kolejowe z systemem stacji i urządzeń technicznych, rezydencje dowódców, obiekty administracyjne, inne obiekty pomocnicze z określeniem podstawowego przeznaczenia na funkcje usługowo – rekreacyjne z dominacją ochrony wartości historycznych oraz ochrony i opieki nad zabytkami.

W wytycznych dla Jednostki Przestrzennej I. – Stare Miasto ustalono nadrzędność ochrony wartości historycznych w działaniach inwestycyjnych, a dla Jednostki Przestrzennej II. – Śródmieście m.in. ograniczenia w wysokości i sposobie kształtowania zabudowy, wynikające z ustanowienia strefy ochrony konserwatorskiej „K”, nadrzędność ochrony sylwety Starego Miasta w Jednostce Przestrzennej I.

Dla obszarów objętych Strefami Ochrony Konserwatorskiej ustalono:

- 1) obowiązek stosowania się do ustaleń konserwatorskich w przeznaczeniu terenów, wynikających z przepisów z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami dla stref „A”, „B”, „C”.
- 2) strefę ochrony krajobrazu miejskiego „K”:
 - dla sylwety Starego Miasta - w granicach Jednostki Przestrzennej II. – Śródmieście”- w całości i w części jednostki Przestrzennej III. – Ogólnomiejskiej, dotyczącej obszaru wzgórz ponad Starym Miastem od strony południowej,
 - dla ekspozycji fortyfikacji i obwałowań Twierdzy Przemyśl – w pasie 100 m od urządzeń fortecznych.
- 3) obowiązek uwzględniania ochrony i opieki nad zabytkami oraz ochrony archeologicznej we wszystkich opracowaniach planistycznych, a szczególnie w mpzp.

Zakres ustaleń dotyczących zagospodarowania i użytkowania określono w rozdziałach pt. *Kierunki zagospodarowania i użytkowania terenów* (rozdział 2) oraz pt. *Obszary i zasady ochrony i wykorzystania dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej* (rozdział 4).

W kierunkach zagospodarowania i użytkowania terenów dla jednostki przestrzennej „I. – Stare Miasto” wskazano m.in. na utrzymanie i restytucję układu urbanistycznego zespołu staromiejskiego, w tym siatki ulic i bloków zabudowy, kontynuację rozwoju przestrzennego zgodnie z funkcją obszaru i charakterem miejsca, kształtowanie architektury i krajobrazu przestrzeni miejskiej środkami wyrazu dostosowanymi do skali i charakteru otoczenia, preferencje dla funkcji: reprezentacyjnej i obsługi administracyjnej o znaczeniu ponadlokalnym i lokalnym, obsługi turystycznej, usług ponadlokalnych i lokalnych oraz funkcji mieszkaniowej o wysokim standardzie, przeznaczenie na „przestrzeń publiczną” – głównie obiektów sakralnych z otoczeniem, placów, ulic i ciągów pieszo – jezdnych użytkowanych jako miejsca imprez: kulturalnych, religijnych, sportowych, itp. Zapisano ponadto, że działalność inwestycyjna możliwa jest na podstawie mpzp oraz decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy plombowej i uzupełnień. Wszelka działalność budowlana w obiektach lub zespołach zabytkowych możliwa jest na podstawie wytycznych konserwatorskich.

Natomiast w jednostce przestrzennej II – Śródmieście wskazano, iż wszelka działalność budowlana w obiektach lub zespołach zabytkowych może odbywać się na podstawie wytycznych konserwatorskich.

Przy sukcesywnym obejmowaniu jednostek ustaleniami mpzp określono zasady, które należy stosować przy ich opracowaniu i tak m.in. nakazano:

- uwzględnić ograniczenie wysokości nowych obiektów w kontekście ustalonej strefy ochrony konserwatorskiej „K”, związanej z ochroną sylwety Starego

Miasta, po obowiązkowych studiach panoramy sporządzanych na etapie projektowania,

- zachować nadrzędność ochrony wartości historycznych oraz ochrony i opieki nad zabytkami przy wprowadzaniu nowej zabudowy w zespołach zabytkowych oraz na wolnych działkach w sąsiedztwie obiektów zabytkowych oraz przy modernizacji istniejących obiektów zabytkowych, wpisanych do rejestru zabytków,
- uwzględnić obowiązek analiz architektonicznych i urbanistycznych w odniesieniu do obszarów obejmujących obiekty zabytkowe ujęte w ewidencji zabytków, na etapie sporządzania mpzp,
- wprowadzać ograniczenia w zabudowie kubaturowej na terenie Parku Miejskiego.

Ze względu na objęcie całego obszaru Starego Miasta i Śródmieścia ochroną konserwatorską, w rozdziale 4. *Obszary i zasady ochrony i wykorzystania dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej* ujęto szczegółowe ustalenia, dotyczące dopuszczalnych i wymaganych zmian w zagospodarowaniu i sposobie użytkowania kwartałów. W podrozdziale 4.1 *Obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego* dla całego miasta ustalono:

- równorzędność w ochronie materialnych świadectw dziedzictwa wszystkich kultur z obowiązkiem eksponowania ich pochodzenia,
- ochronę sposobu użytkowania obiektów, w których przechowuje się zasoby dziedzictwa,
- przywracanie sposobu tradycyjnego użytkowania we wszystkich obiektach, dla których istnieje współcześnie zapotrzebowanie na takie funkcje,
- priorytet w lokalizacji i rozwoju ośrodków kultury współczesnej w wolnych i zwalnianych przez użytkowników obiektach zabytkowych i współczesnych, tradycyjnie związanych z działalnością kulturalną,
- ochronę tradycyjnych i historycznych nazw dzielnic, ulic i placów związanych z dziedzictwem kulturowym,

W podrozdziale 4.2 *Obszary i zasady ochrony zabytków*, dla stref ochrony konserwatorskiej ustalono obowiązujące na terenie miasta zasady, w tym m.in. dla stref A, B, C nadrzędność ochrony i opieki nad zabytkami we wszystkich działaniach, zgodnie z decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie i Konserwatora Zabytków KL.II. – 680/15/72 z dnia 20 maja 1972 r. w sprawie ustanowienia stref ochrony konserwatorskiej A, B, C.

Dla wyznaczonych kwartałów w jednostkach przestrzennych: „I. – Stare Miasto” i II. – Śródmieście” wprowadzono szczegółowe zasady działań ochronnych, zakresy dopuszczalnej ingerencji w tkankę historyczną oraz dopuszczalne funkcje (ppkt 4.2.2 *Zasady użytkowania i dopuszczalne zmiany w jednostkach przestrzennych objętych ochroną konserwatorską*).

W podrozdziale 4.4 *Zasady ochrony cmentarzy, miejsc pamięci, pomników zagłady*, określono zasady zagospodarowania obszarów przestrzeni publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 79-86)

Na terenie miasta Przemyśla obowiązują 52 mpzp. Zasady i warunki utrzymania obszarów przestrzeni publicznej z uwzględnieniem ochrony krajobrazu kulturowego, obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych sprawdzono na przykładzie mpzp: „Mały Rynek”, uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej (RM) w Przemyśle Nr 26/2008 z dnia 28 lutego 2008 r., „Plac Berka Joselewicza – Muzeum” – uchwała RM w Przemyśle Nr 155/06 z dnia 21 września 2006 r. i „Rynek 05/06” – uchwała RM nr 254/07 z dnia 29 listopada 2007 r. Dla całego obszaru planu „Mały Rynek” wprowadzono ochronę konserwatorską,

polegającą na zastosowaniu przepisów z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Wprowadzono obowiązek ochrony Miejsca Pamięci – Pomnika, poprzez zachowanie muru wraz z jego fundamentami, będącego fragmentem nieistniejącego budynku mieszkalnego w granicy Placu Inwalidów Wojennych. Wyznaczono obszar pomnika Martyrologii Polaków z okresu II wojny światowej – A oraz obszar przestrzeni publicznej – UP, dla których określono szczegółowe ustalenia, dotyczące zasad zagospodarowania. Wyznaczono teren pomnika, dla którego określono zasady postępowania, polegające na:

- zachowaniu i utrzymaniu muru wraz z jego fundamentami, po nieistniejącym budynku mieszkalnym w granicy Placu Inwalidów Wojennych, stanowiącym Miejsce Pamięci Pomnik – Ścianę Straceń,
- zachowaniu kształtu i wysokości istniejącej Ściany Straceń na odcinku wzdłuż granicy działki 1642 i 1648,
- pozostawieniu ukośnego odcinka Ściany Straceń usytuowanego na działce nr 1646 w granicy z działką nr 1648 z zachowaniem istniejących fundamentów,
- dopuszczeniu zmiany wystroju i formy plastycznej pomnika,

Wyznaczono teren przestrzeni publicznej UP, dla której określono zasady zagospodarowania, polegające na:

- zakazie lokalizowania obiektów kubaturowych, reklam i obiektów tymczasowych,
- wykonaniu nasadzeń krzewów ozdobnych, zieleni niskiej i trawników,
- wprowadzeniu układu komunikacji pieszej i placyków utwardzonych,
- lokalizacji obiektów małej architektury,
- lokalizacji sieci, urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej z wyłączeniem stacji transformatorowych.

Dodatkowo w obszarze o symbolu ZN – teren zieleni urządzonej, stanowiącej poszerzenie terenu przestrzeni publicznej, wprowadzono dopuszczenia w zagospodarowaniu, polegające m.in. na lokalizacji obiektów małej architektury, ciągów pieszych i nasadzeń krzewów ozdobnych, zieleni niskiej i trawników.

(dowód: akta kontroli str. 87-97; 344-358)

Prezydent Miasta zarządzeniem z dnia 5.05.2010 r. w sprawie wytycznych do umieszczania reklam oraz innych elementów scenografii miasta, na nieruchomościach i obiektach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Prezydent m. Przemysła oraz na nieruchomościach i obiektach będących w posiadaniu Gminy Miejskiej Przemysł wprowadził wskazania dotyczące ich umieszczania. W zarządzeniu określono zakres stref i obszarów objętych ochroną prawną Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz terenów Twierdzy Przemysł, wzór umieszczania tablic instytucji, koncepcje reklam na ścianach szczytowych kamienic oraz koncepcje tablic informacyjnych dla obiektów stanowiących zespół fortyfikacji Twierdzy Przemysł. Przedstawiono ponadto materiały (zdjęcia) historyczne, dotyczące wyglądu witryn sklepowych i ogródków letnich oraz koncepcje rozwiązań zaprojektowanych na ich podstawie. W zarządzeniu zawarto także wzór wniosku do Prezydenta Miasta o wydanie opinii w sprawie formy i lokalizacji reklamy.

W dniu 24.11.2011 r. Rada Miejska uchwaliła *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Przemysł*, określając szczegółowe zasady dotyczące m.in. rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń do zbierania odpadów komunalnych /.../ na drogach publicznych, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego, utrzymania studni publicznych.

(dowód: akta kontroli str.98-144)

Ustalono
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

Zadania z zakresu utrzymania obszarów przestrzeni publicznej przekazane zostały do:

- *Referatu Gospodarki Komunalnej*, wchodzącego w skład Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (WGKiOŚ), któremu przypisano zadania dotyczące m.in.:

a) utrzymania w czystości jezdni i chodników oraz nadzór nad utrzymaniem czystości, ładu i porządku na terenach zagospodarowanych, będących własnością miasta, przez jednostki organizacyjne i osoby fizyczne zgodnie z obowiązującymi przepisami,

b) opracowywania programów i harmonogramów realizacji przedsięwzięć związanych z estetyką i utrzymaniem czystości w mieście, a także współdziałanie w tym zakresie z innymi jednostkami,

c) planowania, zlecania i nadzorowania prac w zakresie zakładania, utrzymania, konserwacji i pielęgnacji zagospodarowanych terenów zieleni miejskiej.

- *Wydziału Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej*, któremu przypisano zadania dotyczące m.in.:

a) gromadzenia i udostępniania opracowań sporządzonych dla gminy miejskiej, związanych z zagospodarowaniem terenu miasta,

b) udziału w opiniowaniu projektów oraz sporządzaniu analiz, studiów i programów, dotyczących zagospodarowania terenu miasta,

c) sprawowania nadzoru i opiniowania projektów planu pracy Biura Rozwoju Miasta Przemyśla, w tym zgodności z Wieloletnim Programem Sporządzania Planów Miejsowych.

- *Biura Rozwoju Miasta Przemyśla*, któremu przypisano zadania związane z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej, utrzymaniem ładu przestrzennego oraz zachowaniem wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego, dotyczące m.in.:

a) opracowania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta Przemyśla oraz jego zmian,

b) opracowania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Przemyśla oraz jego zmian.

Zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku m.in. gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zieleni miejskiej i zadrzewień wykonywała ponadto PGK. Przedmiotem działalności PGK, wg regulaminu PGK, jest m.in. działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni, sprzątaniem obiektów, odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków, gospodarowaniem odpadami, ochroną zabytków. Zakres zadań tej Spółki określany był w zawartych z Gminą umowach. PGK w celu realizacji zadań związanych z utrzymaniem czystości i porządku uczestniczyła w przetargach organizowanych przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str.145-209)

Regulamin organizacyjny Urzędu, regulaminy wewnętrzne wydziałów jak i regulamin PGK oraz regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy nie zawierały zapisów dotyczących sposobu wykonywania nadzoru nad jakością wykonania powierzonych prac. Wykonywanie nadzoru regulowały postanowienia umów zawartych z wykonawcami zadań z zakresu utrzymania przestrzeni publicznej, które w tej kwestii zawierały stwierdzenia m.in. o wyznaczeniu przez Zamawiającego osób uprawnionych do sprawowania nadzoru i podejmowania decyzji w sprawach przedmiotu zamówienia oraz osób pełniących funkcję inspektora nadzoru, zobowiązanych do sprawdzania jakości wykonanych prac i uprawnionych do potwierdzania należytego wykonania zleczanych zadań. Sposób sprawowania nadzoru, w tym dokonywania kontroli jakości wykonanych prac przedstawiono w pkt. 3. niniejszego wystąpienia. Wysokość przekazywanych środków na realizację prac związanych z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej uzależniona była od wysokości środków zaplanowanych na ten cel w uchwale budżetowej, a następnie od zakresu i jakości wykonanych prac.

(dowód: akta kontroli str.7-20; 27-33; 39-44; 47-52; 64-66; 122-189)

W 2011 r. na zadania te w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 7.016.985 zł, z tego w rozdziałach: 90003 *Oczyszczanie miast i wsi* – 2.518.985 zł, 90004 *Utrzymanie zieleni w miastach i gminach* – 30.000 zł, 90019 *Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska* – 2.968.000 zł i w rozdziale 90095 *Pozostała działalność* (bez wydatków w § 605 na uzbrojenie terenów inwestycyjnych Miasta) – 1.500.000 zł. Wg planu po zmianach na koniec 2011 r. wydatki planowano w łącznej kwocie 6.500.285 zł, z tego w rozdziałach: 90003 – 2.638.985 zł, 90004 – 90.105 zł, 90019 – 2.318.400 zł, 90095 (bez wydatków w § 605) – 1.452.795 zł. Rzeczywiste wykonanie wydatków wyniosło 5.636.615 zł, tj. 86,7 % planu po zmianach.

Wg uchwały budżetowej na 2012 r. wydatki w dziale 900 zaplanowano w łącznej kwocie 5.316.192 zł, z tego w rozdziałach: 90003 – 2.500.000 zł, 90004 – 50.000 zł, 90019 (bez wydatków w § 605) – 1.352.000 zł, 90095 (bez wydatków w § 605) – 1.414.192 zł. Plan po zmianach, wg stanu na dzień 31.08.2012 r. zakładał wydatki w łącznej kwocie 5.313.192 zł, z tego w rozdziałach: 90003 – 2.500.000 zł, 90004 – 50.000 zł, 90019 (bez wydatków w § 605) – 1.352.000 zł, 90095 (bez wydatków w § 605) – 1.411.192 zł. Wykonanie na dzień 31.08.2012 r. wyniosło 1.850.837,45 zł (34,8 %).

(dowód: akta kontroli str. 211)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3 Roboty publiczne, prace interwencyjne i społecznie użyteczne

Opis stanu
faktycznego

Pan Leszek Krzywoń – naczelnik Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego oświadczył, że w okresie od 1.01.2011 r. do dnia 30.08.2012 r. Urząd Miejski w Przemyśle korzystał, w porozumieniu z Powiatowym Urzędem Pracy, z możliwości zatrudniania osób bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych.

Osoby zatrudnione w Urzędzie w ramach ww. formy przeciwdziałania bezrobociu nie wykonywały prac porządkowych, pielęgnacyjnych lub remontowych na terenach publicznych Gminy Miejskiej w Przemyślu. L. Krzywoń oświadczył ponadto, że Urząd Miejski w Przemyślu nie korzystał z nieodpłatnej pracy na rzecz Urzędu, świadczonej przez osoby skazane.

(dowód: akta kontroli str.212)

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

Prowadzone przez Biuro Kontroli rejestry Skarg i Wniosków za 2011 i 2012 r. nie zawierały skarg dotyczących zagospodarowania i utrzymania przestrzeni publicznej.

(dowód: akta kontroli str.213-219)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia³ działalność w badanym obszarze.

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.

Opis stanu
faktycznego

Na 2011 r., Gmina Miejska Przemyśl zawarła umowy m.in. z PGK, Przedsiębiorstwem Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o. o. (PGM), Firmą Saternus Sp. z o.o., Zakładem Robót Drogowych Sp. z o.o., Zakładem Konserwacji Drzew Centrum Ogrodnicze ACER, Firmą Usługową J. G., których przedmiotem było m.in. utrzymanie terenów zielonych, w tym wykonanie prac na drzewostanie związanych z wycinką i pielęgnacją, oczyszczanie ulic i placów, opróżnianie koszy ulicznych, pojemników i kontenerów oraz transport odpadów, utrzymanie otoczenia koszy, bieżące utrzymanie i wykonywanie przeglądów technicznych urządzeń zabawowych zamontowanych w Parku Miejskim oraz dwóch placach zabaw dla dzieci na terenie Miasta Przemyśla.

Na 2012 r., w wyniku rozstrzygnięć postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sprawie wyboru wykonawców świadczących usługi w ww. zakresie, Gmina Miejska Przemyśl zawarła nw. umowy z:

³ 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.

- a) PGK, której przedmiotem było wykonanie bieżącego świadczenia usług związanych z utrzymaniem zieleni na terenach będących własnością Gminy zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia i wskazaniem Zamawiającego za kwotę brutto 582.581,70 zł. Szczegółowy opis usług oraz lokalizację terenów określał załącznik nr 1 do umowy. Wykonawca zobowiązał się m.in. do utrzymywania czystości i porządku, przestrzegania wymagań określonych w *regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Przemyśla*, dokonywania na bieżąco napraw i konserwacji urządzeń małej architektury, informowania organów ścigania o usunięciu, uszkodzeniu roślin lub urządzeń małej architektury. Do sprawowania nadzoru i podejmowania decyzji w sprawach przedmiotu zamówienia uprawniony został naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Podstawą płatności było potwierdzenie przez inspektora nadzoru należytego wykonania usług wyszczególnionych w fakturach VAT, wystawionych przez wykonawcę,
- b) PGK, której przedmiotem było mechaniczne oczyszczanie ulic i placów w granicach administracyjnych Miasta za kwotę brutto 973.874,72 zł. Rozliczenie za usługę następować miało co miesiąc, na podstawie dołączonej do faktury kalkulacji kosztów (zatwierdzonej przez inspektora nadzoru).
- c) PGK, której przedmiotem było m.in. sukcesywne opróżnianie koszy ulicznych, pojemników i kontenerów, wywóz odpadów, mycie i dezynfekcja koszy, utrzymanie otoczenia koszy w należytym porządku za maksymalną kwotę wynagrodzenia w wysokości brutto 673.266,98 zł. Wynagrodzenie powyższe było ceną szacunkową, ostateczna kwota była uzależniona od rzeczywistego wykonania usług. Rozliczenie i płatność następować miała w okresach miesięcznych po potwierdzeniu przez Zamawiającego należytego wykonania usługi.
- d) PGK, której przedmiotem było utrzymanie 10 cmentarzy na terenie miasta Przemyśla za kwotę brutto 274.231,44 zł. Rozliczenie i płatność następować miała w okresach miesięcznych po potwierdzeniu przez Zamawiającego należytego wykonania usługi.
- e) PGM, (dwie umowy), z których przedmiotem jednej była wycinka drzew rosnących w układzie urbanistycznym Miasta wpisanych do rejestru zabytków za kwotę brutto 68.040 zł. Przedmiotem drugiej umowy była pielęgnacja drzew za kwotę 18.900 zł,
- f) Zakładem Konserwacji Drzew Centrum Ogrodnicze ACER na wycinkę drzew rosnących na terenach wpisanych do rejestru zabytków, wywóz urobku, uprzątnięcie terenu oraz zwiezenie drewna do schroniska dla bezdomnych im. Św. Brata Alberta w Przemyśle za kwotę brutto 59.616 zł.

Umowy zawierały zapisy dotyczące zabezpieczenia interesu Zamawiającego poprzez stwierdzenia np., iż Wykonawca zapłaci kary umowne w wysokości:

- od 0,1 % do 1 % wynagrodzenia umownego za każdy dzień opóźnienia, w przypadku niedotrzymania terminu zakończenia prac,
- 2 % wynagrodzenia za opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze prac,

- od 5 % wynagrodzenia w przypadku stwierdzenia niewykonania lub nienależytego wykonania zakresu prac objętych umową,
- 10 % wynagrodzenia za odstąpienie od umowy,
- 100 % wartości zakwestionowanego zakresu usług, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowej lub nienależytej jakości wykonania zleconych usług.

Umowy z wykonawcami, nie zawierały postanowień, że w przypadku naliczania kar za niezgodne wykonanie zlecenia, okoliczności uzasadniające te naliczenia winny być potwierdzone również przez wykonawcę zlecenia.

Pani Elżbieta Duplaga – p.o. naczelnika WGKiOŚ oświadczyła, że po stwierdzeniu nieprawidłowości w realizacji umowy, sporządzana jest przez inspektora nadzoru notatka służbowa wraz z dokumentacją fotograficzną, która zostaje przekazana do Wykonawcy ze wskazaniem terminu usunięcia nieprawidłowości. Po kolejnej kontroli inspektora nadzoru – jeśli usterki nie zostały usunięte – zostaje naliczona kara umowna, o której wykonawca jest pisemnie powiadomiony.

W załącznikach do umów bądź harmonogramach prac szczegółowo sprecyzowano zakres obowiązków związanych z utrzymaniem czystości i porządku poprzez określenie zakresu prac polegających np. na bieżącym utrzymaniu czystości, wiosennym i jesiennym wygrabieniem trawników, bieżącym usuwaniu liści z ciągów pieszych w okresie jesiennym, 7-krotnym koszeniu trawników z wygrabieniem trawy, połączonym z odchwaszczeniem chodników i krawężników, 3-krotne cięcie żywopłotów połączone z odchwaszczeniem oraz wywóz nieczystości i urobku z zielenią z chodnikiem między ul. Długosza a Placem Konstytucji 3 Maja w Przemysłu (działka nr 1742, obrys 205 – umowa z dnia 23.12.2011 r.).

Zamawiający miał prawo rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym, w przypadku gdy Wykonawca przedmiotu umowy realizował ją w sposób nienależyty lub zaprzestał wykonywania umowy, bądź dopuszczał do powtarzających się zaniedbań i opóźnień w podjęciu realizacji zadań. W umowach z wykonawcami określono warunki ich wypowiedzenia w przypadku zaistnienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy. Zamawiający mógł w tym przypadku odstąpić od umowy w terminie 30 dni od powzięcia wiadomości o tych okolicznościach, a wykonawca mógł żądać jedynie wynagrodzenia należnego mu z tytułu dotychczas wykonanej pracy.

Sposób wywiązywania się wykonawców z realizacji powierzonych prac kontrolowany był przez pracowników Gminy w trakcie przeprowadzanych wspólnie z przedstawicielem wykonawcy oględzin i sporządzania protokołów z tych czynności. Do protokołów odbioru robót dołączano – w sytuacjach gdy było to wymagane – protokoły przekazania pociętego drewna do Towarzystwa Pomocy św. Brata Alberta bądź do schroniska dla bezdomnych zwierząt. Na fakturze, pracownik Urzędu odpowiedzialny za nadzór nad realizacją danej usługi, dokonywał stosownej adnotacji o zgodnym z harmonogramem, terminowym i rzetelnym rozliczeniu wykonanej usługi. Umowy z wykonawcami, poza zapisami o konieczności potwierdzania przez Zamawiającego wykonanych prac (na fakturach i w protokołach odbioru), nie zawierały odrębnych zapisów o możliwości przeprowadzania kontroli doraźnych w toku realizacji zamówienia.

Pani E. Duplaga – p.o. naczelnika WGKiOŚ oświadczyła, że kontrole doraźne, pomimo braku zapisów w umowach o możliwości ich przeprowadzenia, wykonywane są na bieżąco przez pracowników, którzy w zakresach czynności mają określony obowiązek kontrolowania prawidłowego realizowania umów przez wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 7-20; 27-33; 39-44; 47-52; 220-260; 343)

W 2012 r. – na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz.759 ze zm.) oraz zgodnie z § 2 pkt 1 załącznika do zarządzenia Prezydenta Miasta Przemyśla z dnia 16.08.2008 r. *w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych nie podlegających przepisom ww. ustawy* – Gmina Miejska Przemyśl zleciła do wykonania n/w podmiotom, tj.: PGK Sp. z o.o. posadzenie 250 szt. krzewów i berberysów przy stawie w Parku Miejskim w Przemyślu za kwotę 3.200 zł brutto, Gospodarstwu Ogrodniczemu Piotrów sukcesywną dostawę kwiatów do obsadzenia rabat i gazonów w mieście do kwoty 5.637,60 zł brutto, Firmie Usługowej J.G. utrzymanie placów zabaw za kwotę 32.011,20 zł i usunięcie posuszu za kwotę 453,60 zł, Firmie Wega-Trans T.W. usługi polegającej na naprawach, montażu i wymianie urządzeń oraz elementów małej architektury za kwotę brutto 50.835,90 zł, Firmie Saternus Sp. z o.o. wykonanie przeglądu technicznego urządzeń zabawowych zamontowanych w Parku Miejskim oraz dwóch placach zabaw dla dzieci za kwotę brutto 1.512,90 zł, Przedsiębiorcy J.K. wykonanie prac związanych z uruchomieniem fontanny „Niedźwiadek” za kwotę 4.800 zł, firmie ZR-B 4 Kały konserwację fontanny „Niedźwiadek” za kwotę 3.450 zł, Przedsiębiorstwu Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o. o.: wycinkę 4 drzew za kwotę 1.296 zł, przycięcie uschniętych pędów i liści za kwotę 486 zł, wycięcie drzewa, uprzątnięcie terenu i wywóz drewna do schroniska za kwotę 496,80 zł, wycięcie złamanego podczas wichury świerka, uprzątnięcie terenu i wywóz drewna do schroniska za kwotę 3.780 zł, wycięcie robinii, uprzątnięcie terenu za kwotę 320 zł, wykoszenie trawy i pozbieranie śmieci na działkach nr 2500 i 2501 za kwotę 475,20 zł, uprzątnięcie złamanych konarów, gałęzi oraz 7 drzew powalonych przez wichurę w Parku Lipowica za kwotę 1.998 zł, uprzątnięcie nadłamanych, wiszących – stwarzających zagrożenie – gałęzi na 9 wierzbach za kwotę 496,80 zł. W/w prace zlecano – jak zapisano w notatkach służbowych – po dokonaniu przeglądów danego terenu, stwierdzeniu konieczności usunięcia przeszkód wpływających niekorzystnie na estetykę terenu, zagrażających życiu lub zdrowiu osób korzystających z terenów rekreacyjnych bądź zagrażających mieniu (do notatek dołączano dokumentację fotograficzną). W pismach udzielających zlecenia, wskazywano źródło sfinansowania prac z dokładnością do działu, rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej. W każdym z tych pism zapisano, że należność za wykonanie prac zostanie wypłacona po przedłożeniu przez wykonawcę faktury, zweryfikowanej przez inspektora nadzoru Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Przemyślu.

(dowód: akta kontroli str. 64-66; 261-303)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zapisanie w umowach z wykonawcami możliwości bieżącego sprawdzania oraz przeprowadzania kontroli doraźnych ułatwiło by Gminie szybką i bezpośrednią reakcję na stwierdzone nieprawidłowości.

3.2 Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego prac.

Opis stanu
faktycznego

Badaniem w ww. zakresie objęto 4 faktury z czerwca 2012 r. oraz 1 fakturę z lipca 2012 r., wystawione przez wykonawców usług na podstawie nw. umów:

- przedmiotem umowy z PGK Sp. z o.o. z dnia 23.12.2011 r. było bieżące świadczenie usług związanych z utrzymaniem zieleni na terenach będących własnością Gminy zgodnie ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia i wskazaniem Zamawiającego. Wg ww. umowy rozliczenie i płatność za wykonanie usługi następować miały comiesięcznymi fakturami częściowymi. Wykonawca zobowiązał się do przedstawiania Zamawiającemu faktur częściowych, obejmujących szczegółowy opis wykonywanych w danym okresie usług w podziale na poszczególne zakresy rzeczowe przedmiotu umowy (zgodnie z opisem jak w formularzu cenowym). W umowie zawarto zapis, że „podstawą płatności będą faktury VAT wystawione przez Wykonawcę oraz potwierdzone przez inspektora nadzoru, że zakres usługi został wykonany należycie, płatne w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania”. Funkcję inspektora nadzoru przydzielono M. P. – inspektorowi Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (WGKiOŚ). Inspektorem prowadzącym wyznaczono E. W. – inspektora w WGKiOŚ. Do utrzymania, wg załącznika nr 1 do umowy, było łącznie 45 terenów, dla których określono wykaz zadań oraz zakresy działań i prac. W opisie faktury VAT nr 000110 z dnia 30.06.2012 r. jej wystawca napisał „Utrzymanie terenów lewobrzeżnej części miasta” oraz określił kwotę netto – 7.814,60 zł i brutto – 8.439,77 zł oraz kwotę VAT w wysokości 625,17 zł. M. P – inspektor nadzoru na ww. fakturze napisał odręcznie „zgodnie z umową”. E. W. – inspektor prowadzący napisała „zgodnie z umową ZP/61/2011 z dn. 23.XII.2011”. E. Duplaga - pełniąca obowiązki od dnia 1.07.2012 r. naczelnika WGKiOŚ potwierdziła (na fakturze) w dniu 4.07.2012 r. wykonanie usługi i zatwierdziła do wypłaty wydatek z działu 900 rozdziału 90019 *wpływy i wydatki związane z gromadzeniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska* § 4300.

Pani E. Duplaga – p.o. naczelnika WGKiOŚ na pytania dlaczego przyjęła fakturę wystawcy z tak określonym przedmiotem wykonanej usługi (niezgodnie z postanowieniami § 4 pkt 3 i 4 ww. umowy) oraz co było podstawą do stwierdzenia: jakie usługi wykonał wykonawca i na jakiej podstawie potwierdziła „wykonanie zgodnie z umową” wyjaśniła, że „istotnie w przedmiotowej umowie w § 4 pkt. 3 Wykonawca zobowiązany został do szczegółowego wyspecyfikowania, w każdym miesiącu, rodzaju i wielkości usług w podziale, zgodnym z załącznikiem nr 1 do przedmiotowej umowy. Wykonawca, tj. Przemyska Gospodarka Komunalna Sp. z o.o. prowadzi rejestr wykonanych prac w tzw. książce robót, w której inspektor M. P., w każdym miesiącu potwierdza prawidłowość wykonanych prac wynikających z umowy. Zakres prac wynikających z faktury VAT Nr 000110 z dnia 30.06.2012 r. zatwierdziłam w ramach przyjęcia obowiązków naczelnika wraz z czynnościami wynikającymi z poszczególnych umów. W związku z uwagami Inspektora NIK – zwrócono Wykonawcy uwagę, że w następnych miesiącach, bezwzględnie musi wywiązać się z obowiązku wyspecyfikowania wykonanych prac, zgodnie z § 4 ust. 3, tj. wyszczególnienia zakresu i rodzaju prac, zgodnie z załącznikiem do umowy”.

- przedmiotem umowy z PGK Sp. z o.o. z dnia 16.04.2012 r. było wykonanie usługi polegającej na mechanicznym oczyszczaniu ulic i placów w granicach administracyjnych miasta Przemyśla. Szczegółowy zakres oraz opis wielokrotności usług określał załącznik nr 10 do SIWZ, który stanowił integralną część umowy. W § 5 umowy zapisano, że zamawiający zapłaci wykonawcy wynagrodzenie wyliczone jako „iloczyn ceny jednostkowej (cj) za mechaniczne oczyszczanie powierzchni ulic i placów (32,99 zł netto za 1.000 m²) i cj za ręczne oczyszczanie nawierzchni ulic i placów (0,575 zł netto za 10 m²) oraz ilości faktycznie

oczyszczonych powierzchni ulic i placów”, potwierdzonych i zatwierdzonych (§ 6 cyt. umowy) przez W. Jordana – inspektora nadzoru (p.o. naczelnika WGKiOŚ do dnia 30.06.2012 r.). Podstawę do wystawienia faktury stanowiła załączona do faktury kalkulacja kosztów usługi zatwierdzona przez inspektora nadzoru. W umowie, określając jej przedmiot w § 1, nie wskazano ręcznego czyszczenia ulic, na który powołano się w cyt. § 5 umowy. W opisie faktury VAT nr FTE/3246/2012 z dnia 30.06.2012 r. jej wystawca wyszczególnił mechaniczne oraz ręczne oczyszczanie ulic, kwotę do zapłaty, która została wyliczona wg stawek i wzoru określonego w umowie. Do faktury dołączony był kosztorys powykonawczy za oczyszczanie ulic w czerwcu 2012 r., w którym wykazano liczbę m² oczyszczonych powierzchni ulic oraz przedstawiono wyliczenie (cenę) za wykonaną usługę wg poszczególnych kategorii i stosowanych stawek. Kosztorys zatwierdzony został przez E. Duplaga – p.o. naczelnika WGKiOŚ od dnia 1.07.2012 r. Pełniąca obowiązki potwierdziła (na fakturze) w dniu 5.07.2012 r. wykonanie usługi i zatwierdziła do wypłaty wydatek z działu 900, rozdziału 90003 *Oczyszczanie miast i wsi* § 4300 *Zakup usług pozostałych*.

Pani E. Duplaga – p.o. naczelnika WGKiOŚ w sprawie ww. określenia przedmiotu umowy z dnia 16 kwietnia 2012 r. wyjaśniła, że takiego zapisu dokonano przez oczywistą omyłkę pracownika sporządzającego umowę oraz, że w dniu 14 września 2012 r. został sporządzony aneks do umowy, którym zmieniono brzmienie § 1 ust.1. i dopisano – zgodnie z treścią wniosku o udzielenie zamówienia, i formularza cenowego – iż „Zamawiający zleca a Wykonawca przyjmuje do wykonania usługę polegającą na mechanicznym i ręcznym oczyszczaniu ulic i placów w granicach administracyjnych Miasta Przemyśla”. Wykonanie usługi przez wykonawcę, potwierdziła na kosztorysie powykonawczym dołączonym do faktury VAT Nr FTE/3246/2012 z dnia 30.06.2012 r. ponieważ uważała, że może to zrobić na podstawie upoważnienia ogólnego. Jednak w celu zgodności zapisów umowy ze stanem faktycznym, aneksem z dnia 14.09.2012 r. dokonano zmiany treści § 6 umowy i E. Duplaga została upoważniona imiennie do sprawdzania, nadzorowania i egzekwowania prawidłowego wykonania tej umowy. Wyjaśniła też, że przed zatwierdzeniem kosztorysu, telefonicznie uzyskała oświadczenie Pana Jordana, że w czerwcu (w dniach obecności w pracy, tj. od 18.06. do 29.06 br.) dokonał on przeglądu ulic i stwierdził wykonanie prac zgodnie z umową (rozmowę telefoniczną przeprowadziła w dniu 02.07.2012 r. i od tego dnia Pan Wiesław Jordan pełniący obowiązki naczelnika Wydziału od dnia 22.12.2010 r. do dnia 29.06.2012 r. przebywa na zwolnieniu lekarskim).

- faktura VAT firmy Vega – Trans nr 03/06/2012 z dnia 6.06.2012 r. zawierała wyszczególnienie wykonanych usług, ich ilość, cenę jednostkową oraz wartość brutto. Do faktury dołączono kosztorys powykonawczy sporządzony przez wykonawcę z wyszczególnieniem rodzaju wykonanych prac, a ich zakres – zgodnie z zawartą umową – potwierdzony został przez przedstawiciela zamawiającego. Do rozliczenia wykonanych prac wykonawca przyjął stawki wg umowy zawartej w dniu 30.03.2012 r..

- do faktury wystawionej przez PGM Sp. z o.o. nr FV/001/TZU/06/12 z dnia 6.06.2012 r. dołączono protokół odbioru robót, w którym zapisano m.in., że roboty wykonano zgodnie z zawartą z wykonawcą umową z dnia 12.03.2012 r. Jakość prac oceniono jako dobrą, usterek nie stwierdzono. Protokół ze strony zamawiającego – zgodnie z zawartą umową – jako inspektor nadzoru podpisał M.P. – inspektor WGKiOŚ,

- do faktury VAT nr FTE/3300/2012 z dnia 31.07.2012 r. wystawionej przez PGK Sp. z o.o. dołączono kosztorys powykonawczy, w którym wyszczególniono liczbę

opróżnianych koszy oraz załadunek i wywóz odpadów składowanych luzem. Do rozliczenia wykonanych prac wykonawca przyjął stawki wg umowy zawartej w dniu 23.12.2011 r., tj. 3,89 zł netto za opróżnienie kosza ulicznego o pojemności od 35 do 50 l i 72 zł netto za załadunek i wywóz odpadów składowanych luzem.

(dowód: akta kontroli str. 5-66; 304-310)

Pani E. Duplaga – p.o. naczelnika WGKiOŚ wyjaśniła ponadto, że utrzymanie czystości na terenach miejskich monitorowane jest na bieżąco. Wszelkie nieprawidłowości zgłaszane przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej, mieszkańców miasta są natychmiast usuwane przez podmioty odpowiedzialne za utrzymanie czystości. Kontrolę w zakresie utrzymania czystości w mieście prowadzona jest przez Prezydenta Miasta, naczelników wydziałów Urzędu przy udziale przedstawicieli jednostek organizacyjnych i podmiotów, którym zlecono obowiązki w tym zakresie w ramach cotygodniowych objazdów rowerowych w okresie letnim i samochodowych w okresie zimowym. Miasto korzysta ze strony internetowej „Naprawmy to” prowadzonej przez podmiot niezależny od władz Gminy, na której każdy mieszkaniec może wskazać na miejsca zanieczyszczone i zaniedbane, wymagające uporządkowania.

(dowód: akta kontroli str.304-305)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przyjęcie od wykonawcy, tj. PGK Sp. z o.o. faktury VAT nr 000110 pomimo braku szczegółowego opisu wykonywanych w danym okresie usług w podziale na poszczególne zakresy rzeczowe przedmiotu umowy (zgodnie z opisem jak w formularzu cenowym), do czego Wykonawca zobowiązał się postanowieniami § 4 pkt 3 umowy).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że przyjęcie ww. faktury bez szczegółowego wyspecyfikowania wykonanych w tym miesiącu (okresie rozliczeniowym) rodzaju i wielkości usług w podziale jak w załączniku nr 1 do umowy stanowiło naruszenie postanowień § 4 pkt 3 umowy nr ZP 61/2011 z dnia 23.12.2011 r.

2. Brak dowodów (protokołu oględzin i sporządzonego na jego podstawie protokołu odbioru robót) potwierdzających należyte wykonanie usługi na kwotę ujętą w fakturze VAT nr 000110. Do utrzymania terenów lewobrzeżnej części miasta, jak opisano ww. fakturę, wg załącznika nr 1 do umowy było 17 miejsc, różniących się zakresem działania, prac i częstotliwością ich wykonywania. Np. przy *Pomniku Orłąt Przemyskich* zakres prac polegał na *bieżącym utrzymaniu czystości, wywozie nieczystości oraz usuwaniu wypalonych zniczy oraz zeschniętych i zwiędniętych kwiatów*, a przy *Placu Inwalidów Wojennych przy ul. Poniatowskiego* zakres prac polegał na *bieżącym utrzymaniu czystości, wywozie nieczystości i urobku, wiosennym i jesiennym wygrabieniu trawników, bieżącym usuwaniu liści z ciągów pieszych, 7-krotnym koszeniu trawników z wygrabieniem trawy, odchwaszczaniu chodników, krawężników i rabat, 3-krotnym cięciu żywopłotów połączonym z odchwaszczeniem, usuwaniu wypalonych zniczy oraz zeschniętych i zwiędniętych kwiatów*. Rejestr wykonanych prac prowadzony przez Wykonawcę, tj. Przemyską Gospodarkę Komunalną Sp. z o.o. w tzw. książce robót, w której inspektor nadzoru potwierdza jedynie prawidłowość wykonanych prac, nie przedstawia dokładnego zakresu wykonanych prac, w tym nie określa on np. powierzchni na jakiej prace zostały zrealizowane.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niesporządzenie dowodów przez odpowiedzialnego pracownika WGKiOŚ w postaci protokołu oględzin i protokołu odbioru robót, skutkowało brakiem informacji jakie usługi z wymienionych w załączniku nr 1 do umowy z dnia 23.12.2011 r. zostały wykonane przez Zamawiającego.

3. Potwierdzenie przez E. Duplag – p.o. naczelnika WGKiOŚ wykonania usług na kosztorysie powykonawczym sporządzonym przez wykonawcę, dołączonym do faktury VAT nr FTE/3246/2012, pomimo wskazania w umowie W. J. – inspektora nadzoru, jako osoby upoważnionej do wykonywania tych czynności.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli E. Duplaga – p.o. naczelnika WGKiOŚ, która potwierdziła wykonanie usług przez Wykonawcę w dołączonym do faktury VAT nr FTE/3246/2012 kosztorysie powykonawczym, nie była osobą uprawnioną do wykonania tej czynności, pomimo posiadania od dnia 29.06.2012 r. upoważnienia do podpisywania m.in. że „roboty i usługi wykonano i odebrano w zakresie dotyczącym towarów i usług związanych z działalnością WGKiOŚ Urzędu”. W kontroli ustalono, że w umowie do wykonywania tych czynności wskazano ówczesnego p.o. naczelnika Wydziału W. Jordana – jako inspektora nadzoru.

W ocenie NIK należało zawrzeć stosowny aneks do umowy, zgodnie z zapisem § 11 pkt 1 ppkt 1 cyt. umowy, który stanowi, że wprowadzenie zmian do niniejszej umowy może wynikać /.../ gdy z przyczyn organizacyjnych konieczna będzie zmiana osób upoważnionych do wykonywania określonych czynności /.../.

4. Określenie w umowie nr ZP/14/ 2012 z dnia 16.04.2012 r. przedmiotu umowy tylko jako usługi polegającej na mechanicznym oczyszczaniu ulic i placów w granicach administracyjnych miasta Przemyśla, podczas gdy jego przedmiotem było także ręczne oczyszczanie ulic. Potwierdzeniem wykonywania ręcznego oczyszczania ulic był formularz cenowy za tę usługę, stanowiący załącznik nr 2 do cyt. umowy oraz kosztorys powykonawczy, sporządzony przez wykonawcę i potwierdzony przez Zamawiającego. Także we wniosku w sprawie rozpoczęcia procedury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wskazano, iż jego przedmiotem będzie m.in. ręczne oczyszczanie 12.848 m² powierzchni ulic i placów przez 5 dni w tygodniu i przez 37 tygodni.

(dowód: akta kontroli str.5-33; 311-342)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴ działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, wnosi o:

⁴ 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.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82

- 1 Wyegzekwowanie od PGK Sp. z o.o. sporządzania faktur VAT wystawianych za wykonane usługi, zgodnie z postanowieniem § 4 pkt 3 umowy nr ZP 61/2011 z dnia 23.12.2011 r.
- 2 Dokumentowanie przeprowadzonych oględzin wykonanych usług oraz sporządzanie na ich podstawie stosownych protokołów odbioru.

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 Rzeszowie.

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.

Rzeszów....., dniapaździernika 2012 r.
Miejscowość Data

Kontroler
Robert Szwagiel
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
Podpis

.....
Podpis