

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ-4101-12-08/2012

P/12/178

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/178-Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Paweł Rakowski - inspektor kontroli państwowej na podstawie upoważnienia do kontroli nr 82370 z dnia 07 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie, 38-400 Krosno, ul. Bieszczadzka 1 (zwanego w dalszej części wystąpienia - PZD)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kierownikiem Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie od dnia 1 lipca 2000 r. jest Pan Marek Pepera. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ z nieprawidłowościami działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W kontroli ustalono, że stan zagospodarowania i utrzymania terenów nieruchomości gruntowych przylegających do administrowanych przez Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie, stanowiących tzw. pas drogowy w aspekcie jego walorów estetycznych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości należy uznać za prawidłowy. W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że administrowane przez Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie tereny oraz zlokalizowane na nich urządzenia związane z organizacją ruchu drogowego stosownie do zapisów art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o <i>utrzymaniu czystości i porządku w gminach</i> (Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008), utrzymywane były w porządku i czystości. Kontrola wykazała, że Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie w 2012 roku we własnym zakresie realizował zadania dotyczące estetyki i walorów krajobrazowych zarządzanych terenów. W okresie tym PZD nie kosił rowów przydrożnych, wskazując w wyjaśnieniu na <i>wysokie koszty tego rodzaju zabiegów pielęgnacyjnych</i>, a także konieczność ponoszenia <i>nakładów na zimowe utrzymanie dróg</i>. Ponadto w kontroli ustalono, że PZD, pomimo skarg od Burmistrza Gminy Jedlicze nie podejmował działań mających na celu poprawę estetyki w pasie drogowym, na administrowanych terenach. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego prac związanych z utrzymaniem terenów w granicach pasa drogowego.

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

W ocenie NIK ustalone w umowach warunki finansowe oraz wymogi w zakresie jakości usług zabezpieczały interes publiczny.

Pomimo pozytywnej oceny w tym zakresie, Najwyższej Izby Kontroli stwierdziła, że PZD w sposób nieuzasadniony faworyzował jednego z wykonawców udostępniając mu nieodpłatnie sprzęt niezbędny do wykonania usługi polegającej na wykaszaniu poboczy w 2011 roku. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stanowiło to naruszenie przepisów art. 50 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592), w zakresie dochowania należytej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem powiatu wynikającego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena stanu zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na administrowanych terenach.

1.1. Stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na administrowanym terenie w aspekcie walorów estetycznych i krajobrazowych.

Opis stanu
faktycznego

W kontroli ustalono, że PZD zarządza drogami o łącznej długości 355.692 m.
(dowód: akta kontroli str. 7-15)

W związku z prowadzoną kontrolą oględzinom poddano następujące drogi administrowane przez Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie:

1. Krosno - Rogi - Iwonicz (droga numer 1976R),
2. Iwonicz - Iwonicz Zdrój (droga numer 2002R),
3. Rogi - Lubatowa (droga numer 2001R),
4. Dukla - Lubatowa (droga numer 1999R),
5. Zręcin - Zboiska (droga numer 1956R),
6. Jedlicze - Żarnowiec - Zręcin (droga numer 1949R),
7. Chlebna - Lubno Szlacheckie (droga numer 1951R),
8. Jaszczew - Jedlicze (droga numer 1945R),
9. Jedlicze - Dobieszyn - Krosno (droga numer 1947R)

Łączna długość dróg poddanych oględzinom wynosiła około 70 km.
(dowód: akta kontroli str. 16-31)

W art. 2 ustawy o *drogach publicznych* wymieniono kategorie dróg publicznych, wskazując wśród nich m.in. drogi powiatowe, a w art. 4 powołanej ustawy ustalono definicję pasa drogowego, jako: wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

W myśl art. 34 powołanej ustawy odległość granicy pasa drogowego od zewnętrznej krawędzi wykopu, nasypu, rowu lub od innych urządzeń wymienionych w art. 4 pkt 1 i 2 powołanej ustawy winna wynosić co najmniej 0,75 m.

Zgodnie z art. 19 powołanej ustawy zarządcą dróg powiatowych jest zarząd powiatu.

Do obowiązków zarządcy drogi w myśl art. 20 cytowanej ustawy należy m.in. wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew i krzewów, a w myśl art. 40 powołanej ustawy możliwe jest zajęcie pasa drogowego, ale tylko po uzyskaniu odpowiedniego zezwolenia od zarządcy drogi w drodze decyzji administracyjnej.

Ponadto art. 5 ustawy o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* nakłada na zarządcę drogi obowiązek utrzymywania czystości i porządku na drogach publicznych znajdujących się pod jego zarządem.

W wyniku oględzin nie stwierdzono tablic, czy też innych urządzeń reklamowych znajdujących się bezpośrednio w pasie drogowym, a znaki oraz słupki drogowe po obu stronach dróg były czyste i czytelne.

Pobocza dróg w zakresie pomiędzy pasem jezdni, a rowem były wykoszone jak również niezaśmiecane, a w przypadku dróg:

-Dukla - Lubatowa (droga powiatowa numer 1999R) oraz

-Zręcin - Zboiska {droga powiatowa numer 1956R)

nie wykoszenie pasa drogowego na całej jego szerokości (pobocza nie zostały wykoszone również pomiędzy samą jezdnią a rowem przydrożnym), co według wyjaśnień Pana Marka Pepera - kierownika Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie wynikało z faktu, iż miejscowości te nie zostały jeszcze objęte drugim koszeniem.

Ustalone

nieprawidłowości

PZD nie kosił rowów, a ich wykoszenie na nielicznych odcinkach dróg znajdującej się pod zarządem zgodnie z wyjaśnieniami Pana Marka Pepera - kierownika PZD, wynikało z faktu, iż mieszkańcy przyległych posesji we własnym zakresie dbali o przylegające rowy.

W wyjaśnieniu na okoliczność nie koszenia rowów Pan Marek Pepera - kierownik PZD podał: [...] PZD nie kosi rowów ze względu na wysokie koszty, ponieważ do tego typu prac niezbędny jest specjalistyczny sprzęt w postaci kosiarki bijakowej na wysięgniku oraz długi czas potrzebny na wykaszanie, ze względu na to, że tę samą czynność trzeba powtarzać przynajmniej dwa razy (na każdy metr rowu musi być koszona osobno skarpa rowu i przeciwskarpa oraz niejednokrotnie trzeci raz trzeba kosić dno rowu, jeżeli jest on szeroki).

(dowód: akta kontroli str. 16-36)

Ponadto Pan Marek Pepera wyjaśnił, że: do głównych zadań PZD należy między innymi utrzymanie nawierzchni, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających i innych urządzeń związanych z drogą, przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników, wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających oraz sadzenie, utrzymywanie i usuwanie drzew i krzewów i pielęgnacja zieleni w pasie drogowym [...]. Do wykonywania zadań z zakresu utrzymania dróg PZD posiada komórkę organizacyjną - Obwód Drogowo - Mostowy w Dukli, gdzie zgromadzony jest odpowiedni sprzęt stosowany do robót drogowych. Obsługą tego sprzętu zajmują się pracownicy posiadający stosowne uprawnienia. Zakres wykonywanych przez pracowników ODM robót i ich rodzaj zależy od wysokości środków finansowych otrzymanych jako budżet PZD w ramach planu finansowego Powiatu. W związku z tym, że nie obowiązują żadne przepisy określające standardy utrzymania dróg, roboty wykonywane w ramach budżetu w pierwszej kolejności mają zapewnić bezpieczeństwo użytkowników dróg, a następnie estetykę pasa drogowego, dlatego też utrzymanie zieleni przydrożnej odbywa się w taki sposób, że wykaszane są pobocza, a rowy i skarpy tylko w miejscach, w których poprawia to bezpieczeństwo ruchu, a także, iż Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie swoje działania w terenie wykonuje w ramach ustalonego budżetu na bieżące utrzymanie dróg, który dzieli na dwie zasadnicze części, tj. utrzymanie zimowe i letnie. Do utrzymania zimowego należy głównie zapewnienie przejezdności dróg, a w drugiej kolejności likwidacja śliskości. Ponieważ w warunkach górzystych bywają ciężkie warunki zimowe, to utrzymanie tych dróg w stanie przejezdności pochłania znaczne środki finansowe [...].

(dowód: akta kontroli str. 32-34)

W przedstawionym wyżej zakresie, w działalności Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. w wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że na odcinku drogi Dukla - Lubatowa oraz Zręcin - Zboiska pobocza dróg nie były wykoszone na całej szerokości, a ponadto oględziny wykazały, że PZD nie kosi rowów przydrożnych.

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

2. Ocena przyjętych zasad i warunków zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej.

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

Opis stanu faktycznego W Powiatowym Zarządzie Dróg w Krośnie nie ustalono zasad i warunków zagospodarowania i utrzymania pasa drogowego z wyłączeniem jezdni.

W związku z brakiem wskazanych zasad i warunków zagospodarowania pasa drogowego z wyłączeniem jezdni Pan Marek Pepera - kierownik Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie podał: *PZD w Krośnie swoje działania wykonuje w oparciu o obowiązujące przepisy tj. przede wszystkim ustawę o drogach publicznych, ustawę o ruchu drogowym, ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz prawo budowlane. W żadnym z tych aktów prawnych nie są jasno określone standardy, ani zasady utrzymania pasa drogowego. Standardów takich nie narzucił również zarządca dróg (Zarząd Powiatu). Zakres robót utrzymaniowych jest podporządkowany bezpieczeństwu ruchu drogowego i uzależniony jest od posiadanych środków finansowych na wydatki bieżące.*

W tej samej kwestii Pan Jan Juszcak - Starosta Powiatu Krośnieńskiego podał: *informuję, że ustawodawca nie narzucił na zarządców dróg powiatowych obowiązku ustalania zasad utrzymania zieleni publicznej, jak również sam takich zasad nie ustalił. Dotyczy to zarówno dróg powiatowych jak i innych kategorii dróg publicznych. Dlatego też nie ma konieczności ustalania podobnych zasad dla powiatowego Zarządu Dróg [...].*

(dowód: akta kontroli str. 36-39)

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

2.2. Nadzór zarządcy drogi nad jednostkami odpowiedzialnymi za utrzymanie pasa drogowego z wyłączeniem jezdni

Ocena stanu faktycznego Zgodnie ze statutem Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie, nadzór nad jego działalnością sprawuje Zarząd Powiatu Krośnieńskiego, który wykonuje zadania zarządcy dróg w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych.

Według Regulaminu Organizacyjnego PZD w ramach jego struktury organizacyjnej wydzielono m.in. dział techniczny oraz obwód drogowo - mostowy.

Do zadań działu technicznego przypisano: kontrolę i analizę stanu dróg i urządzeń drogowych w zakresie utrzymania oznakowania nawierzchni poboczy, rowów i urządzeń odwadniających, skarp, zadrzewienia i zieleni, parkingów, miejsc postojowych i zatok autobusowych oraz w zakresie zapobiegania przełomom, kontrolę jakości wykonywania robót zleconych i własnych na sieci drogowej, prowadzenie całokształtu spraw dotyczących zadrzewienia i planowania robót utrzymaniowych, kontrolę prac drogowej służby liniowej w zakresie bieżącego utrzymania, ochrony dróg i utrzymania czystości i przejezdności dróg, prowadzenie spraw związanych z załatwianiem skarg i wniosków w zakresie działania PZD.

¹ 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.

Obwód drogowo - mostowy miał za zadanie: wykonywanie prac interwencyjnych związanych z likwidacją zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykonywanie drobnych robót utrzymaniowych, konserwacyjnych i porządkowych zapewniających bezpieczeństwo ruchu, trwałość obiektów oraz czystość i estetykę dróg.

Na mocy Uchwały Zarządu Powiatu Krośnieńskiego z dnia 18 sierpnia 2011 r. w ramach struktury organizacyjnej obwód drogowo - mostowy został podzielony na Obwód drogowo - mostowy w Dukli i w Barwinku.

Zarządzeniem Nr 26 z dnia 20 kwietnia 2010 r. Pan Jan Juszcak - Starosta Powiatu Krośnieńskiego do zadań Dyrektora - Etatowego Członka Zarządu przypisał nadzór nad realizacją zadań przez Powiatowy Zarząd dróg w Krośnie.

W kwietniu 2012 r. Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Krośnieńskiego przeprowadziła kontrolę działalności PZD w zakresie działalności Obwodu Drogowo - Mostowego w Dukli oraz zimowe utrzymanie dróg w sezonie 2011/2012 i remonty bieżące dróg.

Kontrola Dyrektora - Etatowego Członka Zarządu prowadzana jest w sposób ciągły i polega na bieżącym ustalaniu z kierownikiem PZD zadań z zakresu utrzymania dróg oraz ich realizacji.

Zgodnie z wyjaśnieniami Pana Marka Pepera: *nad działalnością PZD nadzór sprawuje bezpośrednio Dyrektor, Etatowy Członek Zarządu Powiatu Krośnieńskiego. W Powiatowym Zarządzie Dróg w Krośnie do tej pory nie była prowadzona kontrola przez Zarządcę w sprawie utrzymania estetyki pasa drogowego. Kontroli takiej dokonują na bieżąco użytkownicy dróg oraz oczywiście Radni Powiatu zgłaszając swoje uwagi czy to telefonicznie, czy też przez Dyrektora. [...]. PZD w Krośnie posiada dwa obwody drogowe, które wykonują określone w Regulaminie Organizacyjnym zadania. Nadzór nad wykonaniem poszczególnych robót sprawują bezpośrednio kierownicy obwodów.*

(dowód: akta kontroli str. 36-37,40-64)

W tej samej kwestii Pan Jan Juszcak - Starosta Powiatu Krośnieńskiego podał: *[...] Organem dokonującym kontroli jednostek organizacyjnych Powiatu jaką jest PZD jest Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Krośnieńskiego i to ona określa zakres i przedmiot kontroli. Bezpośredni zaś nadzór nad działalnością zarządu dróg sprawuje Dyrektor - Etatowy Członek Zarządu Powiatu. Należy tu zwrócić uwagę, że sprawy związane z estetyką pasa drogowego są na bieżąco nadzorowane również przez samych użytkowników dróg powiatowych jak i przez Radnych Powiatu, którzy to w razie zauważenia jakiś rażących niedociągnięć zgłaszają to bezpośrednio do zarządu dróg lub do osoby sprawującej nadzór nad PZD.*

(dowód: akta kontroli str. 39-39,131-131)

Łączny budżet PZD w 2011 roku wynosił 6.388.199 zł, a na koniec sierpnia 2012 plan wydatków wynosił 4.859.267 zł.

Zgodnie z planem finansowym PZD w 2011 roku na zakup usług pozostałych zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 1.217.138 zł, a ich realizacja wyniosła 1.217.130,11 zł. W tym na pielęgnację zieleni przydrożnej planowano wydatkować 80.000 zł, z czego na koszenie poboczy 60.000 zł.

W 2012 roku plan wydatków na zakup usług pozostałych ustalono na kwotę (dane na koniec miesiąca sierpnia) 842.590 zł, a realizacja wyniosła 696.500,45 zł.

W planie rzeczowo - finansowym na 2012 rok uwzględniono wydatki na koszenie poboczy w wysokości 70.000 zł.

W 2011 roku zgodnie z zawartymi z zewnętrznymi podmiotami umowami w przedmiocie koszenia poboczy wydatki na utrzymanie estetyki przy drogach powiatowych wyniosły 53.485 zł, a w 2012 roku z tytułu paliwa na obsługę pojazdów wykonujących zadania z zakresu koszenia poboczy dróg do dnia zakończenia kontroli wydatkowano 15.062,90 zł.

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.3. Skargi dotyczące zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej i reakcje Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie na wpływające skargi.

opis
faktycznego

stanu W okresie objętym kontrolą do Starosty Krośnieńskiego wpłynęły łącznie 4 skargi, których przedmiot stanowiły m.in. walory estetyczne terenów znajdujących się w administracji Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie (skargi te zostały skierowane do Starosty Krośnieńskiego na podstawie pism z dnia 06.06.2012 r., 19.06.2012 r., 19.07.2012 r. oraz 06.08.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 65-70)

Skarga z dnia 06.06.2012 r. została skierowana do Starosty Krośnieńskiego przez Burmistrza Gminy Jedlicze, i dotyczyła ona *pozostawienie przez ekipę wykonującą prace kęp traw, w szczególności w sąsiedztwie słupów oświetleniowych przy jednej z dróg powiatowych.*

W odpowiedzi w dniu 25.06.2012 r. Pan Jan Juszcak - Starosta Powiatu Krośnieńskiego skierował do Burmistrza Gminy Jedlicze pismo, w którym poinformował, że *ze względu na ograniczone środki finansowe oraz kadrowe nie ma możliwości wykonania prac związanych z poprawą estetyki.*

W dniu 19.07.2012 r. Burmistrz Gminy Jedlicze powtórnie wystosował do Pana Jana Juszcaka pismo zwracające uwagę na jakość robót wykonanych przez pracowników Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie na jednej z dróg dojazdowych do miasta.

(dowód: akta kontroli str. 66-66)

W dniach 19.06.2012 r. oraz 06.08.2012 r. Rada Miejska w Jedliczu zwróciła się do Pana Jana Juszcaka - Starosty Powiatu Krośnieńskiego z wnioskiem w sprawie koszenia poboczy na drogach powiatowych, a także znakowania dróg i ich remontów.

Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071) organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a załatwienie spraw wymagających postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a szczególnie skomplikowanych - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Odpowiedzi na wskazane skargi zostały wysłane w dniach 09.07.2012 r. oraz 05.09.2012 r., tj. w terminach określonych w przepisach ustawy *kodeks postępowania administracyjnego.*

W ich treści poinformowano Radę Miejską w Jedliczu o tym, iż *remonty będą realizowane sukcesywnie w miarę posiadanych środków, a także, że prace dotyczące bezpieczeństwa użytkowników dróg zostaną zrealizowane w pierwszej kolejności.*

Ustalono
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, iż PZD po otrzymaniu skargi od Burmistrza Gminy Jedlicze nie podjął działań związanych z poprawą estetyki na terenie objętym złożonym wnioskiem.

W wyjaśnieniu na okoliczność braku reakcji ze strony PZD na pisma od Burmistrza Gminy Jedlicze Pan Marek Pepera podał: *Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie ze względów ograniczonego budżetu utrzymuje zieleń przydrożną w ciągu wszystkich dróg powiatowych w zakresie niezbędnym do zachowania bezpieczeństwa ruchu drogowego, a nie ze względu na estetykę. Skargi Burmistrza Gminy Jedlicze dotyczyły właśnie estetyki [...].*

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ z nieprawidłowościami ocenia działalność w badanym obszarze.

2.4. Ocena prawidłowości realizacji i rozliczania zleconych prac związanych z utrzymywaniem obszarów przestrzeni publicznej.

W okresie objętym kontrolą Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie zawarł łącznie 5 umów, z 5 różnymi podmiotami w przedmiocie *wykonywania prac polegających na wykaszaniu poboczy (dwa etapy) w ciągu dróg powiatowych*.

Umowy te zostały zawarte w dniu 07.06.2011 r. i dotyczyły one wykaszania poboczy w ciągu wszystkich dróg powiatowych:

1. *Dukla na odcinku 106.006 mb,*
2. *Rymanów na odcinku 87.975 mb,*
3. *Korczyna, Krościenko Wyżne, Miejsce Piastowe, Jaślicka i Iwonicz Zdrój na długości 184.899 mb,*
4. *Wojaszówka na długości 95.271 mb,*
5. *Chorkówka i Jedlicze na odcinku 185.931 mb.*

Łączna wartość wskazanych umów wynosiła 53.485 zł netto, a wynagrodzenie wykonawców w każdej z powołanych umów ustalono na kwotę 0,04zł/m.

W treści powołanych umów zawarto zapisy dotyczące kar: z tytułu odstąpienia od ich realizacji, a także nienależytego lub nieterminowego wykonania usług oraz w sytuacji wyrządzenia szkód osobom trzecim.

Ponadto przewidziano możliwość ich natychmiastowego rozwiązania w sytuacji nienależytego wykonania ich przedmiotu.

(dowód: akta kontroli str. 73-109)

Zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759), przepisów wskazanej ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14.000 Euro, a w myśl rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. *w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych* (Dz. U. Nr 224, poz. 1796), średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosił 3,839, co stanowiło równowartość 53.746 zł.

Według treści powołanych umów ich realizację podzielono na dwa etapy. Pierwszy etap miał zostać zrealizowany w okresie od 07.06.2011 do 30.06.2011 r., a drugi od dnia 01.09.2011 r. do 30.09.2011 r.

Łączna długość odcinków zleconych do wykaszania na mocy zawartych umów w każdym z etapów wynosiła 660.082 mb.

(dowód: akta kontroli str. 73-109)

W wyjaśnieniu na okoliczność rozbieżności pomiędzy łączną długością administrowanych dróg, a zleconą długością poboczy do wykaszania Pan Marek Pepera - kierownik Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie podał: *Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie zarządza*

drogami o długości 355,692 km o różnych rodzajach nawierzchni i zagospodarowania pasa drogowego. Występują drogi o nawierzchni tłuczniowej o charakterze lokalnym i bardzo małym natężeniu ruchu drogowego oraz odcinki dróg w których zlokalizowane są chodniki po jednej lub obu stronach jezdni. Na tych odcinkach dróg nie są prowadzone prace związane z koszeniem traw na poboczach. Umowy na wykaszanie poboczy w 2011 roku zostały zawarte na odcinki dróg w ciągu których występują pobocza ziemne.. Biorąc pod uwagę, iż drogi posiadają w przeważającej mierze pobocza po obu stronach jezdni, długość poboczy ziemnych przeznaczonych do wykaszania wynosi $330.041 \text{ km} \times 2 = 660.082 \text{ m}$. W tej liczbie zawarte są odcinki dróg w ciągu których z powodu lokalizacji chodników, pobocza ziemne występują po jednej stronie jezdni. Określenie długości poboczy, które zostały przeznaczone do koszenia zostało przeprowadzone na podstawie pomiarów długości w terenie podczas rutynowych objazdów.

(dowód: akta kontroli str. 110-111)

W 2012 roku prace związane z estetyką pasa zieleni przy drogach powiatowych wykonywane były przez Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie we własnym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² oceniał działalność w badanym obszarze.

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.

2.5. Sposób rozliczenia finansowego i rzeczowego z wykonawcami zadań w zakresie walorów estetycznych.

Kontrolą objęto rachunki i faktury wystawione przez firmy realizujące na rzecz Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie prace z zakresu wykaszania poboczy w ciągach dróg powiatowych w 2011 roku.

W kontroli ustalono, że w 2011 roku w przedmiocie realizacji zadań z zakresu wykaszania poboczy przy drogach powiatowych zawarto umowy z 5 wykonawcami, (o których mowa w punkcie 2.4 niniejszego wystąpienia).

Ustalono, że podstawę wypłaty wynagrodzenia z tytułu realizacji wskazanych umów były protokoły odbioru robót, w których ze strony Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie uczestniczył Pan Marek Pepera oraz inspektor nadzoru, a odbiór następował w terminach wskazanych w umowach na ich realizację w poszczególnych umowach.

Faktury i rachunki objęte kontrolą przed dokonaniem wypłaty były sprawdzane pod względem formalno - rachunkowym oraz merytorycznym.

W zawieranych umowach określano zakres robót oraz termin ich realizacji, a także ustalano kary umowne z tytułu ich nieterminowej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 73-109)

W przypadku czterech, spośród pięciu umów z 2011 roku dotyczących wykaszania poboczy zobowiązano wykonawców do realizacji tych zadań własnym sprzętem.

Ustalone
nieprawidłowości

W umowie zawartej z firmą ze Starego Żmigrodu, zawarto zapis, iż zamawiający wypożyczy wykonawcy na czas realizacji zadania sprawną technicznie kosiarkę rotacyjną.

Pomimo tego zapisu, Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie nie różnicował wynagrodzenia z tytułu realizacji tych umów - wynagrodzenie w każdej z zawartych umów zostało ustalone w tej samej wysokości (0,04 zł/mb).

(dowód: akta kontroli str. 75-77)

W wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Pan Marek Pepera - kierownik Powiatowego Zarządu Dróg w Krośnie podał: Wykonawca [...] dysponował sprzętem w postaci nośnika, niezbędnym do wykorzystania kosiarki rotacyjnej. W tej sytuacji Zamawiający udostępnił wykonawcy na czas realizacji umowy, w celu wykonania usługi kosiarkę rotacyjną. Wykonawca zobowiązany był wykorzystać ten sprzęt jedynie na potrzeby realizacji tej umowy.

Kodeks Cywilny pozostawia stronom umowy pożyczki swobodą w zakresie ustalania wynagrodzenia. Strony mogą zatem ukształtować umowę pożyczki, jako umowę odpłatną lub nieodpłatną. Tym samym nie ma obowiązku ustalania wynagrodzenia dla pożyczkodawcy. Zamawiający jedynie przewidział w § 1 pkt 6 umowy konieczność pokrywania przez wykonawcę napraw i remontów przedmiotowego sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 116-120)

Zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592), zarząd i ochrona mienia powiatu powinny być wykonywane ze szczególną starannością. Ustawodawca w powołanej ustawie nie określił definicji takiej staranności, ani też nie określił kryteriów, którymi należy się kierować przy interpretowaniu tego pojęcia.

Pojęcie szczególnej staranności, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, należy utożsamić z tzw. należytą starannością, o której mowa w przepisach ustawy z dnia

23 kwietnia 1964 r. *kodeks cywilny* (Dz. U. Nr 16, poz. 93), rozumianą jako staranność ogólnie wymagana w danego rodzaju stosunkach, a tym samym w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nienaliczenie oraz niepobranie środków z tytułu udostępnienia przedmiotowego urządzenia stanowiła naruszenie przepisów art 50 ustawy o *samorządzie powiatowym*.

Ocena cząstkowa

W 2012 roku prace związane z utrzymaniem zieleni przydrożnej wykonywane są przez Powiatowy Zarząd Dróg w Krośnie we własnym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 112-115)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ z uchybieniami oceniał 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 Kontroli⁶, wnosi o:

1. Naliczanie opłat z tytułu udostępniania zewnętrznym podmiotom urządzeń należących do PZD,
2. Reagowanie w miarę możliwości finansowych na skargi i sugestie podmiotów zewnętrznych w przedmiocie poprawy estetyki przy administrowanych przez PZD drogach,
3. Podjęcie działań w celu objęcia zabiegami pielęgnacyjnymi zieleni w całym pasie dróg powiatowych, w szczególności rowów przydrożnych i terenów do nich przyległych.

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, dnia

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w
Rzeszowie

Kontroler
Paweł Rakowski
Inspektor kontroli państwowej

Dyrektor Stanisław Sikora