



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ –4101-14-06/2012
P/12/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/178 – Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych w latach 2011 ÷ 2012 (8 miesięcy)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Tomasz Wołos – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82829 z dnia 4.09.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1,2)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie (dalej „Oddział”), ul. Bohaterów Warszawy 33, 70 – 340 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Rajkiewicz – dyrektor Oddziału od 31.05.2008 r. (dowód: akta kontroli str. 8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Oddziału w zakresie utrzymania administrowanych terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny były działania zapewniające właściwe utrzymanie obszarów przestrzeni publicznej w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych. Administrowany teren utrzymywany był według opracowanych i stosowanych zasad ich zagospodarowania. Prace związane z utrzymaniem pasa drogowego organizowano prawidłowo, realizowano zgodnie z zawartymi umowami oraz rozliczano rzetelnie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zagospodarowanie i utrzymanie obszarów przestrzeni publicznej na terenach administrowanych przez Oddział

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Oddział² wykonywał obowiązki zarządu na 1.042 km dróg krajowych – na obszarze województwa zachodniopomorskiego – przy pomocy podległych 7 Rejonów w Koszalinie, Lipianach, Nowogardzie, Stargardzie Szczecińskim, Szczecinie, Szczecinku i Wałczu.

Ogłędziny odcinków dróg krajowych nr 23, 26 i 31 o łącznej długości 142,2 km (tj. 13,6% ogółu dróg)³ obsługiwanych przez Rejon Szczecin i Lipiany w zakresie czystości i porządku na drogach; utrzymania i wykonania zabiegów pielęgnacyjnych

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

² tj. wchodzący w skład Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – dalej Dyrekcji – będącej centralnym urzędem administracji rządowej wykonującym zdania zarządu dróg krajowych oraz obsługującym Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zwanego dalej GD.

³ na których w II i III kwartale 2012 roku wykonywano roboty w pasie drogowym drogi nr 31 w km 23,1 ÷ 98,7; nr 23 w km 32,9 ÷ 0,0 i nr 26 w km 45,6 ÷ 11,9 o łącznej długości 142,2 km

zieleni w pasach drogowych⁴; stanu technicznego i wyglądu obiektów małej architektury oraz ilości, gęstości rozmieszczenia, usytuowania tablic i urządzeń reklamowych wykazały, że:

- na skontrolowanych odcinkach dróg – poza znakami drogowymi – nie było w pasie drogowym poza jezdnią: parkingów, obiektów małej architektury; tablic i urządzeń reklamowych,
- stan czystości i porządku oraz utrzymania zieleni nie budził zastrzeżeń, w tym zatok autobusowych na terenach niezabudowanych i zabudowanych (m.in. Widuchowa, Godków, Witnica, Chojna, Mieszkowice, Boleszkowice, Chwarszczany, Dębno Lubuskie, Myślibórz, Trzcianko Zdrój) ,
- pas drogowy kontrolowanych odcinków dróg na terenach niezabudowanych zgodnie ze standardami⁵ był porośnięty roślinnością o wysokości poniżej 20 cm,
- na drodze krajowej nr 31 (poza jezdnią na odcinku Gryfino – Chojna) stan poboczy wskazywał na przeprowadzenie prac polegających na wyrównaniu poziomu pobocza, tzw. *ścinanie poboczy*.

(dowód: akta kontroli str. 3 ÷ 8)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zagospodarowania i utrzymania administrowanych terenów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej .

2. Zasady i warunków zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej oraz sposoby ich wdrażania

2.1. Zasady i standardy zagospodarowania i utrzymania terenu pasa drogowego

Opis stanu
faktycznego

Oddział posiadał *Wytyczne bieżącego utrzymania dróg krajowych – 2009 r.*⁶ (dalej „Wytyczne 2009”), w których zapisano, że podstawowym celem bieżącego utrzymania dróg jest zapewnienie bezpiecznych warunków ruchu pojazdów i pieszych poprzez zapewnienie jednolitego standardu utrzymania ciągów drogowych w odniesieniu, w szczególności stanu utrzymania nawierzchni oraz oznakowania pionowego i poziomego dróg, w tym:

- a) 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, wycinkę krzewów i gałęzi ograniczających ich widoczność, utrzymania czystości pasa drogowego, udrożnienia elementów systemu odwodnienia;
- b) ochrony pasa drogowego, poprzez m.in.:

⁴ pod kątem realizacji przedmiotu umów obejmujących: utrzymanie porządku i czystości w obrębie miast na trasie przejazdu i zieleni, ścinanie pobocza w pasie drogowym, utrzymania czystości i porządku

⁵ tj. odpowiednio do standardów (tutaj II w odniesieniu drogi nr 31 i III na drodze nr 23 i 26) o których mowa w *Wytycznych bieżącego utrzymania dróg krajowych – 2009 r.*

⁶ GDDKiA z dnia 13.03.2009 r.

- 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.

Wytyczne 2009 wskazywały 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. 8 i 9)

Regulamin organizacyjny Oddziału⁷ określał, że ww. zadania zapisane w Wytycznych 2009 realizowały komórki organizacyjne:

- > Wydział Dróg w zakresie m.in. określania potrzeb rzeczowych i finansowych na utrzymanie dróg, kontroli i oceny ich stanu oraz monitorowania robót wykonywanych w pasie drogowym;
- > Rejony w zakresie m.in.: dokonywania objazdów i kontroli dróg pod względem stanu technicznego wszystkich elementów pasa drogowego; utrzymania zieleni przydrożnej oraz nadzoru nad realizacją zlecanych w drodze przetargów robót utrzymaniowych.

Oględziny odcinków dróg (pkt 1 niniejszego wystąpienia) wykazały, że pracownicy Rejonów w Szczecinie i Lipianach zadania określone w *Wytycznych 2009* realizowali prawidłowo i utrzymywali drogi we właściwym stanie, w tym cały teren pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 9 ÷ 12, 16, 18, 21, 23 i 25)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

Oddział sprawował nadzór nad działalnością Rejonów m.in. poprzez:

- systemowy⁸ objazd dróg, którego wyniki opisywano w dokumencie pn. „*Protokół z przeglądu drogi krajowej nr administrowanej przez Oddział (Rejon w ...)*”,
- wrywkowe objazdy sprawdzające i kontrole zgodności bieżących wpisów w dziennikach objazdów dróg prowadzonych przez Rejony ze stanem faktycznym na danym odcinku drogi,
- doraźne kontrole poszczególnych odcinków dróg wykonywanych na zlecenie Oddziału,
- obserwacje stanu utrzymania pasa drogowego podczas podróży służbowych, a uwagi do stanu pasa drogowego przekazywano telefonicznie do Rejonów.

⁷ Oddziału, którego tekst jednolity usankcjonowany został zarządzeniem nr 32/2010 Dyrektora Oddziału z 29.12.2010 r.

⁸ dwukrotnie w roku: wiosną i jesienią.

W 2011 r. przeprowadzono 21 takich objazdów (w tym 11 w okresie jesiennym), a w 2012 r. (do czasu zakończenia kontroli) – 17, w tym 11 w okresie wiosennym. Najczęściej wnoszone uwagi dotyczyły:

- we wszystkich 38 przypadkach oznakowania, w tym głównie pionowego,
- w 13 przypadkach stanu technicznego urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym głównie barier ochronnych,
- w 3 przypadkach konieczności wykoszenia roślinności na poboczach⁹.

W celu wyeliminowania zauważonych nieprawidłowości, kierownikom właściwych Rejonów przekazywano stosowne zalecenia.

(dowód: akta kontroli str. 9, 10, 51 - 66)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Skargi dotyczące zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej i reakcja na nie.

Opis stanu
faktycznego

Rejestrowanie skarg oraz nadzorowanie terminowości ich załatwiania przez właściwe komórki organizacyjne Oddziału – wg Regulaminu organizacyjnego Oddziału – należało do zakresu działania stanowiska pracy ds. skarg i wniosków.

W *Rejestrze skarg i wniosków* prowadzonym przez Oddział¹⁰ – w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 24 września 2012 r. – zaewidencjonowano ogółem 22 skargi, w tym jedna odnosiła się do utrzymania pasa drogowego drogi krajowej nr 31 w Mierzynie, tj. zbyt *wysokiej trawy* w pasie drogowym: Skarga od osoby fizycznej¹¹ wpłynęła do GDDKiA 29.05.2012 r. i została przekazana do Oddziału 29.06.2012 r. W związku z faktem wykoszenia przedmiotowego odcinka pasa drogowego 1.06.2012 r. – dokonanego w ramach planowanych działań utrzymania zieleni – skarżącemu poinformowano o przeprowadzonym koszeniu drogą e-mailową 2.07.2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 10, 11 i 69)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie ustalonych i wdrożonych zasad (warunków) zagospodarowania oraz utrzymania terenów administrowanych dróg.

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

3.1. Sposób organizacji prac

Opis stanu
faktycznego

Oddział w ramach zadań bieżącego utrzymania dróg krajowych – na podstawie danych z podległych Rejonów – sporządzał roczne plany rzeczowe i finansowe. Wydatkowanie na ich realizację środków finansowych – limitowanych przez GDDKiA – było kontrolowane comiesięcznie przez Wydział Dróg, który prowadził tzw. „Monitoring bieżącego utrzymania sieci drogowej”. Według danych z tego

⁹ Droga krajowa nr 6: Żółwia Błoc – Karlino [protokół z przeglądu drogi z 17.05.2012 r.] i droga krajowa nr 31: Szczecin – Chojna [pzpd z 23.05.2012 r.] oraz droga krajowa nr 20: Stargard – Czaplinek [pzpd z 18.05.2011 r.]

¹⁰ zgodnie w wymogami określonymi zarządzeniem nr 12 GD z 20.04.2009 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Dyrekcji. W myśl tej procedury skargi i wnioski należy rozpatrywać bez zbędnej zwłoki nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wpływu sprawy (§3.1 procedury...), w przypadku niemożliwości załatwienia sprawy w terminie miesiąca należy o tym fakcie powiadomić zainteresowanego podając przyczyny zwłoki oraz dodatkowy termin jej załatwienia (§3.3 procedury...)

¹¹ przekazana drogą elektroniczną

monitoringu w okresie styczeń 2011 r. ÷ sierpień 2012 r., na utrzymanie zieleni w pasach drogowych dróg zarządzanych przez Oddział, wydatkowano 10.756,3 tys. zł (w tym 8.148,3 tys. zł w 2011 r.). Ponadto w ramach bieżącego utrzymania dróg wydatkowano 6.772,6 tys. zł (w tym 3.887,7 tys. zł w 2011 r.) na utrzymanie poboczy, chodników i ścieżek rowerowych oraz odwodnienia.

W Oddziale – w okresie objętym kontrolą obowiązywały 132 umowy z podmiotami zewnętrznymi na świadczenie usług w zakresie utrzymania właściwego stanu pasa drogowego. Według stanu na 25.09.2012 r. liczba umów czynnych wynosiła 87 z tego: 36 na utrzymanie porządku i czystości; 28 – na koszenie, usuwanie zbędnej roślinności, 23 na wykonywanie robót utrzymaniowych, w tym w części pasa drogowego poza jezdnią.

Analizą objęto 5 umów na zadania realizowane w okresie V ÷ VIII 2012 r., z tego: 2 umowy na *ręczne i mechaniczne koszenie traw z pasa drogowego* drogi krajowej nr 31 w km 56,3 ÷ 100,955 i drogi krajowej nr 26 w km 0,0 ÷ 53,1 na obszarze działania Rejonu w Lipianach; 2 umowy na prace związane z utrzymaniem czystości i porządku na jezdniach i chodnikach oraz utrzymaniem zieleni i zadrzewienia w pasie drogowym drogi krajowej nr 31 w m. Mieszkowice i drogi krajowej nr 26 i 31 w m. Chojna oraz 1 umowę na roboty w zakresie bieżącego utrzymania dróg krajowych administrowanych przez Oddział (zadanie nr 5).

Analiza treści ww. 5 umów wykazała, że w każdej z nich określono:

- wymogi dotyczące zakresu wykonywanych czynności na:
 - > koszenie pasa drogowego - koszenie traw z pobocza, koszenie traw i chwastów z pobocza i rowów, koszenie traw i chwastów oraz jednorocznych krzaków w ciągu dróg na szerokości całego pasa w okresach wskazywanych przez kierowników rejonów,
 - > utrzymanie porządku i czystości m.in.: czyszczenie jezdni (4x/miesiąc), utrzymanie chodników – letnie oczyszczanie (4x/m.), wywóz odpadów ulicznych (4x/m.), oczyszczanie i koszenie trawników (1x/m. w okresie maj - październik), pielęgnacja zadrzewienia (1x/r.), czyszczenie wpustów ulicznych kanalizacji deszczowej (3x/r.), czyszczenie i konserwacja barier (4x/r.),
 - > bieżące utrzymanie dróg wyszczególniono 133 rodzaje prac, w tym m.in. ścinanie poboczy mechanicznie do 10 cm.
- warunki finansowe i zabezpieczenie interesu zamawiającego¹² poprzez określenie m.in. kar umownych za zwłokę w przystąpieniu do wykonania zadania (500 zł za dzień zwłoki przy koszeniu i 250 zł za dzień zwłoki przy robotach utrzymania porządku), za opóźnienie w wykonaniu zadania (odpowiednio 1.000 zł i 250 zł za dzień) oraz za odstąpienie od umowy 10% wynagrodzenia brutto,
- warunki rozliczenia m.in. zapłata na podstawie wystawionych faktur po odbiorach wykonanych prac udokumentowanych „*Protokołami odbioru robót*”

W żadnej z ww. analizowanych umów nie określono standardów jakościowych odbioru wykonywanych prac.

(Dowód: akta kontroli str. 11 ÷ 14 27-48 i 55)

¹² Zapisy o kar umownych z tytułu m.in.: niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, opóźnienia w rozpoczęciu realizacji usługi i jej nieterminowej realizacji, odstąpienia od umowy; sposobu rozstrzygania sporów ze wskazaniem, że w sprawach nieuregulowanych umową mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego.

W sprawie kryteriów odbioru Zastępca Dyrektora ds. zarządzania drogami i mostami Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że „(..) przy odbiorze przedmiotu zamówienia ww. umów stosowane były ogólnie przejęte kryteria oceny jakościowej wykonanych usług wynikające z wypracowanych przez lata zasad dobrej praktyki oraz ogólnie stosowanych norm w ocenie stanu głównie stanu czystości i porządku, koszenia, podkrzesania itp. Były one wystarczające do egzekwowania dobrej roboty wobec faktu dokonywania odbiorów i egzekwowania tych prac przez naszych pracowników z dużym doświadczeniem zawodowym i wieloletnim stażem w drogownictwie. Nie mniej wydaje się zasadnym rozważenie – w porozumieniu z GDDKiA – możliwości rozszerzenia umów o elementy związane ze standardami odbiorów jakościowych prac związanych głównie z utrzymaniem czystości i porządku, a także innych związanych z utrzymaniem pasa drogowego poza jezdnią. Należy przy tym dodać, że pracujemy na wzorach umów powszechnie stosowanych w GDDKiA.”

(Dowód: akta kontroli str. 67-68)

3.2. Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego prac

Opis stanu
faktycznego

Prace realizowane w ramach umów ww. w pkt 3.1 niniejszego wystąpienia z zakresu utrzymania porządku i czystości, koszenia i ścinania poboczy – w każdym przypadku w odniesieniu do poddanych analizie 5 faktur¹³ do ww. umów – rozliczano zgodnie z postanowieniami umów. Przedkładane faktury przez wykonawcę poprzedzone były wcześniejszymi odbiorami wykonania robót udokumentowanymi stosownymi protokołami. Protokoły odbioru podpisane były dwustronnie przez wykonawcę i właściwego miejscowo kierownika Rejonu oraz zatwierdzane przez pracownika Oddziału. Roboty odebrano bez uwag, a zobowiązania uregulowano terminowo. Stan utrzymania czystości i porządku oraz poboczy dróg krajowych, o których mowa w pkt. 1 niniejszego wystąpienia, potwierdzają fakt poprawnej realizacji robót wynikających z ww. objętych kontrolą.

(Dowód: akta kontroli str. 3,4, 27-38, 45-46)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczeń rzeczowych i finansowych zbadanych umów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację prac związanych z utrzymaniem terenów administrowanych dróg oraz prawidłowość ich realizacji i rozliczeń.

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. Rozważenie wprowadzenia do treści umów elementów związanych ze standardami odbiorów jakościowych prac dotyczących utrzymania pasa drogowego poza jezdnią.

¹³ Faktura VAT 16/07/12 z 11.07.2012 r. na kwotę 10,9 tys. zł brutto, faktura VAT 47/B/12 z 9.08.2012 r. na kwotę 3,6 tys. zł za koszenie poboczy; faktura VAT nr 2491200058 z 14.09.2012 r. na kwotę 434,5 tys. zł brutto za ścinanie poboczy w tym 332,5 tys. zł w pasie drogowym drogi krajowej nr 31, faktura VAT FAS/726/12 z 31.07 br. na kwotę 11,9 tys. zł i faktura VAT nr 104/UK/2012 z 31.07 br. na kwotę 7,9 tys. zł za wykonanie usługi dotyczącej czystości i porządku...

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 j.t.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 25 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Szczecin, dnia 6 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Tomasz Wołos
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor