



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-14-05/2012
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
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Wiesław Kaszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82834 z dnia 04.09.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Pyrzycach (dalej „ZDP”), 74-200 Pyrzyce, ul. Stargardzka 29
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektor ZDP - Andrzej Drabczyk od dnia 1 maja 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność ZDP w zakresie utrzymania obszarów przestrzeni publicznej w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawą oceny było wywiązanie się jednostki z obowiązków zarządcy dróg powiatowych w zakresie utrzymania czystości i porządku w obszarze pasów drogowych, w tym w zakresie organizowania, nadzorowania i rozliczania prac związanych z utrzymaniem obszaru pasa drogowego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewłaściwego utrzymania zieleni w terenie niezabudowanym na obrzeżach dróg powiatowych² oraz niezabezpieczenia interesu PZD w udzielonych zleceniach podmiotom zewnętrznym na koszenie traw i chwastów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

ZDP w badanym okresie administrował 97 drogami powiatowymi o łącznej długości 319,3 km. Przeprowadzono oględziny 4 odcinków dróg (62,6 km - 19,6% dróg administrowanych przez ZDP): droga nr 1559Z Żabów – Mechowo o długości 14,8 km droga nr 1351Z Gardno – Pyrzyce o długości 15,1 km, droga nr 1555Z Pyrzyce - Tetyń – Załęże o długości 16,2 km, droga nr 1576Z Lubiatowo – granica Powiatu o długości 16,5 km,

Na drogach tych wykonywane były prace pielęgnacyjne, porządkowe, remontowe i konserwacyjne przez Sekcję Liniową ZDP oraz prace zlecone jednorazowo w okresie maj – czerwiec 2012 r. podmiotom zewnętrznym na odcinkach dróg nr 1555Z (Pyrzyce – Tetyń dł. 12,6 km), nr 1351Z (Gardno – Pyrzyce dł. 15,1 km), nr 1576Z z Lubiatowa (od początku drogi pow.) do granicy Powiatu (16,5 km) oraz nr 1559Z (Żabów – Stróżewo długości 5,6 km), łącznie 49,8 km dróg poddanych

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

² 1351Z, 1555Z, 1559Z i 1576Z

ogłędzinom. Zlecenie wykoszenia w 2012 r. ww. odcinków dróg miało charakter jednorazowy i było związane z awarią sprzętu ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 13-19)

W trakcie oględzin stwierdzono, że:

- na kontrolowanych odcinkach dróg nie było obiektów małej architektury i reklam,
- znaki drogowe zlokalizowane przy drogach były czyste i dobrze widoczne,
- zieleń na całym odcinku pobocza drogi nr 1559Z z Żabowa do Mechowa (poza miejscowościami) była wykoszona od brzegu jezdni na odległość do 1,8 m. Teren w głąb od wykoszonej części pasa porośnięty był krzakami oraz chwastami do końca pasa drogowego. Pobocza na tej drodze w miejscowościach Stróżewo, Młyny, Ryszewko, Żabów były uporządkowane, trawa była wykoszona na całej szerokości pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 46-49)

- trawa na całym odcinku pobocza drogi 1351Z z Gardna do Pyrzyc (poza miejscowościami) była wykoszona od brzegu jezdni na odległość do 1 m. Teren w głąb od wykoszonej części pasa porośnięty był krzakami oraz chwastami na odległość do końca pasa drogowego poza jezdnią. Pobocza tej drogi w miejscowościach Stare Chrapowo, Bielice, Parsów były uporządkowane, a pasy zieleni utrzymane w należyтым porządku, trawa była wykoszona na całej szerokości pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 50-66)

- roślinność na całym odcinku pobocza drogi nr 1555Z z Pyrzyc do Załęża (poza miejscowościami) była wykoszona od brzegu jezdni na odległość do 1,8 m. Teren w głąb od wykoszonej części pasa porośnięty był krzakami oraz chwastami na odległość do końca pasa drogowego poza jezdnią. Pobocza drogi w miejscowościach Przewoże, Trzebórz, Tetyń, Załęże były utrzymane w należyтым porządku, trawa była wykoszona na całej szerokości pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 57-61)

- pobocze drogi nr 1576Z na odcinku 4,7 km (od początku drogi powiatowej do miejscowości Kosin) w głąb od wykoszonej części (1 metr) pasa drogowego porośnięty był krzakami oraz chwastami na odległość do końca pasa drogowego. Pozostałe odcinki tej drogi poza miejscowościami były obkoszone i uporządkowane na całej szerokości pasa drogowego. Pasy zieleni tej drogi w miejscowościach Kosin, Przelewice były uporządkowane, trawa była wykoszona na całej szerokości pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 63-66,73)

Dyrektor ZDP Andrzej Drabczyk wyjaśnił: „(...). W terenie zabudowanym wykaszana jest cała szerokość pasa drogowego, (...), na łukach i skrzyżowaniach wykaszany jest także tzw. trójkąt widoczności. Ograniczenie szerokości koszenia wynika ze skromnej bazy sprzętowej zarządu dróg (jeden ciągnik i dwie kosiarki) oraz bardzo ograniczonych środków finansowych. Zlecenie usługi koszenia innym podmiotom następuje wyjątkowo tylko w przypadku awarii własnego sprzętu. W przypadku konieczności związanej szczególnie z bezpieczeństwem ruchu drogowego, dokonuje się dodatkowego koszenia interwencyjnego na łukach poziomych i skrzyżowaniach.”

(dowód: akta kontroli str. 74,76)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na ograniczaniu wykaszania poboczy

administrowanych dróg powiatowych poza obszarami zabudowanymi do odległości 1 m lub 1,8 m od krawędzi jezdni pasa drogowego. W następstwie tego tereny na obrzeżu pasa drogowego były nieuporządkowane, porośnięte krzakami i chwastami.
(dowód: akta kontroli str. 46-49, 51,53-56, 58,62-66,73)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w zakresie utrzymania administrowanych obszarów przestrzeni publicznej, mimo stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na niewykonywaniu zabiegów koszenia roślinności na obrzeżach pasa drogowego w obszarach niezabudowanych.

2. Zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania administrowanych obszarów przestrzeni publicznej

2.1. Zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania terenu pasa drogowego

Opis stanu
faktycznego

ZDP nie posiadał zasad (procedur) lub warunków zagospodarowania i utrzymania obszarów w pasie drogowym poza jezdnią. Zasady takie nie zostały opracowane także przez organy Powiatu Pyrzyckiego, którego jednostką organizacyjną jest ZDP.

Dyrektor ZDP - Andrzej Drabczyk wyjaśnił: „ZDP nie posiada opracowanych zasad i warunków zagospodarowania i utrzymania pasa drogowego z wyłączeniem jezdni, ponieważ nie istnieją regulacje prawne dot. powyższego oraz brak jest ustawowego obowiązku opracowywania takich zasad. Prace związane z utrzymaniem pasa drogowego są specyficzne, wpływają na nie warunki atmosferyczne, zdarzenia na drogach itp. Dlatego też prace związane z utrzymaniem pasa drogowego wykonywane są stosownie do zmieniających się warunków i potrzeb występujących na poszczególnych odcinakach dróg i możliwości wynikających z posiadanego sprzętu i zasobów finansowych.”

(dowód: akta kontroli str. 74, 76)

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

Opis stanu
faktycznego

Do zadań ZDP zgodnie ze statutem przyjętym uchwałą Rady Powiatu w Pyrzycach Nr XXXVII/212/06 z dnia 25 października 2006 r. należało m.in.:

- realizowanie spraw z zakresu planowania, budowy, przebudowy, utrzymania i ochrony dróg będących w zarządzaniu Zarządu Powiatu Pyrzyckiego,
- współpraca w opracowywaniu projektów planów, rozwoju sieci dróg powiatowych, opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg oraz obiektów mostowych,
- pełnienie funkcji inwestora robót na drogach powiatowych,
- utrzymanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów, uzgadnianie lokalizacji obiektów budowlanych przy drogach,
- przeprowadzanie przetargów na wykonywanie robót i innych prac niezbędnych w zakresie gospodarki na drogach powiatowych.

Ww. zadania zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym ZDP przyjętym uchwałą nr 57/2009 Zarządu Powiatu z dnia 12 sierpnia 2009 r. wykonywane były m.in. przy pomocy Sekcji Technicznej, Sekcji Administracyjno-finansowej oraz Sekcji Liniowej.

Do zadań Sekcji Technicznej należało m.in. określanie potrzeb materiałowych na utrzymanie dróg i mostów oraz rozliczanie nakładów, kontrola i odbiór robót prowadzonych w pasie drogowym w zakresie zgodności z wydanym zezwoleniem i uzgodnioną dokumentacją, przygotowywanie projektów planów wydatków budżetowych.

Do zadań Sekcji Liniowej należał m.in. nadzór i kierowanie robotami utrzymaniowymi na drogach i obiektach mostowych wykonywanymi przez własne grupy patrolowo – konserwacyjne, koordynacja i nadzór nad robotami wykonywanymi w ramach umów i porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 20-35)

W zakresie objętym niniejszą kontrolą w ZDP nie było kontroli przeprowadzanych przez starostwo lub inne zewnętrzne organy kontroli, rewizji i inspekcji.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

2.3. Skargi dotyczące zagospodarowania i utrzymania obszarów administrowanej przestrzeni publicznej

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie do ZDP nie wpłynęły skargi dotyczące zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej zarządzanych dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 11-12)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze. Zwraca jednak uwagę, że dobrą praktyką byłoby opracowanie i wdrożenie zasad (procedur) dotyczących utrzymania terenów pasa drogowego w aspekcie walorów estetycznych.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Sposób organizacji prac związanych z utrzymaniem terenów w granicach pasa drogowego

ZDP w badanym okresie prowadził statutową działalność m.in. w zakresie utrzymania terenów w granicach pasa drogowego. Wszystkie prace wykonywane były przez pracowników ZDP zatrudnionych w Sekcji Liniowej. Harmonogramy robót utrzymaniowych dróg na 2011 i 2012 r., zaakceptowane przez dyrektora ZDP przewidywały:

- wykonywanie koszenia poboczy gruntowych od maja do września,
- wykonywanie podcinki lub wycinki krzaków oraz wycinki drzew w styczniu, lutym, marcu, październiku, listopadzie i grudniu,
- uzupełnianie ubytków w poboczach oraz konserwację rowów w październiku i listopadzie.

(dowód: akta kontroli str. 13, 43-45)

Na podstawie harmonogramu w 2011 r. na odcinkach dróg, na których przeprowadzono oględziny wykonywane były prace koszenia poboczy. Koszenie terenów zielonych od maja do sierpnia wykonano na wszystkich badanych drogach.

Odbiór wszystkich ww. prac został potwierdzony w dzienniku dróżników prowadzonych przez kierownika Sekcji Liniowej i zaakceptowany przez dyrektora ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 43-45)

W okresie ostatnich trzech miesięcy poprzedzających rozpoczęcie kontroli NIK (od czerwca do sierpnia 2012 r.), wykonane przez ZDP roboty w zakresie utrzymania pasa drogowego z wyłączeniem jezdni na drogach zarządzanych przez tę jednostkę dotyczyły:

- wycinki 2 drzew,
- wycinki 3.400 m² zakrzaczeń,
- koszenia dwustronnie poboczy o długości 270,2 km, z tego 76,35 km zlecone
- podcinki sanitarnej 46 drzew,

- uzupełniania tłuczniami poboczy dróg – 200 mb,
- ścinki poboczy gruntowych – 1.440 m²,
- konserwacji korytek ściekowych i rynsztoków przydrożnych – 230 mb,
- naprawy rurociągu odwadniającego drogę w miejscowości Lipiany – 12 mb,

Na drogach powiatowych poddanych oględzinom (opisanym w punkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) od czerwca do sierpnia 2012 r. wykonano m.in.:

- wycinkę 1 drzewa,
- dwukrotne koszenie traw na poboczach na wszystkich badanych drogach: łącznie 111,15 km dwustronnego koszenia (z tego 49,8 km zlecone),
- wycinki zakrzaczeń na obszarze 900 m² (odcinek drogi 1559Z od początku tj. od drogi krajowej nr 3 do miejscowości Ryszewko),
- podcinki 12 drzew (przy drodze 1576Z w miejscowości Ćwieka i Przelewice oraz przy drodze 1351Z),
- konserwacji 1 przepustu przy drodze 1559Z w miejscowości Stróżewo,
- konserwacji korytek ściekowych i rynsztoków przydrożnych – 30 mb przy drodze 1555Z w miejscowości Tetyń,

(dowód: akta kontroli str. 14-19, 75)

Harmonogram prac na 2012 r. przewidywał od maja do sierpnia koszenie poboczy dróg m.in.: 1555Z - cały odcinek drogi, 1351Z - cały odcinek drogi, 1576Z - cały odcinek drogi, 1559Z odcinek z Żabowa do Ryszewa. ZDP nie przystąpił do wykonania siłami własnymi zaplanowanych prac koszenia poboczy w maju i czerwcu 2012 r. ze względu na awarię kosiarki. Prace koszenia w tych miesiącach zostały zlecone podmiotom zewnętrznym i dotyczyły wykoszenia poboczy dróg o łącznej długości 152,7 km.

Kierownik Sekcji Liniowej przed udzieleniem ww. zleceń, skierował telefonicznie zapytania o warunki wykonania usług z zakresu koszenia poboczy dróg do 4 podmiotów. Najniższą cenę zaoferowało 2 wykonawców: Piotr G. i Auto Correct.

ZDP zamówienie na wykoszenie łącznie 90,7 km poboczy - 8 odcinków dróg skierowało do Auto-Correct. Spośród 8 ww. odcinków zleconych do wykoszenia 3 o długości 34,7 km dotyczyły odcinków dróg poddanych oględzinom tj. odcinek drogi 1559Z Żabów – Stróżewo (5,6 km) oraz odcinek drogi 1555Z Pyrzyce – Tetyń (12,6 km) oraz cały odcinek drogi 1576Z z Lubiatowa (od początku drogi pow.) do granicy Powiatu (16,5 km), które wykazały że wykoszono na poboczach obu stron drogi roślinność na szerokości do 1,0 m od krawędzi jezdni.

Zamówienie na wykoszenie łącznie 62 km - 3 odcinków dróg zostało udzielone Piotrowi G. z Pyrzyc. Spośród 3 odcinków zleconych do wykoszenia, 1 odcinek drogi 1351Z z Gardna do Pyrzyc o długości 15,1 km poddany był oględzinom, które wykazały że wykoszono z obu stron drogi roślinność na szerokości do 1,0 m od krawędzi jezdni.

(dowód: akta kontroli str. 36-40)

ZDP udzielił ww. podmiotom zewnętrznym w dniu 28.05.2012 r. zleceń w którym określiło:

- wykonanie usługi ciągnikiem przy wykaszaniu poboczy gruntowych przy drogach powiatowych administrowanych przez ZDP z określeniem odcinków i nr dróg na których ma być wykonana usługa,
- cenę jednostkową usługi: 100 zł brutto/km,
- termin wykonania prac: od 28.05.2012 r. do 15.06.2012 r.
- warunki płatności; przelew 14 dni od daty otrzymania faktury lub rachunku
- dane zamawiającego.

ZDP nie zawierało umów z wykonawcami zleconych prac. W zleceniach nie określiło warunków jakościowych wykonania i odbioru zleconych robót, w tym m.in. czy koszenie ma być wykonane na całej lub określonej szerokości pasa drogowego. Nie określiło także konsekwencji wynikających z niewykonania, nieterminowego lub niewłaściwego wykonania zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 38-39)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na niezabezpieczeniu interesu ZDP przy zleceniu podmiotom zewnętrznym wykonanie robót w zakresie utrzymania roślinności w pasie drogowym, poprzez nieokreślenie warunków jakościowych wykonania i odbioru robót oraz konsekwencji z tytułu niewykonania, nieterminowego lub niewłaściwego wykonania zlecenia.

3.2. Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego.

Opis stanu
faktycznego

Łączna długość odcinków poddanych oględzinom, których wykoszenie zostało zlecone podmiotom zewnętrznym wynosiła 99,6 km. Termin wykonania prac przyjęto od 28 maja do 15 czerwca 2012 r. Ustalono stawki za wykoszenie tych odcinków wynosiły 100 zł brutto za kilometr koszenia. Wykonanie wszystkich ww. prac zostało potwierdzone notatkami służbowymi kierownika Sekcji Liniowej z dnia 19 i 20 czerwca 2012 r., w których określił „(...) usługa została wykonana zgodnie z zamówieniem.”

(dowód: akta kontroli str. 36-37)

Za usługi wykaszania poboczy dróg powiatowych (62 km), rachunek nr 1/2012 z dnia 28.06.2012 r. na kwotę 6.200 zł wystawił Piotr G. W dniu 06.07.2012 r. ZDP ww. kwotę z rachunku zapłacił przelewem na konto wykonawcy. Za usługi wykaszania poboczy dróg powiatowych (90,7 km), fakturę nr 29/12 z dnia 08.08.2012 r. wystawiła firma Auto Correct na kwotę 9.070 zł. W dniu 21.08.2012 r. ZDP zapłacił przelewem ww. kwotę na konto wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 67-72)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w zakresie organizacji prac związanych z utrzymaniem przestrzeni publicznej oraz prawidłowości ich realizacji i rozliczeń, mimo stwierdzonych nieprawidłowości przy zlecaniu robót podmiotom zewnętrznym.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

1. *Objęcie zabiegami w zakresie utrzymania zieleni całego pasa drogowego na obszarach niezabudowanych.*
2. *Określanie w umowach lub zleceniach udzielanym podmiotom zewnętrznym warunków jakościowych wykonania i odbioru zleconych robót oraz konsekwencji z tytułu ich niewłaściwego wykonania.*

³ Dz. U. 2012 r. poz. 82 j.t.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 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.

Szczecin, dnia 6 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Wiesław Kaszak
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor

.....

.....