



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101 – 14 – 08/2012
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 ¹
Kontroler	Jarosław Pułka, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 82835 z dnia 04.09.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Stargardzie Szczecińskim ul. Czarnieckiego 17, 73-110 Stargard Szczeciński ² .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Pajor, Prezydent Miasta Stargardu Szczecińskiego. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie utrzymania terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia stan zagospodarowania i utrzymywania przestrzeni publicznej, opracowanie i wdrożenie zasad pielęgnacji obszarów zieleni, utrzymywania czystości i porządku oraz prawidłowe zlecanie podmiotom i rzetelne rozliczanie ich z wykonanych prac.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niewłaściwym utrzymaniu pod względem czystości i porządku niektórych elementów przestrzeni publicznej, wynikające głównie z niepełnego wykonania usług przez podmioty, którym Urząd powierzył realizację zadań w zakresie utrzymania czystości, porządku i eksploatacji zieleni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w obszar przestrzeni publicznej na terenach administrowanych przez Miasto wchodziły m.in.:

- parki o pow. 349.900 m²,
- tereny zieleni w pasach drogowych o pow. 374.657 m²,
- zieleńce – 53.317 m²,
- inne tereny i place miejskie (tereny niezagospodarowane nieutwardzone) do utrzymania doraźnego w ramach pielęgnacji zieleni miejskiej – 220.214 m²,
- drogi Miejskie – o łącznej długości 70,956 km⁴.

(dowód: akta kontroli str. 5,133-140, 155-159)

Oględzinami objęto 2 parki o łącznej powierzchni 14,18 ha wraz 3 placami zabaw, 1 skwer o powierzchni 1172 m², 13 km dróg miejskich, chodniki, place i przejścia dla pieszych o łącznej powierzchni 12665 m² oraz zieleń w pasie drogowym

¹ Dalej NIK.

² Dalej Urząd lub Miasto.

³ 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

⁴ W tym 60,1 km zleconych do utrzymania czystości, porządku i estetyki.

Ustalone
nieprawidłowości

o łącznej powierzchni 63162 m² oraz 37 (z 192) przystanków autobusowych. W obszarze objętym oględzinami znajdowało się 8 tablic reklamowych. Oględziny wykazały, że jezdnie, chodniki, place, place zabaw oraz przystanki autobusowe⁵ były czyste i odchwaszczone, zieleńce oraz parki wykoszone, zamiecione i utrzymane w czystości, poza wymienionymi poniżej 3 przypadkami.

(dowód: akta kontroli str. 184-189, 216-255)

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dniu 17.09.2012 r., pomimo umownego terminu sprzątania, Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. (dalej MPGK) nie posprzątało alei znajdującej się w Parku B. Chrobrego, nie oczyściło zachwaszczonego chodnika przy ul. Struga oraz nie uporządkowało terenu wokół placu zabaw znajdującego się w Parku 3 Maja, tj. nie wykonało części zadań wymienionych w § 2 pkt 1 ust. 5 lit. a, c, f, g Porozumienia Nr 60/TI.II.5/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r. Przedsiębiorstwo poprzez zaniechanie remontów schodów w Parku B. Chrobrego prowadzących na al. Słowiczą od strony Skweru Papieża Jana Pawła II nie dbało prawidłowo o ich stan, czym nie wywiązało się w pełni z zakresu porozumienia określonego w § 2 pkt 1 ust. 9 i 16 lit b. Ponadto na ulicach: Szkolnej, Hanzeatyckiej, Kuśnierzy oraz Kamienny Most MPGK nie skosiło zieleni w pasie drogowym, czym nie wykonało w pełni obsługi eksploatacyjnej zieleni określonej w § 2 pkt 1 ust. 1 ww. porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 124-126, 216-255)

Odpowiedzialność materialną za powierzone mienie określone w §§1 i 2 ww. porozumienia ponosi MPGK.

(dowód: akta kontroli str. 127)

Odpowiedzialność za nadzór nad prawidłową realizacją umowy sprawował Inżynier Miasta i Inspektor ds. utrzymania zieleni miejskiej i cmentarzy komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 95-96)

W sprawie przyczyn niewywiązania się MPGK z zakresu obowiązków Inżynier Miasta, Grzegorz Chudzik wyjaśnił, że: „Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. obsługuje tereny zieleni miejskiej poprzez wewnętrznie wydzielony Zakład Obsługi Urządzeń Komunalnych, który w roku 2012 r. przechodzi reorganizację. Niedociągnięcia w utrzymaniu terenów zieleni wynikają z powodu czasowych problemów organizacyjnych oraz przejściowej niepełnej obsady pracowników fizycznych pracujących przy obsłudze zieleni miejskiej. Pomiędzy MPGK Sp. z o.o. a Urzędem Miejskim jest uzgodniony harmonogram sprzątania i porządkowania centralnych parków i ulic miasta. Zakłada on częstotliwość trzy razy w tygodniu, w poniedziałki środy i piątki. Prace zaczynają się w godzinach rannych i trwają do końca dnia roboczego, czyli do 15.00. Obserwowane miejscowe niedociągnięcia wynikają z niezakończonego, w momencie kontroli, cyklu pracy. Zostały przeprowadzone rozmowy z udziałem MPGK Sp. z o.o., podczas których zwrócono uwagę, na konieczność podwyższenia jakości prac. Część opóźnionych robót wykonano natychmiast, część zostanie odebrana maksymalnie do zakończenia okresu rozliczeniowego. Schody wiodące na Aleję Słowiczą z od strony skweru Ojca Świętego Jana Pawła II są przewidziane do kapitalnego remontu jesienią 2012r, w ramach trwającej inwestycji remontu ciągu pieszego, kładki i fontanny. Wykonawcą jest firma wyłoniona w drodze przetargu. W związku z tym uzgodniono z MPGK Sp. z o.o., że w okresie bezpośrednio poprzedzającym remont nie będą podejmowane bieżące naprawy (z wyłączeniem stanu zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników). W latach 2011-2012 w działaniu MPGK Sp. z o.o. nie ujawniono nienależnego wykonywania obowiązków, które wymagałyby zastosowania kary umownej.”

(dowód: akta kontroli str. 256, 258)

⁵ Z 37 przystanków objętych oględzinami, na 1 stwierdzono lekkie zachwaszczenie.

2. Firma Wir Mar nie wykonała należycie swoich usług określonych w § 1 pkt 2 ust. 2 i 15 umowy nr 01/TI.II.6/2010 z dnia 4 stycznia 2010 r. Stwierdzono zaniedbania w utrzymaniu czystości: schodów przy ul. Struga (zaśmiecone i brudne) oraz chodnika i ścieżki rowerowej przy ul. Hanzeatycznej (zachwaszczony).

(dowód: akta kontroli str. 146-149,216-255)

Odpowiedzialność za nadzór nad prawidłową realizacją umowy sprawował Inżynier Miasta i Inspektor ds. oczyszczania Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 95,97)

W sprawie przyczyn niewywiązania się firmy WIR MAR z zakresu obowiązków Inżynier Miasta wyjaśnił, że: „Niewywiązywanie się w całości z powierzonych umową (...) obowiązków przez firmę WIR-MAR odnotowywane jest od kilkunastu miesięcy. Wiele kwestii wynika ze złego stanu technicznego sprzętu jakim firma dysponuje, oraz z niedosprzętowania, część prac wykonywana jest ręcznie, co skutecznie uniemożliwia szybkie działanie i właściwe reagowanie na zgłaszane interwencje. Zauważono tendencję „przerzucania” pracowników wykonujących roboty utrzymaniowe z terenów przed zakończeniem prac - na inne tereny, które zgłoszono do uprzątnięcia. Takie postępowanie firmy uniemożliwia właściwe i kompleksowe utrzymanie czystości na całości wszystkich powierzonych terenów. W związku z powyższym, mając na uwadze rzetelne rozliczenie wykonywanych prac wielokrotnie stosowano odliczenia od faktur oraz kary umowne. Z dniem 31.12.2012r. kończy się umowa z firmą WIR-MAR na świadczenie usług utrzymania terenów miejskich. Planowane jest przekazanie utrzymania czystości całości pasów drogowych tj. jezdni, chodników i pasów zieleni jednemu przedsiębiorcy, który dysponując sprawnym technicznie sprzętem oraz świadcząc kompleksową usługę utrzymaniową będzie w stanie utrzymać czystość i porządek powierzonych terenów.”

(dowód: akta kontroli str. 256,258-259)

3. Zespół garaży znajdujący się przy ul. Drzymały nie posiadał pojemnika do gromadzenia odpadów, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 2 pkt 8 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy-Miasta Stargardu Szczecińskiego⁶.

(dowód: akta kontroli str. 245-255)

Egzekwowanie od właścicieli nieruchomości właściwego wykonania obowiązku utrzymania porządku i czystości należało do obowiązków Straży Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 100)

Za zapewnienie czystości i porządku na terenach miejskich odpowiadał Inżynier Miasta oraz Inspektor ds. oczyszczania miasta.

(dowód: akta kontroli str. 95,97)

W sprawie powyższej nieprawidłowości Inżynier Miasta wyjaśnił, że: „Do Urzędu Miejskiego nie wpłynęły zgłoszenia świadczące o braku wyposażenia w pojemnik na odpady kompleksu garaży przy ul. Drzymały bądź o braku umowy w związku z czym teren ten nie był dotychczas kontrolowany pod tym kątem. Jednocześnie informuję, że Urząd Miejski we współpracy ze Strażą Miejską prowadzi kontrole zawieranych umów na odbiór odpadów komunalnych. W związku ze stwierdzeniem tego faktu podczas kontroli z dnia 18.09.2012r. sprawa ta zostanie skierowana do Straży Miejskiej w celu skontrolowania.”

(dowód: akta kontroli str. 256,259)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stan utrzymania terenów przestrzeni publicznej Miasta, mimo opisanych wyżej nieprawidłowości.

Ocena częściowa

⁶ Uchwała Nr XX/225/08 Rady Miejskiej z 29.04.2008 r. – Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 29 sierpnia 2008 r., Nr 75 poz. 1644 ze zm.

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

2.1. Zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej opracowane przez Gminę

Opis stanu
faktycznego

W dniu 26 października 2000 r. Rada Miejska w Stargardzie Szczecińskim uchwaliła Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta (dalej Studium). W dniu 27 lutego 2007 r. Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium i uchwałą z dnia 30 sierpnia 2011 r. uchwaliła zmienione Studium.

W Studium, zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷, określono w części I: uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego (w tym: uwarunkowania społeczno-gospodarcze, ochronę i kształtowanie środowiska przyrodniczego, ochronę i kształtowanie środowiska kulturowego), w części II: kierunki zagospodarowania przestrzennego, w tym kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta. W pkt 8 Studium Ochrona i kształtowanie środowiska kulturowego określono m.in. szczegółowe warunki ochrony zabytków i historycznego układu miasta, układów przestrzennych, układów zieleni i form krajobrazowych, tj. np. zachowane historycznie rozplanowanie ulic i placów oraz ich autentyczne nawierzchnie, utrzymanie historycznej linii zabudowy oraz zachowanie istniejącej zabudowy o wartości historycznej i kulturowej, zachowanie i pielęgnacja istniejącego drzewostanu i uzupełnianie nasadzeń minimum 10 letnimi drzewami, utrzymanie małej architektury: ogrodzenia, bramy, latarnie. W pkt 9.2. Studium dotyczącym standardów zagospodarowania terenu dokonano podziału miasta na tereny budowlane i niebudowlane, dla których ustalono warunki dopuszczalnego zagospodarowania terenów.

(dowód: akta kontroli str. 6-78)

W latach 2011-2012 (stan nadzień 12.09.) na terenie Miasta obowiązywało 36 planów zagospodarowania przestrzennego, z czego 2 zostały uchwalone przez Radę Miejską po przyjęciu zmian Studium (1 z 29.11.2011 i 1 z 31.01.2012 r.).

W planach⁸ tych, uszczegółowiono warunki określone w Studium m.in. o parametry i wskaźniki dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o zasady sytuowania reklam. W warunkach dotyczących umieszczania reklam określono m.in.: dopuszczalne gabaryty reklam na poszczególnych kategoriach terenów miejskich, wysokość umieszczania reklam na budynkach (tj. poniżej górnej krawędzi pierwszej kondygnacji), treść reklam musi być związana z prowadzoną działalnością na danej działce, a jej wykonanie ma zapewniać wysokie walory estetyczne, możliwość umieszczania reklam nietrwałych w innych formach wyłącznie na czas świąt i festynów. Forma, koloryt i materiał reklam musi być dostosowany do architektury obiektu oraz form sąsiedniej zabudowy oraz uzgodniony z Prezydentem Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 79-85)

W latach 2011-2012 (stan na dzień 12.09.) Urząd wydał 113 opinii dotyczących projektów reklam (51 w 2011 r. i 62 w 2012 r.) oraz 1 decyzję (w 2012 r.) o warunkach zabudowy (w związku z lokalizacją reklamy).

(dowód: akta kontroli str. 86)

W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta obowiązywał Regulamin utrzymania czystości i porządku, uchwalony przez Radę Miejską w dniu 29.04.2008 r.⁹ W regulaminie określono m.in.: wymagania w zakresie utrzymania czystości

⁷ Dz. U. z 2012, poz. 647

⁸ uchwalonych po zmianie Studium

⁹ Opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 29 sierpnia 2008 r. Nr 75., poz. 1644 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

i porządku na terenach nieruchomości, obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania porządku i czystości, obowiązki odbiorców odpadów w tym samym zakresie, wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, rodzaje i minimalne pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz drogach publicznych (w tym ich rozmieszczenie), częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

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

Zadania związane z inspirowaniem, inicjonowaniem, koordynowaniem i nadzorowaniem działań dotyczących utrzymania, remontów i modernizacji infrastruktury komunalnej na obszarze miasta realizowanych przez podmioty gospodarcze, komunalne i inne w celu zapewnienia m.in. odbioru odpadów, utrzymania zieleni miejskiej oraz pielęgnacji zieleni w pasie drogowym należało do obowiązków Wydziału Inżynierii i Ochrony Środowiska, którym kierował Inżynier Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 87-95)

Nadzór nad utrzymaniem i pielęgnacją zieleni, utrzymaniem słupów i tablic ogłoszeniowych oraz wykonywanie czynności wynikających z uprawnień z tytułu udziałów miejskich w spółce MPGK sprawowany był przez inspektora ds. zieleni i cmentarzy komunalnych w Wydziale Inżynierii i Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 96)

Nadzór nad oczyszczaniem miasta, utrzymaniem szaleków, utrzymaniem czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych oraz opracowywanie i aktualizowanie projektu regulaminu utrzymania czystości i porządku w mieście, sprawowany był przez inspektora ds. oczyszczania miasta w Wydziale Inżynierii i Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Podejmowanie systematycznych kontroli oraz stosownych działań w zakresie utrzymania porządku, czystości, estetycznego wyglądu budynków mieszkalnych, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ulic, placów, parków oraz otoczenia instytucji, zakładów pracy i posesji prywatnych znajdujących się na terenie miasta, informowanie właściwych służb o stwierdzonych nieprawidłowościach stanu nawierzchni jezdni, ciągów piesznych oraz egzekwowania od właścicieli nieruchomości właściwego wykonania obowiązku utrzymania porządku i czystości na ich terenie należało do obowiązków Straży Miejskiej, będącej jednostką organizacyjną Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 99-102)

Kontrole jakości wykonanych zadań były prowadzone przez Straż Miejską oraz inspektorów Urzędu odpowiedzialnych za nadzór nad danymi umowami (objazdy, obchody itp.). W przypadku niewykonania, niepełnego lub nienależytego wykonania usługi Urząd interweniował u wykonawców, nie zatwierdzał przedkładanych kosztorysów stanowiących podstawę do wystawienia faktur, stosował odliczenia od faktur oraz nakładał kary umowne za nienależyte wykonanie usług (2 kary po 500 zł dla podmiotu zewnętrznego w kwietniu 2012 r.).

W okresie od 6 czerwca do 5 września 2012 r. inspektor ds. zieleni i cmentarzy komunalnych wykonał 33 interwencje¹⁰ skierowane do MPGK dotyczące m.in. pilnego skoszenia trawy i przycinki drzew, uprzątnięcia alejek, naprawy ławek.

¹⁰ Interwencje mailowe, na podstawie m.in. zgłoszeń mieszkańców. Straży Miejskiej.

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do czerwca 2012 r. interwencje nie były rejestrowane i zgłaszane były telefonicznie lub osobiście.

(dowód: akta kontroli str. 105,107,109-117,200-215)

Z działalności w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie Miasta, Straż Miejska przedkładała do Urzędu sprawozdanie. Sprawozdanie zawierało informacje o podjętych kontrolach, stwierdzonych nieprawidłowościach (naruszeniach regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta, interwencjach do podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie czystości i porządku). W 2011 r. z tytułu nieprzestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta, Straż Miejska wystawiła 89 nakazów administracyjnych, ukarała mandatem karnym 335 osób na kwotę 20.970 zł, skierowała 6 wniosków o ukaranie do Sądu Rejonowego, m.in. za brak umów na wywóz nieczystości, porzucanie odpadów i niszczenie zieleni. W 2012 r. (do 31.08.) z tego samego tytułu wystawiono 65 nakazów administracyjnych, ukarano mandatem karnym 119 osób na kwotę 21.520 zł, skierowano 8 wniosków o ukaranie do Sądu Rejonowego.

(dowód: akta kontroli str. 109-117)

Wysokość środków budżetowych w latach 2011-2012 na realizację porozumień z MPGK, Miejskim Zakładem Komunikacji (MZK) i umów w zakresie utrzymania czystości i porządku uzależniona była od możliwości finansowych Miasta i określana była podczas ustalania budżetu miasta na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 103,105,108)

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

Nadzorowanie prac wykonywanych przez osoby skazane Miasto powierzyło MPGK¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 124-145)

W latach 2011-2012 Miasto nie zatrudniało osób bezrobotnych w ramach robót publicznych i interwencyjnych do wykonywania prac porządkowych, pielęgnacyjnych i remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 103,106,108)

Miasto przy pracach społeczno-użytecznych korzystało z osób skazanych przez sąd na odpracowanie wyroku. W 2011 r. średnia ilość osób odpracowujących wyroki sądowe wynosiła 12-15 miesięcznie. W sumie osoby skazane odpracowały 3.205 godzin. W 2012 r. (I półrocze) średnia ilość osób odpracowujących wyroki sądowe wynosiła 18 osób – łącznie odpracowano 1.402 godziny. W 2011 r. wydatki związane z organizacją prac społecznie użytecznych dla osób skazanych wyniosły 50.000 zł. W 2012 r. Miasto przeznaczyło na ww. prace środki finansowe w wysokości 50.000 zł - na dzień 31.08.2012 r. wydatki wyniosły 33.330 zł. Finansowanie nadzoru MPGK nad osobami skazanymi odbywało się ryczałtowo – ryczałt miesięczny od marca do listopada każdego roku w wysokości 5.555 zł.

(dowód: akta kontroli str. 124-126,132,145,260)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

¹¹ Na mocy porozumienia Nr 60/TI.II.5/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r. zawartego z Miejskim Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Stargardzie, zwanej dalej „Porozumienie MZGK” i opisane szczegółowo w pkt 3.1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące utrzymania zieleni, czystości i porządku¹². W 2011 r. wpłynęły 2 pisma interwencyjne mieszkańców dotyczące zaniedbań w odśnieżaniu i utrzymaniu czystości na parkingu. W obydwu przypadkach Urząd udzielił odpowiedzi, w której informował, że Miasto nie administruje danymi terenami i przekazał sprawę do Straży Miejskiej celem wyegzekwowania obowiązku utrzymania czystości oraz usunięcia śliskości, lodu i śniegu. Pozostałe zgłoszenia dotyczące utrzymania zieleni, czystości i porządku dokonywane były telefonicznie (Urząd nie prowadzi rejestru takich zgłoszeń).

(dowód: akta kontroli str. 103,106,108,118-123)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu dotyczącą ustalonych zasad utrzymania przestrzeni publicznej oraz sposobu ich wdrażania.

3. Organizacja prac związanych z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej Miasta

3.1. Sposób organizacji prac związanych z utrzymaniem przestrzeni publicznej

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. Utrzymanie zieleni miejskiej

W dniu 29.12.2010 r. Gmina Miasto Stargard Szczeciński¹³ (dalej Miasto) powierzyła - na mocy porozumienia - MPGK zadanie polegające na obsłudze eksploatacyjnej i remontowej terenów zieleni miejskiej. Przedmiotem porozumienia było:

- obsługa eksploatacyjna i remontowa parków, zieleni ulicznej, placów zabaw dla dzieci, zieleńców, chodników oraz terenów niezagospodarowanych polegająca na m.in.; koszeniu i dosiewaniu trawy, stryżeniu i formowaniu żywopłotów, pielęgnacji drzew i krzewów, pielęgnacji rabat i kwietników, utrzymaniu czystości i porządku wraz z zapewnieniem wywozu odpadów, dbałości o stan estetyczny ławek (naprawa, malowanie itp.), ustawianiu przewróconych koszy oraz dbałości o ich stan estetyczny i uzupełnianie wkładów, czyszczeniu krawężników, nadzorze i dbałości o place zabaw dla dzieci poprzez wykonywanie codziennych przeglądów, niezwłocznych napraw i wymiany piasku w piaskownicach, dbałości o małą architekturę, konserwacji i oczyszczaniu fontann, oczyszczaniu i prowadzeniu akcji zimowej na chodnikach bezpośrednio przyległych do obiektów;
- nadzorowanie prac wykonywanych przez osoby skazane na odpracowanie wyroku oraz bezrobotne, skierowane do prac przez Urząd Pracy i Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej lub inne jednostki;
- bieżące utrzymanie murów obronnych oraz tablic informacyjno-kierunkowych znajdujących się na terenie parków (bieżące oczyszczanie z chwastów i samosiewów murów obronnych).

Powierzchnia zleconych do utrzymania terenów wynosiła:

- parki – 349.900 m², z tego 2 ha wyłączone z eksploatacji na czas dzierżawy
- tereny zieleni w pasach drogowych – 374.657 m²,
- zieleńce – 53.317 m²,
- inne tereny i place miejskie do utrzymania doraźnego w ramach pielęgnacji zieleni miejskiej – 220.214 m²,
- chodniki przyległe do obiektów – utrzymanie czystości i akcji zimowej – 12.430 m².

Porozumienie obowiązywało od dnia 01.01.2011 r.

¹² w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

¹³ Gmina Miasto Stargard Szczeciński reprezentowana z upoważnienia Prezydenta Miasta przez Zastępcę Prezydenta Miasta i Inżyniera Miasta (dotyczy wszystkich umów i porozumień opisanych w pkt 3 niniejszego wystąpienia).

Wysokość środków finansowych przeznaczona na realizację ww. zadań uzależniona była od przyjętego na dany rok przez Radę Miasta budżetu i w 2011 r. wyniosła 754.000 zł, a w 2012 r. 840.000 zł. Wynagrodzenie przekazywane było ryczałtowo¹⁴ w okresach miesięcznych na podstawie wystawionych przez MP GK faktur. W § 5 pkt 1 porozumienia określono, że rozliczenie kwoty ryczałtu będzie odbywało się w oparciu o odbiór danych czynności na określonych obiektach (nie określono formy odbioru). W porozumieniu nie określono harmonogramu wykonywania prac na poszczególnych obiektach.

Miasto zastrzegło sobie prawo do odstąpienia od porozumienia w przypadku m.in. realizowania usługi w sposób niedbały, rażących uchybień w rzetelności i terminowości wykonania obowiązków. Ustalono kary umowne z tytułu odstąpienia od czynności określonych porozumieniem z przyczyn zależnych od Przedsiębiorstwa w wysokości 25.000 zł oraz za nienależyte wykonanie obowiązków określonych porozumieniem w wysokości 500 zł za każde stwierdzone przez inspektora nadzoru nie wywiązywanie się z obowiązków. Dla wykonania poszczególnych usług nie określono kryteriów ich wykonania i odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 124-145)

Inżynier Miasta, Grzegorz Chudzik wyjaśnił, że *"Miesięczny ryczałt obejmuje utrzymanie całości wykazanych w załączniku nr 1¹⁵ obiektów, lecz obiekty te są sklasyfikowane na zasadzie wewnętrznie uzgodnionej kategoryzacji utrzymania. (...) Ustalanie harmonogramów prac odbywa się ustnie (...) Duża część interwencji przekazywanych ustnie, telefonicznie lub mailowo jest formą harmonogramu (...) Zbyt często założenia harmonogramów okazywały się chybione, gdyż większość prac jest uzależniona od aury. (...) Porozumienie nie zawiera ścisłych założeń wielokrotności danych prac, większość czynności wykonuje się według potrzeb. Potrzeby zaś poddane są pewnym ograniczeniom, spowodowanych wielkością środków budżetowych przeznaczonych na utrzymanie zieleni na dany rok."*

(dowód: akta kontroli str. 103,107)

3.1.2. Oczyszczanie dróg i innych terenów miejskich

Zadanie utrzymania czystości, porządku i estetyki w zakresie oczyszczania dróg miejskich i innych terenów, Miasto zleciło w dniu 04.01.2010 r. firmie Wir Mar¹⁶.

Zlecona usługa polegała m.in. na: utrzymaniu czystości: jezdni dróg gminnych, chodników, placów i przejść dla pieszych, otwartych terenów miejskich; odbieraniu odpadów komunalnych z koszy ulicznych, odbieraniu, transporcie i unieszkodliwianiu martwych zwierząt, utrzymaniu i wymianie urządzeń miejskich służących do utrzymania czystości, obsługi komunalnej imprez. Szczegółowy opis i zakres usług oraz wymagania zostały opisane w § 1 pkt 2 zawartej umowy wraz z wykazem jezdni, chodników, placów, przejść dla pieszych oraz koszy ulicznych.

Umowa została zawarta na okres 3 lat – od stycznia 2010 r. do grudnia 2012 r. Ceny (netto) zostały określone stawkami jednostkowymi (cena/metry, sztuki, okresy, godziny) za daną usługę odrębnie na każdy rok umowy.

Wynagrodzenie stanowiło iloczyn ceny jednostkowej w stosunku do wykonanej usługi. Ustalono, że rozliczenie wynagrodzenia będzie następowało w okresach miesięcznych (lub po wykonaniu usługi), a podstawą do jego naliczenia (zgodnie z § 4 pkt 4 umowy) będą dokumenty potwierdzające faktyczne wykonanie usługi, potwierdzone przez Zamawiającego. Strony ustaliły, że potwierdzeniem wykonania robót będzie sporządzony przez Wykonawcę kosztorys, zatwierdzony przez Zamawiającego.

¹⁴ Kwota ryczałtu miesięcznego za daną usługę (np. utrzymanie zieleni miejskiej, utrzymanie murów obronnych) określona była w załączniku nr 2 do porozumienia i różnicowana w stosunku do pór roku.

¹⁵ porozumienia

¹⁶ Podmiot wybrany w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego.

W § 3 pkt 5 umowy zostały określone warunki wykonania i odbioru poszczególnych usług. Umowa obejmowała czyszczenie: jezdni o łącznej długość 60.838 m, chodników, placów i przejść dla pieszych o łącznej pow. 87.644 m² oraz koszy ulicznych – łącznie 342 szt. W umowie określono, że zamawiający przeprowadza odbiór i kontrolę wykonanych usług, a przypadki stwierdzenia niewykonania lub niewłaściwego wykonania usług poza godzinami pracy Urzędu, zgłoszone przez Straż Miejską, Policję lub mieszkańców traktowane będą, jak przypadki stwierdzone podczas kontroli wykonania usług. W umowie określono kary za odstąpienie od umowy z winy Wykonawcy w wysokości 400.000 zł oraz karę za nienależyte wykonanie usługi – 500 zł za każde stwierdzone przez Zamawiającego niewywiązanie się z obowiązków Miasto zastrzegło sobie prawo do rezygnacji z wykonania wybranych elementów zamówienia lub ich korekty do wysokości posiadanych środków.

Wydatki na realizację ww. zadania wyniosły: w 2011 r. – 444.605,73 zł, w 2012 r. (stan na 19 września) – 414.451,35 zł.

(dowód: akta kontroli str. 146-167,174-179)

W dniu 30.12.2010 r. Miasto zawarło z MPGK porozumienie dotyczące likwidacji dzikich wysypisk oraz zapewnienie odbioru odpadów pozostawionych na terenach miejskich i przy centrach zbiórki selektywnej. Porozumienie obowiązuje od 1.01.2011 r. Zadanie polegało na ustawieniu 3 kontenerów w określonej lokalizacji, niezwłoczny odbiór odpadów po ich napelnieniu oraz zbieranie odpadów w obrębie 10 m (grabienie, zamiatanie itp.) przy ustawionych kontenerach. Środki finansowe na realizację ww. porozumienia w latach 2011-2012 ustalono w wysokości 186.000 zł na każdy rok, a ich przekazywanie w formie miesięcznej – w równych 12 ratach w wysokości 15.500 zł¹⁷. Kary umowne za odstąpienie od porozumienia z winy MPGK ustalono w wysokości 10.000 zł, a za nienależyte wykonanie zadania – 50 zł za każde stwierdzone przez Urząd¹⁸. MPGK zobowiązane było do prowadzenia miesięcznych sprawozdań dot. usuwania dzikich wysypisk i przedkładaniu Miastu kopii, jako załączników do faktur.

(dowód: akta kontroli str. 168-173)

3.1.3. Utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych

Porozumieniem zawartym w dniu 28.02.2011 r. Miasto powierzyło Miejskiemu Zakładowi Komunikacji w Stargardzie Szczecińskim (dalej MZK) utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem jest Miasto oraz, które są położone na jego obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg. Szczegółowy zakres przedmiotu porozumienia obejmował m.in.: bieżącą kontrolę stanu czystości i porządku na przystankach, niezwłoczne uprzątnięcie z przystanków błota i śniegu, uprzątnięcie odpadów, w tym usuwanie wyrastających chwastów i trawy, likwidację powstałych szkód, utrzymanie czystości infrastruktury przystankowej, dokonywanie niezbędnych zakupów materiałów i wyposażenia. Porozumienie obowiązuje od 1.03.2011 r. Na pokrycie kosztów realizacji zadań objętych porozumieniem Miasto przeznaczyło 7.200 zł netto miesięcznie (ryczałt). W porozumieniu określono, że Miasto ma prawo kontroli realizacji zadań objętych porozumieniem. Porozumienie nie zawierało postanowień w zakresie nierzetelnej realizacji zadań oraz kar umownych, obowiązku sprawozdawczego z wykonanych usług.

(dowód: akta kontroli str. 180-182)

¹⁷ Z wynagrodzenia należnego MPGK wyłączone zostały koszty zakupu lub remontu kontenerów oraz zakupu tabliczek informacyjnych.

¹⁸ Rodzaje uchybień zostały określone w § 6 pkt 1 porozumienia.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie sposobu organizacji prac i zawartych umów związanych z utrzymaniem przestrzeni publicznej nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W porozumieniu z MPGK dotyczącym obsługi eksploatacyjnej i remontowej terenów zieleni miejskiej nie określono minimalnych standardów jakości wykonania danych prac oraz kryteriów ich odbioru, co nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, czy dane prace zostały wykonane prawidłowo i rzetelnie.

Opis stanu
faktycznego

3.2. Sposób rozliczania rzeczowego i finansowego prac.

Analiza prawidłowości rozliczenia poszczególnych zadań na podstawie skontrolowanych 5 faktur¹⁹ wykazała, że uruchomienie płatności następowało po spełnieniu przez wykonawcę warunków umownych w ramach:

- 1) porozumienia z MPGK w zakresie obsługi eksploatacyjnej i remontowej terenów zieleni miejskiej – rozliczenie rzeczowo-finansowe odbywało się ryczałtowo (za poszczególne kategorie usług, np. obsługa zieleni w pasach drogowych, obsługa zieleni miejskiej) na podstawie przedkładanych przez MPGK faktur za dany miesiąc,
- 2) porozumienia z MPGK w zakresie likwidacji dzikich wysypisk – rozliczenie rzeczowo-finansowe odbywało się ryczałtowo na podstawie przedkładanych faktur wraz z tabelarycznym sprawozdaniem odbioru ilości ton śmieci z poszczególnych kontenerów w danych miesiącach,
- 3) porozumienia z MZK w zakresie utrzymania czystości i porządku na przystankach miejskich – rozliczenie rzeczowo-finansowe odbywało się ryczałtowo na podstawie przedkładanych przez MZK co miesiąc faktur.
- 4) W ramach umowy z firmą WIR-MAR w zakresie oczyszczania dróg miejskich i innych terenów Miasta – rozliczenie rzeczowo-finansowe następowało po przedłożeniu miesięcznej faktury wraz ze szczegółowym kosztorysem wykonanych robót zatwierdzanym przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 127-128, 151-153, 171-173, 190-199)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak w porozumieniu z MPGK²⁰ i MZK uregulowań dotyczących przedkładania wraz z fakturami harmonogramów wykonanych prac, protokołów odbioru czy sprawozdań nie pozwala na bezpośrednie powiązanie miesięcznych wydatków z konkretnie wykonanymi pracami.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie organizacji prac dotyczących utrzymania obszarów publicznej przestrzeni miejskiej.

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 Kontroli²¹, wnosi o:

1. Rozważenie doprecyzowania warunków porozumienia z MPGK w zakresie określenia standardów jakości wykonanych prac lub kryteriów ich wykonania.
2. Wyegzekwowanie od właścicieli zespołu garaży przy ul. Drzymały obowiązków wynikających z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta.

¹⁹ Faktury: nr 82/07/2012 z dnia 31.07.2012 r. firmy WIR MAR; 36/08/212 z dnia 31.08.2012 spółki MZK ; nr 208/S30/2012, nr 209/S30/2012 i nr 11601/S20/2012 z dnia 31.08.2012 r. spółki MPGK

²⁰ Dotyczy obsługi eksploatacyjnej i remontowej zieleni miejskiej.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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 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 23 października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Jarosław Pułka
Specjalista kontroli państwowej