



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-23-01/2012
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 Warszawie

Kontroler Jerzy Kęcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82676 z dnia 27 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Izabelin ul. 3 Maja 42, 05-080 Izabelin

Kierownik jednostki kontrolowanej Witold Malarowski, Wójt Gminy Izabelin

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
---------------------	---

Uzasadnienie oceny ogólnej Ogólną ocenę negatywną uzasadnia skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze organizacji prac związanych z utrzymaniem przestrzeni publicznej oraz prawidłowości ich realizacji. W 2011 r. i 2012 r. (do 31 sierpnia) udzielono zamówień publicznych niezgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych². Zlecone zostały usługi tego samego rodzaju jednemu wykonawcy z pominięciem procedur przewidzianych w przepisach o zamówieniach publicznych³. Naruszono również art. 32 ust. 2, według którego zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówień na części lub zaniżać jego wartości.

NIK pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia opracowane przez Gminę zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej oraz sposób ich wdrażania. Gmina posiadała opracowane studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz opracowane plany zagospodarowania przestrzennego dla wszystkich miejscowości w gminie. W zawieranych przez Gminę umowach i udzielanych zleceniach na realizację usług komunalnych nie określono standardów jakości i warunków odbioru wykonywanych prac związanych z utrzymaniem czystości na przystankach autobusowych i pielęgnacji zieleni na terenach publicznych. W umowie z wykonawcą nie określono sposobu sprawowania nadzoru nad wykonywanymi pracami co było działaniem nierzetelnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenie gminy

Opis stanu faktycznego Na terenie Gminy Izabelin znajduje się 6 placów zabaw (w miejscowościach: Izabelin C, Sieraków, Truskaw, Izabelin B, Laski, Mościska), 7 miejsc pamięci (w miejscowości Laski –

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

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759

³ W 2011 r. o wartości 85 660,24 zł, a w 2012 r. o wartości 91 117,62 zł netto

cmientarz, Truskaw – pomnik, Sieraków – obelisk, Laski – obelisk, Sieraków – pomnik, Zaborów leśny - mogiła, Hornówek – mogiła), 83,28 km dróg gminnych, 33 przystanki autobusowe, 4 wiaty na pętach autobusowych, 7 parkingów i 1 cmientarz komunalny.

W dniu 4 września 2012 r. przeprowadzone zostały oględziny 6 miejsc publicznych zarządzanych przez gminę: miejsce pamięci w miejscowości Truskaw, parking gminny położony w miejscowości Hornówek, zieleń w pasie ulicy Chodkiewicza i Krasińskiego w Izabelinie, przystanek autobusowy w miejscowości Hornówek oraz plac zabaw w miejscowości Truskaw.

Na skwerku o powierzchni ok. 420 m² w miejscowości Truskaw znajduje się głaz kamienny z tablicą granitową, obok stoi krzyż drewniany osadzony na gruncie, przed głazem ułożone są 2 płyty granitowe. Dojście do płyt zapewnia chodnik o szerokości ok. 3,5 m wykonany z kostki betonowej, po obu stronach chodnika znajduje się trawnik o powierzchni ok. 200 m². Wokół głazu nawierzchnia jest utwardzona kostką kamienną granitową. Stan obiektu jest bardzo dobry, zieleń zadbane.

Parking gminny o powierzchni ok. 1500 m² położony w miejscowości Hornówek z trzech stron graniczy z lasem, z jednej strony (od północy) z drogą powiatową (ul. ks. Fedorowicza). Nawierzchnia parkingu wykonana jest z płyt betonowych ażurowych. Po dwóch stronach parkingu znajdują się dwie wysepki z zielenią. Zieleń na wysepkach wymagała pielęgnacji.

Na pasie zieleni o szerokości ok. 4 m przy ulicy Chodkiewicza i dwóch pasach o szerokości ok. 2,5 m przy ulicy Krasińskiego rośnie trawa o wysokości ok. 25 cm. - wymagała koszenia. W pasie zieleni przy ul. Krasińskiego znajduje się reklama o powierzchni ok. 2 m² umocowana na konstrukcji stalowej na wysokości ok. 1,80 m od powierzchni ziemi. Stan techniczny reklamy dobry.

Przystanek autobusowy (wiata) w miejscowości Hornówek znajduje się między ulicami Kurowskiego i Fedorowicza oddzielonych pasem zieleni (skwerek). Wiata autobusowa wykonana jest z profili stalowych i szkła hartowanego. Stan techniczny wiaty dobry, zieleń zadbane, zamieszczone informacje nie mają charakteru uporządkowanego.

Plac zabaw dla dzieci powierzchni ok. 750 m² położony jest w miejscowości Truskaw (polana na końcu wsi otoczona lasem). Ogrodzenie placu zabaw wykonane jest z paneli z drutu stalowego umocowanych do słupków stalowych. Całe ogrodzenie posiada podmurówkę o wysokości ok. 30 cm. Stan ogrodzenia jest bardzo dobry. Plac zabaw wyposażony jest w dwie zjeżdżalnie, zestaw huśtawek, mostek wiszący, karuzelę, piaskownicę, wieżę strażacką, dwa bujaki, huśtawkę wagową oraz dwie ławki. Cały plac pokryty jest nawierzchnią trawiastą, miejscami wypaloną przez słońce. Piaskownica uzupełniona piaskiem. Stan techniczny wszystkich urządzeń jest bardzo dobry, trawa pielęgnowana.

(dowód: akta kontroli str.10-23)

Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości
Uwagi dotyczące badanej działalności	Zamieszczone informacje na wiacie i zieleń na wysepkach parkingu psują wizerunek tych miejsc.
Ocena częstkowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ⁴ działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

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

Opracowane przez gminę zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej

Opis stanu faktycznego Gmina Izabelin posiada przyjęte uchwałą Nr XVIII/159/08 z dnia 2 lipca 2008 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym określono m.in. wymagania dotyczące ochrony krajobrazu kulturowego oraz 30 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym 23 dotyczące zmian jednostkowych. Plany obejmują wszystkie miejscowości w gminie. Określono w nich m.in. zasady dotyczące kształtowania zieleni, umieszczania reklam, wykonania ogrodzeń, ochrony wód powierzchniowych i gleby zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵. Opracowane plany zagospodarowania przestrzennego posiadały zapisy dotyczące obowiązku ochrony i zachowania istniejącego drzewostanu oraz dolesień na działkach nieleśnych. Dla obszaru wsi Truskaw, Mościska i Hornówek zalecono eliminację gatunków flory obcej rodzimej przyrodzie, w tym czeremchy amerykańskiej i robinii akacjowej. Dla miejscowości Izabelin wprowadzony był obowiązek uzgodnienia wszelkich zamierzeń inwestycyjnych z Konserwatorem Przyrody. Umieszczenie wolnostojących znaków informacyjnych i reklam dopuszczane było pod warunkiem, że nie spowodują utrudnień komunikacji pieszej i kołowej oraz nie będą przysłaniały powiązań widokowych. Dla miejscowości Mościska wprowadzony był zakaz realizacji obiektów tymczasowych.

Rada Gminy Izabelin Uchwałą Nr XXIII/199/08 z dnia 17 grudnia 2008 r. w celu uporządkowania przestrzeni publicznej na terenie Gminy Izabelin wprowadziła System Informacji Gminnej obejmujący: tablice z nazwami ulic, tablice adresowe, tablice rozprowadzające do poszczególnych wsi i obiektów oraz moduły informacyjne o patronach ulic, placów i obiektów zabytkowych.

Obiekty przestrzeni publicznej objęte oględzinami (plac zabaw, zieleń i reklama w pasie drogi gminnej, miejsce pamięci, parking i przystanek autobusowy) spełniały przyjęte zasady zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej.

(dowód: akta kontroli str.24-51)

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

Nadzór gminy nad utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej

Opis stanu faktycznego Zadania z zakresu utrzymania obszarów przestrzeni publicznej realizowały Gminne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Izabelin „Mokre Łąki” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej GPWiK) oraz spółka cywilna Tadeusz i Krystyna Nowik, Dariusz Kowalik „TOBŁYSK”.

Wójt Gminy Izabelin zarządzeniem nr 154/2010 z dnia 6 stycznia 2010 r. określił zasady zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonania GPWiK. Wójt zobowiązał GPWiK m.in. do wykonywania powierzonych zadań z należytą starannością, zapewniając właściwą ich jakość przy użyciu własnych materiałów. Wykonanie zarządzenia powierzono prezesowi GPWiK oraz kierownikom komórek organizacyjnych Urzędu Gminy. Nadzór nad wykonaniem zarządzenia sprawował Sekretarz Gminy. GPWiK powierzone prace wykonywało na podstawie wskazań do realizacji, gdzie zawarta była wstępna wycena zlecenia. Po wykonaniu zleconych prac pracownik Referatu Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa sprawdzał w terenie jakość i zakres robót, a następnie podpisywany był protokół odbioru.

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 647

Spółka „TOBŁYSK” realizowała prace na podstawie udzielanych przez Gminę Izabelin zleceń oraz umów. W umowach i zleceniach określony był między innymi zakres prac do wykonania oraz częstotliwość sprzątania obiektów i koszenia trawy.

(dowód: akta kontroli str.75-100, 117-202)

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

W zawartych przez Gminę Izabelin umowach i udzielonych spółce cywilnej Tadeusz i Krystyna Nowik, Dariusz Kowalik „TOBŁYSK” zleceniach nie określono standardów jakościowych i warunków odbioru wykonywanych usług. Brak zapisów dotyczących wymagań związanych z obciążeniem prac i potwierdzania przez zamawiającego ich jakości jest działaniem nierzetelnym. Zawarte umowy podpisał Wójt Gminy Pan Witold Malarowski a zlecenia Zastępca Wójta Pani Agnieszka Sobczak.

(dowód: akta kontroli str.101-152)

W wyjaśnieniach Wójt Gminy Pan Witold Malarowski podał, że Gmina Izabelin prowadziła nadzór nad pracami polegającymi na utrzymaniu czystości i bieżącej pielęgnacji placów zabaw. Rozliczenie z wykonawcą było ryczałtowe, a umowy wielomiesięczne, dlatego nie podpisywano protokołów odbioru. Przed przekazaniem faktury do płatności place zabaw były kontrolowane przez pracowników urzędu. Potwierdzeniem wykonania prac była akceptacja przedłożonej faktury.

(dowód: akta kontroli str.204)

Roboty publiczne, prace interwencyjne i społecznie użyteczne

Opis stanu W 2011 r. 11 osób skierowanych przez Powiatowy Urząd Pracy wykonywało roboty publiczne
faktycznego na terenie Gminy Izabelin. Przy pielęgnacji zieleni na gminnych skwerkach, cmentarzach i w okolicach miejsc pamięci osoby te przepracowały 3 920 godzin. Organizatorem robót publicznych było Gminne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „Mokre Łąki” sp. z o.o. W 2011 r. GPWiK poniosło koszty z tytułu zatrudnienia osób bezrobotnych w wysokości 34,7 tys. zł. W 2012 r. robót publicznych w Gminie Izabelin nie organizowano.

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 3 września 2012 r. ww. przedsiębiorstwie zatrudnionych było 55 osób, skierowanych do wykonania kary ograniczenia wolności w formie nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne oraz prac społecznie użytecznych. Prace przy utrzymaniu zieleni na poboczach dróg, miejscach pamięci, cmentarzu komunalnym wykonywało 19 osób. Łączna ilość przepracowanych godzin wynosiła 824 (151 godzin w 2011 r. i 673 godziny w 2012 r.). Koszty poniesione przez GPWiK wynosiły 3,3 tys. zł w 2011 r., a 7,7 tys. zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.52-58)

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

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

Opis stanu W okresie objętym kontrolą nie było skarg dotyczących zagospodarowania i utrzymaniem
faktycznego

obszarów terenów publicznych.

(dowód: akta kontroli str.59-62)

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

**Ocena
częstkowa**

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

Organizacja prac związanych z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej oraz prawidłowości ich realizacji i roszczeń

Sposób organizacji prac związanych z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej

Opis stanu faktycznego Gmina Izabelin na prace związane z utrzymaniem czystości oraz bieżącą konserwację miejsc publicznych wydatkowała 346,9 tys. zł w 2011 r., a w 2012 r. (do 31 sierpnia) 200,3 tys. zł.

Wykonawcą usług realizowanych na placach zabaw i cmentarzu komunalnym na podstawie zleceń i umów była spółka cywilna Tadeusz i Krystyna Nowik, Dariusz Kowalik „TOBŁYSK” z siedzibą w Hornówku oraz GPWiK.

Spółka gminna GPWiK wykonywała w 2011 r. prace związane z utrzymaniem czystości i pielęgnacją zieleni w pasach drogowych, miejscach pamięci, parkingach i innych, na podstawie wskazań do realizacji na łączną kwotę 244,7 tys. zł, a w 2012 r. (do 31 sierpnia) na łączną kwotę 142,9 tys. zł. W każdym roku Gmina Izabelin zawierała z GPWiK porozumienia w sprawie obowiązujących na dany rok kalendarzowy cen jednostkowych używanego sprzętu, cen jednostek obmiarowych, stawki robocizny, narzutu kosztów pośrednich i zysku. Według przyjętych w porozumieniach składników kalkulacyjnych sporządzane były przez GPWiK raporty z wykonania na podstawie wskazania zadania komunalnego.

(dowód: akta kontroli str.63-74)

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

Gmina Izabelin zawarła w 2011 roku umowę (2743/ROŚ/2/2011 z dnia 2 stycznia 2011 r.) oraz zleciła (11 zleceń: ROŚ.7021.65.1.2011, ROŚ.7021.64.1.2011, ROŚ.7021.68.1.2011 z dnia 22 kwietnia 2011 r., ROŚ.7021.67.3.2011, ROŚ.7021.65.3.2011, ROŚ.7021.66.4.2011 z dnia 15 lipca 2011 r., ROŚ.7021.65.4.2011, ROŚ.7021.68.4.2011 z dnia 1 sierpnia 2011 r., ROŚ.7021.64.3.2011 z dnia 22 sierpnia 2011 r., ROŚ.7021.64.4.2011, ROŚ.7021.68.5.2011 z dnia 27 października 2011 r.) uporządkowanie terenu na placach zabaw, miejscach pamięci narodowej, terenu drogowego pomiędzy ulicami Jeremiego, Podbipięty i Kmicica we wsi Izabelin B na łączną kwotę 85 660,24 zł netto, a także zawarła 7 umów w 2012 r. (2966/ROŚ/11/2012, 2967/ROŚ/12/2012, 2968/ROŚ/13/2012, 2969/ROŚ/14/2012, 2970/ROŚ/15/2012 i 2071/ROŚ/16/2012 z dnia 5 marca 2012 r. oraz 2944/ROŚ/4/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r.) na łączną kwotę 91 117,62 zł netto na świadczenie usług polegających na utrzymaniu czystości i konserwację na terenie cmentarza komunalnego i gminnych placów zabaw bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wykonawcą wszystkich prac była spółka cywilna Tadeusz i Krystyna Nowik, Dariusz Kowalik „TOBŁYSK” z siedzibą w Hornówku.

Stanowiło to naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych zgodnie z którym zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu na podstawie przepisów ustawy i art. 32 ust. 2 z którego wynika, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówień na części lub zaniżać jego wartości.

(dowód: akta kontroli str.101-152)

Ww. umowy podpisał Wójt Gminy Izabelin Pan Witold Malarowski, a zlecenia podpisała Pani Agnieszka Sobczak - Zastępca Wójta.

(dowód: akta kontroli str.101-152)

Wójt Gminy Pan Witold Malarowski w wyjaśnieniach wskazał, że ww. zamówienia publiczne dotyczą dwóch odrębnych przedmiotów zamówienia: całorocznego utrzymania czystości na cmentarzu i utrzymania czystości oraz bieżącej konserwacji na terenie placów zabaw. Zamiarem zamawiającego nie był podział zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, a jedynie udzielenie zamówień różnego rodzaju pod względem przedmiotów zamówienia, obiektów budowlanych oraz odmiennych wymogów technologicznych, organizacyjnych i gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str.205-208)

Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego prac

Opis stanu faktycznego Badaniem objęto (23) faktury wystawione w okresie od czerwca 2012 r. do 31 lipca 2012 r. z tytułu świadczonych usług w zakresie objętym kontrolą. Wszystkie badane faktury (100%) przed przekazaniem do płatności, zawierały potwierdzenie wykonania usługi oraz adnotację o sprawdzeniu pod względem merytorycznym podpisaną przez Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa.

Rozliczenie finansowe za świadczone usługi przez spółkę cywilną Tadeusz i Krystyna Nowik, Dariusz Kowalik „TOBŁYSK” odbywało się w formie ryczałtu miesięcznego w wysokości określonej w zawartych umowach na czas określony.

Rozliczenie finansowe za prace wykonywane przez GPWiK dokonywane było w formie kosztorysów powykonawczych sporządzanych dla każdego wskazania do realizacji, w którym szczegółowo określony był zakres robót i termin realizacji zadania. Do faktur wystawionych przez GPWiK dodatkowo dołączone były protokoły odbioru zleconych robót

W badanym okresie spółka „TOBŁYSK” przedłożyła do zapłaty za świadczone usługi 14 faktur na łączną kwotę 25,7 tys. zł, a GPWiK 9 faktur na łączną kwotę 27,7 tys. zł.

Przedłożone do rozliczenia faktury były zgodne z umowami. Oględziny terenów publicznych przeprowadzone w toku kontroli NIK potwierdziły wykonanie usług objętych fakturami.

(dowód: akta kontroli str.115-204)

Ocena częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze z uwagi dokonanie zamówienia publicznego z pominięciem zasad i trybów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

IV. 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) wybór wykonawców usług, których wartość przekracza 14 tys. EUR zgodnie z zasadami i w trybie określonym w ustawie Prawo zamówień publicznych,

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82

- 2) określenie standardów jakościowych i warunków odbioru wykonanych prac oraz wprowadzenie ich do treści zawieranych umów o świadczenie usług komunalnych.

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 Warszawie.

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.

Warszawa, dnia 11 października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Jerzy Kęcik
st. inspektor k. p.

.....
Podpis

.....
Podpis



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-23-01/2012
P/12/178

Tekst ujednolicony

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 Warszawie

Kontroler Jerzy Kęcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82676 z dnia 27 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Izabelin ul. 3 Maja 42, 05-080 Izabelin

Kierownik jednostki kontrolowanej Witold Malarowski, Wójt Gminy Izabelin

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
---------------------	--

Uzasadnienie Ocena ogólna Ogólną ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości, uzasadnia skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze organizacji prac związanych z utrzymaniem przestrzeni publicznej oraz prawidłowości ich realizacji. W 2011 r. i 2012 r. (do 31 sierpnia) udzielono zamówień publicznych niezgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Zlecone zostały usługi tego samego rodzaju jednemu wykonawcy z pominięciem procedur przewidzianych w przepisach o zamówieniach publicznych⁸. Naruszono również art. 32 ust. 2, według którego zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówień na części lub zaniżać jego wartości.

NIK pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia opracowane przez Gminę zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej oraz sposób ich wdrażania. Gmina posiadała opracowane studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz opracowane plany zagospodarowania przestrzennego dla wszystkich miejscowości w gminie. W zawieranych przez Gminę umowach i udzielanych zleceniach na realizację usług komunalnych nie określono standardów jakości i warunków odbioru wykonywanych prac związanych z utrzymaniem czystości na przystankach autobusowych i pielęgnacji zieleni na terenach publicznych. W umowie z wykonawcą nie określono sposobu sprawowania nadzoru nad wykonywanymi pracami co było działaniem nierzetelnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Stan zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej na terenie gminy

Opis stanu faktycznego Na terenie Gminy Izabelin znajduje się 6 placów zabaw (w miejscowościach: Izabelin C, Sieraków, Truskaw, Izabelin B, Laski, Mościska), 7 miejsc pamięci (w miejscowości Laski – cmentarz, Truskaw – pomnik, Sieraków – obelisk, Laski – obelisk, Sieraków – pomnik, Zaborów

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759

⁸ W 2011 r. o wartości 85 660,24 zł, a w 2012 r. o wartości 91 117,62 zł netto

leśny - mogiła, Hornówek – mogiła), 83,28 km dróg gminnych, 33 przystanki autobusowe, 4 wiaty na pętłach autobusowych, 7 parkingów i 1 cmentarz komunalny.

W dniu 4 września 2012 r. przeprowadzone zostały oględziny 6 miejsc publicznych zarządzanych przez gminę: miejsce pamięci w miejscowości Truskaw, parking gminny położony w miejscowości Hornówek, zieleń w pasie ulicy Chodkiewicza i Krasińskiego w Izabelinie, przystanek autobusowy w miejscowości Hornówek oraz plac zabaw w miejscowości Truskaw.

Na skwerku o powierzchni ok. 420 m² w miejscowości Truskaw znajduje się głaz kamienny z tablicą granitową, obok stoi krzyż drewniany osadzony na gruncie, przed głazem ułożone są 2 płyty granitowe. Dojście do płyt zapewnia chodnik o szerokości ok. 3,5 m wykonany z kostki betonowej, po obu stronach chodnika znajduje się trawnik o powierzchni ok. 200 m². Wokół głazu nawierzchnia jest utwardzona kostką kamienną granitową. Stan obiektu jest bardzo dobry, zieleń zadbane.

Parking gminny o powierzchni ok. 1500 m² położony w miejscowości Hornówek z trzech stron graniczy z lasem, z jednej strony (od północy) z drogą powiatową (ul. ks. Fedorowicza). Nawierzchnia parkingu wykonana jest z płyt betonowych ażurowych. Po dwóch stronach parkingu znajdują się dwie wysepki z zielenią. Zieleń na wysepkach wymagała pielęgnacji.

Na pasie zieleni o szerokości ok. 4 m przy ulicy Chodkiewicza i dwóch pasach o szerokości ok. 2,5 m przy ulicy Krasińskiego rośnie trawa o wysokości ok. 25 cm. - wymagała koszenia. W pasie zieleni przy ul. Krasińskiego znajduje się reklama o powierzchni ok. 2 m² umocowana na konstrukcji stalowej na wysokości ok. 1,80 m od powierzchni ziemi. Stan techniczny reklamy dobry.

Przystanek autobusowy (wiata) w miejscowości Hornówek znajduje się między ulicami Kurowskiego i Fedorowicza oddzielonych pasem zieleni (skwerek). Wiata autobusowa wykonana jest z profili stalowych i szkła hartowanego. Stan techniczny wiaty dobry, zieleń zadbane, zamieszczone informacje nie mają charakteru uporządkowanego.

Plac zabaw dla dzieci powierzchni ok. 750 m² położony jest w miejscowości Truskaw (polana na końcu wsi otoczona lasem). Ogrodzenie placu zabaw wykonane jest z paneli z drutu stalowego umocowanych do słupków stalowych. Całe ogrodzenie posiada podmurówkę o wysokości ok. 30 cm. Stan ogrodzenia jest bardzo dobry. Plac zabaw wyposażony jest w dwie zjeżdżalnie, zestaw huśtawek, mostek wiszący, karuzelę, piaskownicę, wieżę strażacką, dwa bujaki, huśtawkę wagową oraz dwie ławki. Cały plac pokryty jest nawierzchnią trawiastą, miejscami wypaloną przez słońce. Piaskownica uzupełniona piaskiem. Stan techniczny wszystkich urządzeń jest bardzo dobry, trawa pielęgnowana.

(dowód: akta kontroli str.10-23)

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

Uwagi dotyczące badanej działalności	Zamieszczone informacje na wiacie i zieleń na wysepkach parkingu psują wizerunek tych miejsc.
---	---

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁹ działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

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

Opracowane przez gminę zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej

Opis stanu faktycznego Gmina Izabelin posiada przyjęte uchwałą Nr XVIII/159/08 z dnia 2 lipca 2008 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym określono m.in. wymagania dotyczące ochrony krajobrazu kulturowego oraz 30 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym 23 dotyczące zmian jednostkowych. Plany obejmują wszystkie miejscowości w gminie. Określono w nich m.in. zasady dotyczące kształtowania zieleni, umieszczania reklam, wykonania ogrodzeń, ochrony wód powierzchniowych i gleby zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰. Opracowane plany zagospodarowania przestrzennego posiadały zapisy dotyczące obowiązku ochrony i zachowania istniejącego drzewostanu oraz dolesień na działkach nieleśnych. Dla obszaru wsi Truskaw, Mościska i Hornówek zalecono eliminację gatunków flory obcej rodzimej przyrodzie, w tym czeremchy amerykańskiej i robinii akacjowej. Dla miejscowości Izabelin wprowadzony był obowiązek uzgodnienia wszelkich zamierzeń inwestycyjnych z Konserwatorem Przyrody. Umieszczenie wolnostojących znaków informacyjnych i reklam dopuszczane było pod warunkiem, że nie spowodują utrudnień komunikacji pieszej i kołowej oraz nie będą przysłaniały powiązań widokowych. Dla miejscowości Mościska wprowadzony był zakaz realizacji obiektów tymczasowych.

Rada Gminy Izabelin Uchwałą Nr XXIII/199/08 z dnia 17 grudnia 2008 r. w celu uporządkowania przestrzeni publicznej na terenie Gminy Izabelin wprowadziła System Informacji Gminnej obejmujący: tablice z nazwami ulic, tablice adresowe, tablice rozprowadzające do poszczególnych wsi i obiektów oraz moduły informacyjne o patronach ulic, placów i obiektów zabytkowych.

Obiekty przestrzeni publicznej objęte oględzinami (plac zabaw, zieleń i reklama w pasie drogi gminnej, miejsce pamięci, parking i przystanek autobusowy) spełniały przyjęte zasady zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej.

(dowód: akta kontroli str.24-51)

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

Nadzór gminy nad utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej

Opis stanu faktycznego Zadania z zakresu utrzymania obszarów przestrzeni publicznej realizowały Gminne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Izabelin „Mokre Łąki” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej GPWiK) oraz spółka cywilna Tadeusz i Krystyna Nowik, Dariusz Kowalik „TOBŁYSK”.

Wójt Gminy Izabelin zarządzeniem nr 154/2010 z dnia 6 stycznia 2010 r. określił zasady zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonania GPWiK. Wójt zobowiązał GPWiK m.in. do wykonywania powierzonych zadań z należytą starannością, zapewniając właściwą ich jakość przy użyciu własnych materiałów. Wykonanie zarządzenia powierzono prezesowi GPWiK oraz kierownikom komórek organizacyjnych Urzędu Gminy. Nadzór nad wykonaniem zarządzenia sprawował Sekretarz Gminy. GPWiK powierzone prace wykonywało na podstawie wskazań do realizacji, gdzie zawarta była wstępna wycena zlecenia. Po wykonaniu zleconych prac pracownik Referatu Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa sprawdzał w terenie jakość i zakres robót, a następnie podpisywany był protokół odbioru.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 647

Spółka „TOBŁYSK” realizowała prace na podstawie udzielanych przez Gminę Izabelin zleceń oraz umów. W umowach i zleceniach określony był między innymi zakres prac do wykonania oraz częstotliwość sprzątania obiektów i koszenia trawy.

(dowód: akta kontroli str.75-100, 117-202)

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

W zawartych przez Gminę Izabelin umowach i udzielonych spółce cywilnej Tadeusz i Krystyna Nowik, Dariusz Kowalik „TOBŁYSK” zleceniach nie określono standardów jakościowych i warunków odbioru wykonywanych usług. Brak zapisów dotyczących wymagań związanych z obiosem prac i potwierdzania przez zamawiającego ich jakości jest działaniem nierzetelnym. Zawarte umowy podpisał Wójt Gminy Pan Witold Malarowski a zlecenia Zastępca Wójta Pani Agnieszka Sobczak.

(dowód: akta kontroli str.101-152)

W wyjaśnieniach Wójt Gminy Pan Witold Malarowski podał, że Gmina Izabelin prowadziła nadzór nad pracami polegającymi na utrzymaniu czystości i bieżącej pielęgnacji placów zabaw. Rozliczenie z wykonawcą było ryczałtowe, a umowy wielomiesięczne, dlatego nie podpisywano protokołów odbioru. Przed przekazaniem faktury do płatności place zabaw były kontrolowane przez pracowników urzędu. Potwierdzeniem wykonania prac była akceptacja przedłożonej faktury.

(dowód: akta kontroli str.204)

Roboty publiczne, prace interwencyjne i społecznie użyteczne

Opis stanu W 2011 r. 11 osób skierowanych przez Powiatowy Urząd Pracy wykonywało roboty publiczne
faktycznego na terenie Gminy Izabelin. Przy pielęgnacji zieleni na gminnych skwerkach, cmentarzach i w okolicach miejsc pamięci osoby te przepracowały 3 920 godzin. Organizatorem robót publicznych było Gminne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „Mokre Łąki” sp. z o.o. W 2011 r. GPWiK poniosło koszty z tytułu zatrudnienia osób bezrobotnych w wysokości 34,7 tys. zł. W 2012 r. robót publicznych w Gminie Izabelin nie organizowano.

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 3 września 2012 r. ww. przedsiębiorstwie zatrudnionych było 55 osób, skierowanych do wykonania kary ograniczenia wolności w formie nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne oraz prac społecznie użytecznych. Prace przy utrzymaniu zieleni na poboczach dróg, miejscach pamięci, cmentarzu komunalnym wykonywało 19 osób. Łączna ilość przepracowanych godzin wynosiła 824 (151 godzin w 2011 r. i 673 godziny w 2012 r.). Koszty poniesione przez GPWiK wynosiły 3,3 tys. zł w 2011 r., a 7,7 tys. zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.52-58)

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

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

Opis stanu W okresie objętym kontrolą nie było skarg dotyczących zagospodarowania i utrzymaniem
faktycznego

obszarów terenów publicznych.

(dowód: akta kontroli str.59-62)

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

**Ocena
częstkowa**

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

Organizacja prac związanych z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej oraz prawidłowości ich realizacji i roszczeń

Sposób organizacji prac związanych z utrzymaniem obszarów przestrzeni publicznej

Opis stanu faktycznego Gmina Izabelin na prace związane z utrzymaniem czystości oraz bieżącą konserwację miejsc publicznych wydatkowała 346,9 tys. zł w 2011 r., a w 2012 r. (do 31 sierpnia) 200,3 tys. zł.

Wykonawcą usług realizowanych na placach zabaw i cmentarzu komunalnym na podstawie zleceń i umów była spółka cywilna Tadeusz i Krystyna Nowik, Dariusz Kowalik „TOBŁYSK” z siedzibą w Hornówku oraz GPWiK.

Spółka gminna GPWiK wykonywała w 2011 r. prace związane z utrzymaniem czystości i pielęgnacją zieleni w pasach drogowych, miejscach pamięci, parkingach i innych, na podstawie wskazań do realizacji na łączną kwotę 244,7 tys. zł, a w 2012 r. (do 31 sierpnia) na łączną kwotę 142,9 tys. zł. W każdym roku Gmina Izabelin zawierała z GPWiK porozumienia w sprawie obowiązujących na dany rok kalendarzowy cen jednostkowych używanego sprzętu, cen jednostek obmiarowych, stawki robocizny, narzutu kosztów pośrednich i zysku. Według przyjętych w porozumieniach składników kalkulacyjnych sporządzane były przez GPWiK raporty z wykonania na podstawie wskazania zadania komunalnego.

(dowód: akta kontroli str.63-74)

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

Gmina Izabelin zawarła w 2011 roku umowę (2743/ROŚ/2/2011 z dnia 2 stycznia 2011 r.) oraz zleciła (11 zleceń: ROŚ.7021.65.1.2011, ROŚ.7021.64.1.2011, ROŚ.7021.68.1.2011 z dnia 22 kwietnia 2011 r., ROŚ.7021.67.3.2011, ROŚ.7021.65.3.2011, ROŚ.7021.66.4.2011 z dnia 15 lipca 2011 r., ROŚ.7021.65.4.2011, ROŚ.7021.68.4.2011 z dnia 1 sierpnia 2011 r., ROŚ.7021.64.3.2011 z dnia 22 sierpnia 2011 r., ROŚ.7021.64.4.2011, ROŚ.7021.68.5.2011 z dnia 27 października 2011 r.) uporządkowanie terenu na placach zabaw, miejscach pamięci narodowej, terenu drogowego pomiędzy ulicami Jeremiego, Podbipięty i Kmicica we wsi Izabelin B na łączną kwotę 85 660,24 zł netto, a także zawarła 7 umów w 2012 r. (2966/ROŚ/11/2012, 2967/ROŚ/12/2012, 2968/ROŚ/13/2012, 2969/ROŚ/14/2012, 2970/ROŚ/15/2012 i 2071/ROŚ/16/2012 z dnia 5 marca 2012 r. oraz 2944/ROŚ/4/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r.) na łączną kwotę 91 117,62 zł netto na świadczenie usług polegających na utrzymaniu czystości i konserwację na terenie cmentarza komunalnego i gminnych placów zabaw bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wykonawcą wszystkich prac była spółka cywilna Tadeusz i Krystyna Nowik, Dariusz Kowalik „TOBŁYSK” z siedzibą w Hornówku.

Stanowiło to naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych zgodnie z którym zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu na podstawie przepisów ustawy i art. 32 ust. 2 z którego wynika, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówień na części lub zaniżać jego wartości.

(dowód: akta kontroli str.101-152)

Ww. umowy podpisał Wójt Gminy Izabelin Pan Witold Malarowski, a zlecenia podpisała Pani Agnieszka Sobczak - Zastępca Wójta.

(dowód: akta kontroli str.101-152)

Wójt Gminy Pan Witold Malarowski w wyjaśnieniach wskazał, że ww. zamówienia publiczne dotyczą dwóch odrębnych przedmiotów zamówienia: całorocznego utrzymania czystości na cmentarzu i utrzymania czystości oraz bieżącej konserwacji na terenie placów zabaw. Zamiarem zamawiającego nie był podział zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, a jedynie udzielenie zamówień różnego rodzaju pod względem przedmiotów zamówienia, obiektów budowlanych oraz odmiennych wymogów technologicznych, organizacyjnych i gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str.205-208)

Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego prac

Opis stanu faktycznego Badaniem objęto (23) faktury wystawione w okresie od czerwca 2012 r. do 31 lipca 2012 r. z tytułu świadczonych usług w zakresie objętym kontrolą. Wszystkie badane faktury (100%) przed przekazaniem do płatności, zawierały potwierdzenie wykonania usługi oraz adnotację o sprawdzeniu pod względem merytorycznym podpisaną przez Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa.

Rozliczenie finansowe za świadczone usługi przez spółkę cywilną Tadeusz i Krystyna Nowik, Dariusz Kowalik „TOBŁYSK” odbywało się w formie ryczałtu miesięcznego w wysokości określonej w zawartych umowach na czas określony.

Rozliczenie finansowe za prace wykonywane przez GPWiK dokonywane było w formie kosztorysów powykonawczych sporządzanych dla każdego wskazania do realizacji, w którym szczegółowo określony był zakres robót i termin realizacji zadania. Do faktur wystawionych przez GPWiK dodatkowo dołączone były protokoły odbioru zleconych robót

W badanym okresie spółka „TOBŁYSK” przedłożyła do zapłaty za świadczone usługi 14 faktur na łączną kwotę 25,7 tys. zł, a GPWiK 9 faktur na łączną kwotę 27,7 tys. zł.

Przedłożone do rozliczenia faktury były zgodne z umowami. Oględziny terenów publicznych przeprowadzone w toku kontroli NIK potwierdziły wykonanie usług objętych fakturami.

(dowód: akta kontroli str.115-204)

Ocena częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze z uwagi dokonanie zamówienia publicznego z pominięciem zasad i trybów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

IV. 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 Kontroli¹¹, wnosi o:

- 3) wybór wykonawców usług, których wartość przekracza 14 tys. EUR zgodnie z zasadami i w trybie określonym w ustawie Prawo zamówień publicznych,

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82

- 4) określenie standardów jakościowych i warunków odbioru wykonanych prac oraz wprowadzenie ich do treści zawieranych umów o świadczenie usług komunalnych.

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 Warszawie.

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.

Warszawa, dnia 11 października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

.....
Podpis