



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-04-05/2013

P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler Kontrolę przeprowadził na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹:

1. Antoni Kasowicz, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 85590 z dnia 12.04.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 – 2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Krasnystaw, 22 – 300 Krasnystaw, ul. Plac 3-go Maja 29, dalej „Urząd”

Kierownik jednostki kontrolowanej Andrzej Jakubiec, Burmistrz Miasta Krasnystaw od dnia 27 marca 1992 r.
(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- zgodność realizowanego zadania pn. *Budowa układu komunikacyjnego ulic „Osiedla Orłąt Lwowskich” obejmującego ulice Armii Krajowej, Kresową, Krańcową i Orłąt Lwowskich z łącznikiem do ulicy Granicznej w Krasnymstawie – dalej „Zadanie inwestycyjne” z wieloletnim planem inwestycyjnym na lata 2007-2015 Miasta Krasnystaw („Miasto”),*
- prowadzenie kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich dróg oraz przeprowadzenie w roku 2012 kontroli okresowej rocznej dwóch obiektów mostowych,
- prawidłowość udzielenia zamówienia publicznego na realizację robót w ramach zadania inwestycyjnego,
- realizacja robót zgodnie z umową zawartą z wykonawcą prac WOD-BUD – Sp. z o.o. w Kraśniku,
- prawidłowość odbioru wykonanych robót drogowych,
- egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego polegały na:

- niezupelnianiu brakujących znaków drogowych oraz niedokonywaniu ich wymiany, po stwierdzeniu tych nieprawidłowości w czasie objazdów dróg,
- braku potwierdzenia w dziennikach objazdu dróg usunięcia nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego i oznakowania,
- ujawnionych przypadkach niedostosowania znaków drogowych do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach³.

Negatywnie oceniono brak działań w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego sieci dróg miejskich, a w

¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm. – dalej *ustawa o NIK*

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. nr 220, poz. 2181 – dalej *rozporządzenie o znakach*

szczegółności nie poddawanie kontrolom okresowym rocznym w latach 2010 i 2011 oraz kontrolom pięcioletnim dwóch obiektów mostowych, wbrew wymogom określonym w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego sieci dróg.

Opis stanu
faktycznego

- W ramach wieloletniego planu inwestycyjnego Miasta Krasnystaw na lata 2007 – 2015 (przyjętego uchwałą Nr XVII/130/2008 Rady Miasta Krasnystaw z dnia 18 marca 2008 r.) planowano realizację następujących zadań w zakresie drogownictwa:
 - budowę połączenia drogi krajowej nr 17 z drogą wojewódzką nr 812 poprzez: budowę ul. Polewanej (I etap);
 - budowę ul. Kościuszki, Kołowrót, Gawryłowa i Nieczaja,
 - poprawę układu komunikacyjnego poprzez budowę dróg na osiedlu Rejowiecka, budowę dróg na osiedlu Orłąt Lwowskich, budowę ulic: Żurka, Browarnej oraz parkingów w tym: przy ul. Zamkowej,
 - przebudowę ul. Leśnej.

Szacunkowy koszt realizacji ww. zadań wynosić miał 214 623 tys. zł, w tym środki UE 150 370 tys. zł.

W wyjaśnieniu złożonym kontrolerowi NIK, Burmistrz Miasta Krasnystaw („Burmistrz”) stwierdził, iż *określony plan rozwoju sieci dróg zawarty w planie inwestycyjnym do 2015 r. jest wystarczającym dokumentem do planowania budowy, przebudowy i remontów układu komunikacyjnego.* W związku

z powyższym nie sporządzano projektu odrębnego dokumentu pn. Plan rozwoju sieci drogowej, wymaganego art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵.

Na koniec 2012 r. Burmistrz zarządził 107 odcinkami dróg publicznych gminnych, z tego: 1 ulica odpowiada wymaganiom technicznym i użytkowym klasy „G” (droga główna), 91 klasy „L” (drogi lokalne) oraz 15 klasy „D” (drogi dojazdowe) o łącznej długości 67,706 km i dwoma obiektami mostowymi na rzekach: Wieprz i Żółkiewka. Przez Miasto przebiega również droga krajowa nr 17, trzy wojewódzkie oraz 23 drogi powiatowe.

W badanym okresie Burmistrz w oparciu o zawierane corocznie umowy z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Krasnymstawie („Spółka”) zlecał do realizacji zadania związane z administrowaniem drogami miejskimi. Spółka zobowiązana była m. in. do: prowadzenia ewidencji dróg i mostów w formie elektronicznej; przygotowywania danych niezbędnych do sporządzania informacji i sprawozdań o drogach; przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego; prowadzenia stałego nadzoru nad stanem technicznym dróg, chodników, obiektów i urządzeń związanych z drogą. Objazdy dróg potwierdzone zapisami w dzienniku objazdów należało prowadzić z częstotliwością nie mniejszą niż dwa razy w ciągu tygodnia, sporządzając w okresach miesięcznych protokoły, przekazywany zamawiającemu. Za wykonanie zadań dotyczących administrowania dróg ustalono wynagrodzenie w wysokości 3 tys. zł miesięcznie.

(dowód: akta kontroli str. 4-7, 8-10,11,12-23)

- Prowadzona ewidencja dróg i mostów od 2008 r. w formie elektronicznej (program EWIDR) dla 107 ulic i dwóch obiektów mostowych nie w pełni odpowiadała wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowymi tunelom⁶. W książkach dróg nie zawarto potwierdzenia osoby upoważnionej, przeprowadzającej kontrolę stanu technicznej sprawności odcinka drogi (tabela nr 4 kontrole okresowe roczne). Nie

⁴ Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 ze zm. – dalej *Prawo budowlane*

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 260 tj. - *ustawa o drogach publicznych*

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582 – dalej *rozporządzenie o ewidencji*

wypełniano również wykazu protokołów kontroli okresowych pięcioletnich dróg (tabela nr 5).

• W protokołach z kontroli okresowych rocznych (z dnia 20 lipca: 2010 r. i 2011 r. oraz 2 - 30 lipca 2012 r.) określano czynniki mające wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego tj. stan nawierzchni jezdni, oznakowania oraz formułowano zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W 2010 r.

w przypadku 20 ulic na 103; w 2011 r. – 41 na 107 oraz w 2012 r. – 55 na 107 ulic nie formułowano zaleceń dotyczących stanu nawierzchni. W zakresie oznakowania dróg w 2010 i 2011 r. nie stwierdzono nieprawidłowości, w 2012 r. na 13 drogach stwierdzone nieprawidłowości polegające na: braku znaków D-1 na

11 drogach i A-7 na jednej. Przegląd okresowy (pięcioletni) ulic dokonano 20 lipca 2010 r. (protokoły z tego przeglądu zawierają identyczne dane i stwierdzenia, co protokoły z przeglądu rocznego).

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, kontrole okresowe przeprowadzane co najmniej raz w roku (roczne) polegają na sprawdzeniu stanu technicznego budowli, a przeprowadzane co najmniej raz na pięć lat (pięcioletnie), polegają na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

Kontrole okresowe roczne dwóch mostów na rzece Żółkiewka i Wieprz przeprowadzono 1 czerwca 2012 r. nie stwierdzając nieprawidłowości. Stan techniczny tych obiektów oceniono odpowiednio na: 4,61 i 4,50 (stan zadowolający) w skali pięciostopniowej. Nie przeprowadzono kontroli okresowych pięcioletnich obiektów mostowych.

Na pytanie kontrolera NIK dotyczące nieprzeprowadzenia kontroli okresowych pięcioletnich obiektów mostowych Burmistrz wyjaśnił, że *począwszy od roku 2013 będzie nadzorował z należytą starannością i egzekwował prawidłowość prowadzenia kontroli okresowych pięcioletnich dotyczących obiektów mostowych.*

Wszystkie wykonane kontrole okresowe dróg i mostów prowadziły osoby posiadające stosowne uprawnienie budowlane oraz zaświadczenia o przynależności do Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

• Roczne informacje o sieci dróg publicznych Burmistrz sporządzał i przekazywał do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) zgodnie z wymogami określonymi w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁷. Dane te były zgodne z prowadzoną ewidencją dróg i mostów.

(dowód: akta kontroli str. 24-26, 27-45, 46-58, 59-65, 66-69, 70-77, 78-84, 85-101)

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

1. Nie zapewniono przeprowadzenia kontroli okresowych dwóch obiektów mostowych: rocznych w latach 2010 - 2011 oraz pięcioletnich od 2006 r., co naruszało wymogi art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a i pkt 2 Prawa budowlanego.

2. Nieujmowanie w książkach dróg wymaganych rozporządzeniem o ewidencji (załącznik nr 1 – wzór książki drogi) danych dotyczących przeprowadzonych kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich dróg miejskich.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁸ działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

• Według stanu na koniec marca 2013 r. dla 81 na 107 zarządzanych przez Burmistrza ulicach miejskich była ustalona stała organizacja ruchu określająca m.in. lokalizację znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu w tym w trzech przypadkach: ul. Jabłonkowa, Księdza Ściegiennego oraz Polna dotyczyła

⁷ Dz. U. nr 67, poz. 583 – rozporządzenie o informacji

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

skrzyżowań. W okresie 2000 – 2013 (I kwartał) dokonano weryfikacji oznakowania 15 ulic miejskich wprowadzając zmiany w istniejących organizacjach ruchu, które miały na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i innych użytkowników a także ułatwienie w zaopatrywaniu placówek handlowych. Ustalono również stałą organizację ruchu dla czterech nowych ulic na osiedlu Orłąt Lwowskich. Brak ustalenia stałej organizacji ruchu dla 26 ulic, spowodowany był jak wyjaśnił Burmistrz, iż *ulice te zlokalizowane są na przedmieściach Krasnegostawu i są to ulice, na których ruch pojazdów jest minimalny i nie odgrywają istotnej roli w układzie komunikacyjnym miasta. Planuje się w najbliższym czasie w miarę posiadanych środków finansowych i po zatwierdzeniu wydatków na ten cel przez Radę Miasta Krasnystaw zlecenie opracowania aktualizacji obowiązujących stałych organizacji ruchu oraz przeanalizowanie konieczności opracowania organizacji ruchu dla dróg dotychczas jej nieposiadających.*

- W oparciu o dane pozyskane przez NIK z Komendy Powiatowej Policji w Krasnystawie („Komenda Policji”) ustalono liczbę kolizji i wypadków komunikacyjnych zaistniałych na ulicach zarządzanych przez Burmistrza w okresie objętym kontrolą. Ogółem w latach 2010 – I kwartał 2013 miało miejsce 51 kolizji w tym: w 2010 r. – 13, 2011 r. – 15, w 2012 r. – 17 oraz w I kwartale 2013 r. – sześć. W okresie tym wydarzył się jeden wypadek (w 2010 r.), w którym, ranna została jedna osoba.
- W badanym okresie Komenda Policji skierowała do Burmistrza jeden wniosek o zmianę organizacji ruchu. Pismem z dnia 20 sierpnia 2010 r. wnioskowano o zmianę organizacji ruchu w rejonie skrzyżowania ul. Głowackiego i Okrzei polegającą na przeniesieniu przejścia dla pieszych na drugą stronę wyjazdu z parkingu ul. Okrzei 25 i przedłużenie łańcuchów rozdzielających ruch pieszy od ruchu kołowego po prawej stronie ciągu ul. Głowackiego - Okrzei. Po sporządzeniu projektu zmiany organizacji ruchu i zatwierdzeniu przez Starostę, Burmistrz wprowadził na ww. ulicach dnia 20 grudnia 2010 r. zmiany w organizacji ruchu

(dowód: akta kontroli str. 101, 102 - 103)

- Prowadzenie nadzoru nad stanem oznakowania zlokalizowanego na zarządzanych ulicach Burmistrz corocznie zlecał Spółce. Umowy z nią zawarte zobowiązywały Spółkę do przeprowadzania, co najmniej dwa razy w tygodniu objazdów dróg oraz naprawy stwierdzonych uszkodzeń znaków, tablic informacyjnych a także tablic z nazwami ulic. Prowadzenie tych czynności dokumentowano w dziennikach objazdów dróg, przedstawianych comiesięcznie Burmistrzowi. Przeprowadzona przez NIK analiza dzienników objazdów dróg wykazała, że Spółka nie wywiązywała się w sposób należyty ze zleconych zadań.

W styczniu 2013 r. dokonano dziewięciu objazdów w wyniku, których na 33 odcinkach ulic 52 znaki zakwalifikowano do wymiany, uzupełnienia wymagały dwa znaki, a dwa były nieczytelne (zamalowane). W dziennikach objazdu dróg jedynie w dwóch przypadkach potwierdzono usunięcie tych nieprawidłowości.

W lutym 2013 r. w wyniku ośmiu objazdów, na 31 odcinkach 47 znaków zakwalifikowano do wymiany, stwierdzono brak jednego znaku, a dwa były nieczytelne (zamalowane). W trzech przypadkach potwierdzono usunięcie tych nieprawidłowości. W marcu 2013 r. podczas ośmiu objazdów ulic potwierdzono nieprawidłowości ustalone podczas objazdów prowadzonych w lutym br. Tylko w dwóch przypadkach odnotowano ich usunięcie.

- Ujawnione podczas kontroli okresowej i w dziennikach objazdów ulic w 2012 r. nieprawidłowości w oznakowaniu również nie były usuwane. Analiza przeprowadzona przez NIK pozwoliła ustalić, że podczas objazdów w styczniu 2012 r. na 20 ulicach stwierdzono konieczność wymiany 25 znaków oraz poprawy ustawienia jednego. Zakres tych nieprawidłowości w oznakowaniu ulic potwierdzany był podczas kolejnych objazdów prowadzonych w kolejnych miesiącach 2012 r. Z postanowień umów zawartych w latach 2012 i 2013 przez Burmistrza ze Spółką wynika, że Spółka zobowiązała się jedynie do naprawy stwierdzonych uszkodzeń znaków, tablic informacyjnych, a także tablic z nazwami ulic (przewrócone, zgięte, zamazane).

Na pytanie kontrolera NIK o przyczyny nieusuwania nieprawidłowości w oznakowaniu ulic, bezpośrednio po otrzymaniu miesięcznych dzienników objazdu Burmistrz wyjaśnił, że *środki finansowe przeznaczone na zlecenie dotyczące administracji dróg gminnych były niewystarczające, aby Spółka w ramach umownego wynagrodzenia dokonywała również naprawy stwierdzonych w wyniku przeglądu dróg uszkodzeń znaków (koszt wymiany wraz ze znakiem ok. 300 zł.).*

Dlatego też zapisy dotyczące nieprawidłowości w oznakowaniu dróg w dziennikach objazdów nie były usuwane na bieżąco.

• Przy Zespole Szkół Społecznych zlokalizowanym przy drodze miejskiej nr 109801L (ul. Odrodzenia) stwierdzono brak znaku A-17 i tabliczki T-27 (organizacja ruchu nie przewiduje ustawienia tych znaków). Pozostałe szkoły na terenie miasta położone są przy drogach powiatowych i wojewódzkich. Na pytanie kontrolera NIK o przyczyny braku ww. oznakowania Burmistrz wyjaśnił, że *do Zespołu Szkół Społecznych im. Hetmana Jana Zamojskiego uczęszczają zarówno uczniowie do liceum jak i gimnazjum (łącznie 20 uczniów). Droga gminna ul. Odrodzenia przy obiekcie oświatowym oznakowana została znakiem D-6 (przeście dla pieszych) oraz ustawione zostały barierki ochronne w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczęszczającej do szkoły młodzieży. Z uwagi na liczbę dzieci w wieku do 15 lat i brak obligatoryjnego nakazu stosowania znaków A-17 (dzieci) i tabliczki T-27 (tabliczka wskazująca, że przeście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci) zarządca drogi uznał, że zastosowane oznakowanie jest wystarczające. Informuję również, że pozostałe gimnazja i szkoły podstawowe zlokalizowane są przy drogach powiatowych.*

(dowód: akta kontroli str. 104, 105, 106)

- W wyniku przeprowadzonych oględzin:
 - ulic wybudowanych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 („NPPDL”) na osiedlu Orłąt Lwowskich tj. nr 100002L ul. Armii Krajowej; nr 100003L ul. Orłąt Lwowskich; nr 100003L ul. Kresowa; nr 100004L ul. Krańcowa nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących stanu nawierzchni, oznakowania i widoczności znaków.
 - drogi nr 109782L ul. Kickiego o nawierzchni z płyt prefabrykatów oraz klinkierowej nieposiadającej chodników o poboczu gruntowym, stwierdzono brak oznakowania skrzyżowania z drogą nr 109825L ul. Wójta Stanisława (organizacja ruchu nie ustala oznakowania tego skrzyżowania),
 - drogi nr 109816L ul. Stokowa o nawierzchni: z płyt prefabrykowanych; zwirowej oraz bitumicznej. Skrzyżowania z drogami: nr 109834L (ul. Czuby Jana), nr 109824L (ul. Wąska), nr 109800L (ul. Niesieckiego), nr 109818L (ul. Ściegiennego Piotra) nie posiadają oznakowania o pierwszeństwie przejazdu (organizacja ruchu nie ustala oznakowania tych skrzyżowań). Pozostałe znaki na tej ulicy zlokalizowano zgodnie z organizacją ruchu, nie odpowiadają jednak wymogom określonym w rozporządzeniu o znakach (nie są pokryte folią odblaskową). Zgodnie z § 2 ust 2 rozporządzenia o znakach z dniem 31 grudnia 2010 r. upłynął termin wymiany znaków na pokryte folią odblaskową.

Na pytanie kontrolera NIK, dlaczego, na ulicach Kickiego i Stokowej, w ramach projektów stałej organizacji ruchu, nie przewidziano oznakowania na skrzyżowaniach z innymi ulicami miejskimi Burmistrz wyjaśnił, że *na ulicach tych natężenie ruchu jest małe, gdyż stanowią one jedynie dojazd do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Planuje się w najbliższym czasie opracowanie aktualizacji obowiązujących stałych organizacji ruchu w tym ul. Kickiego i Stokowej.*

- Według Powiatowego Zarządu Dróg w badanym okresie nastąpiła poprawa stanu powiązań sieci dróg miejskich z siecią dróg powiatowych oraz zwiększyła się płynność ruchu i jego bezpieczeństwo. Związane to było z:
 - przebudową skrzyżowań dróg miejskich (ul. Odrodzenia, Szymonowicza, Reja, Batalionów Chłopskich) z drogami powiatowymi ul. Okrzei, Sobieskiego, Graniczna oraz Bojarczuka,
 - budową dróg w osiedlu Orłąt Lwowskich oraz skrzyżowania z drogą powiatową nr 3154L,
 - przebudową skrzyżowania ul. Grobla z drogą powiatową nr 3164L (ul. Mostowa).

(dowód: akta kontroli str. 107 – 113, 114)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie usuwano wszystkich nieprawidłowości w oznakowaniu dróg ujawnionych podczas ich objazdów (wymiana znaków, uzupełnienie oznakowania).
2. Nie zapewniono wymiany znaków pionowych na pokryte folią odblaskową, mimo iż termin dokonania tej zmiany, zgodnie z § 2 ust 2 rozporządzenia o znakach, upłynął 31 grudnia 2010 r.

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

3. Zgodność działań zarządcy drogi z postanowieniami uchwały nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r.

• Budowa układu komunikacyjnego na osiedlu Orląt Lwowskich była zadaniem określonym w wieloletnim planie inwestycyjnym Miasta na lata 2007-2015.

Opis stanu faktycznego

Rada Miasta w podjętej uchwale nr XLI/303/2010 z dnia 28 września 2010 r, zobowiązała Burmistrza do realizacji tego zadania i zabezpieczenia w budżecie na 2011 r. kwoty 4.606.100 zł na ten cel.

• Dane i informacje zawarte we wniosku o dofinansowanie tego zadania, złożone w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim („LUW”) 30 września 2010 r. znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych w tym m.in.: decyzji Starosty Krasnostawskiego zezwoleniu na realizację inwestycji z dnia 21 września 2009 r.; umowie partnerskiej z Powiatem Krasnostawskim o dofinansowaniu udziału własnego w kwocie 900 tys. zł; uchwale Rady Miasta z dnia 28 września 2010 r.

w sprawie aplikowania środków z programu pn. NPPDL 2008 – 2011; uchwale Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie nadania numerów drogom gminnym; potwierdzeniu przyjęcia zgłoszenia z dnia 10 listopada 2009 r. dotyczącego zamiaru budowy przyłączy kanalizacji sanitarnej, dokumentacji technicznej sporządzonej przez firmę „DROGMAT”; projekcie stałej organizacji ruchu zatwierdzonym przez Starostę Krasnostawskiego dnia 9 września 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 116 – 160, 161 – 165)

• Zadanie zrealizowano w terminie określonym w umowie z Wojewodą Lubelskim o dofinansowanie i zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych⁹. W zawartej dnia 17 maja 2011 r. umowie nr 43/G/IF/2011 r. o udzielenie dotacji celowej budżetu państwa w 2011 r. na zadanie realizowane w ramach „NPPDL 2008 – 2011” z Wojewodą Lubelskim zakończenie robót ustalono na dzień 30 listopada 2011 r. (postanowienia umowy nie określały terminu rozpoczęcia robót). Według zapisów w dzienniku budowy zadanie zostało zrealizowane w okresie od dnia 18 maja do 31 października 2011 r. (roboty odebrano protokołem z dnia 16.11.2011 r.).

• Burmistrz Krasnegostawu pismem z dnia 15 grudnia 2011 r. przekazał do Wydziału Finansów i Budżetu LUW rozliczenie otrzymanej dotacji na kwotę 1.418.501,00 zł wraz z kopiami faktur, przelewów, dokumentów potwierdzających wykonanie zadania.

• W wyniku realizacji tego zadania osiągnięto planowany efekt rzeczowy, zgodnie z przyjętym harmonogramem rzeczowo-finansowym tj. wybudowano ulice o łącznej długości 1.119,79 m, chodniki o długości 831,5 m, 95 zjazdów na posesje, kanalizację deszczową o długości 1.215,74 m, przykanaliki deszczowe o długości 86,05 m, oświetlenie uliczne - 40 opraw. Przebudowano również na odcinkach kolizyjnych: sieci gazowe średniego ciśnienia i sieci telekomunikacyjne.

• Otrzymana dotacja w kwocie 1.418.501,00 zł została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem tj. na pokrycie 50% kosztów zadania.

• Dnia 28 listopada 2011 r. pracownicy Wydziału Infrastruktury LUW dokonali sprawdzenia realizacji zadania. W sporządzonej notatce służbowej potwierdzono terminowe wykonanie określonego we wniosku o dofinansowanie zakresu robót. Stwierdzono, brak przekazania kwoty 573,8 tys. zł przez Powiat Krasnostawski na realizację zadania w ramach zawartej umowy partnerskiej. Zobowiązano Urząd do przekazania rozliczenia dotacji do LUW niezwłocznie po dokonaniu wpłaty przez Powiat Krasnostawski. Ww. kwota została przekazana przez Powiat dnia 7 grudnia 2011 r.

• Burmistrz pismem z dnia 08 grudnia 2011 r. zawiadomił Starostwo Powiatowe o zakończeniu robót budowlanych związanych z budową zadania i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania wnosząc o wydanie pozwolenia na użytkowanie ww. obiektu budowlanego. Starosta

⁹ Dz. U. Nr 53, poz. 435 zez. zm.

Krasnostawski decyzją nr AB.6740.653.2011 z dnia 23 grudnia 2011 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie tej inwestycji drogowej. (dowód: akta kontroli str. 166 – 167, 168 – 172, 173 – 185, 186 – 193, 194 – 195, 196, 197, 198 – 199)
Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

4. Prawdliwość udzielania zamówień publicznych

- Kontrolą objęto postępowanie o zamówienia publiczne na zadanie realizowane w ramach NPPDL - budowa dróg w osiedlu Orłąt Lwowskich – przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. W wyniku analizy ww. zamówienia stwierdzono, że: zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ (pzp): opracowano specyfikację istotnych warunków zamówienia („SIWZ”), prawidłowo zamieszczono ogłoszenia o zamówieniu, postępowanie przeprowadziła powołana przez Burmistrza komisja, osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły stosowne oświadczenia, wadium wnieśli wszyscy ubiegający się o zamówienia w formie gwarancji ubezpieczeniowych, złożone oferty (siedem) odpowiadały wymogom określonym w SIWZ, wyboru wykonawcy dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert (najniższa cena), z postępowania sporządzono protokół, terminowo podpisano umowę z wybranym wykonawcą (WOD-BUD Sp. z o.o. w Kraśniku), który wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 283.243,90 zł. tj. 10% wynagrodzenia brutto w formie gwarancji ubezpieczeniowej nr 1503/LU/158/2011 wystawionej przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych (TUZ) z siedzibą w Warszawie ul. Kłobucka 25.

- W umowie z wykonawcą przewidziano kary umowne m. in. za: opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze ostatecznym, odbiorze w okresie gwarancji lub w okresie rękojmi w wysokości 0,5% wynagrodzenia brutto za każdy dzień opóźnienia, z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy lub zamawiającego w wysokości 10% wynagrodzenia brutto.

- Umowa z wykonawcą określała termin: zakończenia robót (31.10.2011 r.), przekazania placu budowy (7 dni od daty podpisania umowy), które były tożsame z dokumentacją przetargową.

- Według protokołu odbioru (sporządzonego dnia 16.11.2011 r.) zadanie zostało wykonane w umownym terminie (31.10.2011 r.) i zgodnie z postanowieniami umowy, nie zawierano umów na roboty zamienne, uzupełniające i dodatkowe. Wyплаты wynagrodzenia wykonawcy w kwocie 2.832.439,00 zł dokonano zgodnie z terminem określonym w umowie (ostatnią fakturę nr 109/11/FVS z dnia 25.11.2011 r. na kwotę 2.743.013,29 zł zapłacono dnia 01.12.2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 200-203, 204-207, 208-240, 241-253, 254-255)

- Projekt stałej organizacji ruchu projektowanych ulic: Armii Krajowej, Krańcowej, Kresowej i Orłąt Lwowskich zawierał elementy określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23.09.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹¹.

- Projekt czasowej organizacji ruchu projektowanych ulic zakładał realizację inwestycji etapowo, przewidywał objazdy do istniejącej zabudowy na osiedlu. Organ zarządzający ruchem zatwierdził projekt czasowej organizacji ruchu dnia 26 maja 2011 r. na okres do dnia 31.12.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 256 – 263)

- Szczegółowe Specyfikacje Techniczne (SST) wykonania i odbioru: dróg, sieci teletechnicznej, zasilania i oświetlenia, sieci gazowej oraz kanalizacji deszczowej zostały opracowane przez „DROGMAT” Mateusz Stanisław z Chełma w grudniu 2008 r. Zawierały elementy wymienione w § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych¹². Określono w nich m.in. wymagania dotyczące źródeł pozyskiwania materiałów, przedstawiania świadectw

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 177, poz. 1729

¹² Dz. U. nr 202, poz. 2072 ze zm.

badania laboratoryjnych i próbek materiałów, wariantowego stosowania materiałów, przechowywania i składowania materiałów, właściwości oraz częstotliwości i zakresu badania materiałów oraz warunków atmosferycznych przy wykonywaniu poszczególnych robót. Inspektor Nadzoru mógł dopuścić do użycia tylko te materiały, które posiadały: certyfikat na znak bezpieczeństwa wykazujący, że zapewniono zgodność z kryteriami technicznymi określonymi na podstawie Polskich Norm, aprobat technicznych oraz właściwych przepisów i dokumentów technicznych oraz deklarację zgodności lub certyfikat zgodności z Polską Normą lub aprobatą techniczną.

- W umowie zawartej 04.04.2011 r. z wykonawcą potwierdzono zasady dotyczące stosowanych materiałów i ich jakości ujęte w SST.
- Warunki kontroli jakości robót zostały zawarte w przedstawionym zgodnie z wymogiem § 5 umowy przez wykonawcę „programie zapewnienia jakości” akceptowanym przez Inspektora Nadzoru. Określał on m. in. sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący ich wykonanie zgodnie z dokumentacją projektową i SST. Podczas realizacji zadania nie stwierdzono przypadków działań niezgodnych z programem zapewnienia jakości.
- Wykonawca robót stosownie do § 18 umowy udzielił gwarancji 36 miesięcznej na wykonane roboty, licząc od daty odbioru ostatecznego. Zamawiający mógł dochodzić roszczeń z tytułu gwarancji także po terminie 36 miesięcy, jeżeli reklamował wadę przed upływem tego terminu.
- Określone w umowie (§ 14) warunki zwrotu wniesionego przez wykonawcę zabezpieczenie należytego wykonania umowy zgodne były z art. 151 ustawy pzp.
- Umowa z wykonawcą określała (§ 6 i 10) termin zakończenia robót i warunki odbioru końcowego. Wykonawca po wykonaniu zadania i dokonaniu wpisu w dzienniku budowy potwierdzającego zakończenie robót i uporządkowanie terenu budowy, potwierdzonego przez Inspektora Nadzoru zgłaszać miał pisemnie zakończenie robót. Zamawiający wyznaczyć miał datę odbioru i rozpocząć odbiór w ciągu 10 dni roboczych od daty zgłoszenia powiadamiając wszystkich uczestników odbioru. W dniu odbioru, wykonawca przedstawić miał następujące dokumenty zaakceptowane przez Inspektora Nadzoru: inwentaryzację geodezyjną powykonawczą przyjętą do Zasobów Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego; protokoły odbiorów technicznych wbudowanych materiałów, ich atesty, deklaracje zgodności i świadectwa dopuszczenia do stosowania z adnotacją kierownika budowy, że materiały te są pełnowartościowe, zostały dostarczone i wbudowane w ramach realizowanego zadania; dziennik budowy (oryginał); oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu zgodnie z projektem budowlanym, warunkami pozwolenia na budowę, obowiązującymi przepisami Polskimi Normami; protokoły badań, pomiarów technicznych, rozruchu i sprawdzeń (z wynikami pozytywnymi); rozliczenie końcowe budowy z rozbiem na poszczególne elementy robót z podaniem charakterystyki i parametrów wykonanych elementów, ich ilości i wartości netto i brutto wg wzoru podanego przez zamawiającego. Warunki odbioru robót zanikających zostały określone w SST, odbioru dokonywać miał Inspektor Nadzoru w czasie umożliwiający wykonanie ewentualnych korekt i poprawek po dokonaniu wpisu do dziennika budowy. Odbiór miał być przeprowadzony niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od daty zgłoszenia wpisem do dziennika budowy. Jakość i ilość robót ulegających zakryciu oceniać miał Inspektor Nadzoru na podstawie dokumentów zawierających komplet wyników badań laboratoryjnych i w oparciu o przeprowadzone ewentualnie pomiary.

(dowód: akta kontroli str. 264 – 279, 280 – 305)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

5. Legalność, gospodarność i rzetelność wykonywania robót drogowych.

- Burmistrz uzyskał zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (decyzja Nr AB.7046/5/09 z dnia 21 września 2009 r. została wydana przez Starostę Krasnostawskiego) na podstawie art. 11f ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹³.

¹³ Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.

- Projekt budowlano - wykonawczy oraz specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych przekazano wykonawcy dnia 12.04.2011 r. a plac budowy oraz dziennik dnia 28.04.2011 r. (protokół przekazania placu budowy). W protokole przekazania ustalono nadzór inwestorski (Inżynier Projektu - PHIN Consulting Sp. z o.o. z Łodzi).
- Termin realizacji zadania zgodny był z warunkami umowy. Z zapisów w dzienniku budowy wynika, że roboty rozpoczęto dnia 18 maja 2011 r. a zakończono dnia 31 października 2011 r. (kierownik budowy wpisem w dzienniku budowy zgłosił zakończenie robót).
- Nie występowały przerwy w realizacji przedmiotu umowy, co potwierdzają dokonane wpisy w dzienniku budowy, zadanie realizowano zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik nr 1 do umowy.
- Wykonawca przedstawił zamawiającemu przed terminem przekazania placu budowy, zweryfikowany przez Inspektora Nadzoru plan zapewnienia, jakości robót. Inwestor nie zgłaszał uwag odnośnie, jakości wykonywanych robót i wbudowanych materiałów, co potwierdzają dokonane wpisy Inspektora Nadzoru w dzienniku budowy.
- Inwestor nie zlecał wykonania dodatkowych badań, jakości wykonanych odcinków drogi i użytych materiałów. Roboty ulegające zakryciu odbierane były przez Inspektora Nadzoru, co potwierdzają dokonane wpisy w dzienniku budowy.
- Określony w protokole odbioru termin gwarancji (36 miesięcy) zgodny był z postanowieniami umowy (§ 16) i upływał z dniem 16.11.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 306 – 312, 313, 314 – 315)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

6. Prawidłowość odbioru robót drogowych.

- Odbiór końcowy robót został dokonany w umownym terminie (16.11.2011 r.) tj. 10 dni roboczych od zakończenia robót (31.10.2011 r.). Wykonawca przedłożył wymagane dokumenty do odbioru jak: dziennik budowy (oryginał); oświadczenie kierownika budowy, protokoły i oświadczenia dotyczące pasa drogowego, karty wyrobów materiałów, zestawienia pomiarów i wyniki badań dokonane w okresie od dnia 15.07 do 27.10 2011 r., protokoły odbioru sieci średniego ciśnienia PE 100 SDR dn 63 nr 489/II/3/11 i nr 489/II/4/11 z dnia 28.06.2011 r., protokół odbioru pasa drogowego ul. Granicznej z dnia 26.06.2011 r., szkice geodezyjne oraz powykonawczą inwentaryzację geodezyjną.
- Na podstawie przedłożonych dokumentów zaakceptowanych przez Inspektora Nadzoru, Komisja dokonała oceny parametrów nawierzchni, odbierając roboty bez wad.
- Stałą organizację ruchu wprowadzono 28.11.2011 r., a zawiadomiono Starostę i Komendanta Powiatowego Policji o jej wprowadzeniu 17.11.2011 r. Kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu Starosta przeprowadził 06.12.2011 r. stwierdzając brak dwóch tabliczek T-3 „Piesi” pod znakami A-30 „inne niebezpieczeństwo”. Dnia 08.12.2011 r. wykonawca robót uzupełnił brakujące tabliczki.
- Zgodnie z terminem określonym w protokole odbioru końcowego, dnia 22 maja 2012 r. dokonano pierwszego przeglądu gwarancyjnego, zobowiązując wykonawcę do wykonania w terminie do dnia 29.06.2012 r. następujących robót: wymiany przymarznionej wyprawki murku oporowego ogrodzenia przy ul. Granicznej; zdemontowania i ponownego ułożenia krawężników na placu manewrowym w ul. Kresowej na długości 20 metrów; wymiany uszkodzonych krawężników na skrzyżowaniu ul. Granicznej i Orłąt Lwowskich; odnowienia oznakowania poziomego przejść dla pieszych (skrzyżowanie Armii Krajowej – Orłąt Lwowskich i Kresowej); podniesienia zaniżonych skrzynek do zasuw wodociągowych. Następny przegląd gwarancyjny ustalono na dzień 21 maja 2013 r. Wykonawca pismem z dnia 28.06.2012 r. poinformował Urząd o usunięciu usterek stwierdzonych podczas pierwszego przeglądu gwarancyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 316 – 322, 323 – 325, 326)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

- Wykonawca zgodnie z § 8 protokołu odbioru, dnia 29.11. 2011 r. wniósł kwotę 84.973,17 zł (30% wartości robót) w formie gwarancji ubezpieczeniowej wystawionej przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych TUZ z siedzibą w Warszawie ul. Kłobucka, 25 jako zabezpieczenie pokrycia roszczeń z tytułu rękojmi za wady lub z

tytułu gwarancji jakości na okres do 16.11.2014 r. + 15 dni. Poprzednia gwarancja ubezpieczeniowa wygasła z dniem 30.11.2011 r.

• W wyniku przeprowadzonych oględzin ulic: Armii Krajowej, Orłąt Lwowskich, Kresowej i Krańcowej nie stwierdzono ubytków, pęknięć czy nierówności nawierzchni, krawężniki i chodnik nie były uszkodzone, studzienki kanalizacji sanitarnej osadzone były równo z nawierzchnią. Krawężniki oraz zjazdy nie były uszkodzone.

(dowód: akta kontroli str. 327 – 329)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

8. Nadzór w zakresie zarządzania drogami oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli

• W ocenie Burmistrza zlecone zadania z zakresu zarządzania drogami *Spółka realizuje w sposób w miarę zadowalający. Zostanie dokonana ocena wywiązywania się Spółki z nałożonych zadań i podjęta zostanie decyzja, co do ich zlecenia w roku przyszłym.*

• Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała w Urzędzie Miasta Krasnystaw w okresie 2010 – 2013 (I kwartał) kontroli dotyczących dróg miejskich.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

Wnioski pokontrolne

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Prowadzenie ksiąg dróg zgodnie z wymogami zawartym w rozporządzeniu o ewidencji.
2. Poddanie kontrolom okresowym pięcioletnim dwóch obiektów mostowych.
3. Usuwanie nieprawidłowości w oznakowaniu dróg bezpośrednio po ich ujawnieniu.
4. Wymianę znaków pionowych na spełniające wymogi określone w rozporządzeniu o znakach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Lublinie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 20 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler
Antoni Kasowicz
Główny specjalista k. p.

Dyrektor
Adam Pęziół

podpis

podpis