



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.008.04.2022

Pan
Krzysztof Szpyt
Burmistrz Miasta Lubaczowa
ul. Rynek 26
37-600 Lubaczów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/077 – Zapewnienie trwałości inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych
w latach 2016-2021

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lubaczów (37-600), ul. Rynek 26 (dalej Urząd lub Urząd Miasta).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Krzysztof Szpyt, Burmistrz Miasta Lubaczowa, od 4 grudnia 2014 r. (dalej Burmistrz). (akta kontroli: tom I str. 3-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami Programów drogowych w latach 2016-2021. 2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją wybranej inwestycji drogowej oraz wykorzystaniem środków pozyskanych z Programów drogowych w latach 2016-2021.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021, z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli miały związek z zagrożeniami objętymi kontrolą NIK
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Dariusz Herda, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ.410.008.04.2022 z 28 marca 2022 r. (akta kontroli: tom I str. 1-2)

¹Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623, zwana dalej ustawą o NIK).

Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 Gmina Miejska Lubaczów³ pozyskała środki Programów drogowych przeznaczone na dofinansowanie siedmiu inwestycji gminnych, co umożliwiło zmodernizowanie 14 odcinków dróg (ulic) pozostających w zarządzie Burmistrza. Realizacja przedmiotowych inwestycji przyczyniła się do poprawy stanu technicznego gminnej sieci dróg publicznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd Miasta prawidłowo stosował instrumenty prawne zapewniające właściwe wykonanie robót budowlanych. W umowach zawierano postanowienia dotyczące okresów obowiązywania i warunków udzielania gwarancji na zrealizowane roboty oraz rękojmi za wady. Urząd wymagał od wykonawców robót wnoszenia zabezpieczenia należytego wykonania umów, a także korzystał z uprawnienia do zatrzymywania części zabezpieczenia należytego wykonania umowy na czas obowiązującej gwarancji.

Urząd prowadził elektroniczną ewidencję dróg, zarówno w zakresie ksiąg dróg jak i dzienników objazdu dróg. Przeprowadzono także wymagane ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ okresowe kontrole stanu technicznego dróg, zarówno roczne jak i pięcioletnie.

Stan techniczny dróg współfinansowanych środkami Programów drogowych w okresie objętym kontrolą był bardzo dobry i stwierdzono jedynie pojedyncze przypadki spękania jezdni drogi lub zapadnięcia kostki na chodniku lub opasce drogi. Nie stwierdzono jednocześnie przypadków zniszczenia lub uszkodzenia elementów infrastruktury drogowej, które skutkować mogły działaniami Urzędu kierowanymi na ustalenie ich sprawców.

Szczegółowa analiza realizacji inwestycji pn. Budowa i przebudowa dróg gminnych Nr 104921R ul. Mjra Hubala oraz Nr104916R ul. Kurierów Armii Krajowej wykazała, że inwestycja ta została rozpoczęta i zrealizowana w terminach określonych w umowach o jej wykonanie (zadanie obejmowało dwie części) oraz w umowie o dofinansowanie środkami Funduszu Dróg Samorządowych zawartej z Wojewodą Podkarpackim.

Ustanowiono nadzór inwestorski nad przebiegiem realizacji tego zadania, a dzienniki budowy prowadzone były prawidłowo i spełniały wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie *dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia*⁵.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzekazywania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad wymaganych rocznych informacji statystycznych o sieci dróg publicznych,
- występowania zagrożeń i zanieczyszczeń zarówno na jezdni jak i w infrastrukturze odwadniającej na ulicy Rzemieślniczej i ulicy Technicznej oraz zużytego oznakowania poziomego na tych drogach, a w szczególności dotyczącego przejść dla pieszych i linii rozdzielających pasy ruchu,
- rozbieżności w dokumentacji przetargowej i technicznej w kontrolowanej inwestycji, w zakresie planowanej szerokości ścieżki rowerowej i chodników na ulicy Kurierów

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ dalej Miasto Lubaczów

⁴ jednolity tekst Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm., dalej Prawo budowlane

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 963

Armii Krajowej i na ulicy Mjra Hubala oraz założeń dotyczących materiałów do budowy zjazdów indywidualnych na tych ulicach.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Działania na rzecz zachowania w stanie nie pogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami Programów drogowych w latach 2016-2021.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Lubaczowie (§ 30)⁶ do Referatu Inwestycji i Rozwoju (dalej Referat) przypisane zostały m.in. zadania związane z:

- wykonawstwem inwestycji i ich rozliczeniem,
- realizowaniem projektów inwestycyjnych z pozyskanych funduszy zewnętrznych,
- prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem drogami gminnymi i ulicami miejskimi, a w tym budowa, modernizacja, ochrona i zarządzanie drogami,
- prowadzenie całokształtu spraw związanych z udzielaniem zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane zgodnie z ustawą „Prawo zamówień publicznych”.

W okresie objętym kontrolą w Referacie zatrudnionych było łącznie siedem osób, w tym jedna pracowała w okresie od maja 2016 do 28 marca 2017 roku. Według stanu na dzień zakończenia kontroli zatrudnienie w Referacie wynosiło sześć osób, w tym trzy osoby pracują od 2015 roku. Kierownikiem Referatu jest Pan Piotr Bednarczyk (zatrudniony od sierpnia 2015 roku).

Spośród pracujących w Referacie osób:

- dwie miały wykształcenie wyższe inżynierskie - na kierunku budownictwo (w specjalnościach: drogi i mosty oraz konstrukcje budowlane i inżynierskie),
- jedna - wyższe zawodowe na kierunku administracja w zakresie administracja publiczna oraz wyższe magisterskie na kierunku administracja w zakresie administracji gospodarczej zarządzania,
- jedna - wyższe magisterskie na kierunku rolnictwo w zakresie kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej,
- jedna - wyższe zawodowe na kierunku socjologia w specjalności specjalizacja celna oraz wyższe magisterskie na kierunku administracja w specjalności administracja bezpieczeństwa wewnętrznego,
- jedna - wykształcenie średnie zawodowe z uzyskaniem tytułu technika geodeta, o specjalności geodezja.

Pracownicy Referatu nie posiadali uprawnień budowlanych w specjalności drogowej.

Burmistrz Krzysztof Szpyt wyjaśnił, że obsada kadrowa Referatu jest wystarczająca dla zakresu realizowanych zadań, a pracownicy w razie potrzeby uczestniczą w przedmiotowych do ich zakresu czynności szkoleniach i kursach.

(akta kontroli: tom I str. 7-12, 48-50)

W latach 2016-2019 Miasto Lubaczów administrowało siecią dróg lokalnych o łącznej długości 26,96 kilometra i powierzchni 144,4 tys. m². Wszystkie drogi w sprawozdaniach do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA)

⁶ Zarządzenie Nr 117/2016 Burmistrza Miasta Lubaczowa z dnia 30 czerwca 2016 roku (tekst jednolity ze zm. <https://bip.um.lubaczow.pl/49.regulamin-organizacyjny-urzedu>)

wykazywane były jako drogi lokalne (kategoria „L”). W roku 2020 długość sieci dróg lokalnych wzrosła do 27,813 kilometra, a ich wykazywana powierzchnia w 2021 roku wynosiła 152,9 tys. m². Wzrost długości sieci dróg lokalnych o 0,853 km miał związek m.in. z inwestycją wspieraną z Funduszu Dróg Samorządowych, a dotyczącą budowy i przebudowy dróg gminnych Nr 104921R ul. Mjra Hubala oraz Nr104916R ul. Kurierów Armii Krajowej, w której zrealizowano budowę nowego odcinka ulicy Mjra Hubala.

W strukturze sieci dróg nastąpił wzrost długości w kategorii twardych ulepszonych dróg bitumicznych z 10,360 km w 2018 roku - o 0,221 km w 2019 roku, o 1,065 km w 2020 roku i 0,853 km w 2021 r. (ich powierzchnia wzrosła odpowiednio z 57,46 tys. m² w 2018 roku o 1,185 tys. m² w 2019 roku, o 6,925 tys. m² w 2020 roku i o 6,614 tys. m² w 2021 roku). Następowoło to przede wszystkim w wyniku przebudowy w latach 2020-2021 dróg tłuczniowych o długości 1,06 km i powierzchni o 4,8 tys. m².

Miasto nie posiadało danych dotyczących długości posiadanych dróg wewnętrznych. Z zestawienia ewidencji nieruchomości kwalifikowanych jako drogi wewnętrzne wynika, że Miasto Lubaczów zarządzało 245 drogami wewnętrznymi, w tym 35 dróg posiadało nadane nazwy ulic. Drogi wewnętrzne Miasta zlokalizowane były na 268 nieruchomościach ewidencyjnych (działkach), o łącznej powierzchni 54,46 ha.

(akta kontroli: tom I str.13-47)

W latach 2016-2021 Miasto Lubaczów w związku z zarządzaniem publicznymi drogami gminnymi (rozdział 60016) zrealizowało dochody w łącznej wysokości 6 817 808,10 zł (w tym w poszczególnych latach: 616 407,50 zł, 91 002,28 zł, 35 604,96 zł, 4 900 145,59 zł, 945 651,19 zł, 228 996,58 zł).

Wydatki na publiczne drogi gminne (rozdział 60016) w tym okresie wyniosły 21 707 224,53 zł (w tym w poszczególnych latach: 2 960 208,85 zł, 1 385 610,86 zł, 1 663 923,76 zł, 7 111 225,95 zł, 7 341 976,20 zł, 1 244 278,91 zł).

Wydatki na publiczne drogi wewnętrzne (rozdział 60017) w tym okresie wyniosły 48 727,40 zł (w tym w poszczególnych latach: 22 784,02 zł, 18 600,01 zł, 1 682,57 zł, 1 828,85 zł, 2 391,17 zł 1 440,78 zł).

Miasto Lubaczów w latach 2018-2021 ponosiło także wydatki związane z dotacjami celowymi na publiczne drogi powiatowe na rzecz Powiatu Lubaczów (w rozdziale 60014). Łączna kwota udzielonych dotacji wyniosła 2 653 020,44 zł (w tym w poszczególnych latach: 99 980,94 zł, 68 732,14 zł, 2 308 310,48 zł, 175 996,88 zł). W latach 2016-17 takich dotacji nie udzielano.

Wydatki ponoszone były w dwóch paragrafach, tj.:

- 6300 - Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych – w kwocie 2 651 904,90 zł (w tym w poszczególnych latach: 99 980,94 zł, 67 616,60 zł, 2 308 310,48 zł, 175 996,88 zł);
- 2710 - Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących – w roku 2019 – w kwocie 1 115,54 zł.

W latach 2016-2021 ponoszono także wydatki dotyczące dróg publicznych wojewódzkich (rozdział 60013). Łączna kwota tych wydatków wyniosła 592 546,62 zł (w tym w poszczególnych latach: 30 000,00 zł, 53 302,91 zł, 102 602,04 zł,

66 000,00 zł, 6 000,00 zł i 334 641,67 zł). Wydatki dotyczyły głównie dotacji celowych (jak w przypadku ww. dróg powiatowych), w tym w paragrafie 6300 wydatkowano kwotę 311 702,04 zł, a w paragrafie 2710 kwotę 253 845,35 zł.

Ogółem kwota wydatków Miasta Lubaczów poniesionych na finansowanie infrastruktury drogowej w okresie objętym kontrolą wyniosła 25 001 518,99 zł.

(akta kontroli: tom I str.: 51-74)

W latach 2016-2021 Miasto Lubaczów zrealizowało poniższe inwestycje drogowe, współfinansowane środkami Programów drogowych:

1. Przebudowa drogi gminnej nr 104917R ul. Technicznej od km 0+000 do km 0+587,50 wraz z niezbędną infrastrukturą.
2. Budowa i przebudowa dróg gminnych Nr 104921R ul. Mjra Hubala oraz Nr104916R ul. Kurierów Armii Krajowej.
3. Przebudowa drogi gminnej Nr104962R ul. Rzemieśniczej.
4. Przebudowa dróg gminnych Nr 104936R ul. gen. J. Kustronia, Nr 104937R ul. M. Pszennego i Nr 104939R ul. Z. Nowickiego.
5. Przebudowa nawierzchni drogi i chodników w ciągu drogi gminnej nr 104935R ulicy Korzeniowskiego.
6. Przebudowa dróg gminnych Nr 104885R ul. Księcia Leszka Białego, Nr 104887R ul. Kasztelańska, Nr 104889R ul. Świętej Królowej Jadwigi.
7. Przebudowa dróg gminnych Nr 104954R ul. Parkowej, Nr 104956R ul. Monte Cassino, Nr 104954R ul. Mały Łązek.

Zadania objęły odcinki drogowe o łącznej długości 4 599,60 mb. Wartość realizowanych inwestycji wyniosła 12 277 661,71 zł, w tym otrzymane dofinansowanie w kwocie 6 502 351 zł stanowiło 53% kosztów.

Zadanie wskazane w pozycji 1 współfinansowane było w ramach Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016-2019, a sześć pozostałych z Funduszu Dróg Samorządowych.

(akta kontroli: tom I str. 75)

2. W wyniku analizy ośmiu umów w sprawie realizacji sześciu spośród wskazanych wyżej zadań dofinansowywanych środkami Programów drogowych⁷, stwierdzono, że zawierały one postanowienia dotyczące okresów obowiązywania i warunków udzielania rękojmi za wady oraz gwarancji na zrealizowane roboty budowlane (§14 umów).

We wszystkich przypadkach gwarancja wykonawców udzielana była na pięć lat od dnia odbioru końcowego robót. Zawierano także postanowienie, że wykonawcę obowiązuje również rękojmia za wady fizyczne przedmiotu umowy wynikająca z art. 586 Kodeksu cywilnego⁸.

⁷ Nie analizowano zadania pn. Przebudowa nawierzchni drogi i chodników w ciągu drogi gminnej nr 104935R ulicy Korzeniowskiego. Zadania wskazane w pozycjach 2 i 6 podzielone były na części i zawierano w nich dwie lub więcej umów o roboty budowlane.

⁸ j.t. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.

Wykonawcy zobowiązywali się również (w § 4 ust 1 pkt 16 umów) do usunięcia wszelkich wad i usterek stwierdzonych przez nadzór inwestorski w trakcie trwania robót w terminie nie dłuższym niż termin technicznie uzasadniony i konieczny do ich usunięcia.

W umowach potwierdzano (w § 10), że wykonawcy wnieśli wymagane przez zamawiającego (Miasto Lubaczów) zabezpieczenie należytego jej wykonania. W każdym przypadku zabezpieczenie to określano w wysokości 10% wynagrodzenia ofertowego (ceny ofertowej brutto) oraz formę tego zabezpieczenia.

W analizowanych umowach zawierano postanowienia, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostanie zwrócone wykonawcy w następujących sposób:

- 1) 70% wysokości zabezpieczenia – w ciągu 30 dni od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego,
- 2) 30% wysokości zabezpieczenia – w ciągu 15 dni od upływu okresu rękojmi za wady.

Dwa spośród analizowanych sześciu zadań dofinansowywanych środkami Programów drogowych podzielone były na części, w wyniku czego Miasto Lubaczów zawarło łącznie 11 umów z wykonawcami. W dziewięciu przypadkach wniesionym zabezpieczeniem były gwarancje bankowe należytego wykonania umowy, w jednym przypadku była to lokata bankowa oraz w jednym poręczenie należytego wykonania umowy i właściwego usunięcia wad.

Zabezpieczenia zostały wniesione, a kwoty i terminy ich obowiązywania były zgodne z postanowieniami umów o realizację robót budowlanych. W każdym przypadku Urząd korzystał z uprawnienia do zatrzymania wartości 30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy na czas obowiązującej gwarancji.

(akta kontroli: tom I str.: 89-121, tom II str. 1-244)

3. Zadania dofinansowywane środkami Programów drogowych realizowane były na łącznie 14 drogach gminnych (ulicach). Wszystkie drogi posiadały urządzone książki drogi. Zostały one założone 10 marca 2016 r. i były prowadzone w formie elektronicznej, w myśl postanowień określonych w § 9 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 10 i § 17 ust. 1 rozporządzenia 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 mostowym i tunelom⁹.

Ewidencja zawierała także elektroniczne dzienniki objazdu dróg, prowadzone odrębnie dla każdej drogi objętej inwestycją wspieraną.

Dzienniki objazdu, w czasie kontroli, nie zawierały żadnych wpisów, w tym informacji o dacie objazdu, trasie objazdu, czy o zauważonych usterekach, brakach, uszkodzeniach oraz zaleceniach pokontrolnych mających na celu usunięcie tych usterek. W dziennikach nie odnotowywano także wpisów obejmujących inwestycje drogowe współfinansowane środkami Programów drogowych.

(akta kontroli: tom I str. 122-243)

Urząd przeprowadzał kontrole stanu technicznego dróg objętych zadaniami dofinansowywanymi środkami Programów drogowych. Kontrole te przeprowadzały

⁹ Dz.U. nr 67, poz. 582

osoby zewnętrzne posiadające w dacie uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności, na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰.

Wyniki kontroli stanu technicznego były dokumentowane w formie protokołów okresowych kontroli (rocznych i pięcioletnich).

Urząd Miasta w 2016 roku nie przeprowadzał rocznych kontroli stanu technicznego dróg objętych inwestycjami drogowymi dofinansowanymi środkami z Programów drogowych oraz 10 kontroli rocznych w 2019 roku i trzech w 2020 roku.

Burmistrz Krzysztof Szpyt wyjaśnił w tej sprawie, że kontrole roczne w 2016 roku nie zostały przeprowadzone ponieważ w tym roku prowadzone były kontrole 5-letnie i uznano, że nie ma potrzeby powielać czynności i ustaleń dotyczących ich przeglądu. Przypadki nie przeprowadzania kontroli rocznych w 2019 i w 2020 roku wynikały stąd, że w tym czasie drogi były remontowane, dlatego kolejne przeglądy roczne zaplanowane zostały i przeprowadzone w 2021 r.

(akta kontroli: I tom str. 48-50, 244-366)

W wyniku przeprowadzanych kontroli stanu technicznego nie stwierdzano wad dróg wybudowanych przy udziale środków Programów drogowych, które mogły skutkować wzywaniem wykonawców do ich usunięcia.

Urząd w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzał odrębnych przeglądów gwarancyjnych zrealizowanych inwestycji drogowych. Umowy o realizację robót budowlanych nie określały obowiązku przeprowadzania takich przeglądów.

W postanowieniach dotyczących gwarancji i rękojmi zawierano regulację, że o wykryciu wady zamawiający obowiązany jest zawiadomić wykonawcę na piśmie lub telefonicznie, jednocześnie podając termin i miejsce oględzin mających na celu jej stwierdzenie.

W wyniku dokonania oględzin miał być sporządzony protokół, w którym miał być ustalony także termin usunięcia wad. Usunięcie wad winno być następnie stwierdzone na piśmie.

Zamawiający zastrzegł sobie także prawo dochodzenia roszczeń także po upływie okresu gwarancji niezależnie od rękojmi, jeżeli składał reklamację przed upływem tych terminów.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie korzystał ze wskazanych wyżej uprawnień.

Burmistrz Krzysztof Szpyt wyjaśnił w tej sprawie, że w zakresie regulacji umownych dotyczących odbiorów był zapis o „przeeglądzie gwarancyjnym”, ale takich przeglądów w okresie objętym kontrolą NIK nie było.

Burmistrz wskazał dodatkowo, że rozważone zostanie doprecyzowanie umów, o zapis w zakresie przeglądu przed upływem gwarancji.

(akta kontroli: I tom str. 48-50, 244-366)

4. Na odcinkach dróg objętych szczegółowym badaniem¹¹, nie stwierdzono degradacji tych dróg (wynikającej np. z ruchu pojazdów nienormatywnych lub

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

¹¹ Oględzinom poddano ulice: Techniczną (zadanie 1), Mjr Hubala i Kurierów Armii Krajowej (zadanie 2) oraz Rzemieślniczą (zadanie 3).

przeciążonych) i jednocześnie w organizacji ruchu nie było ograniczeń dla ruchu pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 t.

Burmistrz Krzysztof Szpyt wyjaśnił, że od chwili wydania wyroku TSUE z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie C-127/17 do zakończenia okresu objętego kontrolą NIK nie wprowadzano zakazów poruszania się pojazdów obejmujących pojazdy ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 ton na zarządzanych drogach. Drogi dofinansowane środkami Programów miały projektowany nacisk na oś 10 ton, a zatem znacznie przekraczający wskazany wyżej poziom masy całkowitej.

(akta kontroli: I tom str. 48-50, 380-415)

Urząd nie przeprowadzał kontroli użytkowników dróg w zakresie sprawdzania masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze gminnej zgodnie z uprawnieniami wynikającymi z art. 129 d ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*¹² oraz nie zwracał się o przeprowadzenie takich kontroli do Inspekcji Transportu Drogowego lub właściwej miejscowo jednostki Policji¹³.

Burmistrz Krzysztof Szpyt wyjaśnił, że wskazany przepis Prawa o ruchu drogowym nie stanowi obowiązku zarządcy drogi, daje jedynie możliwość inicjowania takich kontroli i uczestniczenia w nich.

Burmistrz wskazał, że ITD przeprowadzała takie kontrole na drogach wojewódzkich przebiegających przez Lubaczów (w kierunku Jarosławia i przejścia granicznego w Budomierzu), ale Miasto Lubaczów nie było informowane o ewentualnych przypadkach nieprawidłowości w transporcie mogących skutkować zniszczeniem zarządzanych dróg.

Burmistrz dodał, że Miasto Lubaczów nie posiada zlokalizowanych punktów wagowych do sprawdzania masy lub nacisku osi pojazdu, ponieważ dotychczas nie występowały takie potrzeby.

(akta kontroli: I tom str. 48-50)

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego (WITD) poinformował, że w latach 2016-2021 nie przeprowadzono kontroli w zakresie sprawdzania masy lub nacisku osi pojazdu na drogach zarządzanych przez Miasto Lubaczów.

W tym okresie w Województwie Podkarpackim przeprowadzono łącznie 8620 takich kontroli, w tym:

- w roku 2021 - 1210 kontroli (w tym 3 pojazdy zatrzymane na drodze gminnej i 19 na drodze powiatowej; 4 kontrole zakończone bez stwierdzenia nieprawidłowości);
- w roku 2020 - 1337 kontroli (w tym 7 pojazdów zatrzymanych na drodze gminnej i 9 na drodze powiatowej; 4 kontrole zakończone bez stwierdzenia nieprawidłowości);
- w roku 2019 - 1464 kontrole (w tym 15 pojazdów zatrzymanych na drodze gminnej i 15 na drodze powiatowej; 10 kontroli zakończonych bez stwierdzenia nieprawidłowości);
- w roku 2018 - 1356 kontroli (w tym 1 pojazd zatrzymany na drodze gminnej i 2 na drodze powiatowej; 1 kontrola zakończona bez stwierdzenia nieprawidłowości);
- w roku 2017 - 1624 kontrole (w tym 0 pojazdów zatrzymanych na drodze gminnej i 2 na drodze powiatowej; 1 kontrola zakończona bez stwierdzenia nieprawidłowości);

¹² tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 450 ze zm.

¹³ W Lubaczowie, w okresie objętym kontrolą, nie funkcjonowała Straż Miejska.

- w roku 2016 - 1629 kontroli (w tym 3 pojazdy zatrzymane na drodze gminnej i 6 na drodze powiatowej; 2 kontrole zakończone bez stwierdzenia nieprawidłowości). Z powyższego wynika, że na drogach gminnych przeprowadzono 29 kontroli (w tym 20 bez nieprawidłowości), a na drogach powiatowych 53 kontrole (w tym 40 bez stwierdzenia nieprawidłowości).

WITD na terenie Województwa Podkarpackiego dysponował łącznie 47 miejscami (punktami kontrolnymi), na których inspektorzy mogli wykonywać zadania służbowe, w tym 33 miejsca wskazano jako wyposażone w wagę (lub przygotowane do jej użycia). Na terenie Powiatu lubaczowskiego zlokalizowane były dwa punkty przeznaczone do kontroli pojazdów, tj.: w miejscowości Budomierz (przy drodze wojewódzkiej 866 Lubaczów-Granica Państwa) oraz w Gminie Oleszyce (przy drodze wojewódzkiej 865 Oleszyce-Jarosław, z możliwością ważenia nacisku osi pojazdu). W sąsiednich powiatach zlokalizowanych było pięć punktów kontroli pojazdów (trzy w powiecie jarosławskim i dwa w powiecie leżajskim).

Komendant Powiatowy Policji w Lubaczowie poinformował, że w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli w zakresie masy lub nacisku osi pojazdu z uwagi na brak specjalistycznego sprzętu do takiej weryfikacji.

(akta kontroli: I tom str. 367-379)

5. Oględzinom poddano odcinki czterech dróg (ulic) objętych poniższymi zadaniami:

1. Przebudowa drogi gminnej nr 104917R ul. Technicznej od km 0+000 do km 0+587,50 wraz z niezbędną infrastrukturą w Lubaczowie.
2. Budowa i przebudowa dróg gminnych Nr 104921R ul. Mjra Hubala oraz Nr104916R ul. Kurierów Armii Krajowej w Lubaczowie.
3. Przebudowa drogi gminnej Nr104962R ul. Rzemieślniczej w Lubaczowie

Na sprawdzanych odcinkach dróg zrealizowanych w ramach inwestycji drogowych nie występowały uszkodzenia mogące wskazywać na niewłaściwe wykonanie przedmiotu umów lub spowodowane uszkodzeniami, które nie zostały przez zarządcę drogi usunięte. Stan nawierzchni dróg był bardzo dobry.

Na ulicy Technicznej stwierdzono po jednym przypadku spękania siatkowego oraz spękania na łączeniu jezdni ze zjazdem do zajezdni autobusowej oraz dwa przypadki uszkodzenia krawężnika.

Stwierdzono także jeden przypadek zapadnięcia tzw. opaski drogi (na ul. Technicznej) oraz jeden przypadek zapadnięcia chodnika (na ulicy Kurierów Armii Krajowej).

Szerokości jezdni, chodników i poboczy odpowiadały szerokościom przewidzianym w dokumentacji projektowej. Nawierzchnie jezdni, chodników i poboczy wykonane były jednolicie z takich samych materiałów (np. masy bitumicznej lub kostki betonowej¹⁴). Ustawione znaki drogowe były przewidziane w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu. Znaki drogowe były widoczne, z zastrzeżeniem oznakowania poziomego dróg, w szczególności w zakresie przejść dla pieszych i linii rozdzielających pasy ruchu.

Podczas oględzin na drogach nie występowały zastoiska wody, nie stwierdzono też dokonywania czynności (lub obiektów), które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości.

¹⁴ Z zastrzeżeniem przypadku na ul. Mjra Hubala wskazanego w pkt. 7.

Ustalenia wskazujące na nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego analizowanych dróg zawarto w przedmiotowej sekcji tego obszaru.

(akta kontroli: I tom str. 380-415)

6. W okresie następującym po oddaniu do użytkowania odcinków drogowych, na których realizowane były inwestycje drogowe w latach 2016-2021 współfinansowane środkami Programów drogowych, nie stwierdzono przypadków wystąpienia zdarzeń drogowych (wypadków, kolizji) powodujących uszkodzenia lub zniszczenia gminnej infrastruktury drogowej przebudowanej środkami Programów drogowych, skutkujących ponoszeniem przez Miasto Lubaczów kosztów napraw.

Miasto Lubaczów w latach 2017-2022 posiadało polisy ubezpieczeniowe Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych - w zakresie odpowiedzialności cywilnej (deliktowej i kontraktowej, zarządzania drogami oraz zarządcy nieruchomości).

W okresie objętym kontrolą nie zawierano natomiast odrębnych polis w zakresie naprawy uszkodzonej lub zniszczonej lokalnej infrastruktury drogowej w przypadku nieustalenia sprawców tych uszkodzeń.

Burmistrz Krzysztof Szpyt wyjaśnił, że nie było przypadków, żeby organy uprawnione do kontroli ruchu drogowego (Policja, ITD) informowały nas o takich zdarzeniach. Nie stwierdziliśmy ich także w wyniku własnych działań związanych z nadzorem nad siecią dróg i infrastruktury drogowej, w związku z tym nie prowadziliśmy oczywiście żadnych działań poszukiwawczych sprawców.

Wobec tego uznawaliśmy, że nie zachodzi duże ryzyko zdarzenia narażającego Miasto Lubaczów na szkodę, a polisy są w tym zakresie bardzo kosztowne.

W przypadku ujawnionego zdarzenia ewentualną szkodę likwidować będziemy z ubezpieczenia OC sprawcy zdarzenia lub bezpośrednio od niego w przypadku braku takiej polisy.

(akta kontroli: I tom str. 48-50, 76-87, 380-415)

7. Na oddanym do użytkowania odcinku drogi obejmującej ulicę Mjra Hubala, na której realizowano inwestycję z Programów drogowych stwierdzono (w km. 0+380 po stronie lewej) naruszenie nawierzchni chodnika przy studzience kanalizacji sanitarnej (o powierzchni ok. 10,7m²), co świadczyło o prowadzonych pracach przyłączeniowych do sieci.

Burmistrz Krzysztof Szpyt wyjaśnił, że roboty te w czasie remontu drogi nie były jeszcze planowane. Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Lubaczowie wykonywał je dopiero w 2021 roku i pierwotnie nie planował wpięcia do kanalizacji sanitarnej w tym miejscu, ale prowadzony remont drogi i kanalizacji na ulicy Słowackiego wykazał, że budynek Nadleśnictwa Lubaczów jest przyłączony w zakresie ścieków komunalnych do kanalizacji deszczowej. To spowodowało w rezultacie konieczność wybudowania nowego odcinka kolektora sanitarnego do studzienki na ulicy Mjra Hubala. To było jedyne możliwe technicznie rozwiązanie usuwające zanieczyszczenia sanitarne z sieci deszczowej na ulicy Słowackiego.

Wykonawca przyłącza kanalizacyjnego miał w umowie nałożony obowiązek przywrócenia nawierzchni chodnika do stanu pierwotnego i to zrobił, ale ślad prowadzonych prac jest widoczny. Udzielił on także gwarancji 3-letniej na wykonane roboty związane z całą siecią kanalizacyjną, co jednak skróci gwarancję wykonawcy drogi o ok. 8 miesięcy.

Burmistrz dodał, że Miasto, po upływie gwarancji wykonawcy sieci kanalizacyjnej, postara się o przedłużenie o ten okres gwarancji na wykonaną nawierzchnię chodnika.

(akta kontroli: I tom str. 48-50, 380-391, 416-424)

Zrealizowane zadania inwestycyjne nie miały dofinansowania z programów z udziałem środków europejskich.

(akta kontroli: I tom str. 75)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta Lubaczów nie wpływały skargi lub wnioski dotyczące niewłaściwego stanu technicznego dróg, poprawy, zmiany oznakowania lub organizacji ruchu, bądź nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym.

(akta kontroli: I tom str. 443)

W dniu 15 stycznia 2020 roku Burmistrz Miasta Lubaczowa wydał decyzję (RIR.I.7234.01.2020), w której zezwolił Panu M.K. na umieszczenie w pasie drogowym drogi gminnej ul. Kurierów Armii Krajowej przyłącza wodociągowego. Decyzja zawierała warunek o przeniesieniu na wykonawcę robót (inwestora) obowiązku gwarancji i rękojmi dotyczącej terenu w obrębie projektowanego przyłącza ze względu na to, że ulica ta była przedmiotem przebudowy z dofinansowaniem z Funduszu Dróg Samorządowych na rok 2019.

Inwestycja ta nie była jednak realizowana w sposób naruszający strukturę drogi przebudowywanej przy wsparciu środków z programów, ponieważ inwestor zmienił projekt i wskazał na inny sposób przyłączenia do sieci wodociągowej, tj. poprzez sąsiednią działkę prywatną.

(akta kontroli: I tom str. 425-442)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2016-2021 Urząd nie przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji statystycznych o sieci dróg publicznych, co było wymagane w myśl § 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 promach¹⁵. Formularze danych o sieci dróg za poszczególne lata wypełnione zostały w trakcie kontroli NIK i przesłane do GDDKiA w dniu 16 maja 2022 r. oraz elektronicznie w dniu 20 maja 2022 r. Na Burmistrzu spoczywał obowiązek przekazywania tych informacji Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego (§ 2 ust. 2 rozporządzenia).

Burmistrz Krzysztof Szpyt wyjaśnił, że nastąpiło to przez przeoczenie, ponieważ struktura sieci dróg gminnych w tym czasie nie zmieniała się znacząco od 2015 r. i uznawano, że stan wykazany w formularzu za tamten rok jest aktualny.

Burmistrz wskazał, że wpływ na to miała także choroba pracownika Referatu, który w tym czasie odpowiadał za te sprawy.

(akta kontroli: I tom str. 13-39, 48-50)

¹⁵ Dz.U. z 2005 r., nr 67, poz. 583

2. Oględziny dróg remontowanych w ramach trzech inwestycji, dokonane w celu zbadania ich stanu technicznego oraz obowiązków zarządcy drogi określonych w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁶, a w szczególności w zakresie utrzymania nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (pkt 4 tego artykułu), wykazały, że:

- na ulicy Rzemieśniczej, w szczególności od 0+200 km do końcowego odcinka po prawej stronie drogi oraz w końcowym odcinku po lewej stronie drogi występowały zanieczyszczenia ziemią i zeschniętą trawą ścieków betonowych trójkątnych po obu stronach jezdni oraz wpustów deszczowych i studzienek odwadniających, które w końcowym odcinku drogi (od 0+350 km) były niedrożne,
- na końcowym odcinku tej drogi (ul. Rzemieśnicza) na prawym pasie ruchu występowało zanieczyszczenie o długości ok. 25 m w postaci wysypanego gruzu, pustaków i ziemi, częściowo porośniętych trawą,
- na ulicy Technicznej występował zły stan znaków poziomych jezdni w postaci wytartych linii poziomych oraz oznakowania przejść dla pieszych,
- stwierdzono zaleganie ziemi, piasku i traw przenoszonych przez wody opadowe i ich gromadzenie na obu krawędziach jezdni oraz na opasce drogi przy polach uprawnych, w szczególności w odcinku km od 0+387 do 0+550 ul. Technicznej.

Burmistrz Krzysztof Szpyt wyjaśnił w tej sprawie, że zanieczyszczenia występujące na drogach gminnych lub sieciach odwadniających i studzienkach deszczowych są wynikiem okresu zimowo-wiosennego, kiedy deszcze i roztopy niosą na drogi ziemię i inne materiały. Przeglądy dokonywane w ubiegłym roku nie wskazywały występowania takich przypadków. Oznakowanie poziome dróg nie wchodzi w zakres napraw gwarancyjnych, które moglibyśmy zgłaszać wykonawcom. Jest to efekt normalnego użytkowania dróg. Burmistrz dodał, że brakujące czy zniszczone oznakowanie poziome dróg i przejść dla pieszych Miasto postara się odnowić niezwłocznie w miarę posiadanych środków.

W trakcie kontroli NIK wskazane wyżej zanieczyszczenia pasa jezdni, chodników i instalacji odwadniających zostały przez Miasto Lubaczów usunięte.

(akta kontroli: I tom str. 48-50, 392-415)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Miasto Lubaczów prowadziło prawidłowe działania zmierzające do zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami Programów drogowych. W szczególności ocenę tę uzasadniają przeprowadzane kontrole okresowe stanu technicznego tych dróg. Kontrole pięcioletnie zostały przeprowadzone w pełnym zakresie, a wystąpiły tylko nieliczne przypadki kiedy zaniechano przeprowadzenia kontroli rocznych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działanie takie było nierzetelne, jednak może ono zostać usprawiedliwione tym, że prowadzone były remonty tych dróg lub występował wówczas zbieg terminów kontroli pięcioletnich, których zakres przedmiotowy był szerszy niż kontroli rocznych.

Stwierdzono, że Urząd nie przeprowadzał odrębnych przeglądów gwarancyjnych, ponieważ obowiązku takiego nie przewidywały umowy o roboty budowlane

¹⁶ jednolity tekst Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.

prorowadzone na kontrolowanych odcinkach dróg. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stanem pożądanym byłoby ujęcie w umowach o realizację robót budowlanych postanowień w zakresie przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych, a także warunków i terminów usuwania usterek odcinków drogowych, a następnie ich egzekwowanie, co pozwoliłoby w pełni wykorzystać ponoszone przez Miasto nakłady na remonty i przebudowę dróg gminnych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stan techniczny inwestycji drogowych współfinansowanych środkami Programów drogowych, na których stwierdzono tylko nieliczne uszkodzenia nawierzchni drogi lub chodników (poboczy, opaski drogi). Stwierdzono jednak przypadki występowania zanieczyszczeń drogi i infrastruktury odwadniającej oraz braki w zakresie oznakowania poziomego dróg, co może mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Pozytywnie ocenić należy niezwłoczne działania Urzędu Miasta zmierzające do przywrócenia prawidłowego stanu nawierzchni dróg, chodników oraz urządzeń związanych z drogą, poprzez usunięcie stwierdzonych zanieczyszczeń i udrożnienie kanalizacji.

OBSZAR **2. Nadzór nad realizacją inwestycji drogowej i wykorzystaniem środków pozyskanych z Programów drogowych w latach 2016 - 2021**

Opis stanu faktycznego

1. Analizą opisywaną w tym obszarze objęto zadanie pn. Budowa i przebudowa dróg gminnych Nr 104921R ul. Mjra Hubała oraz Nr104916R ul. Kurierów Armii Krajowej w Lubaczowie. Wartość tego zadania wyniosła 5 568 098,05 zł, a uzyskane z Funduszu Dróg Samorządowych dofinansowanie w wysokości 2 784 049,00 zł stanowiło 50% kosztów tej inwestycji.

Umowa z Wojewodą Podkarpackim w sprawie udzielenia dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych inwestycji drogowej zawarta została 31 maja 2019 roku.

W tym czasie Urząd dysponował wszystkimi dokumentami umożliwiającymi rozpoczęcie inwestycji w zakresie realizacji robót budowlanych, a w tym m.in.:

1) Decyzją Starosty Lubaczowskiego nr 525/2017 z 23 października 2017r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej: Budowy drogi obwodowej centrum miasta Lubaczowa poprzez połączenie drogi gminnej nr 104921R ul. Mjra Hubała do skrzyżowania drogi powiatowej nr 1686R ul. Słowackiego z drogą powiatową nr 1700R ul. Kolejowa w km 0+208 - 1+061 z niezbędną infrastrukturą techniczną w Lubaczowie.

2) Zgłoszeniem robót budowlanych polegających na: Przebudowie dróg gminnych Nr 104916R i Nr 104921R poprzez budowę chodnika i ścieki rowerowej w drodze gminnej Nr 104921R ul. Mjra Hubała w km od 0+000 do 0+208 oraz przebudowę nawierzchni jezdni wraz z chodnikami i ścieżką rowerową drogi gminnej Nr104916R ul. Kurierów Armii Krajowej w km od 0+061 do 0+385 w Lubaczowie w Starostwie Powiatowym w Lubaczowie. W dniu 15 września 2017 r. Starostwo Powiatowe pismem ABR.6743.1.73.2017, poinformowało że nie wnosi sprzeciwu do zgłoszenia Burmistrza Miasta dot. przebudowy drogi.

3) Zatwierdzonym przez Starostę Lubaczowskiego projektem organizacji ruchu, znak sprawy: ABR.7121.2.14.2017 z dnia 15 września 2017 r.

Inwestycja realizowana była w dwóch częściach, dla których Miasto Lubaczów zawarło odrębne umowy z wykonawcami robót budowlanych.

Część I obejmowała drogę gminną nr 104916R ul. Kurierów Armii Krajowej w km od 0+061 do 0+385 (tj. 324 m) oraz drogę gminną nr 104921R ul. Mjra Hubala w km od 0+000 do 0+208 w zakresie chodnika i ścieżki rowerowej (tj. 208 m). Umowę w tej sprawie zawarto z 5 sierpnia 2019 r. z konsorcjum PBI Infrastruktura S.A. oraz PBI WMB sp. z o.o.

Część II obejmowała drogę gminną nr 104921R ul. Mjra Hubala w km 0+208 - 1+061 (tj. 853 m). Umowę w tej sprawie (nr RIR.III.272.3.2019) zawarto 20 sierpnia 2019 r. z Zakładem Instalacyjnym Wod. Kan. Co i Gaz Jan Szyk z Lubaczowa.

Zamawiający (zarządca drogi) przekazał wykonawcom dokumentację projektową i plac budowy w terminach określonych w umowach o realizację robót budowlanych, tj. do 7 dni od ich podpisania, co nastąpiło odpowiednio 12 sierpnia 2019 r. i 21 sierpnia 2019 r.

Roboty budowlane zostały rozpoczęte następnego dnia po przekazaniu placu budowy, co zostało potwierdzone wpisami w dziennikach budowy. W tym czasie wskazana wcześniej decyzja dotycząca zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (ZRID) była ostateczna (dotyczy części I inwestycji), a do zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót budowlanych Starostwo w Lubaczowie nie wносиło sprzeciwu (dotyczy części II inwestycji).

(akta kontroli: I tom str. 380-391, II tom str. 126-244)

2. Dla realizowanej inwestycji ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego.

W dniu 12 sierpnia 2019 r. Miasto Lubaczów zawarło umowę o pełnienie nadzoru inwestorskiego z firmą Usługi budowlane i projektowe Krystyna Zaremska z Lubaczowa, w imieniu której zadania inspektora nadzoru wykonywać miały dwie osoby posiadające uprawnienia budowlane do pełnienia nadzoru robót w specjalności drogowej. Wskazano w umowie, że osoby te są także członkami Podkarpackiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa oraz posiadają aktualne ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Umowa dotyczyła reprezentowana Miasta Lubaczów w obu częściach realizowanej inwestycji.

Poszczególne etapy robót, w tym roboty zanikające i ulegające zakryciu (w tym np. dane dotyczące grubości warstwy podbudowy, warstwy wiążącej i ścieralnej), podlegały odbiorowi przez zamawiającego reprezentowanego przez wskazanych wyżej inspektorów nadzoru, co potwierdzali oni wpisami w dziennikach budowy, prowadzonych dla każdej części inwestycji.

(akta kontroli: II tom str. 126-276)

W dokumentacji przetargowej nie zawierano szczególnych zapisów dotyczących warunków pogodowych dla poszczególnych robót budowlanych. Dla każdej inwestycji sporządzano szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót (STWIOR), w których zawarto m.in. zapisy, że do dziennika budowy należy wpisywać w szczególności stan pogody i temperaturę powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi. W zakresie robót dotyczących układania

warstwy geosiatki wskazano, że roboty prowadzi się wyłącznie podczas suchej pogody. Geosiatka nie może być mokra, rozkładana na mokrej powierzchni lub pozostawiona na noc bez przykrycia warstwą asfaltową.

W dziennikach budowy nie było wpisów dotyczących stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi. Zapisy dotyczące układania geosiatki (z 15 listopada 2019 r) nie zawierają opisu panujących warunków atmosferycznych.

(akta kontroli: II tom str. 126-276, 333-361)

Miasto Lubaczów nie zlecało dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów.

Jakość zrealizowanego remontu oceniana była na podstawie przedstawianych przez wykonawców dokumentów, w tym certyfikatów lub deklaracji właściwości użytkowych (bądź krajowej oceny technicznej) materiałów wbudowanych w drogę (np. producentów kruszywa), krajowych deklaracji właściwości użytkowych czy ocen technicznych.

W dziennikach budowy wpisywano zgłoszenia kierowników budowy do odbioru poszczególnych etapów robót ziemnych, w których wpisywali oni także m.in. używane materiały.

Urząd oraz inspektor nadzoru nie zgłaszali uwag odnośnie jakości wykonanych robót i wbudowanych materiałów i na bieżąco na terenie inwestycji zezwalali na wykonanie danego etapu budowy.

(akta kontroli: II tom str. 126-276)

3. Odbiory końcowe robót (poszczególnych części) dokonane były w terminach umownych lub ustalonych w aneksach ze względu na ograniczenia wprowadzane w związku z pandemią Covid-19.

W trakcie odbiorów końcowych nie stwierdzono żadnych wad w zakresie wykonanych robót. Potwierdzono, że roboty zostały wykonane zgodnie z umową i dokumentacją projektową, wobec czego nie było przypadków wyznaczania dodatkowych terminów usuwania wad.

(akta kontroli: II tom str. 126-276)

4. Przedmiot inwestycji został zrealizowany poprzez budowę i przebudowę dróg gminnych Nr 104921R ul. Mjra Hubala oraz Nr104916R ul. Kurierów Armii Krajowej w Lubaczowie.

Zakres zrealizowanych i sfinansowanych zadań dotyczących budowy lub przebudowy dróg był zgodny z dokumentacją projektową i umowami zawartymi z wykonawcami.

Ustalenia wskazujące na nieprawidłowości w tym zakresie zawarto w przedmiotowej sekcji tego obszaru.

(akta kontroli: II tom str. 126-276)

5. Termin realizacji zadania był zgodny z warunkami umów o wykonanie robót budowlanych (dwóch części). Zadanie zrealizowano także w terminie określonym w umowie w sprawie udzielenia dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych, zawartej 31 maja 2019 r. z Wojewodą Podkarpackim, który aneksem z 27 sierpnia 2020 roku ustalono na wrzesień 2020 roku.

Wykonawca części I zadania zgłosił zakończenie zadania 30 września 2020 roku. Odbioru końcowego dokonano w dniach od 7 do 21 października 2020 roku i w tym dniu podpisano protokół z tej czynności.

Wykonawca części II zadania zgłosił zakończenie robót w dniu 16 grudnia 2019 roku. Odbioru końcowego dokonano 19 grudnia 2019 roku i w tym dniu podpisano protokół z tej czynności.

(akta kontroli: II tom str. 126-276, 295-332)

6. Inwestycja realizowana była na podstawie zgłoszenia dokonanego w trybie art. 30 ust.1 pkt 2a i art. 29 ust. 2 pkt.1 Prawa budowlanego (w części II inwestycji) oraz na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (w części I inwestycji) na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁷.

W tych przypadkach nie było konieczne uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. Pismem z 30 września 2020 roku Urząd Miasta zawiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lubaczowie o zakończeniu budowy obiektu budowlanego.

(akta kontroli: II tom str. 126-276)

7. W dniu 2 grudnia 2020 r. Miasto Lubaczów złożyło do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego rozliczenie dofinansowania zadania, a w tym oświadczenie o protokolarnym końcowym odbiorze zadania oraz sprawozdaniem finansowym z wykorzystania środków

Wojewoda Podkarpacki nie zgłaszał uwag do złożonego rozliczenia.

(akta kontroli: II tom str. 277-332))

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dokumentacja przetargowa i projektowa analizowanego zadania zawierała rozbieżne zapisy dotyczące wymiarów ścieżki rowerowej i chodników.

W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) zawarto parametry:

- ścieżka rowerowa przy prawej krawędzi jezdni na ul. Kurierów Armii Krajowej (w km od 0+061 do 0+385), oddzielona zatopionym krawężnikiem „na płask” o szerokości 2,50 m, nawierzchnia bitumiczna.

- chodnik po stronie prawej, przy krawędzi ścieżki rowerowej, szer. 2,00 m nawierzchnia z kostki betonowej wibro-prasowanej kolorowej ułożonej na podbudowie z kruszywa kamiennego,

- chodnik po stronie lewej oddzielony od jezdni pasem zieleni, szer. 2,00 m nawierzchnia z kostki betonowej wibro-prasowanej kolorowej ułożonej na podbudowie z kruszywa kamiennego.

W projekcie technicznym parametry chodnika i ścieżki rowerowej na tym odcinku ul. Kurierów Armii Krajowej były inne i obejmowały:

- ścieżka rowerowa przy prawej krawędzi jezdni, oddzielona zatopionym krawężnikiem „na płask” o szerokości 2,00 m, nawierzchnia bitumiczna.

- chodnik po stronie prawej, przy krawędzi ścieżki rowerowej, szer. 1,50 m nawierzchnia z kostki betonowej wibro-prasowanej kolorowej ułożonej na podbudowie z kruszywa kamiennego,

¹⁷ j.t. Dz.U. z 2022 r., poz. 176.

- chodnik po stronie lewej w km 0+061 – 0+116 oraz 0+314 - 0+385 o szerokości 2,00 m oraz w km 0+116-0+314 o szerokości 1,5 m oddzielony od jezdni pasem zieleni, szer. 2,00 m nawierzchnia z kostki betonowej wibro-prasowanej kolorowej ułożonej na podbudowie z kruszywa kamiennego.

We wniosku o dofinansowanie złożonym do Wojewody Podkarpackiego zawarto, że

- ścieżka rowerowa przy prawej krawędzi jezdni, oddzielona zatopionym krawężnikiem „na płask” ma szerokość 2,50 m i nawierzchnię bitumiczną.
- chodnik po stronie prawej, przy krawędzi ścieżki rowerowej, szer. 1,50 m nawierzchnia z kostki betonowej wibro-prasowanej kolorowej ułożonej na podbudowie z kruszywa kamiennego,
- chodnik po stronie lewej oddzielony od jezdni pasem zieleni, szer. 2,00 m nawierzchnia z kostki betonowej wibro-prasowanej kolorowej ułożonej na podbudowie z kruszywa kamiennego.

Na rysunku technicznym pn. Projekt zagospodarowania terenu zawarto, że ścieżka rowerowa i chodnik mają łącznie 3 m. Chodnik po stronie lewej w km 0+061 – 0+116 oraz 0+314 - 0+385 o szerokości 2,00 m oraz w km 0+116-0+314 o szerokości 1,5 m.

(akta kontroli: II tom str. 277-294, 333-389)

Burmistrz Pan Krzysztof Szpyt oraz Pan Piotr Bednarczyk Kierownik Referatu Inwestycji i Rozwoju wyjaśnili, że rozbieżności w dokumentacji zamówienia i projektowej wyniknęły z faktu, że Miasto Lubaczów przygotowywało dokumentację projektową już od 2016 roku jednak z uwagi na wielokrotne odmowy uzgodnienia projektu przez Konserwatora zabytków, termin opracowania tej dokumentacji uległ przedłużeniu. Wniosek w 2017 roku nie uzyskał dofinansowania i został złożony ponownie w 2018 roku. W tym czasie trwały jego modyfikacje i rozszerzenie o inne odcinki dróg (ul. Mjr Hubala w km od 0+000 do 0+208 oraz ul. Kurierów Armii Krajowej w km od 0+061 do 0+385). Błędy powstały w wyniku krótkiego, a wręcz ekspresowego terminu opracowania dokumentacji, która ostateczny kształt uzyskała w dniu 15 września 2017r. tj. w momencie składania pierwszego wniosku. Następnie błąd został nieświadomie powielony we wniosku o dofinansowanie w kolejnym roku.

Niespójność w SIWZ wynikała z tego że projektant przekazując zamawiającemu dokumentację w wersji elektronicznej nie wyeksportował dokumentacji objętej zakresem ZRID i zakresem Zgłoszenia do pliku pdf tylko scalił obydwa opisy i prawdopodobnie zamiast ostatecznej wersji opisu dotyczącego zakresu objętego zgłoszeniem wykorzystał inny plik lub opis z wersji roboczej, co wpłynęło na stwierdzone rozbieżności opisu technicznego przekazanego zamawiającemu do postępowania o zamówienie publiczne.

Składający wyjaśnienia dodali, że wymienione nieścisłości, nie wpływają na zakres rzeczowy wniosku o dofinansowanie, ponieważ, załącznikiem do wniosku jest załączony projekt zagospodarowania terenu.

(akta kontroli: II tom str. 390-394)

Stwierdzono w toku oględzin, że:

a) na drodze gminnej nr 104921R ul. Mjra Hubala (w km od 0+208 do 0+737,50) chodnik dla pieszych z wydzieloną ścieżką rowerową jednokierunkową po obu

strunach drogi oddzielony od jezdni pasem zieleni miał nawierzchnię bitumiczną o łącznej szerokości 3,00 m (1,50 m dla pieszych, 1,50 m dla rowerów);

b) na drodze gminnej nr 104921R ul. Mjra Hubala (w km od 0+737,50 do 1+061) chodnik i ścieżka rowerowa przeznaczona do ruchu dwukierunkowego miały szerokość od 3,00 do 3,50 m (przewężenie wynikało z uwagi na zabezpieczenie wieży ciśnień, co było wymogiem konserwatora zabytków);

c) na drodze gminnej nr 104921R ul. Mjra Hubala (w km od 0+000 do 0+208) chodnik dla pieszych z wydzieloną ścieżką rowerową jednokierunkową po prawej stronie drogi miały nawierzchnię bitumiczną o łączne szerokości 3,00 m (1,50 m dla pieszych, 1,50 m dla rowerów);

d) na drodze gminnej nr 104916R ul. Kurierów Armii Krajowej (w km od 0+061 do 0+385) chodnik po stronie prawej, przy krawędzi ścieżki rowerowej miał szerokość 1,50 m i nawierzchnię z kostki betonowej wibro-prasowanej kolorowej, a ścieżka rowerowa łącznie z krawężnikiem ułożonym na płask – szerokość 2 m.

W toku oględzin stwierdzono, że parametry chodników i ścieżek rowerowych są zgodne z projektem technicznym i rysunkiem pn. Projekt zagospodarowania terenu załączonym do wniosku o dofinansowanie złożonym do Wojewody Podkarpackiego i błąd opisu wniosku nie wpływał na wykonanie zakresu rzeczowego zadania określonym w kosztorysie.

(akta kontroli: I tom str. 380-391, tom II str. 126-244, 277-294)

2. Na ul. Kurierów Armii Krajowej planowano 12 zjazdów indywidualnych przecinających linię ścieżki rowerowej po stronie prawej, a na ulicy Mjra Hubala – 6 zjazdów indywidualnych na odcinku do 0+208 km i 6 zjazdów indywidualnych na odcinku od 0+208 km do 0+737. Zjazdy te w opisach technicznych zaplanowane były do wykonania z kostki betonowej (oznaczone kolorem żółtym od krawędzi jezdni).

Stwierdzono, że wszystkie zjazdy indywidualne na szerokości ścieżki rowerowej na ul. Kurierów Armii Krajowej oraz na ulicy Mjra Hubala na szerokości ścieżek rowerowych i chodnika dla pieszych nie były wykonane z kostki betonowej tylko z nawierzchni bitumicznej.

(akta kontroli: I tom str. 380-391, II tom str. 362-389)

Burmistrz Pan Krzysztof Szpyt oraz Pan Piotr Bednarczyk Kierownik Referatu Inwestycji i Rozwoju wyjaśnili, że szczegółowa analiza dokumentacji technicznej (rysunków projektu zagospodarowania terenu oraz kosztorysów inwestorskich) wskazuje, że zakładała ona wykonanie na całej długości ścieżki rowerowej jednolitej nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych. Także na zjazdach, przecinających ścieżkę rowerową, nawierzchnia zjazdu ma być wykonana z jak dla ścieżki rowerowej.

Wobec stwierdzonych błędów dot. niektórych elementów dokumentacji technicznej, projektant, który pełnił również funkcję inspektora nadzoru doprecyzował sposób wykonania nawierzchni na zjazdach w przebiegu ścieżki rowerowej i chodnika w sposób odpowiadając przyjętej technologii wykonania poszczególnych robót zgodnie z przedmiarem robót oraz złożonym przez wykonawcę kosztorysem ofertowym.

W planie sytuacyjnym błędnie oznaczono, że zjazdy wykonane z kostki brukowej „przecinające” nawierzchnię bitumiczną ścieżki rowerowej. W trakcie projektowania projektant źle nałożył na siebie warstwy projektowanej ścieżki i chodnika względem

zjazdów, co spowodowało, że warstwy (ścieżki rowerowej) znalazły się poniżej powierzchni zakreskowanej kolorem sytuującej zjazdu, przez co błędnie można odczytać, że nawierzchnia zjazdu z kostki brukowej powinna przecinać w poprzek jednolitą nawierzchnię ścieżki rowerowej. Zgodnie z oświadczeniem projektanta, takie rozwiązanie jest niezgodne ze sztuką budowlaną, ponieważ nawierzchnia ścieżek rowerowych zostałaby fragmentami wykonana z zasadniczo różnych materiałów. Narysowane na planie sytuacyjnym zjazdu, służą zdefiniowaniu lokalizacji zjazdów. Ponadto przedmiar robót przewidywał, że nawierzchnia ścieżki rowerowej i chodnika zostanie wykonana jako jednolita nawierzchnia, tj. nawierzchnia bitumiczna na drodze gminnej nr 104921R ul. Mjra Hubala w km od 0+000 do 0+208 oraz drodze gminnej nr 104916R ul. Kurierów Armii Krajowej w km od 0+061 do 0+385 jednolita nawierzchnia bitumiczna ścieżki rowerowej oraz jednolita nawierzchnia chodnika z kostki brukowej 6 cm, a w lokalizacji zjazdu z kostki brukowej 8 cm.

(akta kontroli: II tom str. 390-394)

W kontroli ustalono, że wynagrodzenie w umowie określone było ryczałtowo a przedmiar robót określony w kosztorysach ofertowych zakładał ścieżkach rowerowych nawierzchnię asfaltową, jak podawano w ww. wyjaśnieniach.

(akta kontroli: II tom str. 126-244)

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalono, że Urząd realizował inwestycję drogową zgodnie z ich dokumentacją techniczną, z zachowaniem terminów określonych w umowach o dofinansowanie oraz rzetelnie dokumentował przebieg robót budowlanych. Ustanowiony nadzór inwestorski nad realizacją robót budowlanych sprawowany był w sposób przewidziany w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych oraz w umowie dotyczącej usługi pełnienia nadzoru inwestorskiego. Urząd dotrzymał warunków i terminów rozliczenia zadania określonych w umowie o dofinansowanie oraz rzetelnie sporządził jego rozliczenie.

Stwierdzono jednak przypadki nierzetelnych zapisów w dokumentacji projektowej oraz dokumentacji zamówienia publicznego sporządzanych w tym zadaniu. Dotyczyły one wymiarów projektowanych chodników i ścieżek rowerowych, a także założeń dotyczących projektowanych zjazdów indywidualnych przechodzących przez te chodniki i ścieżki. Ustalono jednak, że elementy te wykonano zgodnie z założeniami przesłanymi do Wojewody Podkarpackiego oraz przedmiarami i wyceną wskazywanymi w kosztorysach inwestorskich, a przez to stwierdzone przypadki nierzetelności zapisów nie miały wpływu na koszty zadania i uzyskanego dofinansowania.

III. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt. 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Terminowe sporządzanie i przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad danych o sieci dróg publicznych, w myśl § 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 promach.

2. Prawidłową realizację obowiązku zarządcy drogi określonego w art. 20 pkt 4 i 11 ustawy o drogach publicznych, polegającego na utrzymaniu nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch

i innych urządzeń związanych z drogą, w szczególności poprzez usuwanie zanieczyszczeń zagrażających bezpieczeństwu uczestników ruchu drogowego oraz trwałości infrastruktury.

3. Zapewnienie spójności dokumentacji sporządzanej w toku projektowania robót budowlanych i udzielania zamówień publicznych, w szczególności poprzez rzetelną weryfikację przedmiotowego zakresu robót.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Rzeszów, 4 lipca 2022 r.

Kontroler
Dariusz Herda
doradca prawny

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/