



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.07.2019

Andrzej Szymkowiak
Dyrektor
Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy
ul. Wojska Polskiego 10
59-220 Legnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/108 - Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy, ul. Wojska Polskiego 10, 59-220 Legnica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Szymkowiak, Dyrektor od dnia 10 lipca 2015 r. i nadal (dalej: „Dyrektor”)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja inwestycji dotyczących transportu zbiorowego
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Anna Łuczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/63/2019 z 15 kwietnia 2019 r

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy (dalej: „ZDM” lub „Zarząd”) w latach 2016- 2019 (I półrocze) prawidłowo i efektywnie przygotował a następnie zrealizował 20 zadań związanych z infrastrukturą przystankową służącą obsłudze komunikacji miejskiej. Działania te były zgodne z założeniami *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Legnica oraz Gmin, z którymi Gmina Legnica posiada zawarte porozumienie międzygminne w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego* (dalej: plan transportowy)³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja inwestycji dotyczących transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

1. ZDM wykonywał zadania zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych w granicach administracyjnych miasta Legnicy na podstawie uchwały Nr XLVII/491/06 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 26 czerwca 2006 r.⁴. Ponadto zarządzał także siecią kanalizacji deszczowej oraz oświetleniem dróg i placów na terenie miasta.

W 2019 r. w Legnicy funkcjonowało łącznie 216 przystanków autobusowych obsługujących komunikację miejską, z czego 113 wyposażonych było w pojedynczą wiatę, 10 przystanków z dwoma wiatami oraz 93 bez wiat (wyposażone jedynie w słupki z rozkładem jazdy komunikacji miejskiej). W stosunku do stanu ze stycznia 2016 r. liczba przystanków ogółem oraz liczba przystanków wyposażonych w wiaty wzrosła odpowiednio o 3,8% (8 szt.) i 11,8% (14 szt.). Z 9 do 49 zwiększyła się również liczba przystanków wyposażonych w rozwiązania techniczne zapewniające pełne dostosowanie do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, a na 12 przystankach zainstalowane zostały tablice dynamicznego systemu informacji pasażerskich.

(akta kontroli str.11-12,20,555-560,571-582,636-638,647,659)

2. ZDM zrealizował 20 zadań⁵ związanych w budową, przebudową, remontem oraz bieżącym utrzymaniem przystanków⁶. Osiem zadań, spośród 20 zrealizowanych polegało na remoncie przystanków i wiat autobusowych⁷ oraz na bieżącym ich utrzymaniu. W pozostałych 12 przypadkach, przystanki autobusowe były elementem prac związanych z budową lub przebudową dróg, którymi zarządzał ZDM.

Całkowity koszt 20 wykonanych zadań wyniósł łącznie 22 954 153,02 zł, z czego w 2016 r. 4 597 254,53 zł, w 2017 r. 5 104 091,92 zł oraz w 2018 r. 13 252 806,57 zł. Trzy zadania zaplanowane na 2019 r. pozostawały w toku. Wszystkie ogłoszone przez ZDM w wyżej wymienionym przedmiocie przetargi, zakończyły się wyborem wykonawcy i zawarciem umowy.

(akta kontroli str.2-6, 10-11,28-47,586-588)

Środki na realizację powyższych zadań ZDM pozyskał od Miasta Legnica, w tym w wysokości 15 705 351,47 zł z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz z dotacji⁸,

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

³ Uchwała Nr XLI/426/14 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Legnica oraz Gmin, z którymi Gmina Legnica posiada zawarte porozumienie międzygminne w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego” (Dz.Urz.Woj.Doln. poz. 569).

⁴ Uchwała Nr XLVII/491/06 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 26 czerwca 2006 r., w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg Miejskich w Legnicy (Dz.Urz.Woj.Doln. Nr 149, poz. 2363).

⁵ Dwie budowy, osiem prac polegających na przebudowie istniejącej infrastruktury, pięć remontów, cztery zadania polegające na bieżącym utrzymaniu istniejącej infrastruktury oraz jedno zadanie związane z budową i przebudową chodników.

⁶ Zatoki i wiaty autobusowe, tablice dynamicznej informacji przystankowej.

⁷ Szklenie, malowanie, wymiana lub naprawa ławek.

⁸ Umowa dotacji nr P-22/2018.

w wysokości 2 569 258,25 zł udzielonej przez Wojewodę Dolnośląskiego, w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016- 2019”.

(akta kontroli str.4-6)

Ogólne zasady obowiązujące przy dostosowywaniu przystanków komunikacji miejskiej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami określone zostały w planie transportowym. Wskazano w nim na konieczność posiadania niskopodłogowego taboru, oświetlonych i wyposażonych wiat autobusowych, dostosowanie wysokości peronów do wysokości podłogi autobusu oraz nawierzchni chodników, naprowadzającej osoby z niepełnosprawnościami wprost do drzwi autobusu. Uwzględniono także konieczność zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dojścia do przystanków, peronów i dworców w celu umożliwienia im samodzielnego korzystania ze środków publicznego transportu zbiorowego. W planie transportowym nie ustalono wskaźników służących mierzeniu stopnia osiągnięcia ww. celów.

Spośród wzniesionych i wyremontowanych przystanków, 13 było wyposażonych w tzw. opaski bezpieczeństwa umożliwiające osobom niewidzącym i niedowidzącym rozpoznanie krawędzi peronu przystankowego. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDM, wynikało to m.in. z istniejącej szerokości chodnika, która uniemożliwiała zachowanie odpowiedniej odległości opaski od krawędzi jezdni, a także kosztu wymiany nawierzchni chodnika na całej szerokości i długości przystanku oraz niewystarczających środków finansowych na wykonanie pełnego zakresu prac przystosowawczych na wszystkich remontowanych przystankach.

(akta kontroli str.11,589-614,639-640)

3. Badaniu poddano trzy wykonane przez ZDM zadania inwestycyjne w przedmiocie: [1] *Budowy Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ruchem i Transportem Publicznym w mieście Legnica*⁹ (dalej: „ZSZRiTP”)¹⁰, [2] *Przebudowy zatok autobusowych wraz z wymianą nawierzchni jezdni w ciągu Al. J. Piłsudskiego i ul. W Sikorskiego w Legnicy* (dalej: „przebudowa zatok”)¹¹ oraz [3] *Remontu wiat przystankowych i przystanków*¹² (dalej: „remont wiat i przystanków”).

Koszty badanych zadań wyniosły łącznie 9 062 239,38 zł¹³, co stanowiło 39,5% wszystkich wydatków poniesionych przez ZDM w tym zakresie.

Wszystkie zadania były przygotowane oraz przeprowadzone zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „Pzp”)¹⁴, w tym w szczególności:

- a) w dokumentacji projektowej dwóch z trzech badanych postępowań, tj. ZSZRiTP oraz przebudowy zatok, uwzględniono kwestie ich użyteczności dla osób z niepełnosprawnościami. Zadanie dotyczące remontu wiat i przystanków polegało na wymianie stłuczonych szyb, malowaniu skorodowanych elementów oraz naprawie lub wymianie istniejących wcześniej ławek. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie zawarto więc w tym wypadku wskazówek dotyczących dostępu dla osób z niepełnosprawnościami.
- b) w prawidłowy sposób opisano przedmiot zamówienia, zgodnie z art. 29 ust. 1 Pzp;
- c) Szacunkową wartość badanych zadań ustalono prawidłowo i z należytą starannością oraz dokonano w terminach wskazanych w art. 35 ust. 1 Pzp;

⁹ DT-P/16/2013.

¹⁰ Pierwotny termin zakończenia prac wyznaczony był na sierpień 2015 r., jednak z uwagi na lokalizację Centrum Monitoringu termin ten został przedłużony, a ostateczny odbiór prac nastąpił w dniu 29 marca 2016 r.

¹¹ DT-P/6/2018.

¹² DT-P/22/2017.

¹³ Całkowita wartość zadania ZSZRiTP wyniosła 19 534 805,86 zł., natomiast w 2016 r. wydatkowano na ten cel 878 169,77 zł.

¹⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

- d) zastosowano dozwolone kryteria do wyboru wykonawcy zamówienia, określone w art. 91 ust. 2 Pzp;
- e) w odpowiedni sposób zabezpieczono interesy zamawiającego w projekcie umowy, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 15 Pzp;
- f) w prawidłowy sposób dokonano ogłoszenia o zamówieniu, zgodnie z art. 40-42 Pzp. Kierownik jednostki, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 19 ust. 2 Pzp, każdorazowo, do przeprowadzenia postępowania powoływał trzyosobową komisję przetargową, określał jej skład i tryb pracy oraz zgodnie z art. 21 ust. 3 Pzp, przydzielał zakresy obowiązków poszczególnym członkom komisji;
- g) najkorzystniejsze oferty zostały wybrane w oparciu o ustalone wcześniej kryteria oraz były zgodne z SIWZ (art. 82 ust. 3 i art. 91 ust. 1 Pzp);
- h) Postępowanie dotyczące wyboru wykonawcy ZSZRiTTP poddane było kontroli¹⁵ Centrum Unijnych Projektów Transportowych (udzielającego dotacji), Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Legnica, Urzędu Zamówień Publicznych oraz czynnościom sprawdzającym prowadzonym przez Prokuraturę Rejonową w Legnicy. Żadna z powyższych kontroli nie stwierdziła naruszenia przepisów Pzp, nieprawidłowości przy realizacji i rozliczaniu zadania ani czynów karalnych wskazanych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁶;
- i) zakres świadczeń wykonawców wynikający z zawartych umów był tożsamy z ich zobowiązaniem zawartym w ofercie, zgodnie z art. 140 ust. 1 Pzp.

(akta kontroli str. 13,15,32-47, 52-78,140-269, 288-342,365-419,429, 450-455, 552-570)

4. ZDM wywiązał się ze swoich zobowiązań wobec wyłonionych wykonawców i sprawował skuteczny nadzór nad realizacją badanych zadań, w szczególności:

- a) Nadzór nad realizacją zadania ZSZRiTTP sprawował inżynier kontraktu, wyłoniony w odrębnym postępowaniu. Do czynności nadzorczych przy budowie zatok ZDM zawarł umowę z inspektorem nadzoru spoza jednostki, a działania kontrolne przy remontach przystanków i wiat, wykonywał pracownik ZDM zatrudniony na stanowisku inspektora ds. utrzymania dróg i zieleni.
- b) Dwa spośród nadzorowanych zadań zostały wykonane zgodnie z harmonogramem, a realizacja zadania ZSZRiTTP wydłużyła się o siedem miesięcy¹⁷. Przyczyną powyższego było opóźnienie zaistniałe już na początkowym etapie realizacji umowy, tj. na etapie podpisania przez wykonawcę umowy z firmą na dostarczenie systemu sterowania ruchem oraz niemal rocznego opóźnienia w przekazaniu przez wykonawcę projektu budowlanego. Z tego tytułu Gmina Legnica utraciła kwotę dofinansowania w wysokości 746 444,30 zł i wystąpiła przeciwko wykonawcy z powództwem o zapłatę tej kwoty z odsetkami oraz o zapłatę należnych kar umownych w kwocie 3 613 930,00 zł z odsetkami. Sprawa pozostawała w toku¹⁸.

(akta kontroli str.270-287,651-656)

5. Rozliczenia dwóch z trzech zadań odbywały się zgodnie z zawartymi umowami, tj. na podstawie faktur VAT wystawionych przez wykonawców wraz z niezbędnymi załącznikami (protokoły odbioru, świadectwa kwalifikacji itp.).

(akta kontroli str.341,343-364,538-544)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

¹⁵ W wyniku skargi złożonej przez osobę prawną.

¹⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.

¹⁷ Pierwotny termin zakończenia prac wyznaczono na dzień 31 sierpnia 2015 r., a faktyczny odbiór prac nastąpił w marcu 2016 r.

¹⁸ Na dzień zakończenia czynności kontrolnych.

IV. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. 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.

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.

Wrocław, września 2019 r.

Kontroler
Anna Łuczak
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
podpis

.....
podpis