



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-021-01/2012  
P/11/170

Gdańsk, dnia 27 stycznia 2012 r.

**Pan  
Paweł Adamowicz  
Prezydent Miasta Gdańska**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku skontrolowała działania samorządu Miasta Gdańska (dalej: „Miasto”) w zakresie realizacji inwestycji dotyczących budowy lub modernizacji dróg w latach 2008-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 29 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia działalność Miasta w skontrolowanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonego uchybienia, ocenia sposób zorganizowania przez Miasto realizacji zadań dotyczących inwestycji drogowych.

1.1. W badanym okresie Miasto nie realizowało bezpośrednio inwestycji z zakresu budowy lub modernizacji dróg publicznych. Zadania w tym zakresie były wykonywane przez Zarząd Dróg i Zieleni<sup>1</sup>, zwany dalej „ZDiZ” oraz Dyрекcję Rozbudowy Miasta Gdańska<sup>2</sup>, zwaną dalej „DRMG”. Ponadto w celu realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych niezbędnych do przeprowadzenia w Gdańsku niektórych imprez Mistrzostw Europy

---

<sup>1</sup> Jednostka budżetowa utworzona uchwałą Rady Miasta Gdańska Nr XVI/505/99 z 25 listopada 1999 r., m.in. w celu sprawowania funkcji zarządcy dróg publicznych znajdujących się w granicach administracyjnych Miasta.

<sup>2</sup> Jednostka budżetowa utworzona uchwałą RMG Nr XVII/539/99 z 29 grudnia 1999 r., w celu przygotowania i realizacji inwestycji Miasta.

w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 utworzone zostały dwie spółki, tj. w 2007 r. Biuro Inwestycji Euro Gdańsk 2012 oraz w 2008 r. Gdańskie Inwestycje Komunalne.

Obowiązki DRMG i ZDiZ Prezydent określił w statutach, natomiast zasady i warunki przygotowania, realizacji, w tym wzajemnego informowania i sprawozdawczości powierzonych GIK i BIEG przedsięwzięć określono w umowach powierzenia.

1.2. W Urzędzie wprowadzono uregulowania mające na celu zapewnienie właściwej organizacji zadań w zakresie planowania i realizacji inwestycji. Zadania w zakresie: programowania, monitorowania, koordynacji i pozyskiwania środków z funduszy zewnętrznych na finansowanie inwestycji, przypisał Pan w regulaminie organizacyjnym Wydziałowi Programów Rozwojowych (dalej: „WPR”), a szczegółowe zadania komórek organizacyjnych WPR i zakres ich współdziałania z innymi wydziałami oraz jednostkami organizacyjnymi określił Pan zarządzeniem Nr 302/03 z 20 marca 2003 r.<sup>3</sup>. Zasady dotyczące programowania, przygotowania i realizacji inwestycji a także komunikacji, sprawozdawczości, monitorowania, audytu zewnętrznego, zarządzania zmianami i finansowania określił Pan w zarządzeniu Nr 341/06 z 6 kwietnia 2006 r.<sup>4</sup>. W związku z ustaleniami przeprowadzonych kontroli wewnętrznych oraz audytu wewnętrznego przeprowadzonych w 2008 r. zasady te zostały zmienione (m.in. doprecyzowane) zarządzeniem Nr 625/10 z 10 maja 2010 r. w tej samej sprawie. Uchwałą Rady Miasta Gdańska (dalej: „RMG”) Nr XXXVI/1173/05 z 31 marca 2005 r. określono procedurę przygotowania i uchwalania wieloletnich planów inwestycyjnych (dalej: „WPI”), które zgodnie z ww. uchwałą stanowić miały corocznie aktualizowany 5 letni plan nakładów na poszczególne zadania inwestycyjne.

1.3. Pracownicy Urzędu korzystali z projektu opracowanej przez WPR, w dniu 28 lutego 2007 r., instrukcji do ww. procedury. Niemniej jednak stwierdzono, iż nie wprowadził Pan jej do stosowania, w sytuacji gdy projekt instrukcji określał m.in. wzór wniosku inwestycyjnego, zasady zgłaszania wniosków i ścieżkę obiegu dokumentów, a więc istotne wymogi wewnętrznego dokumentowania poszczególnych czynności procesu opracowania WPI.

Stwierdzono, że projekt instrukcji nie został, do czasu zakończenia kontroli NIK, dostosowany do aktualnej procedury w ww. zakresie, wprowadzonej uchwałą RMG Nr LIII/1533/10 z 28 października 2010 r.<sup>5</sup>. Wskazany przez Dyrektora WPR (w wyjaśnieniach) fakt prowadzenia prac nad aktualizacją „Strategii Rozwoju Gdańska do roku 2015” nie uzasadnia braku wprowadzenia instrukcji spójnej z obowiązującą procedurą.

2. Pozytywnie ocenia się działania na rzecz zwiększania wydatków inwestycyjnych na budowę i modernizację dróg, choć zakładane plany nie zostały w pełni zrealizowane. Wystąpił przypadek uchybień formalnych we wniosku o dofinansowanie z dotacji z budżetu państwa na kwotę 3.000 tys. zł.

---

<sup>3</sup> Zarządzenie w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

<sup>4</sup> Zarządzenie w sprawie projektów inwestycyjnych oraz zakupów inwestycyjnych Miasta Gdańska.

<sup>5</sup> Uchwała w sprawie procedury przygotowania i uchwalania wieloletnich planów inwestycyjnych Miasta Gdańska uwzględniającej wymóg uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej.

- 2.1. W latach 2008-2011 (I półrocze) wyniosły one łącznie 555.673 tys. zł i były większe od łącznych wydatków na ten cel w latach 2004-2007 (482.565 tys. zł) o 15 %, przy czym w ww. okresach nie uległ znacznym zmianom ich udział w wydatkach ogółem Miasta (około 8 %) oraz łączna długość wybudowanych i zmodernizowanych dróg (oddano do użytkowania po około 22 km dróg). W latach 2008-2011 (I półrocze) wydatki na te cele wzrastały także z roku na rok (odpowiednio: 110.858 tys. zł, 112.470 tys. zł, 237.121 tys. zł, a w I półroczu 2011 r. – 95.223 tys. zł, przy czym na 2011 r. zaplanowano największe wydatki - 712.741 tys. zł, podczas gdy w latach 2008-2010 zaplanowano odpowiednio: 121.508 tys. zł, 186.732 tys. zł i 266.269 tys. zł. Niepełne wykonanie zaplanowanych wydatków w poszczególnych latach (90 % w 2008 r., 60 % w 2009 r. i 89 % w 2010 r.) spowodowane było m.in. przesunięciem terminów na etapie przygotowania inwestycji (opracowania dokumentacji projektowej, uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych, pozyskania nieruchomości, udzielenia zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych), co z kolei spowodowało przesunięcia terminów realizacji inwestycji i płatności. Na mniejsze wykonanie zaplanowanych na inwestycje wydatków miały również wpływ wyniki przetargów, w których wykonawcy oferowali ceny niższe od cen wynikających z kosztorysów inwestorskich.
- 2.2. Pozytywnie ocenia się działania Miasta w celu pozyskania środków na dofinansowanie realizowanych inwestycji. Oprócz środków własnych, w wysokości 524.206 tys. zł, w latach 2008-2011 (I półrocze) Miasto wykorzystало na ten cel środki uzyskane na dofinansowanie: z Unii Europejskiej (dalej: „UE”) – 22.158 tys. zł, od partnerów komercyjnych – 6.309 tys. zł oraz z budżetu państwa – 3.000 tys. zł. Niemniej jednak stwierdzono, iż z powodu błędów formalnych we wniosku o dofinansowanie nie przyznano dotacji z budżetu państwa, w wysokości 3.000 tys. zł, na „Budowę ul. Cedrowej” (inwestycję zrealizowano ze środków własnych Miasta i partnera komercyjnego). Do zakończenia kontroli nie zawarto umów o dofinansowanie ze środków UE 4 innych inwestycji drogowych z powodu konieczności poprawienia i uzupełnienia kolejnych wersji wniosków o ich dofinansowanie (na łączną kwotę 1.853.913 tys. zł). Stwierdzono, że wniosek o dofinansowanie jednej z tych inwestycji zatwierdziła Instytucja Pośrednicząca, a w pozostałych trzech przypadkach Miasto kontynuuje działania w celu uzyskania dofinansowania. Inwestycje te były realizowane ze środków własnych Miasta, w tym z zaciągniętych kredytów.
3. Pozytywnie, pomimo uwag w zakresie wykorzystywania oprogramowania do składania wniosków, ocenia się opracowanie planów wydatków majątkowych na finansowanie wieloletnich programów inwestycyjnych.
- 3.1. Uchwały budżetowe RMG na lata 2008-2011 oraz uchwała w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Gdańska na lata 2011-2037 (dalej: „WPF”)<sup>6</sup> określały m.in. wymagane limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne oraz upoważnienia do zaciągania zobowiązań na finansowanie tych wydatków. Uchwała budżetowa na 2011 r. oraz uchwała w sprawie przyjęcia WPF uzyskały pozytywne opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej, w tym dotyczące planowanej kwoty długu

---

<sup>6</sup> Uchwała Nr V/20/10/RMG z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Gdańska na lata 2011-2037

wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. Zmiany kwot wydatków w budżecie Miasta na realizację przedsięwzięć dokonywane były w prawidłowy sposób, tj. w drodze uchwał RMG.

3.2. Miasto realizowało przyjęty plan inwestycji ujętych w wykazie wieloletnich programów inwestycyjnych, stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej na 2008 r. (nie przerwano i nie zrezygnowano z realizacji żadnego z 9 planowanych zadań):

- tylko w 1 przypadku zwiększono środki na realizację o ponad 50 %<sup>7</sup>, przy czym wynikało to ze zmiany stawki podatku VAT, konieczności wykonania robót dodatkowych i możliwości sfinansowania kolejnego etapu inwestycji.
- w 2 przypadkach nastąpiły przesunięcia terminów realizacji co wynikało m.in. z: opóźnień w uzyskaniu podkładów mapowych, wymaganych uzgodnień projektowych, konieczności uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych, konieczności wprowadzenia zmian w dokumentacji projektowej i aktualizacji dokumentacji w związku z wydłużającym się procesem jej opracowania<sup>8</sup>, której termin realizacji przesunięto z 2008 r. na 2009 r. oraz trwającej procedury aktualizacji nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wystąpienia kolizji projektu podziału nieruchomości z projektem innej inwestycji, opóźnień w zatwierdzeniu ostatecznej koncepcji układu drogowego i wyboru technologii wykonania tunelu, konieczności uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych i konieczności przeprowadzenia dodatkowych badań<sup>9</sup>, którego termin realizacji przesunięto z 2008 r. na 2011 r. Przesunięcia terminów opracowania dokumentacji miały wpływ na termin realizacji inwestycji.

3.3. Analiza danych dotyczących 16 wytypowanych wniosków inwestycyjnych nie wykazała przypadków nieuzasadnionego wyboru inwestycji do realizacji.

NIK zwraca uwagę, że wprowadzenie oprogramowanie do zarządzania projektami posiadało możliwość uzupełnienia wniosku w ściśle określony sposób, to jednak jak wyjaśnił Dyrektor WPR nie było to traktowane jako obowiązkowe narzędzie i jego aktualizowanie nie było egzekwowane. Stwierdzono przy tym, że wszystkie wnioski, w odniesieniu do wymagań aplikacji wspomagającej zarządzanie bazą danych WPI, były niekompletne, m.in. nie określały: podstawy ustalenia kosztu – w 3 przypadkach, kosztu zadania i źródeł finansowania – w 2 przypadkach, stanu prawnego terenu, na którym zlokalizowana jest inwestycja – w 5 przypadkach. Odpowiedzialnymi za wypełnianie i aktualizowanie wniosków byli koordynator programu operacyjnego i koordynatorzy projektów w WPR.

Spośród 14 inwestycji przyjętych do przygotowania i realizacji, w 8 przypadkach opracowano analizy efektywności ekonomicznej inwestycji uzasadniające ich realizację (dotyczyły one 5 inwestycji aplikujących o dofinansowanie ze środków UE, 1 realizowanej z partnerem komercyjnym i 2 ujętych w Strategicznym

<sup>7</sup> Dot. „Rozbudowy układu drogowego w Gdańsku Kokoszkach”.

<sup>8</sup> Dot. zadania „Budowa Trasy W-Z w Gdańsku – odcinek Kartuska – Otomińska (dokumentacja)” dalej: „Trasa W- Z (dokumentacja).”

<sup>9</sup> Dot. zadania „Projekt poprawy dostępu drogowego do Portu Gdańsk – budowa Trasy Sucharskiego (dokumentacja)” dalej: „Trasa Sucharskiego (dokumentacja)”.

Programie Transportowym Dzielnicy Południe w mieście Gdańsku), przy czym procedury i instrukcja nie wymagały takich analiz.

4. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia się monitoring inwestycji prowadzony przez WPR. Analiza danych dotyczących realizacji 3 wytypowanych zadań inwestycyjnych w 2008 r., 1 w 2009 r. i 2 w I półroczu 2011 r. wykazała, że koordynatorzy programów nie egzekwowali od jednostek realizujących inwestycje obowiązku przekazania sprawozdań określonych w uregulowaniach wewnętrznych:

- w 2008 r. i 2009 r. od ZDiZ i DRMG – raportów punktów kontrolnych, raportów o stanie projektu i raportów zakończenia realizacji projektu inwestycyjnego, a w przypadku 2 zadań – także raportów z zaangażowania środków, o których mowa w ww. zarządzeniu nr 341/06,
- w I połowie 2011 r. od GIK – półrocznych i rocznych sprawozdań z realizacji powierzonych zadań, o których mowa w ww. zarządzeniu nr 625/10 oraz sprawozdań kwartalnych z wykonania prac objętych Harmonogramem Ramowym Euro 2012, o którym mowa w umowie powierzenia.

WPR w ramach sprawowanego nadzoru i monitoringu w ww. przypadkach podejmował szereg innych działań, m.in. brał udział w naradach i spotkaniach dotyczących realizacji zadań, analizował wnioski o przekazanie środków, prowadził korespondencyjną wymianę informacji, uczestniczył w posiedzeniach Komitetu Sterującego (dalej: „KS”) zarządzającego zmianami, analizował postępy w wydawaniu środków finansowych na podstawie faktur i załączonych do nich dokumentów potwierdzających wykonanie usług, robót i dostaw, analizował harmonogramy płatności rocznej, a w przypadku ZDiZ analizował także comiesięczne rozliczenia rzeczowe i finansowe powierzonych zadań. Dyrektor WPR wyjaśnił, że – na podstawie ww. działań i czynności oraz półrocznych i rocznych informacji do sprawozdania z realizacji budżetu przekazywanych przez jednostki realizujące - WPR uzyskiwał wystarczające dane do monitorowania.

Powyższe działania nie uchroniły jednak przed dopuszczeniem do wprowadzania zmian w zakresie inwestycji bez uprzedniej zgody KS, stosownie do zarządzenia nr 341/06 z 6 kwietnia 2006 r. M.in.:

- w 1 spośród 6 przypadków zmian w zakresie zadania „Rozbudowa układu drogowego w Gdańsku Kokoszkach” stosowny aneks do umowy (aneks nr 1 z 3 listopada 2008 r. dot. zmniejszenia zakresu rzeczowego i wartości) podpisano przed złożeniem wniosku i uzyskaniem zgody,
- w 1 spośród 8 przypadków zmian w zakresie zadania „Trasa W-Z (dokumentacja)” stosowny aneks do umowy (aneks nr 9 z 11 kwietnia 2008 r. dot. zmiany terminu) podpisano przed złożeniem wniosku, przy czym KS nie wyraziła zgody na zmiany, a w 1 przypadku stosowny aneks do umowy (aneks nr 7 z 25 listopada 2008 r. dot. zmiany terminu) podpisano w dniu złożenia wniosku ale przed uzyskaniem zgody,
- w 1 spośród 8 przypadków zmian w zakresie zadania „Trasa Sucharskiego (dokumentacja)” stosowny aneks do umowy (aneks nr 1 z 19 października 2009 r. dot. zmiany terminu) podpisano przed złożeniem

wniosku i uzyskaniem zgody, a w 3 przypadkach (aneksy nr 2, 3 i 4 zawarte w 2008 r. i 2009 r. do umowy 120-EURO/2008 dot. zmiany terminu) z dokumentacji nie wynikało, czy wyrażono zgodę na zmiany.

Dodać należy, iż nowym zarządzeniem nr 625/10 doprecyzowano zakres zmian wymagających zgody KS i wprowadzono postanowienie nadające jednostkom realizującym kompetencje do dokonywania zmian w zakresie określonym w odrębnym pełnomocnictwie (badanie dokumentacji dotyczącej 9 przypadków zmian dokonanych w I półroczu 2011 r. w zakresie 2 inwestycji nie wykazało przypadków dokonywania zmian bez wymaganej zgody KS).

5. Miasto zrealizowało zalecenia i wnioski z kontroli i audytów, przeprowadzonych w zakresie planowania i realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących budowy i modernizacji dróg oraz badało zasadność skarg w sprawie prowadzenia robót budowlanych w ww. zakresie. M.in. zrealizowano wnioski sformułowane po kontroli NIK przeprowadzonej w 2009 r. w zakresie działań na rzecz usprawnienia systemu transportowego Miasta w latach 2004-2009 (I półrocze).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) poinformowanie o dostosowaniu instrukcji do obowiązującej procedury przygotowania i uchwalania WPI,
- 2) dostosowanie uregulowań wewnętrznych w zakresie sprawozdawczości do rzeczywistych potrzeb w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z *art. 62 ust. 2 ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.