



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA-4101-12-01/2011
P/11/170

Warszawa, dnia 25 czerwca 2012 r.

**Pani
Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent
Miasta Stołecznego Warszawy**

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Urzędzie m. st. Warszawy² oraz w Zarządzie Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie³ kontrolę dotyczącą realizacji zadań w zakresie budowy lub modernizacji dróg⁴ w latach 2008-2011.

W związku z kontrolą Urzędu, której wyniki zostały przedstawione w protokole przekazanym Pani Prezydent w dniu 16 marca 2012 r.⁵ oraz w związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w ZMID⁶, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia pozytywnie działalność objętą kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących w szczególności:

- **utruty części dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, w związku z nieprawidłowościami w realizacji zadań inwestycyjnych (w szczególności w toku udzielania zamówień publicznych).**

Ponadto w toku kontroli w ZMID stwierdzono:

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

² Dalej także: *Urząd*.

³ Dalej także: *ZMID*.

⁴ Dalej: *inwestycje drogowe*.

⁵ Data przekazania ostatecznej części protokołu kontroli, zawierającej zmiany wynikające z uchwały Komisji Odwoławczej NIK z 20 lutego 2012 r.

⁶ Oceny uwagi i wnioski NIK wynikające z kontroli ZMID zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z 7 maja 2012 r., skierowanym do Dyrektora tej jednostki.

- opóźnienia w realizacji części zadań inwestycyjnych, spowodowane m.in. niewłaściwym ich przygotowaniem;
- nienaliczanie należnych kar umownych za opóźnienia w wykonywaniu przez podmioty zewnętrzne prac zleconych w związku z prowadzonymi inwestycjami.

Ponadto NIK wskazuje na ryzyko utraty przez Miasto części poniesionych nakładów przeznaczonych na przygotowanie wieloletnich zadań inwestycyjnych, których realizację wstrzymano.

1. Organizacja działalności objętej kontrolą NIK została określona w statutach i regulaminach poszczególnych jednostek organizacyjnych samorządu Miasta Stołecznego Warszawy⁷. Obowiązywały również odrębne uregulowania wewnętrzne, określające zasady i procedury postępowania przy planowaniu wydatków na finansowanie wieloletnich zadań inwestycyjnych⁸ oraz wymogi w zakresie przekazywania okresowych informacji o realizacji tych zadań⁹.

NIK zwraca uwagę na stosunkowo dużą liczbę jednostek samorządowych oraz komórek organizacyjnych Urzędu Miasta, którym powierzano zadania dotyczące planowania, monitorowania i realizacji inwestycji drogowych. Zadania w powyższym zakresie realizowało łącznie 25 jednostek (3 jednostki samorządowe, 18 dzielnic oraz 4 Biura Urzędu Miasta). Przydział konkretnych zadań do realizacji, odbywał się w ramach opracowywania przez Biuro Rozwoju Miasta (BRM) projektów planów wydatków na inwestycje wieloletnie. Sytuacja ta może utrudniać sprawną realizację przedmiotowych przedsięwzięć, zwłaszcza że w uregulowaniach wewnętrznych nie zostały określone zasady i kryteria przyporządkowania zadań inwestycyjnych poszczególnym jednostkom.

Główną rolę w procesie planowania zadań inwestycyjnych pełniło Biuro Rozwoju Miasta, do którego kompetencji należało m.in. opracowywanie projektów wieloletnich planów wydatków oraz monitorowanie realizacji inwestycji ujętych w budżecie Miasta. BRM współdziałało z innymi właściwymi komórkami organizacyjnymi Urzędu, w tym m.in. z biurami: Planowania Budżetowego, Drogownictwa i Komunikacji (BDiK) oraz Koordynacji Inwestycji i Remontów w Pasie Drogowym. Ponadto, przy pomocy BRM miał być wykonywany nadzór Prezydenta Miasta nad ZMID, natomiast przy pomocy BDiK - nadzór nad Zarządem Dróg Miejskich (ZDM) i Zarządem Transportu Miejskiego (ZTM).

Bezpośrednią realizacją inwestycji drogowych zajmowały się trzy samorządowe jednostki organizacyjne: ZMID¹⁰, ZDM, ZTM oraz urzędy dzielnic, wchodzące w skład struktury organizacyjnej Urzędu Miasta¹¹.

⁷ Dalej także: *Miasto*.

⁸ W okresie badanym przez NIK obowiązywały: uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr XVIII/267/2003 z 2 października 2003 r. w sprawie przyjęcia założeń do wieloletnich programów inwestycyjnych Miasta oraz kolejne zarządzenia Prezydenta Miasta:
 - Nr 379/2007 z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie powołania Zespołu ds. weryfikacji wniosków do wieloletnich programów inwestycyjnych (obowiązywało do dnia 5 sierpnia 2009 r.);
 - Nr 3505/2009 z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawie organizacji prac nad wieloletnimi programami inwestycyjnymi Miasta (obowiązywało do dnia 14 października 2011 r.).

⁹ W okresie badanym przez NIK obowiązywały: uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr VII/87/2003 z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie składania kwartalnych sprawozdań z realizowanych inwestycji oraz zarządzenie Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Nr 655/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. (ze zm.) w sprawie zasad informowania o realizacji zadań inwestycyjnych (obowiązywało do 19 lipca 2011 r.).

¹⁰ ZMID został utworzony z dniem 1 lipca 2008 r., na podstawie uchwały Rady Miasta Nr XXXIV/1024/2008 z dnia 29 maja 2008 r., w celu wykonywania zadań Miasta obejmujących przygotowanie i realizację procesu inwestycyjnego, zadań związanych z budową lub przebudową dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz drogowej infrastruktury technicznej.

2. W okresie objętym kontrolą NIK następował systematyczny wzrost nakładów ponoszonych przez Miasto na finansowanie inwestycji drogowych. Nie zaspokajało to jednak pokrycia wszystkich potrzeb w tym zakresie. Jednocześnie nie wykorzystywano wszystkich zaplanowanych środków, a plany wydatków nie były realizowane konsekwentnie.

Głównym źródłem finansowania wydatków na inwestycje drogowe były środki własne Miasta (ok. 82,9% ogółu wydatków), ponadto środki uzyskane z Unii Europejskiej (ok. 13,8%) oraz z budżetu państwa, z podziału rezerwy subwencji ogólnej (ok. 3,2%)¹².

2.1. W latach 2008-2011 (I poł.) wydatki Miasta na inwestycje drogowe wyniosły ok. 2 568 mln zł, (ok. 6,6% ogółu wydatków) i stanowiły ok. 155,8% wydatków poniesionych na ten cel w latach 2004-2007 (ok. 1 648 mln zł¹³). W przywołanym okresie Miasto zakończyło budowę lub modernizację dróg o łącznej długości 128,9 km.

2.2. Środki na inwestycje drogowe ujmowane w uchwałach budżetowych Rady Miasta nie zaspokajały zgłaszanych zapotrzebowań. Kwoty ustalone w pierwotnych planach wydatków, w poszczególnych latach badanego okresu, odpowiadały od 62,6% do 81,5% wielkości potrzeb zgłaszanych przez poszczególne jednostki organizacyjne Miasta. Wydatki na finansowanie wieloletnich zadań inwestycyjnych, określone w uchwałach budżetowych, wynikały z wieloletnich programów/planów inwestycyjnych¹⁴, których projekty przygotowywało BRM.

Plany wydatków na inwestycje drogowe podlegały wielokrotnym zmianom, a ich wykonanie było niepełne i kształtowało się (według sprawozdań budżetowych) na poziomie nieprzekraczającym 90% (w 2008 r. wyniosło 71,2%, w 2009 r. – 85,3% i w 2010 r. – 87,9%)¹⁵, przy czym do wydatków wykonanych przypisano środki finansowe zaliczone do tzw. wydatków niewygasających, których wykorzystanie zostało przesunięte na następny rok (wydatki niewygasające wynosiły odpowiednio: w 2008 r. - ok. 13,6 mln zł, w 2009 r. - ok. 52,6 mln zł, w 2010 r. - ok. 84,9 mln zł).

Należy zaznaczyć, że limity wydatków zaplanowanych na inwestycje drogowe zostały w sposób istotny zmniejszone w ramach zmian dokonywanych w uchwałach budżetowych Rady Miasta; w 2008 r. – o 16,6% (z 938,8 mln zł do 783,4 mln zł) oraz w 2009 r. – o 40,1% (z 1 224,1 mln zł do 733,0 mln zł), głównie z powodu spadku dochodów budżetowych. W 2010 r. plan wydatków został zwiększony o 9,6% (z 1 198,6 mln zł do 1 313,2 mln zł).

¹¹ Według wyjaśnień Dyrektora BRM z 23 grudnia 2011 r., po utworzeniu ZMID, duże inwestycje drogowe zostały powierzone do realizacji tej jednostce. Inwestycje o charakterze modernizacyjnym, dotyczące istniejącej infrastruktury drogowej (np. oświetlenie ulic, sygnalizację świetlną) pozostały w gestii ZDM. ZTM sporadycznie realizował zadania inwestycyjne związane z budową lub przebudową dróg i infrastruktury drogowej, wyłącznie w ramach realizowanych przez tę jednostkę zadań komunikacyjnych. Urzędy Dzielnic realizowały, według właściwości, zadania inwestycyjne obejmujące gminne drogi publiczne oraz niektóre drogi powiatowe.

¹² Pozostałe wydatki sfinansowano ze środków uzyskanych z innych źródeł, w tym w szczególności ze środków otrzymanych od różnych podmiotów (publicznych i niepublicznych) tytułem partycypacji w kosztach realizacji zadań inwestycyjnych.

¹³ Ok. 5,3% wydatków Miasta w tym okresie.

¹⁴ W latach 2008-2010 - załączniki do uchwał budżetowych Rady Miasta, a następnie w 2011 r. - załącznik do uchwały Rady Miasta w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta.

¹⁵ W 2008 r. plan wydatków po zmianach wynosił ok. 783,4 mln zł natomiast jego wykonanie wyniosło ok. 557,7 mln zł. W kolejnych latach wielkości te kształtowały się następująco: w 2009 r. - 733,0 mln zł (plan) i 625,6 mln zł (wykonanie); w 2010 r. - 1 313,2 mln zł (plan) i 1 154,7 mln zł (wykonanie).

Jedną z głównych przyczyn niepełnego wykorzystania zaplanowanych środków były opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych. Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w ZMID¹⁶ wykazały, że opóźnienia powstałe przy realizacji trzech inwestycji drogowych były spowodowane m.in. ich niewłaściwym przygotowaniem (np. przyjęcie nierealnych terminów opracowania dokumentacji projektowej, przypadki niezapewnienia dostępu wykonawców robót budowlanych do części terenu na którym były realizowane inwestycje, brak skoordynowania planowanych robót budowlanych z działaniami innych podmiotów wykonujących na tym samym terenie lub w jego pobliżu prace remontowo-budowlane dotyczące infrastruktury drogowej lub wodnokanalizacyjnej).

2.3. Ustalenia kontroli przeprowadzonej przez NIK w ZMID wykazały również, że Miasto utraciło ok. 16,4 mln zł z przyznanego dofinansowania ze środków UE na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących przygotowania i realizacji budowy Trasy Mostu Północnego (zadanie 1 etap I) oraz węzła Łopuszańska-Kleszczowa, w związku z nieprawidłowościami wykrytymi w ramach kontroli przeprowadzonych przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT). Stanowiło to ok. 5,1% kwoty refundacji wnioskowanej dla obu inwestycji. Stwierdzone przez CUPT nieprawidłowości przy przygotowaniu i realizacji tych zadań dotyczyły głównie nieprzestrzegania przepisów regulujących zasady udzielania zamówień publicznych.

2.4. Na 451 wieloletnich zadań inwestycyjnych ujętych w wykazie wieloletnich programów inwestycyjnych Miasta na lata 2008 – 2012¹⁷, w kolejnych wykazach obowiązujących w latach 2009-2011¹⁸, nie zostało uwzględnionych 106 zadań (tj. 23,5%)¹⁹. W przypadku 75 innych zadań, rozpoczęcie realizacji prac budowlanych przesunięto na okres po 2011 r. Jednocześnie Miasto przyjęło do realizacji 116 nowych wieloletnich inwestycji drogowych.

Łączna wysokość planowanych wydatków na sfinansowanie 106 inwestycji drogowych usuniętych z WPI/WPF wynosiła ok. 4 981 mln zł (według kwot zamieszczonych w planach obowiązujących w latach 2008 – 2012). Na przygotowanie tych zadań wydatkowano łącznie ok. 143,3 mln zł (według stanu na 30 czerwca 2011 r.), co stanowi ok. 2,9% planowanych wydatków na ich realizację. Część poniesionych wydatków została przeznaczona na wykup nieruchomości na cele inwestycyjne (łącznie ok. 62,5 mln zł), natomiast ok. 80,7 mln zł przeznaczono na sfinansowanie prac przygotowawczych dotyczących m.in. opracowania dokumentacji potrzebnej do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji zadania inwestycyjnego²⁰ lub dokumentacji projektowej. Ważność tej dokumentacji jest ograniczona – w razie niepodjęcia prac realizacyjnych w perspektywie kilku lat, może ona okazać się w części lub w całości bezużyteczna²¹.

¹⁶ Vide pkt. 5 niniejszego wystąpienia.

¹⁷ Załącznik Nr 5 do uchwały Rady Miasta Nr XXI/709/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie budżetu Miasta na 2008 r.

¹⁸ Kolejne edycje wykazów wieloletnich programów inwestycyjnych (WPI) załączanych do uchwał Rady Miasta w sprawie budżetu na lata 2009-2010 oraz wykaz wieloletnich przedsięwzięć Miasta stanowiącym załącznik Nr 2 do uchwały Rady Miasta z dnia Nr VI/100/2011 w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2011-2033 (WPF). Projekty tych wykazów były przygotowywane przez BRM.

¹⁹ Liczba ta obejmuje również zadania, w przypadku których zakres finansowania wydatków ograniczono do finansowania wyłącznie prac przygotowawczych, w tym do regulowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

²⁰ Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (decyzja środowiskowa) o której mowa w art. 71 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

²¹ Zgodnie z art. 72 ust. 3 i 4 przywołanej wyżej ustawy z dnia 3 października 2008 r., decyzję środowiskową dołącza się do wniosku o wydanie decyzji o których mowa w ust. 1 tego art. (tj. m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o zatwierdzeniu projektu

Przykładowo w WPI/WPF obowiązujących w latach 2010-2011 nie zostały zaplanowane środki na finansowanie robót budowlanych dotyczących budowy tzw. „obwodnicy śródmiejskiej” - na odcinku od Ronda Wiatraczna do połączenia z Dzielnicą Targówek²² (zadanie I) oraz przebudowy ul. Modlińskiej na odcinku od mostu nad Kanalem Żerańskim do ul. Aluzyjnej²³ (zadanie II). Na przygotowanie tych robót wydatkowano (do 30 września 2011 r.) odpowiednio: zadanie I – ok. 5,2 mln zł (na opracowanie dokumentacji, w tym koncepcyjnej, środowiskowej i projektowej); zadanie II – ok. 3,3 mln zł (z tego na opracowanie dokumentacji projektowej ok. 2,5 mln zł), tymczasem²⁴:

- w dniu 12 marca 2013 r. upływie okres ważności decyzji środowiskowej z 30 grudnia 2008 r. wydanej dla zadania I, której uzyskanie kosztowało ZMID ok. 232 tys. zł²⁵;
- w dniu 2 grudnia 2013 r. upływie okres ważności decyzji środowiskowej z 31 sierpnia 2009 r. wydanej dla zadania II, której uzyskanie kosztowało ZMID 61,0 tys. zł.

W WPF obowiązującym w 2011 r. nie zostały zaplanowane środki na realizację innych inwestycji drogowych, których przygotowanie pochłonęło w przeszłości znaczące kwoty²⁶, np.:

- „Budowa trasy N-S na odcinku od węzła Marynarska do węzła z trasą AK” – wydatkowano ok. 51,8 mln zł, w tym: 48,3 mln zł na wykup nieruchomości, 3,4 mln zł na dokumentację (także dokumentację projektową), 147,1 tys. zł na inne prace przygotowawcze;
- „Budowa trasy Krasińskiego na odcinku od Placu Wilsona do ul. Budowlanej wraz z przeprawą mostową i torowiskiem tramwajowym” – wydatkowano ok. 28,8 mln zł (w tym w okresie objętym kontrolą ok. 24,9 mln zł, głównie na dokumentację).

Powyższe ustalenia wskazują, że ujmowanie zadań inwestycyjnych w WPI powinno być poprzedzane analizami zawierającymi ocenę efektywności poszczególnych zadań i określenie ryzyk związanych z procesem inwestycyjnym.

Według wyjaśnień złożonych przez Pana Jacka Wojciechowicza, Wiceprezydenta Miasta oraz Pana Jerzego Kulika, Dyrektora BRM²⁷, konieczność zweryfikowania planów wydatków na inwestycje była spowodowana spadkiem dochodów. Wprowadzanie do WPI nowych wieloletnich zadań inwestycyjnych tłumaczone było tym, iż były to zadania niewymagające relatywnie dużych nakładów finansowych (łącznie wysokość planowanych wydatków na realizację tych zadań wynosiła ok. 209 mln zł, co stanowi ok. 4,2 % planowanych wydatków na realizację 106 inwestycji usuniętych z WPI). Realizacja nowych zadań została

budowlanego). Złożenie tego wniosku powinno nastąpić w terminie 4 lat od dnia w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Termin ten może zostać wydłużony do 6 lat w przypadku c etapowej realizacji planowanego przedsięwzięcia, przy niezmiennych warunkach, określonych w decyzji środowiskowej.

²² Zadanie to stanowi jeden z etapów zadania pn. „Budowa obwodnicy śródmiejskiej na odcinku od Ronda Wiatraczna do Ronda Żaba”.

²³ Zadanie to stanowi jeden z etapów zadania pn. „Przebudowa (rozbudowa) ul. Modlińskiej na odcinku od Mostu Grota Roweckiego do granicy miasta”. Wydatki na finansowanie prac przygotowawczych do realizacji tego zadania zaplanowane w uchwale Rady Miasta z 13 stycznia 2011 r. w sprawie budżetu na 2011 r. (po zm.) przeznaczone były (jak wynika z wyjaśnień Dyrektora BRM z dnia 9 grudnia 2011 r.) na sfinansowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

²⁴ Jak wynika z informacji uzyskanych przez kontrolerów NIK ze ZMID zamieszczonych w piśmie z 16 grudnia 2011 r.

²⁵ Wydatki poniesione na opracowanie dokumentacji niezbędnej do otrzymania tej decyzji.

²⁶ Według stanu na 30 września 2011 r.

²⁷ Wyjaśnienia zamieszczone w pismach z 1 grudnia 2011 r. (Z-ca Prezydenta) oraz z 8 i 9 grudnia 2011 r. (Dyrektor BRM).

powierzona dzielnicom (97 zadań), bądź dotyczyły one organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. oraz modernizacji obiektów drogowych zagrożonych katastrofą budowlaną.

3. W latach 2008-2010 planowane wydatki na finansowanie wieloletnich zadań inwestycyjnych (w tym inwestycji drogowych) określano²⁸ w załącznikach do uchwał Rady Miasta w sprawie budżetu Miasta na poszczególne lata²⁹, w oparciu o projekty stosownych uchwał przedstawione przez Prezydenta Miasta. W 2011 r. wydatki te zostały określone, zgodnie z art. 226 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰, w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2011 – 2033 przyjętej uchwałą Rady Miasta Nr VI/100/2011 z dnia 13 stycznia 2011 r.

Sposób planowania wydatków na wieloletnie zadania inwestycyjne (szczególnie w latach 2008-2010) był niezgodny z procedurami określonymi w założeniach do wieloletnich programów inwestycyjnych przyjętych uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr XVIII/267/2003.z dnia 2 października 2003 r. Procedury określone w części II tych założeń przewidywały opracowywanie odrębnej uchwały w sprawie wieloletnich programów inwestycyjnych, podlegającej corocznej aktualizacji. Uchwała ta miała stanowić podstawę do tworzenia budżetów Miasta w zakresie wydatków na inwestycje wieloletnie.

Proces składania, weryfikacji i oceny wniosków dotyczących finansowania wieloletnich zadań inwestycyjnych, w ramach prac nad uchwałą Rady Miasta w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2011-2033, prowadzony był w Urzędzie przy wykorzystaniu procedur określonych w zarządzeniu Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Nr 3505/2009 z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawie organizacji prac nad WPI, przewidujących opracowanie WPI w formie załącznika do uchwały budżetowej. Regulacje te zostały zmienione dopiero zarządzeniem Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Nr 1629/2011 z dnia 14 października 2011 r. w sprawie prac nad planami inwestycyjnymi Miasta.

4. NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, nieprzejrzysty proces planowania wydatków Miasta na wieloletnie inwestycje drogowe. Wykazane poniżej niespójności tego systemu stwarzają szeroki margines uznaniowości przy kwalifikowaniu zadań inwestycyjnych do WPI/WPF, co może mieć negatywny wpływ na podejmowanie decyzji optymalnych, z punktu widzenia rozwoju miejskiej infrastruktury drogowej.

4.1. Powołany, na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Nr 379/2007 z 25 kwietnia 2007 r., Zespół ds. weryfikacji wniosków do WPI nie wywiązywał się w sposób rzetelny z zadań określonych w § 5 tego zarządzenia, dotyczących dokonywania analizy, weryfikacji i oceny wniosków, ustalania hierarchii ważności zadań oraz formułowania ewentualnej rekomendacji do dalszych prac (przy wykorzystaniu m.in. ocen poszczególnych zadań dokonanych przez BRM w Kartach Zadania Inwestycyjnego³¹.

²⁸ W oparciu o przepisy art. 166 oraz art. 184 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

²⁹ Kolejne edycje WPI na lata 2008-2012, 2009-2013 i 2010-2014 ustalone zostały odpowiednio w załącznikach nr 5 do uchwał Rady Miasta w sprawie budżetu Miasta dotyczących lat 2008-2009, tj.: z 20 grudnia 2007 r. (budżet na 2008 r.); z 11 grudnia 2008 r. (budżet na 2009 r.) oraz w załączniku nr 1 do uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 17 grudnia 2009 r. w sprawie budżetu Miasta w 2010 r.

³⁰ Dz. U. Nr . Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³¹ Przy opracowywaniu kolejnej edycji WPI na lata 2010-2014 oraz WPF na lata 2011-2033 obowiązywało zarządzenie Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Nr 3505/2009 z 5 sierpnia 2009 r., w sprawie organizacji prac nad wieloletnimi programami inwestycyjnymi

Na przykład, w raporcie z 27 lipca 2007 r., dotyczącym rozpatrywania wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych w WPI na lata 2008-2012, ograniczono się do wzmianki, że Zespół nie stwierdził niezgodności zgłoszonych wniosków z obowiązującymi politykami branżowymi. Brak było ocen i porównania wniosków przy uwzględnieniu innych kryteriów, jak również ustalenia hierarchii ważności zadań i ewentualnych rekomendacji do dalszych prac. Podobnie, w notatce z 15 września 2008 r. zawierającej omówienie wyników pracy Zespołu przy rozpatrywaniu wniosków o ujęcie zadań w WPI na lata 2009-2013, zamieszczono ogólne wskazanie, że wszystkie przedłożone propozycje są zgodnie z polityką inwestycyjną Miasta w poszczególnych branżach – w związku z tym żaden wniosek nie został oceniony negatywnie. W podsumowaniu notatki wskazano, że rekomendację Zespołu do dalszych prac uzyskały w pierwszej kolejności zadania kontynuowane oraz że BRM, uwzględniając powyższe, przygotowuje wniosek o akceptację przez Zespół Koordynujący³² z propozycją wstępnego projektu WPI.

Zgodnie z § 8 pkt 1 lit. h Tymczasowego Wewnętrznego Regulaminu Działalności BRM³³, do zadań Biura należało m.in. sporządzenie Kart Oceny Zadania Inwestycyjnego dla każdego wnioskowanego zadania. Karty te, wraz z niezbędnymi zestawieniami w układzie branżowym powinny być przekazane ww. Zespołowi ds. weryfikacji wniosków do WPI. Wbrew temu obowiązkowi, BRM nie sporządziło stosownych Kart przy rozpatrywaniu wniosków o ujęcie zadań w projekcie WPI na lata 2009-2013.

4.2. Zasady oceny wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych w WPI, ustalone w zarządzeniach Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Nr 379/2007 i Nr 3505/2009, były nieprzejrzyste i niespójne.

W obu zarządzeniach nie zostały określone szczegółowe (kwantyfikowalne) kryteria dla oceny i porównania proponowanych zadań inwestycyjnych pod względem oczekiwanych efektów realizacji (społecznych, ekonomicznych, ekologicznych i kulturowych). Ponadto w zarządzeniu Nr 379/2007 nie zostały określone szczegółowe kryteria i zasady postępowania Zespołu ds. weryfikacji wniosków do WPI, przy wykonywaniu zadań (wymienionych w § 5 lit. c i d) w zakresie analizy wniosków m.in. pod kątem możliwości realizacyjnych poszczególnych jednostek oraz ustalenia hierarchii ważności proponowanych zadań. Kryteria weryfikacji i oceny wniosków, wymienione w Karcie zadania inwestycyjnego, której formularz został załączony do zarządzenia Nr 379/2007, nie uwzględniały oceny proponowanego zadania pod kątem zgodności z programami/politykami branżowymi i z innymi dokumentami programowymi. Zgodnie z § 5 lit. a tego zarządzenia dokonanie takiej oceny należało również do zadań Zespołu.

We wzorach formularzy wniosków opracowanych przez BRM nie uwzględniono obowiązku przedstawienia szczegółowych informacji dotyczących wpływu planowanych inwestycji na jakość życia mieszkańców, jakość funkcjonowania układu gospodarczego oraz uwarunkowań ekologicznych, społecznych i kulturowych. Było to niespójne z założeniami do tworzenia WPI przyjętymi uchwałą Rady Miasta Stołecznego

Miasta, w którym zadania tzw. Zespołu ds. wniosków inwestycyjnych zostały ograniczone do wspierania BRM w opracowywaniu projektu WPI, poprzez opiniowanie stosownych wniosków przy wykorzystaniu Karty Oceny Zadania Inwestycyjnego.

³² Zespół został powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Nr 99/2007 z dnia 29 stycznia 2007 r. (ze zm.), w którego skład wchodził Prezydent Miasta, Zastępcy Prezydenta i Skarbnik Miasta. Zgodnie z ww. zarządzeniem, do zadań Zespołu Koordynacyjnego, należało zapewnienie koordynacji pracy komórek organizacyjnych Urzędu Miasta oraz wypracowywanie stanowisk w sprawach rozpatrywanych na jego posiedzeniach.

³³ Zarządzenie Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Nr 296/2007 z 29 marca 2007 r. - regulamin ten obowiązywał do 30 września 2009 r.

Warszawy Nr XVIII/267/2003 z dnia 2 października 2003 r., zgodnie z którymi (część I „Założenia Ogólne”) przytoczone uwarunkowania stanowić miały podstawowe kryteria, w procesie weryfikacji i doboru zadań do WPI³⁴.

W uregulowaniach wewnętrznych nie wprowadzono wymogu opracowywania analiz i ocen w zakresie efektów możliwych do uzyskania w wyniku realizacji poszczególnych zadań, proponowanych do ujęcia w WPI. W rezultacie wnioski składane przy wykorzystaniu wzorów formularzy opracowanych przez BRM, nie zawierały szczegółowych informacji pozwalających na dokonanie takiej oceny³⁵. Potrzeba wprowadzenia wymogu opracowywania analiz, o których wyżej mowa, przynajmniej dla zadań wymagających poniesienia największych nakładów finansowych, wynika pośrednio z zapisów Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku³⁶. W dokumencie tym, wśród zagrożeń dla rozwoju systemu transportowego, wymieniono m.in. podejmowanie decyzji dotyczących priorytetów inwestycyjnych bez kompleksowej analizy porównawczej społeczno-ekonomicznej efektywności konkurujących przedsięwzięć inwestycyjnych i modernizacyjnych.

NIK zwraca uwagę, że obowiązki dotyczące zorganizowania w sposób przejrzysty i efektywny procesu planowania wydatków na realizację wieloletnich zadań inwestycyjnych wynikają m.in. z przepisów art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którymi do zadań prezydenta miasta należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która - zgodnie z art. 68 ust. 1 tej ustawy – obejmuje ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

4.3. W zarządzeniu Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Nr 1629/2011 z 14 października 2011 r. w sprawie prac nad planami inwestycyjnymi Miasta, zostały określone nowe wymogi w odniesieniu do oceny wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych w planach (wchodzących w skład wieloletniej prognozy finansowej). Zgodnie z zarządzeniem, do wniosków tych powinna zostać załączona dodatkowo m.in. koncepcja realizacji zadania i wstępna szacunkowa kalkulacja kosztów eksploatacji nowego obiektu.

Zdaniem NIK, wpływ wprowadzonych rozwiązań na poprawę procesu planowania wydatków inwestycyjnych zależeć będzie od rzetelności sporządzania i weryfikowania wymienionych wyżej opracowań.

5. W wyniku kontroli przeprowadzonej w Zarządzie Miejskich Inwestycji Drogowych, NIK pozytywnie oceniła realizację trzech wybranych do kontroli inwestycji drogowych³⁷, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości.

³⁴ Dyrektor BRM wyjaśniał (w piśmie z 20 grudnia 2011 r.) m.in., że odmienny charakter i różnorodność realizowanych przez Miasto zadań utrudnia ujęcie w formularzach bardzo szczegółowych kryteriów oceny.

³⁵ W opracowanych w latach 2008-2010 przez BRM wzorach formularzy wniosków przewidziano obowiązek zamieszczania oceny ekonomicznej efektywności zadania (w „formularzu B” wniosku) tylko w przypadku posiadania przez wnioskodawcę takich informacji. Według wyjaśnień Dyrektora BRM (w piśmie z 5 grudnia 2011 r.), obowiązujące przepisy nie nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku wykonywania analizy efektywności ekonomicznej inwestycji na etapie opracowywania planów inwestycyjnych.

³⁶ Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr LVIII/1749/2009 z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne.

³⁷ Budowa: Trasy Mostu Północnego – zadanie 1 etap I, od węzła z ul. Pułkową do węzła z ul. Modlińską; węzła Łopuszańska – Kleszczowa (modernizacja Al. Jerozolimskich – zadanie III); drugiej jezdni Al. Wilanowskiej na odcinku ul. Sobieskiego – Dolina Służewiecka.

5.1. Nieprawidłowości na etapie prac przygotowawczych dotyczyły m.in.:

- ustalania w umowach na opracowanie dokumentacji projektowej, dla budowy węzła Łopuszańska-Kleszczowa oraz drugiej jezdni Al. Wilanowskiej, krótkich terminów wykonania przedmiotu umowy³⁸, które to terminy, na skutek wielokrotnych zmian umów, wydłużone zostały następnie o ok. 42 miesiące - w przypadku węzła Łopuszańska-Kleszczowa³⁹ oraz o ok. 19 miesięcy - w przypadku Al. Wilanowskiej⁴⁰;
- nieprzekazania wykonawcom prac budowlanych części niezbędnych terenów (placu budowy) przed rozpoczęciem robót, co było jednym z powodów przedłużania terminu realizacji inwestycji; w przypadku węzła Łopuszańska-Kleszczowa nie przekazano 15 działek, w tym działki nr 115/1⁴¹; w przypadku Al. Wilanowskiej przejęcie ostatniej działki przez inwestora nastąpiło po ok. 6 miesiącach od rozpoczęcia robót, w efekcie wystąpiła konieczność zmiany sposobu wykonania tzw. przejść poprzecznych kabli elektroenergetycznych, co spowodowało zwiększenie wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy o 350,3 tys. zł (brutto)⁴².

Stosowana przez ZMID (a wcześniej przez ZDM) praktyka przedłużania terminów wykonania dokumentacji projektowej na podstawie tzw. protokołów konieczności sporządzanych przez komisje⁴³, była niezgodna z warunkami ogólnymi umów zawartych z projektantami inwestycji. Umowy te przewidywały akceptację wniosku wykonawcy o zmianę terminu przez kierownika projektu⁴⁴, następnie zaakceptowany wniosek miał być podstawą do zawarcia aneksu do umowy. Ponadto proponowane przez komisje terminy przedłużenia wykonania umów (lub niektórych prac) nie wynikały z analiz i wyliczeń; terminy te były przedłużane również wtedy, gdy wykonawca o to nie wnioskował.

Protokoły konieczności nie stanowiły rzetelnej podstawy do zmian terminów realizacji zadań inwestycyjnych, ponieważ komisje, o których wyżej mowa, nie dokonywały weryfikacji i oceny przyczyn powstania opóźnień.

5.2. Nieprawidłowości na etapie prowadzenia i odbioru robót budowlanych dotyczyły m.in.:

- opóźnień w zakończeniu robót budowlanych (w stosunku do terminów określonych w umowach z wykonawcami) dotyczących budowy węzła Łopuszańska-Kleszczowa⁴⁵ i drugiej jezdni Al. Wilanowskiej⁴⁶, spowodowanych m.in. brakiem skoordynowania tych inwestycji z innymi inwestycjami realizowanymi na tym samym terenie lub w jego pobliżu⁴⁷;

³⁸ Przedmiot umowy obejmował sporządzenie projektów oraz uzyskanie niezbędnych decyzji i uzgodnień.

³⁹ Termin uzyskania w imieniu zamawiającego decyzji o pozwoleniu na budowę.

⁴⁰ Termin wykonania projektu architektoniczno-budowlanego i wykonawczego.

⁴¹ Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy postanowieniem z 29 kwietnia 2010 r., na wniosek właściciela działki nr 155/1, nakazał usunięcie z działki maszyn, urządzeń i materiałów budowlanych oraz wydał zakaz wykonywania na niej jakichkolwiek robót.

⁴² Wynagrodzenie zwiększono aneksem nr 2 z 25 czerwca 2009 r. do umowy nr NDZP/87/PN/55/08 z 16 października 2008 r.

⁴³ W skład których wchodził pracownicy ZMID/ ZDM.

⁴⁴ Osoba wyznaczona przez inwestora do kierowania realizacją projektu inwestycyjnego.

⁴⁵ Pierwotny termin zakończenia tego zadania określony na 19 maja 2011 r., wydłużony został do 31 października 2011 r. - w zakresie robót stałych i uzyskania pozwolenia na użytkowanie oraz do 31 grudnia 2011 r. - w zakresie robót wykończeniowych.

⁴⁶ Planowany termin zakończenia tego zadania określony na 16 grudnia 2009 r., wydłużony został do 31 lipca 2010 r.

⁴⁷ Pierwotne terminy zakończenia tych zadań nie zostały dotrzymane: w przypadku pierwszego z tych zadań – m.in. z powodu nieskoordynowania robót przez ZMID z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad na styku budowy węzła Łopuszańska-Kleszczowa z budową węzła Salomea oraz brak dostępu wykonawcy do działki nr 115/1; w przypadku drugiego zadania – m.in. z powodu nieprzekazania przez inwestora części działek oraz braku koordynacji robót budowlanych z MPWiK, które budowało magistralę w Al. Wilanowskiej.

- nienaliczenia przez ZMID kar umownych za nieterminowe wykonanie prac wchodzących w zakres skontrolowanych zadań inwestycyjnych, w tym: kary w wysokości ok. 3,1 mln zł (wg. wycień NIK) z tytułu nieterminowego zakończenia przez wykonawcę robót budowlanych związanych z budową drugiej jezdni Al. Wilanowskiej (opóźnienie wyniosło 111 dni); kary w wysokości ogółem 36,2 tys. zł z tytułu zwłoki w przekazaniu przez Inżyniera Kontraktu siedmiu miesięcznych raportów z postępu robót budowy Trasy Mostu Północnego (wynoszącej łącznie 39 dni); kary w wysokości ogółem 3,6 tys. zł z tytułu zwłoki w przekazaniu przez Inżyniera Kontraktu dziesięciu miesięcznych raportów z postępu robót budowy węzła Łopuszańska-Kleszczowa (wynoszącej łącznie 16 dni);
- dokonania przez Komisję ZMID odbioru końcowego etapu I inwestycji budowa Al. Wilanowskiej (protokół odbioru z 19 listopada 2010 r.), pomimo że roboty budowlane nie zostały w całości należycie wykonane⁴⁸;
- nieegzekwowania wymaganego w umowie na świadczenie usług prawnych⁴⁹ (nr NDZP/100/W/28/08 z 11 czerwca 2008 r.) dokumentowania wykonania usług (wynagrodzenie ogółem 388,0 tys. zł brutto).

6. Zagadnienia, objęte niniejszą kontrolą NIK były przedmiotem kontroli wewnętrznych i audytów przeprowadzanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta (tj. Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego, a następnie od września 2008 r. przez Biura Kontroli oraz Biura Audytu Wewnętrznego)⁵⁰. Przykładowo w sprawozdaniu z zadania audytowego pn. „System przygotowania, realizacji i monitorowania rocznych i wieloletnich planów inwestycji ogólnomiejskich” z 11 października 2011 r., zwrócono uwagę m.in. na brak aktualności procedur postępowania określających zasady planowania wieloletnich zadań inwestycyjnych oraz potrzebę zintensyfikowania działań zmierzających do sformalizowania procesu planowania inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów zapobiegających ich nieefektywnej realizacji.

Ustalenia kontroli i audytów były brane pod uwagę, przy opracowywaniu kolejnych uregulowań wewnętrznych określających m.in. zasady planowania i monitorowania realizacji zadań inwestycyjnych.

7. Urząd Miasta podejmował działania⁵¹ na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych zamieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 8 grudnia 2009 r.⁵², z kontroli dotyczącej działań na rzecz usprawnienia systemu transportowego w latach 2004-2009 (I półrocze). Prezydent Miasta nie przekazał jednak do NIK informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zamieszczonych w ww. wystąpieniu pokontrolnym, do czego zobowiązuje art. 62 ustawy o NIK.

⁴⁸ Z protokołu Komisji wynika, że nie zostały wykonane takie roboty jak położenie nawierzchni betonowej na zatoce autobusowej ul. Sobieskiego 1 i połączenia zatok autobusowych z nawierzchnią bitumiczną jezdni. Dokonanie w tej sytuacji odbioru końcowego zadania i wyznaczenie wykonawcy blisko półrocznego terminu na usunięcie pozostałych usterek, oznaczało *de facto* usankcjonowanie przez ZMID niedotrzymania przez wykonawcę terminu zakończenia etapu I inwestycji. Do ponownego odbioru końcowego Komisja ZMID przystąpiła w dniu 29 czerwca 2011 r.

⁴⁹ W związku z realizacją zadania dotyczącego budowy węzła Łopuszańska-Kleszczowa.

⁵⁰ W badanym okresie przeprowadzono w tym zakresie pięć kontroli wewnętrznych oraz 11 badań audytowych.

⁵¹ Jak wynika z wyjaśnień i dokumentów przedłożonych przez Z-cę Prezydenta Pana Jacka Wojciechowicza oraz Dyrektora BDİK.

⁵² Pismo znak: LWA-410-20-01/2009.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie wzajemnej spójności i przestrzegania wewnętrznych uregulowań określających procedury postępowania przy planowaniu wydatków na realizację wieloletnich zadań inwestycyjnych.
2. Kontynuowanie działań zwiększających przejrzystość i jakość planowania wydatków na realizację wieloletnich zadań inwestycyjnych, w tym rozważenie wprowadzenia:
 - obowiązku opracowywania analiz ekonomicznej efektywności oraz ocen ryzyk dla wnioskowanych do realizacji nowych zadań inwestycyjnych, sporządzanych według jednolitej metodologii, umożliwiających porównanie przedsięwzięć;
 - kryteriów przydzielania zadań inwestycyjnych do realizacji przez urzędy dzielnic oraz inne samorządowe jednostki organizacyjne (ZMID, ZDM, ZTM);
 - ujednoliconego sposobu dokumentowania procesu konstruowania planów wydatków na inwestycje.
3. Podjęcie działań zapobiegających utracie środków na przygotowanie inwestycji wykreślonych z programów wieloletnich, o których mowa w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia.
4. Zapewnienie pełnego wykorzystywania dostępnych środków na finansowanie inwestycji drogowych.
5. Zapewnienie, w ramach sprawowanego nadzoru, właściwej realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK do dyrektora ZMID dotyczących m.in.:
 - zagwarantowania wykonawcom robót budowlanych dostępu do wszystkich gruntów przeznaczonych pod budowę przed planowanym terminem rozpoczęcia prac;
 - rzetelnego analizowania wniosków sporządzanych przez wykonawców dokumentacji projektowej i robót budowlanych, dotyczących przedłużania terminów realizacji umów;
 - dokonywania przez Komisje ZMID rzetelnego odbioru końcowego robót budowlanych;
 - naliczenia i wyegzekwowania od wykonawców (wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym NIK) kar umownych z tytułu opóźnienia w realizacji obowiązków umownych;
 - dołożenia należytej staranności w prowadzeniu postępowań o zamówienia publiczne, w celu uniknięcia utraty dofinansowania inwestycji ze środków UE.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Prezydent o przesłanie w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz 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 Pani Prezydent prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie, 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.

Za zgodność z uchwałą
Komisji Odwoławczej