

LWR-4101-20-01/2011  
P/11/170

Wrocław, dnia 9 marca 2012 r.

Pan  
Rafał Dutkiewicz  
Prezydent  
Miasta Wrocławia

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Wrocławia (dalej zwanym: „Urzędem”), której przedmiotem była realizacja przez samorząd Miasta Wrocławia wybranych inwestycji z zakresu budowy i modernizacji dróg w latach 2008 – 2011.

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

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień ocenia organizację procesu planowania, przygotowania i monitorowania przez Urząd w latach 2008-2011 inwestycji realizowanych w zakresie budowy lub modernizacji dróg publicznych.**

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia organizację Urzędu w kontrolowanym zakresie. Organizacja ta miała odniesienie w uchwałach Rady Miejskiej, zarządzeniach Prezydenta, regulaminach organizacyjnych Urzędu i regulaminach organizacyjnych jego komórek organizacyjnych. W szczególności zgodnie zarządzeniem nr 900/07 Prezydenta Wrocławia z dnia 30 kwietnia 2007 r. ze zm., za realizację zadań z zakresu: planowania inwestycyjnego, rozwoju komunikacji i transportu szynowego, zarządzania projektami inwestycyjnymi współfinansowanymi z Funduszu Spójności Unii Europejskiej i z

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

pomocowych środków krajowych i zagranicznych – odpowiadał Departament Infrastruktury i Gospodarki Urzędu (DIiG). Dyrektorowi DIiG przypisano sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem miejskich jednostek organizacyjnych, w tym nad Zarządem Dróg i Utrzymania Miasta (ZDiUM) i Zarządem Inwestycji Miejskich (ZIM). W DIiG utworzone zostało stanowisko Inżyniera Miasta w randze z-cy dyrektora, odpowiadającego m.in. za koordynację planów rozwoju infrastruktury miejskiej w zgodności z planami rozwoju Wrocławia. Do wchodzącego w skład DIiG Wydziału Inżynierii Miejskiej należało m.in.: przygotowywanie projektu wydatków inwestycyjnych do rocznych budżetów Miasta, opracowywanie projektów Wieloletnich Planów Inwestycyjnych Miasta, monitorowanie procesów inwestycyjnych realizowanych przez miejskie jednostki organizacyjne, przygotowanie i wdrażanie projektów inwestycyjnych, zarządzanie wybranymi projektami inwestycyjnymi z funduszy UE. Według zatwierdzonych przez Prezydenta Wrocławia regulaminów organizacyjnych DIiG.<sup>2</sup> zadania w zakresie m.in.: stałego monitorowania miejskich procesów inwestycyjnych przy pomocy elektronicznego systemu monitorowania, weryfikacji propozycji zmian w wydatkach inwestycyjnych wnioskowanych przez jednostki organizacyjne Miasta, analityki realizowanych bezpośrednio wydatków inwestycyjnych w oparciu o zawarte i planowane umowy i wydatkowane środki pod kątem ich zgodności z budżetem, współpracy przy koordynacji działań inwestycyjnych w Mieście w zakresie infrastruktury drogowej, wraz z monitorowaniem realizacji zadań przekazanych Spółce Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. zgodnie z zasadami określonymi odrębnym zarządzeniem Prezydenta Wrocławia<sup>3</sup> - przypisane zostały wchodzącemu w skład Wydziału Inżynierii Miejskiej – Działowi Planowania, Monitorowania i Koordynacji Inwestycji (od dnia 1 maja 2011 r. - Działowi Planowania i Monitorowania Inwestycji).

1.1. W badanym okresie bezpośrednią realizacją zadań inwestycyjnych polegających na budowie i modernizacji dróg publicznych zajmowały się dwie miejskie jednostki organizacyjne (jednostki budżetowe), tj. „Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta” i „Zarząd Inwestycji Miejskich” oraz jednoosobowa spółka Gminy Wrocław „Wrocławskie Inwestycje

---

<sup>2</sup> z dnia 1 stycznia 2008 r. i z dnia 1 maja 2011 r.

<sup>3</sup> Zarządzenie nr 2888/08 Prezydenta Wrocławia z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie zasad zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim spółce Wrocławskie Inwestycje Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu (weszło w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od dnia 2 stycznia 2008 r.) Wykonanie zarządzenia powierzono Dyrektorowi DIiG, Dyrektorowi Departamentu Finansów Publicznych, Spółce Wrocławskie Inwestycje, a nadzór nad realizacją zarządzenia Wiceprezydentowi nadzorującemu DIiG oraz Skarbnikowi Miasta. \_

Sp. z o.o.”<sup>4</sup>. W latach 2008 – 2011 (I połowa) z łącznej kwoty wydatków poniesionych na budowę i modernizację dróg publicznych w wysokości 928.594 tys. zł, ZDiUM wydatkował - 431.420 tys. zł (46,5%), ZIM - 22.741 tys. zł (2,4 %), a Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o. - 446.549 tys. zł (48,1 %), natomiast Urząd na prace związane z przygotowaniem inwestycji - 27.883 tys. zł (3,0 %).

2. NIK pozytywnie pomimo stwierdzonych uchybień ocenia finansowanie realizacji drogowych zadań inwestycyjnych w badanym okresie mając na względzie zapewnienie własnych i zewnętrznych środków na ich finansowanie i wykonanie planów wydatków po zmianach. Wydatki na budowę i modernizację dróg (z uwzględnieniem wydatków niewygasających) sfinansowane zostały ze środków własnych w kwocie 810.302 tys. zł (87,5 %), z dotacji budżetu państwa - 24.304 tys. zł (2,6 %), ze środków Unii Europejskiej - 92.872 tys. zł (10,0 %) oraz z innych źródeł - 1.116 tys. zł (0,1 %). W latach 2008 – 2010 miał miejsce coroczny wzrost wydatków ponoszonych przez Urząd na budowę i modernizację dróg publicznych. W 2008 r. na ten cel wydatkowano bowiem 267.016 tys. zł, w 2009 r. - 290.279 tys. zł i w 2010 r. - 301.376 tys. zł. Na 2011 r. na budowę i modernizację dróg publicznych zaplanowano wydatkowanie (plan wydatków po zmianach) 518.059 tys. zł (przy zgłoszonym zapotrzebowaniu na 501.555 tys. zł).

Pozytywnie należy ocenić realizację planu wydatków po zmianach na budowę i modernizację dróg publicznych. W 2008 r. stanowiły one 97,5 %, w 2009 r. - 99,8 % i w 2010 r. - 99,8 %. Niemniej w odniesieniu do planów wydatków przyjętych w uchwałach budżetowych było to odpowiednio 92,5 %, 72,6 % i 62,6 %<sup>5</sup>, a w stosunku do zgłoszonych potrzeb tylko 66,1 %, 53,6 % i 41,7 %. Zwrócenia uwagi wymaga przy tym fakt niewykorzystania w latach 2008-2010 na budowę i modernizację dróg wydatków niewygasających, tj. 1.312,5 tys. zł (5,0%) w 2008 r., 1.921,2 tys. zł (1,8%) w 2009 r. oraz 16.379,9 tys. zł (14,4%) w 2010 r. Powodem niewykorzystania tych wydatków był nie tylko mniejszy niż zakładano koszt realizacji części zadań, czy wstrzymanie/spowolnienie robót z

---

<sup>4</sup> Zawiazanie tej Spółki nastąpiło aktem notarialnym z dnia 20 lipca 2007 r. , zadania inwestycyjne do realizacji Spółka przejęła od dnia 1 stycznia 2008 r. Według umowy Spółki celem jej działalności jest prowadzenie działalności inwestorskiej wykonywanej na rzecz Gminy Wrocław na zasadach zastępstwa inwestorskiego i wykonywania w jego ramach obowiązków związanych z procesem budowlanym, polegających na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zborowych potrzeb ludności z zakresu gminnych dróg, ulic, obiektów inżynierskich, placów, stadionów i innych obiektów sportowych oraz organizacji ruchu drogowego.

<sup>5</sup> Efekt zmian wydatków wynikający m.in. z: wprowadzenia nowych inwestycji w związku z organizacją Euro 2012, urealnienia wartości i terminowości inwestycji realizowanych, korekty finansowania zadań z udziałem środków europejskich, odłożenia w czasie części inwestycji nierozpoczętych.

powodu niekorzystnych warunków atmosferycznych, ale także opóźnienia w realizacji zleconych zadań np. z powodu poprawiania, uzgadniania dokumentacji projektowej.

Na koniec czerwca 2011 r. łączna długość dróg będących w zarządzie Miasta wynosiła 1 044,7 km i była o 2,5 km dłuższa<sup>6</sup> od stanu na koniec 2007 r. Rzeczywisty przyrost ilościowo-jakościowy sieci drogowej osiągnięty w wyniku realizacji inwestycji z zakresu budowy i modernizacji dróg był wielokrotnie wyższy, bowiem w latach 2008 – 2011 (I połowa) wyniósł łącznie 90,7 km (w latach 2004-2007 – 41,9 km), na co złożyło się wybudowanie drugich jezdni nowych dróg wszystkich kategorii na odcinku 27,3 km (w tym 17,4 km dróg gminnych) oraz zmodernizowanie 63,4 km dróg (w tym 33,3 km dróg gminnych), a w trakcie budowy lub modernizacji znajdowało się dalsze 14,4 km dróg. Wybudowano także 2 duże mosty (drugi most Warszawski i most Milenijny), 5 wiaduktów, 4 wielopoziomowe skrzyżowania drogowe, 2 kładki (w latach 2004-2007 natomiast 1 most, 2 estakady, 1 kładkę 2 wiadukty).

Urząd z powodzeniem ubiegał się o pozyskiwanie środków z Unii Europejskiej na realizację zadań drogowych. Spośród 10 wniosków złożonych w badanym okresie na ten cel w łącznej kwocie 721.063,8 tys. zł, pozytywnie rozpatrzono 9 na kwotę 313.356,4 tys. zł (43,4%). Niemniej należy zauważyć, iż wniosek o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego projektu pn. „Przebudowa ul. Buforowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 395 we Wrocławiu” został przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego oceniony negatywnie, ponieważ nie spełniał kluczowych kryteriów oceny formalnej zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący RPO WD (m.in. wnioskodawca bez zgody IZ RPO WD dokonał modyfikacji projektu w zakresie rzeczowym, wskaźników produktu, terminu rozpoczęcia i wartości całkowitej projektu, ponadto załączono niewłaściwą decyzję o lokalizacji inwestycji i nie pozyskano decyzji środowiskowej). Przedłożenie przez Urząd do akceptacji wniosku niespełniającego wymaganych kryteriów kwalifikowalności było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień ocenia sposób planowania w latach 2008-2011 wydatków na realizację wieloletnich zadań inwestycyjnych dotyczących budowy i modernizacji dróg publicznych. Uchwałami Rady Miejskiej w sprawach procedury uchwalania budżetu Miasta/trybu prac nad projektem uchwały

---

<sup>6</sup> W latach 2008-2011 (I półrocze) na skutek przeprowadzonych prac związanych z inwentaryzacją i porządkowaniem ewidencji dróg z długości dróg ubyło 1,6 km dróg powiatowych.

budżetowej Miasta<sup>7</sup> (określającymi m.in. wymaganą zawartość, objaśnienia i uzasadnienia projektu uchwały budżetowej) i zarządzeniami Prezydenta w sprawach opracowania przez jednostki organizacyjne Miasta, komórki organizacyjne Urzędu oraz jednostki miejskiej administracji zespolonej materiałów planistycznych do projektu budżetu miasta na dany rok<sup>8</sup>, zobowiązano ich kierowników do opracowywania planów finansowo – rzeczowych według określonej zawartości, w tym do zgłaszania w formie wniosku do Wydziału Inżynierii Miejskiej zadań inwestycyjnych do projektu budżetu Miasta Wrocławia i do Wieloletniego Planu Inwestycji (dalej WPI). Złożone wnioski po ich rozpatrzeniu i ocenie przez Wydział Inżynierii Miejskich były w postaci projektu planu wydatków inwestycyjnych przedkładane do Wydziału Budżetu Urzędu.

W trakcie przeprowadzonej kontroli nie przedłożono dokumentów świadczących o porównywalności i hierarchii dokonanych ocen przedkładanych wniosków. W uregulowaniach wewnętrznych określających zasady postępowania w tym zakresie nie określono kryteriów które powinny być brane pod uwagę przy ocenie i wyborze złożonych wniosków, a w DIiG niedokumentowano przebiegu procesu i wyniku oceny wniosków. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli stosowanie wymiernych kryteriów oceny wniosków i dokumentowanie przebiegu procesu i wyniku oceny wniosków wpłynęłoby korzystnie na przejrzystość i weryfikowalność przedmiotowych postępowań oraz na pełniejsze uzasadnienie zaakceptowanych do realizacji zadań inwestycyjnych. Nie wymagano także sporządzania analiz ekonomicznej efektywności wniosków dotyczących nowych zadań przedkładanych Wydziałowi Inżynierii Miejskiej do akceptacji. Zdaniem NIK wprowadzenie takiego wymogu, przynajmniej dla najbardziej kosztownych zadań, korzystnie wspomogłoby wybór zadań legitymujących się najlepszą relacją kosztów do korzyści wynikających z ich realizacji. Zwrócenia uwagi wymaga także nie sporządzenie 6 kart projektów inwestycji z 16 zbadanych przedsięwzięć w tym zakresie. Obowiązek bez wyjątku sporządzania takich kart wynikał z zarządzeń Prezydenta Miasta wydawanych w sprawach projektowania i zmian budżetu Miasta.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> z dnia 13 kwietnia 2000 r. i z dnia 13 marca 2008 r. (według, których określone w załączniku do projektu uchwały budżetowej limity wydatków na wieloletnie zadania inwestycyjne, powinny wynikać z odrębnej uchwały Rady Miejskiej zatwierdzającej Wieloletni Plan Inwestycyjny Miasta, sporządzonej na okres kolejnych pięciu lat budżetowych) oraz z dnia 14 października 2010 r.

<sup>8</sup> Zarządzenie nr 1358/07 z dnia 9 lipca 2007 r. dot. projektu budżetu miasta na 2008 r., zarządzenie nr 3815/08 z dnia 11 lipca 2008 r. dot. projektu budżetu miasta na 2009 r., zarządzenie nr 6914/09 z dnia 14 lipca 2009 r. dot. projektu budżetu miasta na 2010 r., zarządzenie nr 9947/10 z dnia 8 lipca 2010 r. dot. projektu budżetu miasta na 2011 r.

<sup>9</sup> Zarządzenia z dnia: 9 i 12 lipca 2007 r., 11 lipca 2008 r., 29 lipca 2009 r., 8 lipca 2010 r., 10 maja 2011 r.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące edycje WPI<sup>10</sup> na lata 2007-2011 (przyjęty uchwałą nr X/201/07 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 14 czerwca 2007 r. ze zm.), na lata 2008-2012 (uchwałą nr XXI/667/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 15 maja 2008 r. ze zm.), na lata 2010-2014 (uchwałą nr XLIII/1322/09 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 29 grudnia 2009 r. ze zm.), w których określono m.in. nazwę i wartość zadania, okres realizacji, limit wydatków w poszczególnych latach budżetowych oraz źródła finansowania. Wyżej wymienione uchwały zawierały zapisy, iż zmiany limitu wydatków na kolejne lata w zakresie zadań inwestycyjnych wynikających ze zmian uchwał budżetowych były równoznaczne z dokonaniem takich samych zmian w WPI bez podejmowania odrębnej uchwały o zmianie tego planu.

Uchwalona w grudniu 2010 r.<sup>11</sup>, m.in. w związku z art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) zawierała wszystkie elementy określone tym przepisem, a w załączniku do uchwały w sprawie WPF określono odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: nazwę i cel; jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań. Uchwalenie WPF spowodowało zmianę uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie zatwierdzenia WPI na lata 2010-2014 poprzez nadanie nowego brzmienia § 2 ust. 2 o treści *„Uchwalenie w budżecie Miasta oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta zmiany limitu wydatków na kolejne lata w zakresie zadań inwestycyjnych jest równoznaczne z dokonaniem takich samych zmian w Wieloletnim Planie inwestycyjnym i nie wymaga podejmowania odrębnej uchwały o zmianie takiego planu”*.

Podejmowane przez Radę Miasta Wrocławia uchwały budżetowe (w treści zgodne z uchwalanymi WPI) zawierały elementy określone w obowiązujących w badanym okresie ustawach o finansach publicznych<sup>12</sup>. W uchwałach budżetowych określano oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, a w załącznikach przedstawiono m.in.: wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi. Niemniej zwrócenia uwagi wymaga przypadek nierzetelnego działania, polegający na powołaniu się w uchwale nr IV/19/10 Rady Miejskiej z

---

<sup>10</sup> z powołaniem się na art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

<sup>11</sup> Uchwała nr IV/19/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 27 grudnia 2010 r.

<sup>12</sup> Wynikające w szczególności z art. 166 i art. 184 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.) oraz z art. 212, art. 235, art. 236 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. nr 157, poz. 1240, ze zm.)

dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIII/1322/09 Rady Miejskiej w sprawie zatwierdzenia Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Wrocławia na lata 2010-2014, na nieobowiązująca podstawę prawną, tj. uchwałę nr XIX/545/08 Rady Miejskiej z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu miasta oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, która to uchwała ponad dwa miesiące wcześniej utraciła moc na podstawie §10 uchwały nr LV/1685/10 Rady Miejskiej z dnia 14 października 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta.

4. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację w badanym okresie przedsięwzięć inwestycyjnych określonych w WPI, mimo dokonywanych zmian odnoszących się do ilości i zakresu wykonywanych zadań. Według WPI obowiązującego na dzień 1 stycznia 2008 r., Miasto Wrocław ujęło w planach inwestycyjnych łącznie 69 zadań odnoszących się do budowy lub modernizacji dróg, w tym dot.: 10 dróg krajowych, 2 dróg wojewódzkich, 32 dróg powiatowych i 23 dróg gminnych oraz 2 dróg wewnętrznych. W ramach tych zadań zaplanowano m.in. realizację 25 obiektów inżynierskich (mostów, wiaduktów) oraz czterech drogowych skrzyżowań wielopoziomowych. Wszystkie z powyższych 69 zadań planowano zakończyć do końca 2011 r. Tymczasem realizacja całości tych zamierzeń w zakładanym terminie okazała się nie niewykonalna, w szczególności z powodu konieczności wprowadzenia pakietu łącznie 19 nowych zadań związanych z potrzebami organizacji we Wrocławiu Piłkarskich Mistrzostw Europy „Euro 2012”. Do dnia 30 czerwca 2011 r. rozpoczęto bowiem jedynie roboty budowlane przewidziane w ramach 30 zadań z WPI ze stycznia 2008 r., z czego zrealizowano 22 (dokonano odbioru robót budowlanych). Z przyczyn jak wyżej z 18 zadań WPI z 2008 r. zrezygnowano, realizację 17 przeniesiono poza 2011 r., a 4 zadania znajdowały się w fazie przygotowania. W przypadku 5 z 18 zadań, z których zrezygnowano, a na które planowano do poniesienia największe nakłady, jedynie w przypadku inwestycji pn. „Obszar Zachodnie Śródmieście Przemysłowe - budowa połączenia ul. Jedności Narodowej z Trzebnicką” wydatkowano kwotę 18,0 tys. zł na konieczną wycinkę drzew. W odniesieniu do 17 zadań, których realizację przesunięto poza 2011 r., największe wydatki w kwocie łącznej 9.042,5 tys. zł. poniesiono na opracowanie dokumentacji projektowej 5 z nich, m.in. na przebudowę: ul. M. Skłodowskiej-Curie od ul. Norwida do ul. Wystawowej” - 1.942,0 tys. zł; ul. Przyjaźni - 4.210,5 tys. zł; ul. Raławickiej – 1.179,4 tys. zł. W ocenie NIK może to oznaczać w przyszłości konieczność poniesienia dodatkowych kosztów na aktualizację sporządzonej dokumentacji.

W wyniku kontroli terminowości realizacji 10 inwestycji (spośród zadań ujętych w WPI wg jego stanu na dzień 1 stycznia 2008 r.), na które poniesiono największe nakłady, 9 zakończonych zostało dokonaniem odbioru (tj. budowa: Północnej Obwodnicy Śródmiejskiej (etap I); połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym we Wrocławiu (etap II); Obwodnicy Śródmiejskiej od ul. Grabiszyńskiej do ul. Szwajcarskiej; połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem lotniczym (etap I) oraz przebudowa: ul. Bardzkiej; Mostów Warszawskich, ul. Lotniczej; Mostu Szczytnickiego; ul. Krakowskiej od ul. Traugutta do al. Armii Krajowej). Wydatki poniesione na te zadania stanowiły od 77% do 127% wydatków pierwotnie planowanych w WPI. Przesunięcie terminu zakończenia 6 z ww. zadań (max. o 14 miesięcy w stosunku do terminów określonych w umowie pierwotnej) uzasadniano wykonaniem robót dodatkowych lub uzupełniających, utrzymującymi się niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. Termin zakończenia realizacji inwestycji pn. „Zintegrowany System Transportu Szynowego” z uwagi na rozszerzenie jego zakresu o zadania związane z organizacją Euro 2012 przesunięto na dzień 31 marca 2012 r. (I etap ZSTS planowano zakończyć w 2010 r.). Zadanie „Budowa połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym we Wrocławiu zrealizowano w latach 2009-2011 zamiast 2008-2009 m.in. z powodu wydłużenia procedury uzyskania zgody właścicieli gruntów na realizację zadania i procedury przetargowej wyboru wykonawcy (duża liczba zapytań ofertowych), wprowadzenia zmian projektowych dokumentacji wynikających ze zmiany prawa, nieprzewidzianych kolizji.

Uwagi NIK dotyczą przebiegu realizacji umowy zawartej przez Gminę Wrocław (reprezentowaną przez dyrektora i z-cę dyrektora DliG) z wybranym wykonawcą na opracowanie aktualizacji dokumentacji przedprzetargowej dla Projektu pn. „Zintegrowany System Transportu Szynowego w Aglomeracji i we Wrocławiu – etap I”. Zakres opracowania obejmował opracowanie dokumentu pn. „Rezultaty studium wykonalności wraz z analizą kosztów i korzyści” oraz aktualizację projektu wniosku o dofinansowanie Projektu ze środków UE. Termin realizacji przedmiotu zamówienia określono w umowie na dzień 16 listopada 2009 r. Termin ten zmieniano dwukrotnie, tj. po raz pierwszy do dnia 14 grudnia 2009 r. aneksem nr 1 z dnia 13 listopada 2009 r. i po raz drugi do dnia 15 lutego 2010 r. aneksem nr 2 z dnia 11 grudnia 2009 r. Terminu tego także nie dotrzymano, a umowa bez dalszego jej aneksowania przez strony, tj. bez zabezpieczenia prawnego – ekonomicznego interesu zamawiającego, co ocenić należy negatywnie, była realizowana do dnia 29 czerwca 2010 r., kiedy zamawiającemu przekazana została ostateczna wersja wniosku o



dofinansowanie Projektu. Powodem przewlekłego wykonywania umowy było dostarczanie wykonawcy z opóźnieniem danych i dokumentów niezbędnych do jej realizacji (np. o warunkach kredytu inwestycyjnego Partnera Projektu – MPK Sp. o.o., zaktualizowanej analizy ruchowej, zmienionego budżetu Projektu), co w ocenie NIK świadczyło o niewłaściwym przygotowaniu zamówienia i rozeznaniu warunków jego realizacji, a także sprawowaniu nadzoru nad wykonywaniem przedmiotu umowy.

5. W latach 2008 – 2011 (I półrocze) w zakresie związanym z budową i modernizacją dróg publicznych przeprowadzonych zostało ogółem 5 badań audytowych (w tym 3 zewnętrznych<sup>13</sup> i 2 własnych) dotyczących 4 zadań inwestycyjnych oraz 35 kontroli przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne. Kontrole przeprowadzone przez audytorów Urzędu wykazały uchybienia i nieprawidłowości w realizacji skontrolowanych zadań inwestycyjnych, m.in.: niewłaściwe uporządkowanie i przechowywanie dokumentacji przetargowej, błędne informacje w sporządzonej SIWZ i ogłoszeniu o przetargu<sup>14</sup>, niedokładne wypełnienie i nierzetelne sprawdzenie formalne pozycji wkładu własnego w Karcie Projektu, nieprzestrzeganie zarządzeń Prezydenta Miasta dot. protokołowania posiedzeń Zespołów ds. projektów twardych i ustalania ich harmonogramów prac i terminów posiedzeń.<sup>15</sup>

Analiza wyników 6 kontroli przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne<sup>16</sup> dotyczących realizacji 4 projektów<sup>17</sup> wymagających poniesienia największych nakładów wykazała, że wszystkie te kontrole ujawniły nieprawidłowości w realizacji zadań inwestycyjnych infrastruktury drogowej, polegające m.in. na: nieprzestrzeganiu postanowień Prawa zamówień publicznych (w zakresie zawartości i zamieszczania ogłoszeń o przetargach, dokonywania zmian w treści umowy i w SIWZ, żądania od wykonawców zbędnych dokumentów); braku sprawozdań z działalności nadzoru inwestorskiego oraz raportów o postępie robót; nieterminowym regulowaniu faktur wykonawców; błędnym określeniu wskaźnika produktu; niewłaściwym dokumentowaniu czynności i dokonywaniu

---

<sup>13</sup> w oparciu o zawarte przez Urząd umowy z niezależnym audytorem z Opola.

<sup>14</sup> Audyt z grudnia 2009 r. zadanie realizowane przez Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o. „Budowa połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym we Wrocławiu – Etap I.

<sup>15</sup> Audyt z września 2009 r. zadanie realizowane przez ZDiUM „Przebudowa ul. Lotniczej w ciągu drogi krajowej nr 94 we Wrocławiu”.

<sup>16</sup> W badanym okresie kontrole przeprowadzali: Urząd Kontroli Skarbowej we Wrocławiu, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu oraz Centrum Unijnych Projektów Transportowych

<sup>17</sup> „Przebudowa Mostów Warszawskich”, „Przebudowa ul. Lotniczej w ciągu drogi krajowej nr 94”, „Przebudowa ul. Krakowskiej od ul. Traugutta do al. Armii Krajowej”, „Budowa Obwodnicy Śródmiejskiej od ul. Grabiszyńskiej do ul. Szwajcarskiej”.

archiwizacji dokumentacji; nie wypełnianiu zobowiązań w zakresie informacji i promocji projektu. W przypadku kontroli „Przebudowa ul. Lotniczej w ciągu drogi krajowej nr 94 we Wrocławiu”, przeprowadzonej w lipcu 2010 r. przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT), konsekwencją naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (m.in. w zakresie ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, udzielonego trybu zamówienia) było uznanie przez kontrolujących wydatków w łącznej wysokości 2.332,1 tys. zł (netto) za wydatki niekwalifikowalne (bez konsekwencji dla Urzędu).

Ustalono, że DIiG nadzór nad funkcjonowaniem ZDiUM i ZIM sprawował w szczególności poprzez: monitorowanie i zatwierdzanie ich planów rzeczowo – finansowych, dokonywanie zmian tych planów w trakcie roku budżetowego; koordynowanie prac związanych z przygotowaniem przez te jednostki projektów aktów prawnych Rady Miasta, Prezydenta, oraz innych materiałów przedkładanych organom Miasta; żądanie wyjaśnień w przypadku zgłaszanych interwencji i skarg dotyczących działalności tych jednostek; opiniowanie sprawozdań półrocznych i rocznych z realizacji zadań; cykliczne odbywanie spotkań monitoringowych związanych z realizacją zadań, prowadzenie monitoringu zadań (karty monitoringu, monitoring online; spotkania robocze poświęcone realizowanym i planowanym do realizacji zadaniom). Ze względu na formę prawną spółki Wrocławskie Inwestycje, nadzór w zakresie wykonywania praw korporacyjnych i majątkowych Miasta sprawowało Biuro Nadzoru Właścicielskiego Urzędu, a zlecenie i rozliczanie zadań realizowanych przez te spółkę odbywało się według zasad określonych cytowanym zarządzeniem Prezydenta Wrocławia z dnia 7 marca 2008 r.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie przeprowadzał natomiast w ogóle własnych kontroli realizacji zadań dotyczących budowy i modernizacji dróg publicznych, co w świetle wysokości wydatków ponoszonych na ten cel, wyników kontroli audytowych i zewnętrznych, zasadności części skarg i wniosków złożonych w tym zakresie (o czym dalej) oraz zadań i obowiązków komórek organizacyjnych Urzędu i ich kierowników, świadczyło zdaniem NIK o niesprawowaniu pełnego nadzoru nad inwestycjami drogowymi w mieście. Zgodnie bowiem z § 50 regulaminu organizacyjnego Urzędu<sup>18</sup> kontrolę funkcjonalną i instytucjonalną odnośnie całości działalności Urzędu oraz jednostek organizacyjnych wykonuje Biuro Kontroli. Zgodnie z § 27 i § 37 regulaminu organizacyjnego (odpowiednio z dnia 1 stycznia 2008 r. i z dnia 1 maja 2011 r.) DIiG system kontroli sprawowanej przez ten

---

<sup>18</sup> Wprowadzonego zarządzeniem Nr 900/07 Prezydenta Wrocławia z dnia 30 kwietnia 2007 r. ze zm.

Departament winien m.in. obejmować kontrolę zewnętrzną jednostek organizacyjnych Miast takich jak ZDiUM i ZIM.

Wskazać także należy, iż spośród 18 skarg i wniosków jakie w badanym okresie wpłynęły do Urzędu w sprawie budowy i modernizacji dróg, 9 uznano za uzasadnione. Dotyczyło to 3 skarg odnoszących się do niewłaściwego sposobu realizacji zadania, z tego w 2 przypadkach nieudzielenia odpowiedzi na skargę oraz 6 wniosków w sprawie m.in.: budowy drogi lub nawierzchni, dofinansowania zadania drogowego inicjatywy lokalnej z budżetu miasta).

6. Z 9 wniosków pokontrolnych sformułowanych po przeprowadzonej przez NIK w IV kwartale 2009 r. kontroli Urzędu w zakresie działań podejmowanych w latach 2004-2009 (I półrocze) na rzecz usprawnienia systemu transportowego we Wrocławiu, zrealizowano 8 wniosków. Odmówiono realizacji wniosku, w którym NIK wносиła o weryfikację i aktualizację „Polityki transportowej Wrocławia” z uwzględnieniem całościowej polityki parkingowej oraz o rozważenie wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych usprawniających w Urzędzie realizację zadań dotyczących funkcjonowania miejskiego systemu transportowego. Zdaniem Urzędu Miasto Wrocław posiadało całościową politykę transportową określoną w dwóch strategicznych dokumentach, takich jak: Polityka transportowa Wrocławia przyjęta uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr XII/396/99 z dnia 23 września 1999 r. oraz Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Wrocławia zaktualizowane uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr L/1467/10 z dnia 20 maja 2010 r.

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

1. Zapewnienie pełniejszego nadzoru w zakresie budowy i modernizacji dróg poprzez realizację wymogu przeprowadzania kontroli własnych (wewnętrznych i zewnętrznych) miejskich jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z tego zakresu.
2. Rzetelne (staranne) rozpoznanie i przygotowanie warunków realizacji zleczanych umów, terminowe wywiązywanie się z obowiązków umownych należących do zamawiającego, niedopuszczanie do kontynuacji zadań niezakończonych bez ważnego aneksu.
3. Rzetelne sporządzanie wniosków o pozyskanie środków finansowych Unii Europejskiej na realizację inwestycji drogowych.

4. Zapewnienie powoływania właściwej podstawy prawnej w uchwałach Rady Miejskiej Wrocławia.
5. Respektowanie postanowień zarządzeń Prezydenta Miasta dot. uchwalania budżetu w zakresie sporządzania kart inwestycji zgłaszanych do WPI.
6. Podniesienie przejrzystości prowadzonych działań poprzez dokumentowanie przebiegu prac prowadzonych w ramach procesu oceny i wyboru wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych w WPI oraz rozważenie wprowadzenia:
  - zwymiarowanych kryteriów ocen przedkładanych wniosków,
  - wymogu sporządzania analiz ekonomicznej efektywności nowych zadań inwestycyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, 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 o przyczynach nie podjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 o sposobie ich rozpatrzenia.