

Wrocław, dnia 20 marca 2012 r.

**Pan**  
**Sławomir Gonciarz**  
**p. o. Dyrektora**  
**Zarządu Dróg**  
**i Utrzymania Miasta**

### **WYSTAPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu zwany dalej „ZDiUM” lub „Zarząd”, w temacie: „Realizacja przez samorzady największych miast w Polsce wybranych inwestycji w zakresie budowy lub modernizacji dróg”. Kontrolą objęto lata 2008 – 2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym protokole kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**, ocenia działania ZDiUM w skontrolowanym zakresie. Przedmiotowa ocena znajduje uzasadnienie w dokonanych ustaleniach kontroli, opisanych w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego.

1. W badanym okresie ZDiUM realizował przypisane Prezydentowi Wrocławia (ustawą z dnia 21 marca 1995 r. o drogach publicznych) <sup>2</sup> zadania zarządcy dróg na obszarze Miasta. Zarząd pełnił ograniczoną rolę w procesie decyzyjnym związanym z przygotowaniem i realizacją na terenie Wrocławia inwestycji drogowych i związanych z modernizacją dróg. Dla części inwestycji z tego zakresu pełnił funkcję inwestora zastępczego. Jednostka wykonywała w szczególności zadania inwestycyjne, ujęte w Wieloletnich Planach Inwestycyjnych. (dalej „WPI”). Wieloletnie Plany Inwestycyjne Miasta Wrocławia i Wieloletnie Prognozy Finansowe (dalej „WPF”), na podstawie których realizowano inwestycje, były uchwalane przez Radę Miasta Wrocławia. ZDiUM jako jednostka budżetowa realizowała w latach 2008 - 2011 zlecane mu do wykonania zadania inwestycyjne, wynikające z corocznie uchwalanych planów. Jego rola w badanym okresie ulegała jednak ograniczeniu, w

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 poz. 82 t. j.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2007 r. poz. 115 ze zm.

związku z powołaniem przez Miasto wyspecjalizowanej gminnej jednostki obsługi inwestycyjnej – Wrocławskie Inwestycje Spółka z o.o. Mimo, że jednostce tej przekazywane były do prowadzenia nowe inwestycje z zakresu budownictwa drogowego, to NIK nie podziela stanowiska Pana Dyrektora, zaprezentowanego w złożonych wyjaśnieniach, że: „*W całym procesie decyzyjnym ZDiUM występuje wyłącznie w charakterze opiniodawczym i nie ma wpływu na ostateczne decyzje podejmowane przy tworzeniu i ujmowaniu zadań w WPI*”. Pomniejszaniu roli przeczą w szczególności zapisy odnoszące się do działalności inwestycyjnej i zadań Zarządu, zawarte w Regulaminie organizacyjnym<sup>3</sup> oraz fakt, który potwierdził Pan Dyrektor w złożonych wyjaśnieniach, że plany te były budowane w oparciu o zgłaszane przez ZDiUM potrzeby inwestycyjne w formie kart projektu.

2. Badania terminowości realizacji zadań związanych z budową i modernizacją dróg przeprowadzono na próbie 13 inwestycyjnych zadań drogowych o najwyższej wartości jednostkowej i wartości sumarycznej 430,1 mln zł – wg uchwały budżetowej na 2008 r. lub 385,6 mln zł – wg postanowień planu obowiązującego w czasie kontroli NIK (II półrocze 2011 r.). Kontrola wykazała, że doszło do niekorzystnych przesunięć w czasie terminów realizacji tych zadań. W odniesieniu do obowiązującego (bazowego) WPI na lata 2008-2012, do czasu kontroli NIK, nie przystąpiono do realizacji 1 zadania – „*Przebudowa ul. Osobowickiej.....*”. W 2 kolejnych przypadkach plan po zmianach zakładał roczne opóźnienie w przystąpieniu do realizacji zadań przyjętych w planie bazowym. W 10 przypadkach odłożono w czasie (w przedziale od 1 do 3 lat) faktyczny termin rozpoczęcia realizacji zadań drogowych, w stosunku do terminów określonych planem bazowym, natomiast w przypadku 8 zadań opóźnienie to wynosiło od 1 roku do 3 lat, w stosunku do terminów obowiązującego WPI.

W objętych badaniami kontrolnymi zadaniach stwierdzono także 2 przypadki wydłużenia w aktualnym wieloletnim planie inwestycyjnym o 1 rok (w stosunku do planu bazowego), faktycznego terminu zakończenia realizacji inwestycji drogowych, a także 3 przypadki opóźnienia o 1 rok, w stosunku do planu po zmianach, zakładanego terminu ich zakończenia. W 6 przypadkach plan po zmianach zakładał 1 – 2 letnie opóźnienie w przystąpieniu do eksploatacji zadań przyjętych w planie bazowym. Miało to w konsekwencji wpływ na terminowość osiągnięcia efektów rzeczowych inwestycji i przekazania ich do eksploatacji. W 5 przypadkach, do czasu kontroli NIK, nie osiągnięto zakładanych efektów rzeczowych z inwestycji umieszczonych w bazowym WPI. W 4 przypadkach odnosiło się to do zadań, których realizacja miała być zakończona do czasu kontroli NIK. Pozytywnie natomiast ocenić należy przypadek zakończenia realizacji jednego zadania z rocznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu określonego w bazowym WPI (*dot.. Przebudowy pl. Bema.....*).

Zwrócenia uwagi wymaga wydatkowanie przez ZDiUM w latach 2008 –2011(I półrocze) - 714,2 tys. zł na przygotowanie do realizacji 2<sup>4</sup> z 5 zadań inwestycyjnych, z których ostatecznie zrezygnowano oraz

---

<sup>3</sup> (m. in.: opracowywanie projektów planów finansowych, pełnienie funkcji inwestora lub inwestora zastępczego, określanie szacunkowych kosztów zadań, pozyskiwanie wymaganych decyzji administracyjnych, koordynowanie zadań związanych z przygotowaniem inwestycji do realizacji, nadzorowanie procesu projektowania, rozliczanie rzeczowe i finansowe zrealizowanych zadań, odbiory i przeglądy techniczne, opracowywanie projektów zadań do WPI, monitoring przebiegu realizacji zadań, przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań przetargowych).

<sup>4</sup> dot rezygnacji z przebudowy ul Skarbowców na odcinku od ul Sowiej do ul. Krzyckiej – na wykonanie dokumentacji projektowej wydatkowano 88,3 tys. zł oraz rezygnacji z budowy połączenia ul. Jedności Narodowej z ul. Trzebnicką - na

wydatkowanie 4 061,7 tys. zł na przygotowanie 5 kolejnych zadań przewidywanych początkowo do realizacji w ramach WPI na lata 2008 – 2012, których termin wykonania przesunięto do 2015 r. Zmiany te wynikały głównie z konieczności realizacji wcześniej nie przewidzianych inwestycji związanych z organizacją we Wrocławiu Turnieju Finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej – Euro 2012. Niemniej skutkiem tych zmian opracowana dokumentacja albo całkowicie utraci swoją przydatność, albo częściowo będzie wymagała aktualizacji, co niewątpliwie w przyszłości będzie się wiązać z dodatkowymi kosztami.

**3.** Z 3 objętych szczegółowym badaniem inwestycji, dla których ZDiUM pełnił funkcję inwestora: **1)** „Budowa połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym – etap II”, **2)** „Budowa połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym – etap III, **3)** „Przebudowa ul. Kuźnicznej i pl. Uniwersyteckiego” - w terminach określonych w WPI - zrealizowane zostały pierwsze dwa. Przebudowa ul. Kuźnicznej i pl. Uniwersyteckiego rozpoczęta została z opóźnieniem w odniesieniu do pierwotnych założeń. Realizację zadania założono na lata 2008 - 2009. Tymczasem umowa z wykonawcą w sprawie realizacji inwestycji podpisana została 2 listopada 2010 r. z terminem zakończenia zadania do 2 maja 2012 r.

Na zadania jak wyżej wydatkowano w kontrolowanym okresie łącznie 62.649 tys. zł. W planach finansowych ZDiUM na lata 2008 – 2011 – zatwierdzonych uchwałami Rady Miejskiej Wrocławia – na realizację przedmiotowych zadań zabezpieczone były wystarczające środki na ich finansowanie. Na „Budowę połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym – etap II wydatkowano 52.870 tys. zł (38.801 tys. zł środki własne i 14.069 tys. zł środki UE), na „Budowę połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym – etap III wydatkowano 8.508 tys. zł (środki własne), a na „Przebudowę ul. Kuźnicznej i pl. Uniwersyteckiego” - 1.270 tys. zł (środki własne).

**3.1.** Na etapie opracowania dokumentacji projektowej powyższych zadań w jednym przypadku - przy przygotowaniu przebudowy ul. Kuźnicznej - Zarząd zaniechał opracowania studium wykonalności. Wyjaśniano to brakiem przesłanek do wykonania studium i analiz przedinwestycyjnych, z uwagi na remontowy charakter zadania. Niemniej NIK zauważa, iż sporządzenie takiej dokumentacji stworzyło by przesłanki do ewentualnego ubiegania się o pozyskanie środków pomocowych z Unii Europejskiej.

Wydłużenie okresu opracowania dokumentacji projektowej odnosiło się do wszystkich trzech skontrolowanych zadań. W przypadku II etapu budowy połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej - termin opracowania dokumentacji został wydłużony o prawie 16 miesięcy. Dla III etapu budowy połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej - o 1 miesiąc, a dla przebudowy ul. Kuźnicznej i pl. Uniwersyteckiego - o prawie 12 miesięcy. Było to następstwo opóźnień w uzyskaniu przez inwestora aktualnych decyzji o lokalizacji dróg oraz o środowiskowych uwarunkowaniach. W przypadku przebudowy ul. Kuźnicznej po stronie przyczyn były również: brak uzgodnień terenowo – prawnych ze wspólnotami mieszkaniowymi, brak uzgodnień dot. rozwiązań z zakresu małej architektury, jak i brak inwentaryzacji przyłączy wodno – kanalizacyjnych.

---

wykonanie dokumentacji projektowej oraz wykonanie wycinki i przesadzenia zieleni wydatkowano 625,9 tys. zł. Pozostałe zadania z których zrezygnowano, a na które nie wydatkowano środków dot. przebudowy: ul. Powstańców Śląskich (od ul. Swobodnej do ul. Hallera), ul. Gajowickiej, ul. Poznańskiej.

**3.2.** Każde z trzech skontrolowanych drogowych zadań inwestycyjnych ZDiUM posiadało pozytywną opinię Wydziału Architektury, którą zatwierdzono projekt, oraz decyzję - pozwolenie na budowę. Złożone na etapie pozwoleń na budowę oświadczenia o prawie dysponowania gruntami na cele budowlane, były zgodne ze stanem prawnym nieruchomości zajętych na potrzeby inwestycyjne. ZDiUM - na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Prezydentem Miasta Wrocławia, a Ministerstwem Obrony Narodowej, Agencją Mienia Wojskowego (w 2006 r.) oraz prywatnymi właścicielami gruntów (w 2010 r.) w kontrolowanym okresie pozyskał łącznie 45,273 ha terenu pod budowę połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej – etap II <sup>5</sup>. Kontrola wykazała, że ZDiUM, w chwili występowania z wnioskiem o wydanie pozwolenia na „Budowę połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym Wrocław Strachowice – etap III”, nie władał jeszcze wszystkimi terenami niezbędnymi pod planowaną inwestycję. Nie spowodowało to jednak przerw w budowie i opóźnień w terminie wykonania drogi. Prawne uregulowane własności tych terenów nastąpiło już w trakcie realizacji inwestycji i dotyczyło 4 działek w obrębie Strachowice. Inwestycja, jako związana z przygotowaniem do Turnieju Finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej - EURO 2012, realizowana była bowiem w trybie szczególnym. Decyzjom odnoszącym się m. in. do pozyskiwania gruntów w sprawach spornych nadany był rygor natychmiastowej wykonalności.

**3.3.** W okresie realizacji zadań laboratorium ZDiUM dokonywało badań jakościowych wbudowanych materiałów i wykonanych robót. Analiza losowo wybranych protokołów badań laboratoryjnych dot. Budowy połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym – etap II i etap III wykazała, że wyniki badań mieściły się w granicach wielkości określonych w polskich normach i specyfikacji technicznej.

**3.4.** Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do organizacji i zabezpieczenia prac na placach budowy. W trakcie przeprowadzonych oględzin, nie stwierdzono zaniedbań i nieprawidłowości w tym zakresie. W ocenie NIK, brak było natomiast uzasadnienia dla przewlekłego, trwającego 13 miesięcy (od 8 listopada 2010 r. do 2 grudnia 2011 r.) usuwania 33 usterek, ujawnionych w czasie odbiorów końcowych zadania drogowego pt. „Budowa połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym Wrocław Strachowice– etap II”.

**3.5.** Wydatkowanie środków na zadania objęte szczegółowym sprawdzeniem odbywało się na podstawie sprawdzonych i zatwierdzonych faktur, wystawianych przez wykonawców. Dołączano do nich przejściowe świadectwa odbioru robót, potwierdzone przez inspektora rezydenta. Na podstawie sprawdzenia 11 faktur o najwyższej wartości (łącznie 28.452,5 tys. zł, tj. 45,4 % wszystkich wydatków inwestycyjnych poniesionych na przedmiotowe zadania), stwierdzono że wykonane wydatki były zgodne z postanowieniami zawartych umów oraz że zostały poniesione za roboty faktycznie wykonane.

**3.6.** Przeprowadzony w ZDiUM w 2010 r. audyt (przez firmę z Opola), dotyczący realizacji projektu obejmującego II etap budowy połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym, zakończony został wydaniem poświadczenia, że *„...w badanym okresie projekt realizowany był zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie, a wydatki poniesione na jego realizację były celowe i właściwie zakwalifikowane do współfinansowania w ramach RPO WD”*.

---

<sup>5</sup> Pod budowę drugiej jezdni ul. Granicznej i ul. Skarżyńskiego.

3.7. Pozytywnie należy ocenić współpracę ZDiUM z innymi podmiotami w zakresie wspólnych realizacji zadań drogowych. Przykładem na to może być porozumienie zawarte z Miejskim Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji sp. z o. o. we Wrocławiu. Wspólne postępowania w zakresie opracowania dokumentacji, wykonania robót i organizacji ruchu podniosło bowiem efektywność realizowanych zadań.

3.8. Na uwagę zasługują też działania nadzoru inwestorskiego ZDiUM, które przyniosły w efekcie oszczędności finansowe. Wprowadzone aneksami do umów podstawowych roboty zamienne, zmniejszyły koszty budowy. Przykładowo na zadaniu drogowym „Budowa połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym – etap II” - zastąpienie nowej kostki brukowej „staroużytkową”, zmniejszyło wydatki na tą inwestycję o 29,8 tys. zł, a zmiana technologii wykonania przewiertu - o 13,2 tys. zł. Wykonanie obmiarów powykonawczych robót budowlanych, w rozliczeniu ostatecznym, skutkowało zmniejszeniem wynagrodzenia wykonawcy z tytułu umowy z 47 708,2 tys. zł do 45 120,9 tys. zł.

4. W okresie podlegającym kontroli w ZDiUM przeprowadzono łącznie 20 kontroli w przedmiocie problematyki związanej z drogami. Trzy kontrole zrealizowała Delegatura NIK we Wrocławiu, formułując w wyniku ich ustaleń 10 wniosków pokontrolnych. Wszystkie wnioski NIK zostały zrealizowane, w tym odnoszący się do wyegzekwowania od jednego z nierzetelnych wykonawców kary umownej w kwocie 940,1 tys. zł.

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

1. **Zapewnienie terminowego i skutecznego egzekwowania od wykonawców usuwania usterek stwierdzonych przy odbiorach inwestycji.**
2. **Przeprowadzenie - wespół z Urzędem Miasta Wrocławia - analizy możliwości częściowego wykorzystania opracowanych dokumentacji projektowych związanych z budownictwem drogowym dla zadań, które nie zostały ujęte w bieżącym WPI oraz tych, których termin realizacji przesunięty został na rok 2015.**
3. **Rozważenie opracowywania dla planowanych noworealizowanych inwestycyjnych i modernizacyjnych zadań drogowych studiów wykonalności oraz analiz kosztów i korzyści w celu zapewnienia możliwości wyboru wariantu optymalnego i ubiegania się o uzyskanie preferencyjnych kredytów ze środków Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (na pokrycie kosztów przygotowania dokumentacji).**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu bądź o działaniach podjętych w celu realizacji tych wniosków lub o 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 Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.