



LWA-4101-12-00/2011
Nr ewid. 2012/P11170/LWA

Informacja o wynikach kontroli

WYBRANE INWESTYCJE DROGOWE W NAJWIĘKSZYCH MIASTACH

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	12
3.2.1. Zakres rzeczowy skontrolowanych inwestycji drogowych oraz ich finansowanie.....	12
3.2.2. Organizacja planowania, realizacji i monitorowania inwestycji drogowych	15
3.2.3. Opracowywanie wieloletnich planów inwestycyjnych	18
3.2.4. Realizacja wieloletnich planów(programów) inwestycyjnych.....	22
3.2.5. Wykonanie planu wydatków na inwestycje drogowe	25
3.2.6. Realizacja wybranych inwestycji drogowych.....	26
3.2.6.1. Planowanie i przygotowanie zadań	26
3.2.6.2. Nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych	29
3.2.6.3. Rozliczenia z wykonawcami robót i usług	31
3.2.7. Realizacja wniosków pokontrolnych.....	32
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	33
4.1. Przygotowanie kontroli	33
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	33
5. ZAŁĄCZNIKI.....	35
Charakterystyka stanu prawnego	35
Wykaz skontrolowanych podmiotów i jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole oraz ocen skontrolowanej działalności.....	39
Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska w kontrolowanych jednostkach	40
Wydatki poniesione na inwestycje drogowe oraz zakres rzeczowy zrealizowanych zadań w latach 2004–2007 oraz 2008–2011 (I poł)	41
Wydatki na inwestycje drogowe	42
Struktura finansowania wydatków na inwestycje drogowe w latach 2008–2011 (I połowa).....	43
Wykaz skontrolowanych inwestycji i zdjęcia wybranych zadań	44
Wykaz aktów prawnych	53
Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	54

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

modernizacja drogi	przebudowa, unowocześnienie poprawiające parametry użytkowe drogi
inwestycja drogowa	zadanie inwestycyjne polegające na budowie lub modernizacji drogi
inwestor	jednostka organizacyjna wykonująca zadania inwestora przy realizacji inwestycji
miasto	jednostka samorządu terytorialnego objęta kontrolą
WPI	Wieloletni Program (Plan) Inwestycyjny
WPF	Wieloletnia Prognoza Finansowa
SST	Szczegółowe Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót
CUPT	Centrum Unijnych Projektów Transportowych
PINB	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.
pozwolenie na budowę	decyzja administracyjna o zezwoleniu na realizację zadania inwestycyjnego oraz zatwierdzeniu projektu budowlanego
decyzja środowiskowa	decyzja administracyjna o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji zadania inwestycyjnego
UE	Unia Europejska

Temat i numer kontroli

Wybrane inwestycje drogowe w największych miastach (P/11/170).

Cel główny kontroli

Ocena planowania, przygotowania oraz przeprowadzania przez samorzady dużych miast inwestycji dotyczących budowy lub modernizacji dróg.

Cele cząstkowe

Główne kierunki badań kontrolnych koncentrowały się na ocenie:

- organizacji wykonywania zadań obejmujących budowę i modernizację dróg publicznych oraz ich finansowania,
- opracowania, monitorowania oraz realizacji wieloletnich programów inwestycyjnych w miastach, w odniesieniu do budowy i modernizacji dróg,
- planowania i przygotowania wybranych inwestycji drogowych,
- realizacji inwestycji i nadzoru nad procesami inwestycyjnymi,
- prawidłowości wydatkowania i rozliczenia środków publicznych na inwestycje.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

W II półroczu 2009 r. NIK przeprowadziła kontrolę działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce (P/09/178). Z ustaleń tej kontroli wynika, że samorzady dysponowały dokumentami (w postaci strategii lub polityk), określającymi cele oraz główne kierunki działań w zakresie usprawniania systemów transportowych, m.in. poprzez rozbudowę infrastruktury drogowej. Dla obowiązujących strategii nie opracowano jednak dokumentów określających tryb, zasady i terminy wykonania poszczególnych zadań, jak również mierników umożliwiających monitorowanie realizacji założonych celów. Nieprawidłowości te utrudniały racjonalne planowanie i finansowanie działań.

Celem niniejszej kontroli była kontynuacja badań, przeprowadzonych w toku kontroli P/09/178 - ściśle w odniesieniu do problematyki związanej z planowaniem oraz realizacją inwestycji drogowych. Założenia kontroli nie obejmowały badania wpływu zrealizowanych zadań na całościowe funkcjonowanie systemów transportowych miast oraz utrudnień komunikacyjnych związanych z prowadzeniem inwestycji drogowych¹.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 27 lipca 2011 r. do 9 stycznia 2012 r.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetowego kierunku kontroli: „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi”, główny obszar badań kontrolnych: „Realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych”.

¹ W 2008 r. NIK przeprowadziła kontrolę na temat koordynacji robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontów dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich (Informacja o wynikach kontroli Nr ewid.162/2008/P/08/171/LWA), obejmującą m.in. zagadnienia związane z utrudnieniami wynikającymi z prowadzenia inwestycji drogowych.

Okres objęty kontrolą

Lata 2008–2011 (do czasu zakończenia poszczególnych postępowań kontrolnych) z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych dotyczących etapu planowania i przygotowania wybranych inwestycji.

Kontrola została przeprowadzona w ośmiu urzędach miast oraz w ośmiu jednostkach samorządowych odpowiedzialnych za realizację wytypowanych 24 przedsięwzięć inwestycyjnych. Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² pod względem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. W kontroli, koordynowanej przez Delegaturę NIK w Warszawie, uczestniczyło 8 Delegatur NIK.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrolę, zawiera załącznik nr 2 do *Informacji*. W załączniku nr 3 został zamieszczony wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska w kontrolowanych jednostkach, natomiast w załączniku nr 6 znajduje się wykaz skontrolowanych inwestycji, wraz z dokumentacją fotograficzną.

² Dz. z 2012 r., poz. 82 w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1482 ze zm.).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, planowanie i przygotowanie przedsięwzięć inwestycyjnych dotyczących budowy lub modernizacji dróg, a także realizację wybranych inwestycji przez skontrolowane miasta.³

Formułując ocenę pozytywną, NIK uwzględniła:

- przyrost długości zbudowanych i zmodernizowanych dróg w odniesieniu do wielkości odnotowanych w latach 2004–2007,
- pozyskiwanie przez samorządy środków na finansowanie inwestycji drogowych z dodatkowych źródeł zewnętrznych,
- na ogół prawidłowe przygotowanie, realizację i finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych objętych kontrolą,
- wprowadzenie przez większość miast uregulowań określających zasady planowania, organizacji i monitorowania realizacji zadań inwestycyjnych.

Jednocześnie, w kontrolowanej działalności NIK zidentyfikowała jednostkowe nieprawidłowości, polegające na:

- braku przejrzystości procedur sporządzania wieloletnich planów inwestycyjnych,
- niewykorzystywaniu zaplanowanych środków na finansowanie inwestycji, spowodowanym m.in. opóźnieniami w ich przygotowaniu i realizacji,
- nieprzekazaniu wykonawcom, w założonych terminach, gruntów niezbędnych do prowadzenia robot budowlanych,
- nierozwiązaniu wszystkich kwestii komunikacyjnych w rejonie realizacji inwestycji,
- naruszaniu przepisów Prawa zamówień publicznych i Prawa budowlanego,
- niedotrzymywaniu, określonych w umowach, terminów zakończenia robót,
- nierzetelnym odbiorze końcowym zadań inwestycyjnych,
- niedochodzeniu kar umownych od wykonawców dokumentacji projektowej, robót budowlanych i usług.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Skala przedsięwzięć inwestycyjnych.

W latach 2008–2011 (I poł.) w miastach objętych kontrolą wydatkowano na finansowanie inwestycji drogowych ok. 6,5 mld zł - o 30% więcej niż w latach 2004–2007. Środki te umożliwiły budowę 110 km i modernizację 346 km dróg (łącznie o 26% więcej niż w latach 2004–2007)⁴. Do 30 czerwca 2011 r., w trakcie budowy lub modernizacji, pozostawało 131,4 km dróg.⁵

³ W wyniku kontroli 16 jednostek NIK sformułowała: oceny pozytywne - w dwóch przypadkach; pozytywne pomimo stwierdzonych nieprawidłowości - w dziesięciu przypadkach oraz pozytywne pomimo stwierdzonych uchybień - w trzech przypadkach. Negatywnie oceniono działalność Urzędu Miasta Lublina w odniesieniu do planowania i przygotowania inwestycji, natomiast pozytywnie pomimo nieprawidłowości - w pozostałym zakresie.

⁴ Największe przyrosty długości sieci wybudowanych lub zmodernizowanych dróg odnotowano w Warszawie (128,9 km) i Wrocławiu (90,7 km), najmniejsze w Gdańsku (22 km) i Krakowie (31,8 km).

⁵ Najwięcej w Warszawie - 33,4 km i w Gdańsku - 31,8 km .

Wydatki na inwestycje drogowe zostały sfinansowane głównie ze środków własnych samorządów, w kwocie 5,7 mld zł (85,4%). Ponadto wykorzystywane były środki pochodzące z Unii Europejskiej - 766,8 mln zł (12%), z budżetu państwa - 185,6 mln zł (3%) oraz z innych źródeł⁶ - 16,8 mln zł (0,3%).

NIK ocenia negatywnie utratę przez Lublin, Warszawę i Poznań części dofinansowania przyznanego ze środków UE, w łącznej kwocie ok. 24,8 mln zł⁷, wynikającą głównie z naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych na etapie przygotowania i realizacji inwestycji. [str. 13-17 *Informacji*]

2. Organizacja planowania, realizacji i monitorowania projektów inwestycyjnych.

Zasady planowania, realizacji i monitorowania inwestycji drogowych⁸ zostały określone w uregulowaniach wewnętrznych obowiązujących w kontrolowanych jednostkach⁹. Z wyjątkiem Lublina, urzędy miast powierzyły przygotowanie i bezpośrednią realizację inwestycji utworzonym w tym celu samorządowym jednostkom organizacyjnym lub spółkom prawa handlowego¹⁰. W toku kontroli stwierdzono niejednokrotnie brak przejrzystości przyjętych rozwiązań organizacyjnych, brak procedur i nakładanie się kompetencji, co utrudniało sprawną realizację zadań.

Monitorowanie zadań inwestycyjnych odbywało się głównie w formie analiz okresowych, sprawozdań i pozyskiwania innych informacji. Ponadto urzędy miast przeprowadzały kontrole wewnętrzne i audyty, koncentrujące się głównie na badaniu prawidłowości przebiegu procesów inwestycyjnych; w Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Warszawie czynności kontrolne obejmowały również zagadnienia dotyczące organizacji i funkcjonowania procesów planowania i monitorowania inwestycji. [str. 17-21 *Informacji*]

3. Opracowywanie i realizacja wieloletnich planów inwestycyjnych.

W sześciu miastach (poza Bydgoszczą i Lublinem) ustalone zostały szczegółowe zasady opracowywania wieloletnich planów inwestycyjnych (WPI), w tym zasady wyboru zadań inwestycyjnych do realizacji. W Gdańsku, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu zasady te były nieprzejrzyste i nie gwarantowały wyboru przedsięwzięć najbardziej efektywnych z punktu widzenia usprawnienia systemów komunikacyjnych¹¹. Przy kwalifikowaniu zadań inwestycyjnych do WPI w niewielkim stopniu korzystano z analiz obejmujących ich efektywność ekonomiczną oraz ryzyka związane z realizacją. Tylko w Urzędzie Miasta Krakowa został wprowadzony wymóg uwzględniania takich analiz, jako niezbędnego warunku do ujmowania zadań inwestycyjnych w WPI, natomiast w Warszawie potrzeba opracowywania takich analiz, przynajmniej dla zadań wymagających poniesienia największych nakładów finansowych, wynika pośrednio z zapisów Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne.

Wieloletnie plany inwestycyjne w zakresie budowy i modernizacji dróg nie były konsekwentnie realizowane. Ogółem, spośród 736 inwestycji drogowych zaplanowanych w latach 2008–2011¹²,

⁶ Fundusze celowe oraz środki otrzymane od różnych podmiotów (publicznych i niepublicznych) z tytułu partycypacji w kosztach realizacji poszczególnych inwestycji.

⁷ Ustalona przez NIK kwota dotycząca wyłącznie skontrolowanych zadań inwestycyjnych.

⁸ W Bydgoszczy procedury wewnętrzne nie obejmowały zasad monitorowania przebiegu realizacji zadań inwestycyjnych.

⁹ Np. statuty miast, regulaminy organizacyjne urzędów miast i jednostek organizacyjnych, uchwały rad miast, zarządzenia prezydenta miasta.

¹⁰ Spółki utworzono w Gdańsku i we Wrocławiu.

¹¹ Brak było jednoznacznych i kwantyfikowalnych kryteriów wyboru zadań, udokumentowania procesu tego wyboru oraz przestrzegania przyjętych procedur (polegające m.in. na rozpatrywaniu niekompletnych wniosków).

¹² Na podstawie danych zawartych w WPI obowiązujących na początku 2008 r.

do 30 czerwca 2011 r. rozpoczęto 403 (ok. 55%), zakończono 338 (ok. 58%), a ze 166 zadań (ok. 23%) zrezygnowano. Jednocześnie wprowadzono do WPI 201 nowych projektów inwestycyjnych¹³.

Wstrzymanie niektórych projektów inwestycyjnych ujętych w WPI, pomimo poniesionych wydatków na finansowanie prac przygotowawczych i uzyskania niezbędnych pozwoleń, stwarza ryzyko utraty nakładów w łącznej wysokości ok. 90 mln zł poniesionych na ich przygotowanie. [str. 21-27 *Informacji*]

4. Plany wydatków na inwestycje drogowe.

Z wyjątkiem Poznania i Krakowa, środki przeznaczone na finansowanie inwestycji drogowych zaplanowane w uchwałach budżetowych miast, nie pokrywały potrzeb zgłaszanych przez jednostki organizacyjne odpowiedzialne za prowadzenie tych inwestycji. Kwoty ustalane w pierwotnych planach wydatków odpowiadały od 33,8% (Gdańsk 2010 r.) do 86,9% (Bydgoszcz 2009 r.) wielkości zgłaszanego zapotrzebowania. Jednocześnie wykonanie planów wydatków było niepełne, pomimo zmniejszania zaplanowanych kwot w ciągu roku budżetowego; tylko w przypadku Bydgoszczy i Wrocławia wykonanie tych planów kształtowało się regularnie na poziomie przekraczającym 90%. Najbardziej drastyczny przypadek niewykonania planu wydatków na inwestycje drogowe (zaledwie 38,6%) miał miejsce w Szczecinie w 2010 r.

Niewykonywanie planów wydatków wynikało zarówno z mniejszego niż zakładano kosztu realizacji poszczególnych zadań, jak i z opóźnień w przebiegu prac przygotowawczych oraz realizacyjnych, skutkujących przesunięciem terminów płatności za ich wykonanie. [str. 27-29 *Informacji*]

5. Przygotowanie wybranych zadań inwestycyjnych do realizacji.

We wszystkich ośmiu miastach terminy realizacji 24 zadań inwestycyjnych objętych kontrolą¹⁴ (o łącznej wartości ok. 5 mld zł), ulegały zmianie w kolejnych edycjach WPI.

Zadania zostały na ogół właściwie przygotowane w odniesieniu do opracowania dokumentacji projektowej i uzyskania z odpowiednim wyprzedzeniem niezbędnych pozwoleń. Miasta zapewniły w budżetach środki na finansowanie inwestycji, w 14 przypadkach uzyskano dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych.

W przypadku siedmiu inwestycji, NIK stwierdziła nieprawidłowości na etapie ich planowania i przygotowania, takie jak: akceptowanie wielokrotnie przedłużanych terminów wykonania dokumentacji projektowej bez rzetelnej analizy przyczyn opóźnień (Warszawa, Poznań), niedostosowanie rozwiązań projektowych do wzrostu natężenia ruchu drogowego (Gdańsk), nierozwiązanie wszystkich kwestii komunikacyjnych w obszarze realizacji inwestycji (Lublin, Kraków), niezapewnienie wykonawcom robót dostępu do części gruntów (Warszawa). [str. 29-31 *Informacji*]

6. Zamówienia publiczne i zawieranie umów.

Wykonawcy związani z realizacją skontrolowanych procesów inwestycyjnych (wykonawcy dokumentacji projektowej i robót budowlanych, usług nadzoru inwestorskiego i autorskiego) z reguły byli wyłaniany zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp).

Przypadki naruszenia przepisów Pzp zostały stwierdzone w postępowaniach dotyczących sześciu zadań inwestycyjnych. Polegały one m.in. na naruszeniu zasady konkurencyjności, błędach w opisie zamówienia, nieuzasadnionym wykluczeniu oferentów i niedozwolonej zmianie umowy. W przypadku

¹³ Największy stopień wykonania WPI miał miejsce w Gdańsku i Bydgoszczy, natomiast w Warszawie i we Wrocławiu liczba rozpoczętych inwestycji nie przekroczyła 50% zadań zaplanowanych do realizacji na lata 2008-2011.

¹⁴ Kontrolą objęto 11 zadań zakończonych i 13 zadań będących w realizacji.

trzech inwestycji (dwóch w Warszawie i jednej w Poznaniu), nieprawidłowości w udzieleniu zamówień publicznych skutkowały utratą dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w łącznej kwocie ok. 10,6 mln zł.

W umowach z wykonawcami robót i usług należycie zabezpieczano interes prawny i finansowy zamawiającego (samorządu miasta) m.in. w postaci zapisów dotyczących należytego wykonania umowy, okresów gwarancji i rękojmi (od 2 do 5 lat) i kar umownych za nierzetelne wykonawstwo. W przypadku trzech inwestycji (w Warszawie i w Lublinie), zamawiający nie skorzystali z przewidzianych w umowach uprawnień i nie naliczyli kar umownych za zwłokę w wykonaniu prac - w łącznej kwocie 4,5 mln zł. [str.31-32 *Informacji*]

7. Nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych i ich odbiór

We wszystkich 24 przedsięwzięciach inwestycyjnych skontrolowanych przez NIK, nadzór nad robotami budowlanymi pełniony był na ogół rzetelnie. Pojedyncze nieprawidłowości przy realizacji ośmiu inwestycji polegały na: dopuszczeniu do realizacji części robot niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym, potwierdzeniu zakończenia robót budowlanych pomimo ich częściowego niewykonania, nieprowadzeniu lub niewłaściwym prowadzeniu dziennika budowy, niepowiadomieniu Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o zakończeniu robót.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, z 24 skontrolowanych zadań inwestycyjnych sfinalizowano – zgodnie z założeniami wieloletnich planów inwestycyjnych - 11 zadań, natomiast 13 zadań było w trakcie realizacji (nie upłynął planowany termin ich zakończenia). W przypadku trzech inwestycji (dwóch w Warszawie i jednej w Krakowie) nie zostały dotrzymane umowne terminy zakończenia budów. W przypadku dwóch inwestycji inwestor przystąpił z opóźnieniem do czynności odbioru (Warszawa, Poznań). Ponadto komisje odbiorowe przeprowadziły nierzetelnie czynności odbioru końcowego dwóch inwestycji (Warszawa, Bydgoszcz), potwierdzając wykonanie robót budowlanych lub usunięcie usterek, pomimo ich niewykonania. Pozbawiło to zamawiających podstaw do naliczenia kar umownych za nieterminową realizację zadań, w łącznej kwocie co najmniej 7 mln zł.

Powyższe nieprawidłowości wskazują zarówno na nierzetelny nadzór inwestorski, jak i na występowanie mechanizmów korupcyjnych. [str.32-35 *Informacji*]

8. Rozliczenia z wykonawcami

Wydatki na realizację skontrolowanych zadań ponoszone były zgodnie z umowami za faktycznie wykonane roboty i usługi. Prawidłowo sporządzano wnioski o płatności składane w ramach umów na dofinansowanie inwestycji ze środków UE. Ustalone w toku kontroli nieprawidłowości na etapie rozliczeń dwóch inwestycji to: zapłata faktur po terminie i złożenie wniosku o płatność do instytucji zarządzającej z opóźnieniem (Kraków) oraz nieegzekwowanie od wykonawcy wymaganej umową dokumentacji rozliczeniowej, stanowiącej załącznik do wystawionej faktury (Warszawa). [str. 35-35 *Informacji*]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

- I.** Stwierdzone przez NIK przypadki nieprawidłowości na wszystkich etapach procesów inwestycyjnych realizowanych przez samorządy - począwszy od planowania zadań, poprzez ich przygotowanie aż do wykonawstwa i odbioru robót - świadczą o słabości kontroli zarządczej w tym sektorze, co sprzyja występowaniu zjawisk o charakterze korupcyjnym.
- II.** Przy braku możliwości zapewnienia wystarczających środków na rozwój sieci drogowej w miastach, istotne jest precyzyjne planowanie wydatków na finansowanie inwestycji. Procedury

wyboru zadań powinny gwarantować podejmowanie decyzji o wyborze projektów inwestycyjnych, optymalnych z punktu widzenia ich społeczno-ekonomicznej efektywności, ograniczających ryzyko zmarnotrawienia środków publicznych¹⁵.

III. Biorąc pod uwagę złożoność działań związanych z budową i modernizacją sieci drogowej w miastach, dobrą praktyką jest poprzedzanie etapu przygotowania zadań inwestycyjnych analizą ekonomiczno-społeczną obejmującą efektywność inwestycji i jej przydatność w rozwiązywaniu problemów transportowych. Niezbędne jest również oszacowanie ryzyk związanych zarówno z uzyskiwaniem niezbędnych pozwoleń i uzgodnień, jak i gruntów pod inwestycję. Ponadto analiza ryzyka powinna uwzględniać problematykę związaną z udzielaniem zamówień publicznych (np. długotrwałość postępowań) oraz wykonawstwem robót budowlanych i usług.

IV. Działania podejmowane przez samorządy na wszystkich etapach procesów inwestycyjnych powinny być przejrzyste, a kryteria wyboru poszczególnych projektów – jasne i czytelne. Umożliwia to zapobieganie mechanizmom korupcyjnym i zwiększa efektywność podejmowanych przedsięwzięć.

V. NIK skierowała do kierowników jednostek kontrolowanych wnioski rekomendujące stosowanie powyższych dobrych praktyk oraz eliminację stwierdzonych nieprawidłowości.

- wnioski skierowane do prezydentów miast dotyczyły:
 - określenia zasad planowania, przygotowania i realizacji zadań,
 - kontynuowania działań zwiększających przejrzystość procesu planowania wydatków na realizację wieloletnich zadań inwestycyjnych,
 - rozważenia wprowadzenia wymogu opracowywania analiz ekonomicznej efektywności i ocen ryzyk dla planowanych nowych zadań inwestycyjnych,
 - zapewnienia pełnego wykorzystywania dostępnych środków na finansowanie inwestycji drogowych.
- wnioski skierowane do kierowników jednostek samorządowych realizujących zadania inwestycyjne dotyczyły:
 - dołożenia należytej staranności w prowadzeniu postępowań o zamówienia publiczne,
 - zapewnienia wykonawcom robót budowlanych dostępu do gruntów przeznaczonych pod budowę przed planowanym terminem rozpoczęcia prac,
 - rzetelnego analizowania wniosków wykonawców dokumentacji projektowej i robót budowlanych o przedłużeniu terminu realizacji umowy,
 - wzmożenia kontroli inwestorskiej w toku realizacji zadań i ich odbiorów,
 - dokonywania rzetelnego odbioru końcowego robót budowlanych.

¹⁵ Obowiązek gospodarnego wydatkowania środków publicznych wynika z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Ustalenia kontroli obejmującej działania podejmowane na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce (P/09/178) wskazały, że samorzady zbyt wolno i niekonsekwentnie modernizowały i rozbudowywały w latach 2004–2009 układy drogowe oraz mosty. Działania inwestycyjne nie nadążały za wzrostem natężenia ruchu drogowego, na przykład w Bydgoszczy wykonano 1,6 km dróg przyspieszonego ruchu przy docelowo zaplanowanych 45,2 km; w Poznaniu inwestycje drogowe realizowano z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 7 lat; w Warszawie nie powstała żadna przeprawa mostowa, w ramach realizacji obwodnicy „Miejskiej” zakończono lub prowadzono prace na odcinku ok. 11 km z docelowych 55,3 km, a ramach realizacji obwodnicy „Śródmiejskiej” – ok. 1,9 km z docelowych 22,7 km; w Lublinie w 2007 r. zaniechano budowy tunelu o łącznej długości 516 m pod ulicami Poniatowskiego i Sowińskiego, umożliwiającego rozwiązanie problemów komunikacyjnych pomiędzy północnymi i południowymi dzielnicami miasta (pomimo wydatkowania 2,4 mln zł na dokumentację budowlano-wykonawczą).

Istotną przyczyną ograniczeń w rozwoju systemów transportowych w miastach były niewystarczające środki finansowe pozostające do dyspozycji samorządów – w relacji do potrzeb wynikających z wieloletnich opóźnień. W łącznej kwocie wydatków poniesionych na transport w latach 2004–2008, środki własne skontrolowanych samorządów stanowiły 90,4%. Stopniowo zwiększał się udział środków pochodzących z UE, największy był w Szczecinie – 15,9% oraz w Gdańsku – 11,9%, natomiast najmniejszy w Krakowie – 1%.

Istotne znaczenie dla przyspieszenia realizacji inwestycji drogowych w Warszawie, Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu miała decyzja UEFA z 18 kwietnia 2007 r. o wyborze Polski na jednego z gospodarzy Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012.

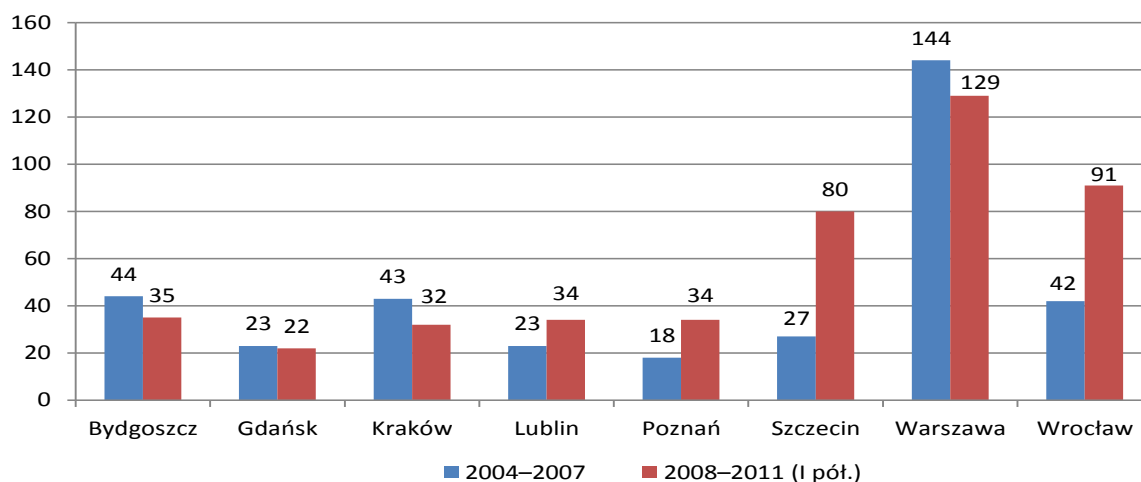
3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Zakres rzeczowy zrealizowanych inwestycji drogowych oraz ich finansowanie w miastach objętych kontrolą

1. W badanym okresie zakończono budowę 110 km i modernizację 346 km dróg, tj. łącznie o 25,8% więcej niż w latach 2004–2007. W Warszawie zbudowano i zmodernizowano najwięcej dróg – 128,9 km, przy czym długość zbudowanych lub zmodernizowanych dróg w latach 2008–2011 (I półrocze) była mniejsza o 15 km niż w latach 2004–2007. Najmniej dróg zostało zbudowanych lub zmodernizowanych w Gdańsku – 22,0 km i Krakowie – 31,8 km. Według stanu na 30 czerwca 2011 r., w trakcie budowy lub modernizacji znajdowały się drogi o łącznej długości 131,4 km. Ponadto wybudowano dziewięć nowych mostów (o dwa więcej niż w latach 2004–2007) oraz 15 nowych skrzyżowań wielopoziomowych (o jedno więcej niż w latach 2004–2007). Najwięcej takich obiektów zostało wybudowanych w Szczecinie (pięć mostów i jedno skrzyżowanie) oraz we Wrocławiu (dwa mosty i cztery skrzyżowania).

Wykres nr 1

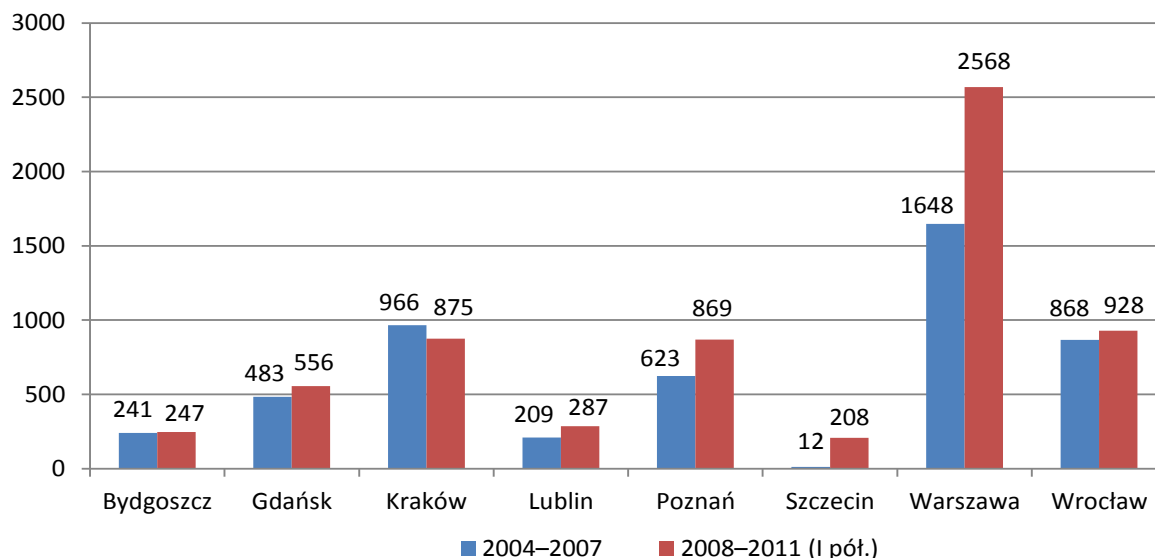
Długość dróg (w km) wybudowanych i zmodernizowanych w latach 2004–2007 oraz 2008–2011 (I pół.)



2. Wydatki na inwestycje drogowe w latach 2008–2011 (I pół.) wyniosły łącznie 6,5 mld zł, tj. o ok. 30% więcej niż w latach 2004–2007 (5,1 mld zł). Największe nakłady zostały poniesione przez Warszawę (ok. 2,6 mld zł) i Wrocław (ok. 928 mln zł), najmniejsze - Szczecin (ok. 208 mln zł) i Bydgoszcz (ok. 247 mln zł). W Gdańsku, Warszawie i Wrocławiu, w latach 2008–2010, następował systematyczny wzrost nakładów na inwestycje drogowe, natomiast w Krakowie nakłady te ulegały zmniejszeniu (z 344,7 mln zł w 2008 r. do 160,1 mln zł w 2010 r.). Kraków był jedynym miastem, w którym łączne wydatki poniesione na inwestycje drogowe w badanym okresie (ok. 875 mln zł) były mniejsze, niż wydatki poniesione na ten cel w latach 2004–2007 (ok. 966 mln zł).

Wykres nr 2

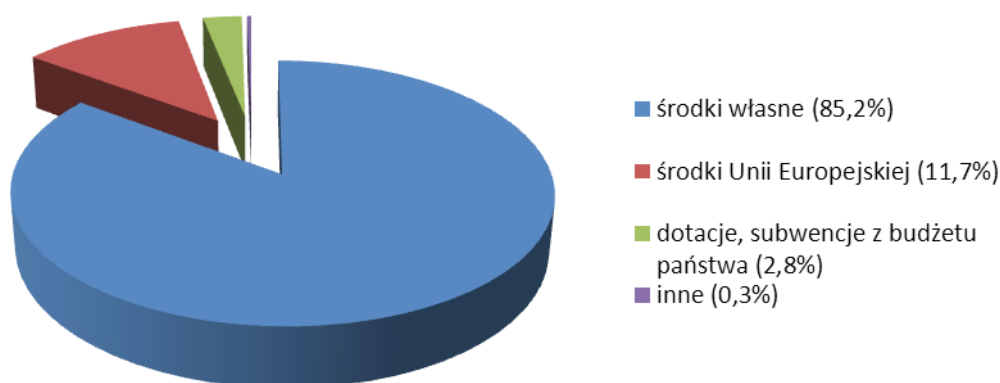
Wydatki na inwestycje drogowe w latach 2004–2007 oraz 2008–2011 (I pół.) w mln zł



3. Głównym źródłem finansowania inwestycji drogowych były środki własne samorządów; ich udział wynosił 85,2% (5 568,7 mln zł). W pozostałej części, inwestycje te były finansowane środkami pozyskanymi z funduszy Unii Europejskiej – 11,7% (766,8 mln zł), dotacjami i subwencjami z budżetu państwa – 2,8% (185,6 mln zł) oraz innymi środkami, np. pozyskanymi od funduszy celowych oraz podmiotów partycypujących w poszczególnych projektach – 0,3% (16,8 mln zł). Najwyższe kwoty środków z UE pozyskały: Warszawa – 354,5 mln zł i Kraków – 133,2 mln zł; najniższe: Szczecin – 11,2 mln zł i Gdańsk – 22,1 mln zł. Największy udział środków europejskich w finansowaniu wydatków na inwestycje drogowe miał miejsce w Lublinie (16,0%); Krakowie (15,2%) oraz w Warszawie (13,8%), natomiast najmniejszy w Gdańsku (4,0%) i Szczecinie (5,4%).

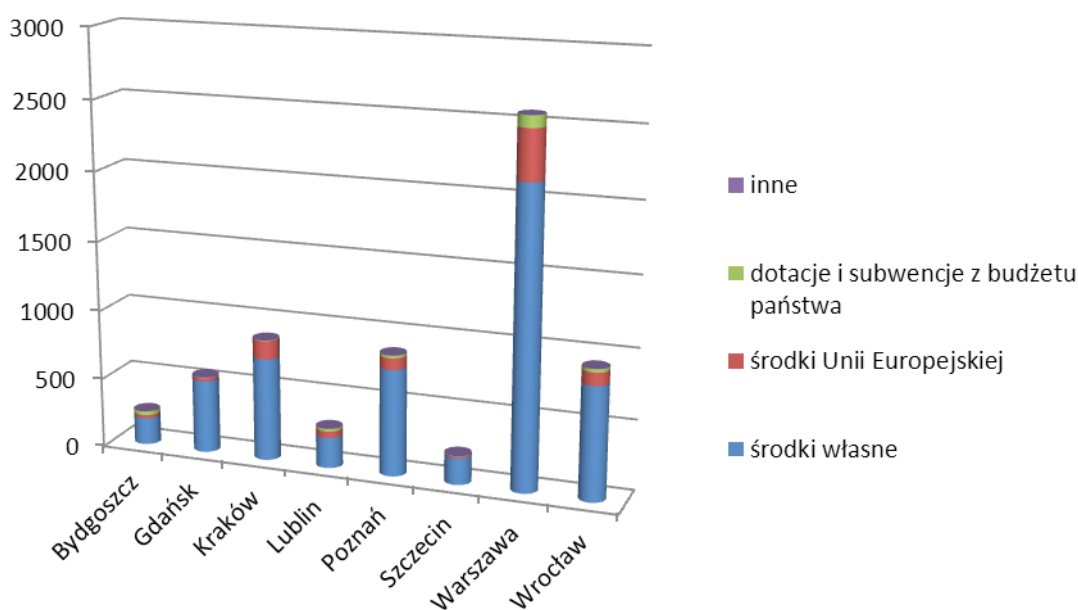
Wykres nr 3

Struktura źródeł finansowania wydatków na inwestycje drogowe w miastach objętych kontrolą w latach 2008–2011 (I pół.)



Wykres nr 4

Struktura źródeł finansowania wydatków na inwestycje drogowe w poszczególnych miastach w latach 2008–2011 (I pół.) w mln zł¹⁶



¹⁶ Szczegółowe dane liczbowe przedstawiono w załączniku nr 5 do *Informacji*.

W toku kontroli zidentyfikowano przypadki nieodpowiedniego przygotowania zadań do realizacji lub niewłaściwego opracowaniu stosownych wniosków, co skutkowało utratą możliwości pozyskania środków na finansowanie inwestycji drogowych ze źródeł zewnętrznych. I tak.:

- **Kraków** złożył łącznie 13 wniosków o dofinansowanie ze środków z UE projektów dotyczących budowy i modernizacji dróg, spośród których w 11 przypadkach dofinansowanie to zostało przyznane. Dwa wnioski zostały odrzucone ponieważ inwestycje znajdowały się we wczesnej fazie przygotowań do realizacji (Miasto nie miało prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane, nie sporządziło projektów budowlanych, nie uzyskało pozwoleń na budowę);
- **Gdańsk** nie uzyskał dotacji z budżetu państwa w wysokości 3 000 tys. zł na realizację zadania „Budowa ul. Cedrowej”¹⁷ (z powodu błędów formalnych we wniosku o dofinansowanie). Do zakończenia kontroli NIK nie zostały zawarte umowy o dofinansowanie ze środków UE czterech innych inwestycji drogowych - z powodu konieczności poprawienia i uzupełnienia kolejnych wersji wniosków (na łączną kwotę 1,9 mld zł);
- **Wrocław** z powodzeniem pozyskiwał środki unijne. Z 10 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 721 063,8 tys. zł, złożonych w badanym okresie, pozytywnie zostało rozpatrzonych dziewięć na 313 356,4 tys. zł (43,4%). Wniosek o dofinansowanie, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego, projektu „Przebudowa ul. Buforowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 395 we Wrocławiu” został oceniony negatywnie przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, 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 Miasta wniosku niespełniającego wymaganych kryteriów kwalifikowalności do akceptacji, było działaniem nierzetelnym.

NIK ocenia negatywnie utratę przez Warszawę, Lublin i Poznań części przyznanego dofinansowania z UE, w łącznej wysokości ok. 24,8 mln zł¹⁸, wskutek niezachowania należytej staranności przy udzielaniu zamówień publicznych i realizacji umów o dofinansowanie. I tak:

- **Warszawa** - w związku z nieprawidłowościami przy udzielaniu zamówień publicznych i realizacji trzech zadań inwestycyjnych: Budowa Trasy Mostu Północnego¹⁹, budowa węzła Łopuszańska-Kleszczowa i budowa drugiej jezdni Al. Wilanowskiej²⁰ utracono dofinansowanie na łączną kwotę ok. 16,4 mln zł;
- **Poznań** utracił dofinansowanie w kwocie 8,1 mln zł na realizację zadania „Budowa ul. Nowe Zawady”, w związku z nieprawidłowościami w przetargu na wykonanie robót budowlanych²¹;
- W **Lublinie** wskutek nieprawidłowości przy udzielaniu zamówienia publicznego na roboty budowlane przy realizacji zadania „Przebudowa skrzyżowania: al. Solidarności – ul. Dolna 3 Maja – ul. B. Prusa w ciągu dróg DK 12,17” utracono dofinansowanie w wysokości ok. 320 tys. zł.

3.2.2. Organizacja planowania, realizacji i monitorowania inwestycji drogowych

1. Przygotowywanie projektów planów wydatków na finansowanie inwestycji drogowych należało głównie do kompetencji urzędów miast. Za przygotowanie i realizację procesów inwestycyjnych odpowiedzialne były najczęściej, utworzone do tego celu, odrębne samorządowe jednostki organizacyjne lub spółki z o.o.

W przypadku **Bydgoszczy, Gdańska, Krakowa, Poznania i Wrocławia** całość zadań związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji drogowych powierzono wyodrębnionym jednostkom organizacyjnym lub miejskim spółkom z o.o. W **Gdańsku, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu** zadania

¹⁷ Ostatecznie, wzmiankowana inwestycja została sfinansowana inwestycję sfinansowano ze środków własnych Miasta i podmiotu zewnętrznego - partnera komercyjnego).

¹⁸ Na podstawie ustaleń kontroli przeprowadzonych w latach 2010–2011 przez CUPT.

¹⁹ Obecnie Trasa Mostu Marii Skłodowskiej-Curie.

²⁰ Szczegółowy opis nieprawidłowości w pkt 3.2.6.1. *Informacji*.

²¹ Szczegółowy opis nieprawidłowości w pkt 3.2.6.1. *Informacji*.

inwestora były wykonywane przez więcej niż jeden podmiot, przy czym w Warszawie i Szczecinie zadania te były realizowane zarówno przez jednostki organizacyjne urzędów miast (w Warszawie przez urzędy dzielnic stanowiące część struktury urzędu miasta), jak i inne samorządowe jednostki organizacyjne. W skrajnych przypadkach, nadmierna liczba jednostek organizacyjnych zajmujących się przygotowaniem i nadzorowaniem procesów inwestycyjnych, może utrudniać sprawną realizację zadań, zwłaszcza gdy w uregulowaniach kompetencyjnych nie zostały określone zasady i kryteria przyporządkowania zadań inwestycyjnych poszczególnym jednostkom.

Opisywane rozwiązania organizacyjne zostały przyjęte w latach poprzedzających okres objęty kontrolą. Pewien wpływ miały na nie wyniki przeprowadzanych kontroli wewnętrznych i audytów, jak również organizacja Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

- **w Gdańsku** zadania inwestora były wykonywane przez dwie jednostki budżetowe miasta: Zarząd Dróg i Zieleni oraz Dyrekcję Rozbudowy Miasta Gdańska. Ponadto, w celu realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych w związku z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, zostały utworzone przez samorząd Miasta Gdańska dwie spółki celowe²², tj. Biuro Inwestycji Euro Gdańsk 2012 Sp. z o.o. oraz Gdańskie Inwestycje Komunalne Sp. z o.o.;
- **w Wrocławiu** bezpośrednią realizacją inwestycji drogowych zajmowały się dwie miejskie jednostki budżetowe, tj. Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta i Zarząd Inwestycji Miejskich oraz spółka Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o.²³
- **w Lublinie**, zadania w zakresie planowania i realizacji inwestycji drogowych wykonywali pracownicy Urzędu Miasta. Od 1 lipca 2011 r. realizacja zadań inwestycyjnych przejęta została przez nowoutworzoną jednostkę budżetową, tj. Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie.

2. W większości skontrolowanych miast zostały wprowadzone mniej lub bardziej szczegółowe uregulowania określające zasady planowania oraz ustalające rozwiązania organizacyjne przy wykonywaniu inwestycji (w tym inwestycji drogowych). Podział zadań wynikał w szczególności z postanowień stosownych statutów i regulaminów organizacyjnych:

- **w Poznaniu** bezpośrednią realizacją inwestycji drogowych zajmowała się powołana do tego celu samorządowa jednostka organizacyjna, nieposiadająca osobowości prawnej, pod nazwą Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu. Do zakresu jej działania należało m.in. opracowywanie projektów planów finansowych oraz pełnienie funkcji inwestora. Organizacja i podział zadań pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu Miasta (dotyczących m.in. udziału w procesie planowania wydatków na inwestycje oraz monitorowania ich realizacji) określone zostały w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w stosownych uchwałach Rady Miasta i zarządzeniach Prezydenta dotyczących Wieloletniego Programu Inwestycyjnego i Wieloletniej Prognozy Finansowej;
- **w Warszawie** zadania w zakresie planowania, monitorowania i realizacji inwestycji drogowych realizowało łącznie 25 jednostek. Główną rolę w procesie planowania zadań inwestycyjnych pełniło Biuro Rozwoju Miasta (BRM), do którego zadań należało m.in. opracowywanie projektów wieloletnich planów wydatków oraz monitorowanie realizacji inwestycji ujętych w budżecie Miasta. Zadania te BRM realizowało przy współdziałaniu z innymi właściwymi komórkami organizacyjnymi Urzędu, w tym m.in. z biurami: Planowania Budżetowego, Drogownictwa i Komunikacji oraz Koordynacji Inwestycji i Remontów w Pasie Drogowym. Bezpośrednią realizacją inwestycji drogowych zajmowały się trzy samorządowe jednostki organizacyjne: Zarząd Miejskich Inwestycji Drogowych (ZMID)²⁴, Zarząd Dróg Miejskich (ZDM), Zarząd Transportu Miejskiego (ZTM) oraz

²² W oparciu o przepisy art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. Nr 173, poz. 1219 ze zm.).

²³ W latach 2008–2011 (I połowa) z łącznej kwoty wydatków poniesionych przez samorząd miasta Wrocławia na budowę i modernizację dróg publicznych w wysokości 928.594 tys. zł, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta wydatkował – 431 420 tys. zł (46,5%), Zarząd Inwestycji Miejskich – 22 741 tys. zł (2,4%), a Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o. – 446 549 tys. zł (48,1%). Bezpośrednie wydatki Urzędu Miasta Wrocławia wyniosły 27 883 tys. zł (3,0%) i zostały w całości przeznaczone na prace związane z przygotowaniem inwestycji.

²⁴ ZMID został utworzony z dniem 1 lipca 2008 r., na podstawie uchwały Rady Miasta Nr XXXIV/1024/2008 z dnia 29 maja 2008 r.

urzędy dzielnic²⁵. Przydział konkretnych zadań do realizacji, odbywał się w ramach opracowywania przez BRM projektów planów wydatków na inwestycje wieloletnie.

W **Lublinie i w Bydgoszczy** nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań określających szczegółowe procedury planowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Utrudniało to podejmowanie racjonalnych i efektywnych decyzji, zwłaszcza w sytuacji częstych zmian organizacyjnych i kompetencyjnych, na przykład:

- **w Lublinie**, w latach 2008–2011, kompetencje koordynacyjne związane z opracowywaniem rocznych planów wydatków majątkowych przez Urząd Miasta powierzano kolejno: Wydziałowi Rozwoju i Funduszy Europejskich, Wydziałowi Planowania oraz Wydziałowi Strategii i Obsługi Inwestorów. Kompetencje te posiadał również Wydział Inwestycji oraz powołany przez Prezydenta Zespół Koordynacji Inwestycji i Rozwoju Miasta Lublin. Zmianom organizacyjnym towarzyszył brak wewnętrznych procedur regulujących współdziałanie poszczególnych komórek przy planowaniu, ocenie oraz kwalifikowaniu do realizacji i finansowania przedsięwzięć drogowych.

3. W skontrolowanych miastach obowiązywały uregulowania (o różnych stopniach szczegółowości) określające zasady monitorowania realizacji i nadzoru nad inwestycjami drogowymi. Wyjątek stanowiła **Bydgoszcz**, gdzie nie zostały określone zasady monitorowania inwestycji drogowych realizowanych przez Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej. Nie dokumentowano również czynności podejmowanych w ramach nadzoru sprawowanego przez zastępców Prezydenta Miasta oraz Urząd Miasta nad tą jednostką.

W ramach monitorowania nadzoru inwestycji drogowych przyjmowane były różne rozwiązania, na przykład.:

- **w Krakowie** odpowiedzialny za realizację inwestycji Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu podlegał bezpośrednio Prezydentowi Miasta;
- **w Poznaniu** czynności nadzorcze Urzędu Miasta nad Zarządem Dróg Miejskich w Poznaniu polegały na wykonywaniu kontroli, weryfikowaniu sprawozdań z rzeczywistym stanem prac oraz sprawdzaniu zapotrzebowań i rozliczeń finansowych. Monitorowanie zadań inwestycyjnych polegało głównie na analizie sprawozdań (m.in. z realizacji wydatków oraz z działalności), ocenie stanu prac i kierowaniu ewentualnych uwag do ZDM. Ponadto monitorowanie zadań drogowych, następowało w ramach procesu „Koordinacja działań w zakresie polityki transportowej”, zapisanego w księdze procesów systemu zarządzania, zgodnego z normą ISO PNEN ISO 9001:2009;
- **w Gdańsku** Wydział Programów Rozwojowych Urzędu Miasta, w ramach sprawowanego nadzoru i monitoringu nad realizacją inwestycji drogowych, między innymi analizował wnioski o przekazanie środków, uczestniczył w posiedzeniach Komitetu Sterującego 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 zadań realizowanych przez Zarząd Dróg i Zieleni analizował także comiesięczne rozliczenia rzeczowe i finansowe powierzonych zadań.

Przyjęte w zakresie nadzoru rozwiązania nie zapobiegły jednak nieprawidłowościom w realizacji niektórych zadań inwestycyjnych, o czym świadczą wyniki kontroli NIK opisywane w niniejszej *Informacji*.

Nie zawsze przestrzegane były uregulowania dotyczące obowiązków sprawozdawczych:

- **w Gdańsku**, w przypadku trzech inwestycji nie egzekwowano od jednostek odpowiedzialnych obowiązku przekazania wymaganych sprawozdań:

²⁵ 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, sygnalizacje świetlne) 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.

- w latach 2008–2009 od Zarządu Dróg i Zieleni oraz Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańsk – nie wyegzekwowano przedstawienia raportów punktów kontrolnych, raportów o stanie projektu i raportów zakończenia realizacji projektu inwestycyjnego, a w przypadku dwóch zadań – także raportów z zaangażowania środków, o których jest mowa w zarządzeniu Prezydenta Miasta Gdańska nr 341/06 z 6 kwietnia 2006 r. w sprawie projektów inwestycyjnych oraz zakupów inwestycyjnych Miasta Gdańska,
- od Gdańskich Inwestycji Komunalnych Spółka z o.o. nie egzekwowano przedstawiania półrocznych i rocznych sprawozdań z realizacji powierzonych zadań, o których mowa w zarządzeniu Prezydenta Miasta Gdańska nr 625/10 z 10 maja 2010 r. w sprawie projektów inwestycyjnych oraz zakupów inwestycyjnych Miasta Gdańska a także sprawozdań kwartalnych z wykonania prac objętych Harmonogramem Ramowym Euro 2012, o których mowa w umowie powierzenia przedsięwzięć EURO 2012 z dnia 31 marca 2009 r.

Ponadto jednostki realizujące trzy inwestycje²⁶ wprowadziły zmiany do umów zawartych z wykonawcami poszczególnych zadań, bez uzyskania uprzedniej zgody Komitetu Sterującego, wymaganej wyżej wymienionym zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 341/06 z 6 kwietnia 2006 r.

4. W badanym okresie, zagadnienia dotyczące planowania i realizacji inwestycji drogowych znalazły się w obszarze zainteresowania komórek kontroli wewnętrznej lub audytu wszystkich urzędów miast. W **Bydgoszczy, Gdańsku, Szczecinie i Wrocławiu** kontrole lub audyty koncentrowały się na badaniu prawidłowości realizacji wybranych projektów inwestycyjnych. W **Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Warszawie** kontrolami lub audytami wewnętrznymi objęto również zagadnienia dotyczące organizacji i funkcjonowania procesów planowania i monitorowania przebiegu inwestycji, na przykład:

- **w Warszawie** Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego (podzielone od września 2008 r. na Biuro Kontroli oraz Biuro Audytu Wewnętrznego) przeprowadziło 5 kontroli i 11 badań audytowych, oceniając również obowiązujące procedury. W sprawozdaniu z 11 października 2011 r. z zadania audytowego pn. „System przygotowania, realizacji i monitorowania rocznych i wieloletnich planów inwestycji ogólnomiejskich” Biuro Audytu Wewnętrznego wskazało m.in. na brak aktualności procedur postępowania określających zasady planowania wieloletnich zadań inwestycyjnych określonych w obowiązujących regulacjach²⁷ oraz potrzebę zintensyfikowania działań zmierzających do sformalizowania procesu planowania inwestycji w ramach Wieloletniej Perspektywy Finansowej, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów zapobiegających nieefektywnej realizacji inwestycji;
- **w Lublinie**, w wyniku realizacji w 2009 r. zadania audytowego²⁸, sformułowane zostały zalecenia obejmujące opracowanie procedury planowania, przygotowania i realizacji inwestycji, z uwzględnieniem odpowiednich mechanizmów kontrolnych, przygotowania projektu zmiany procedury uchwalania budżetu w zakresie wprowadzania wydatków na nowe zadania inwestycyjne (uwzględniające m.in. oceny celowości i analiz ekonomiczno-finansowych). Zalecenia te nie zostały wykonane (zostały przyjęte do realizacji przez Wydział Inwestycji Urzędu Miasta). Ponadto Prezydent Miasta przypisał²⁹ Zespołowi Zadaniowemu ds. opracowania procedur PRINCE2), opracowanie procedur związanych z inicjowaniem, realizacją i zakończeniem realizacji inwestycji miejskich. Zespół ograniczył swoje działania wyłącznie do projektów nieinwestycyjnych.

3.2.3. Opracowywanie wieloletnich planów inwestycyjnych

1. W skontrolowanych miastach opracowywano plany wydatków na wieloletnie zadania inwestycyjne, w oparciu o które ustalane były w uchwałach budżetowych roczne limity wydatków na realizację tych zadań.

²⁶ Inwestycje: „Rozbudowa układu drogowego w Gdańsku Kokoszkach” „Trasa W-Z (dokumentacja)” „Trasa Sucharskiego (dokumentacja)”.

²⁷ T.j. w uchwale Rady Miasta z 2 października 2003 r. i zarządzeniu Prezydenta Miasta z 5 sierpnia 2009 r.

²⁸ Zadanie audytowe pn. „Przygotowanie i koordynowanie realizowanych przez Miasto, lub z udziałem Miasta inwestycji”.

²⁹ Zarządzenie nr 833/2009 z 24 listopada 2009 r.

W latach 2008–2010 w **Bydgoszczy i Warszawie** planowane limity wydatków określone były w załącznikach do uchwał w sprawie budżetu miasta, w oparciu o przepisy art. 166 oraz art. 184 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³⁰.

Powyższy sposób planowania wydatków na wieloletnie zadania inwestycyjne w **Warszawie** był niezgodny z procedurami postępowania określonymi w założeniach do wieloletnich programów inwestycyjnych Miasta Stołecznego Warszawy, przyjętych uchwałą Rady Miasta Nr XVIII/267/2003 z 2 października 2003 r. Procedury te przewidywały opracowywanie odrębnej uchwały w sprawie wieloletnich programów inwestycyjnych Miasta, podlegającej corocznej aktualizacji, jako podstawy do tworzenia budżetów w zakresie wydatków na inwestycje wieloletnie.

W pozostałych miastach plany wydatków określone były w odrębnych uchwałach rad miast w sprawie przyjęcia wieloletnich programów (planów) inwestycyjnych, podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹.

Od 2011 r., podstawą ujmowania w uchwałach rad miast wydatków na wieloletnie zadania inwestycyjne był art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dotyczący konstruowania wieloletniej prognozy finansowej.

Okresy objęte planowaniem wieloletnich zadań inwestycyjnych były zróżnicowane - od 3 (**Bydgoszcz**) do 10 lat (**Kraków**). Przyjęte w większości miast założenia przewidywały dokonywanie corocznej aktualizacji tych planów, z jednoczesnym wydłużeniem o rok okresu objętego planowaniem. Założenia te nie były przestrzegane w **Lublinie i Krakowie**. I tak:

- *Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata 2009–2015 przyjęty przez Radę Miasta **Lublina**³², nie był aktualizowany od czerwca 2009 r., pomimo częściowej dezaktualizacji przyjętych w nim założeń (w tym limitów planowanych wydatków na zadania inwestycyjne). Uchwała w sprawie WPI obligowała Prezydenta Miasta do corocznej aktualizacji planu z jednoczesnym jego rozszerzeniem o kolejny rok budżetowy (w razie potrzeby). WPI miał stanowić podstawę do opracowania budżetu Miasta Lublin w zakresie wydatków majątkowych. Opracowanie i wdrożenie systemów zarządzania wykonywaniem Strategii Miasta Lublin na lata 2008–2015 i WPI na lata 2009–2015, ustalenie priorytetów dla zadań inwestycyjnych oraz aktualizowanie planu wieloletniego i ściśle jego powiązanie z budżetami rocznymi - było rekomendowane Prezydentowi Miasta przez audytora wewnętrznego w 2009 r.³³.*
- *WPI Miasta **Krakowa** na lata 2007–2016 przyjęty przez Radę Miasta³⁴, miał mieć charakter kroczący, tj. podlegać corocznej aktualizacji i sukcesywnemu przesuwanu w kolejnych edycjach horyzontu czasowego o jeden rok. Formalna aktualizacja planu nastąpiła dopiero w 2010 r.³⁵. (przyjęto Wieloletni Plan Finansowo-Inwestycyjny Miasta Krakowa na lata 2010–2019). Opracowane przez Prezydenta Miasta Krakowa projekty kolejnych edycji WPI na lata 2008–2017 oraz 2009–2018, nie były rozpatrywane przez Radę Miasta.*

2. Sposób konstruowania planów wydatków na wieloletnie zadania inwestycyjne w większości miast, był nieprzejrzysty. Wynikało to z braku uregulowań określających zasady postępowania przy opracowywaniu planów, niespójności tych uregulowań oraz ich nieprzestrzegania. I tak:

- *w Urzędzie Miasta **Bydgoszczy** nie opracowano szczegółowych procedur dotyczących zasad kwalifikowania zadań inwestycyjnych do ujęcia w wykazach WPI. Nie sporządzano dokumentacji z przebiegu rozpatrywania i oceny zgłaszanych propozycji zadań inwestycyjnych (w tym budowy i modernizacji dróg). Spotkania na których podejmowano decyzje o ujęciu zadań w WPI oraz WPF nie były protokołowane;*

³⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

³¹ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm. Według przywołanego przepisu uchwalanie programów gospodarczych należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

³² Uchwała Nr 467/XXV/2008 z 16 października 2008 r.

³³ Patrz przypis nr 28.

³⁴ Uchwała Rady Miasta Nr VII/108/07 z 28 lutego 2007 r.

³⁵ Uchwała Rady Miasta Nr XCI/1211/10 z dnia 3 lutego 2010 r.

- w Urzędzie Miasta **Lublina** brak było procedur regulujących współdziałanie poszczególnych komórek przy planowaniu, ocenie i kwalifikowaniu do realizacji i finansowania przedsięwzięć drogowych. Nie ustalono także wymogów wobec wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych w WPI i w uchwałach budżetowych, zasad ich rozpatrywania i kryteriów wyboru. W trakcie przygotowywania materiałów do projektów budżetu miasta na lata 2008–2011, w części dotyczącej inwestycji drogowych, nie były przestrzegane zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania materiałów do tego projektu, nie określano w nich także sposobu kalkulacji wartości zadań inwestycyjnych. Skutkiem tego był brak należytego rozeznania co do wysokości nakładów niezbędnych na realizację inwestycji drogowych na etapie poprzedzającym opracowanie dokumentacji projektowej. W przypadku planowanych przedsięwzięć, dla których brak było kosztorysów inwestorskich wysokość nakładów oraz czas ich realizacji szacowali pracownicy Wydziału Inwestycji, nie dokumentując tych czynności w żadnej formie. Ujmovane w kolejnych budżetach okresy realizacji tych samych zadań różniły się nawet o kilka lat, a wysokość planowanych nakładów wzrastała nawet o 100%. Poprawę skuteczności planowania i przygotowywania inwestycji drogowych zapewnić mogło wdrożenie zaleceń sformułowanych przez audytora wewnętrznego w 2009 r.³⁶ dotyczących opracowania procedury planowania, przygotowania i realizacji inwestycji.

W pozostałych miastach obowiązywały procedury postępowania przy opracowaniu WPI, które jednak nie zawsze były spójne, przejrzyste oraz przestrzegane w praktyce:

- w **Gdańsku** przy opracowywaniu kolejnych edycji WPI (a następnie WPF) w Urzędzie Miasta, stosowano instrukcję³⁷, która nie została formalnie zatwierdzona przez Prezydenta Miasta. Instrukcja zawierała wzór wniosku inwestycyjnego, zasady zgłaszania wniosków i ścieżkę obiegu dokumentów. Nie sporządzano (z uwagi na brak takiego wymogu) dokumentacji z przebiegu tego procesu, z której wynikałoby uzasadnienie przyjęcia lub odrzucenia poszczególnych zadań inwestycyjnych do realizacji. Wszystkie wnioski zbadane przez NIK (16), były niekompletne, nie zawierały: podstawy ustalenia kosztu zadania (trzy przypadki), kosztu zadania i źródeł finansowania (dwa przypadki), informacji o statusie prawnym terenu, na którym planowano lokalizację inwestycji (pięć przypadków).
- w **Szczecinie** we wszystkich 16 wnioskach o ujęcie zadań inwestycyjnych w WPI na lata 2008–2011 zbadanych przez NIK nie zamieszczono formularza, dotyczącego oceny zadania inwestycyjnego³⁸. W latach 2008 i 2009 nie sporządzono też formularza zawierającego zestawienia zadań według priorytetów³⁹.
- w **Wrocławiu**, w uregulowaniach wewnętrznych, określających zasady opracowywania WPI nie podano kryteriów, które powinny być brane pod uwagę przy selekcji i ocenie wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych w WPI. W Departamencie Infrastruktury i Gospodarki Urzędu Miasta, do zadań którego należało opracowanie projektów WPI, nie dokumentowano przebiegu tego procesu, w tym wyników oceny wniosków.
- w **Warszawie** przy rozpatrywaniu wniosków o ujęcie zadań w projekcie WPI na lata 2009–2013, BRM nie sporządziło Kart Oceny Zadania Inwestycyjnego⁴⁰. Powołany na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy⁴¹ Zespół ds. weryfikacji wniosków do WPI nie wykonywał rzetelnie analiz, weryfikacji i ocen wniosków oraz ustalenia hierarchii ważności zadań i formułowania ewentualnej rekomendacji do dalszych prac. 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.

³⁶ Patrz przypis nr 28.

³⁷ Instrukcja opracowana przez Wydział Programów Rozwojowych w dniu 28 lutego 2007 r., w ramach wykonania postanowień uchwały Rady Miasta Nr XXXVI/1173/05 z 31 marca 2005 r. w sprawie procedury i przygotowania i uchwalania wieloletnich planów inwestycyjnych Miasta Gdańska.

³⁸ Wzór formularza został określony w załączniku nr 4 do zarządzenia Nr 27/08 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie powołania Komisji Koordynacyjnej i ustalenia wzoru formularzy. Zakres danych do wypełnienia to m.in.: informacja o charakterze zadania inwestycyjnego, stan zaawansowania, skala poparcia społecznego, powiązanie z innymi zadaniami, bezpośrednie efekty realizacji, finansowanie, suma punktów, decyzja zespołu oceniającego wraz z uzasadnieniem.

³⁹ Wzór formularza stanowił załącznik nr 3 do zarządzenia wymienionego w przypisie nr 38. Jego wypełnienie umożliwiło zaprezentowanie hierarchii ważności zadań inwestycyjnych według kryteriów przyjętych przez wnioskodawcę.

⁴⁰ Sporządzenie Kart Oceny Zadania Inwestycyjnego należało do obowiązków BRM – na podstawie § 8 pkt 1 lit. h) Tymczasowego Wewnętrznego Regulaminu Działalności BRM (zarządzenie Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Nr 296/2007 z 29 marca 2007 r.) - regulamin ten obowiązywał do 30 września 2009 r.

⁴¹ Zarządzenie Nr 379/2007 z 25 kwietnia 2007 r.

Zasady oceny wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych w WPI, ustalone w zarządzeniach Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy⁴², 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, w zakresie analizy wniosków między innymi 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.

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 Warszawy⁴³, zgodnie z którymi przytoczone uwarunkowania stanowić miały podstawowe kryteria, w procesie weryfikacji i doboru zadań do umieszczenia w tym planie⁴⁴.

Obowiązujące regulacje nie zawierały wymogu sporządzania analiz i ocen efektów realizacji poszczególnych zadań, proponowanych do ujęcia w WPI⁴⁵. Potrzeba opracowywania takich analiz, przynajmniej dla zadań wymagających poniesienia największych nakładów finansowych, wynika pośrednio z zapisów Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne⁴⁶.

Planowanie wydatków na wieloletnie zadania inwestycyjne, w tym inwestycje drogowe było najlepiej zorganizowane **w Poznaniu i w Krakowie:**

- **w Poznaniu**, od 3 lipca 2007 r. obowiązywała uchwała Rady Miasta w sprawie zasad i procedur aktualizowania WPI oraz zarządzenie Prezydenta z 26 lipca 2007 r., w którym uszczegółowiono te zasady, w tym hierarchizacji wnioskowanych projektów i zadań inwestycyjnych oraz schemat procesu decyzyjnego, a także powołano skład Komisji Koordynacyjnej WPI oraz Komitet Sterujący (13 września 2010 r.) odpowiedzialny za integrację procesu zarządzania strategicznego i wieloletniego planowania budżetowego, do którego zadań należało opracowywanie i rekomendowanie Prezydentowi Miasta projektów WPF, monitoring i bieżąca ewaluacja realizowanych przedsięwzięć i projektów. Rozpatrywanie wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych w WPI/WPF następowało zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi oraz z obowiązującymi zasadami współdziałania;
- **w Krakowie** zadania dotyczące planowania i monitorowania, a także realizacji inwestycji drogowych wykonywano w oparciu o zasady wprowadzone zarządzeniami Prezydenta Miasta, które były stopniowo modyfikowane m.in. poprzez wdrożenie rekomendacji komórki audytu wewnętrznego z 2009 r. Na przykład, w kolejnych uregulowaniach zwiększano zakres uzasadnienia podjęcia proponowanych przedsięwzięć, m.in. o wymogi dotyczące określenia korzyści gospodarczych oraz o określenie ryzyk związanych z realizacją projektu inwestycyjnego. W zarządzeniu Prezydenta Miasta z 24 września 2010 r. w sprawie sporządzania WPF i Budżetu Miasta ustalono, że warunkiem wprowadzenia do budżetu zadań inwestycyjnych o wartości powyżej 10 mln zł jest opracowanie dla nich studium wykonalności, w którym powinna być przeprowadzona ocena celowości i efektywności zadania.

⁴² Zarządzenia Nr 379/2007 i Nr 3505/2009.

⁴³ Uchwała Nr XVIII/267/2003 z 2 października 2003 r.

⁴⁴ Według wyjaśnień Dyrektora BRM (pismo z 20 grudnia 2011 r.), odmienny charakter i różnorodność realizowanych przez Miasto zadań utrudnia ujęcie w formularzach bardzo szczegółowych kryteriów oceny.

⁴⁵ 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 (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.

⁴⁶ Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr LVIII/1749/2009 z 9 lipca 2009 r. w sprawie Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne, w tym Zrównoważonego Planu Rozwoju Transportu Publicznego.

3. Podczas procesu konstruowania WPI niewielkim stopniu wykorzystywane były analizy ekonomicznej efektywności inwestycji proponowanych do ujęcia w tych planach. Tylko **w Krakowie** wymóg przedstawienia takiej analizy był niezbędnym warunkiem do ujęcia zadania inwestycyjnego w opracowywanych planach wydatków. W pozostałych miastach, dokumentacja zawierająca analizy ekonomicznej efektywności (tzw. studium wykonalności) była sporządzana tylko dla projektów, dla których ubiegano się o dofinansowanie ze środków UE. Wyjaśniając przyczyny tej sytuacji, urzędy miast wskazywały na brak obowiązku prawnego oraz konieczność poniesienia kosztów wykonania analiz.

Biorąc pod uwagę wyniki niniejszej kontroli, zdaniem NIK, analizy ekonomicznej efektywności inwestycji powinny być sporządzane przynajmniej dla zadań wymagających poniesienia największych nakładów finansowych. Jest to niezbędnym warunkiem racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi przez jednostki samorządowe.

W Warszawie na powyższe zagadnienie zwrócono uwagę w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne. W dokumencie tym, wśród zagrożeń dla rozwoju systemu transportowego, wymieniono między innymi podejmowanie decyzji dotyczących priorytetów inwestycyjnych bez kompleksowej analizy porównawczej społeczno-ekonomicznej efektywności konkurujących przedsięwzięć inwestycyjnych i modernizacyjnych.

3.2.4. Realizacja wieloletnich planów (programów) inwestycyjnych

1. W odniesieniu do inwestycji drogowych dochodziło do wielokrotnych zmian w wieloletnich planach inwestycyjnych. Plany te nie były także w pełni realizowane. Według WPI obowiązujących na początku 2008 r., w perspektywie 2008–2011 miasta planowały realizację ogółem 736 wieloletnich inwestycji drogowych (z uwzględnieniem zadań, których realizacja rozpoczęta została przed tym okresem), z czego 585 zadań miało być zrealizowanych do końca 2011 r. Najwięcej zadań zaplanowano do realizacji w Warszawie (451), Poznaniu (130), Wrocławiu (69) i Lublinie (36). Najmniej w Gdańsku (9), Krakowie (12), Bydgoszczy (13) i Szczecinie (16).

Do 30 czerwca 2011 r. zostały rozpoczęte 403 zadania inwestycyjne (ok. 55% inwestycji planowanych do rozpoczęcia do 2011 r.). Zakończono 338 zadań (tj. ok. 58% inwestycji planowanych do zrealizowania do końca 2011 r.). Zrezygnowano z realizacji 271 wieloletnich inwestycji drogowych (ok. 37% planowanych), w tym:

- w przypadku 105 zadań (ok. 14% planowanych) realizację przesunięto w kolejnych edycjach WPI na okres po 2011 r.;
- zrezygnowano z realizacji 166 zadań (ok. 23% planowanych), usuwając je z kolejnych edycji WPI;

Jednocześnie, w badanym okresie do kolejnych edycji WPI wprowadzono ogółem 201 nowych wieloletnich zadań inwestycyjnych.

Największa konsekwencja w realizacji WPI obowiązujących w 2008 r. miała miejsce w Gdańsku i Bydgoszczy:

- **w Gdańsku** nie przerwano i nie zrezygnowano z realizacji żadnego z dziewięciu planowanych zadań ujętych w wykazie WPI⁴⁷. W przypadku dwóch zadań 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;

⁴⁷ Stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej Rady Miasta na 2008 r.

- **Bydgoszcz** rozpoczęła 12 z 13 inwestycji drogowych ujętych w WPI planowanych do realizacji w latach 2008–2011, z których 11 zadań zostało zakończonych. W jednym przypadku (zadanie pn. „Przebudowa Węzła Zachodniego – II etap”), planowany termin realizacji zadania przesunięty został na okres po 2011 r.

W Warszawie i Wrocławiu rozpoczęto realizację mniej niż 50% inwestycji drogowych planowanych do realizacji w latach 2008–2011, ujętych w WPI obowiązujących na początku 2008 r. Niekonsekwentnie planowano również wydatki na wieloletnie inwestycje drogowe w Poznaniu i Lublinie. I tak:

- **w Warszawie**, na 451 wieloletnich zadań inwestycyjnych ujętych w wykazie WPI na lata 2008–2012⁴⁸, w kolejnych wykazach obowiązujących w latach 2009–2011⁴⁹, nie zostało uwzględnionych 106 zadań (tj. 23,5%)⁵⁰. W przypadku 75 innych zadań, rozpoczęcie realizacji prac przesunięto na okres po 2011 r. Jednocześnie Miasto przyjęło do realizacji 116 nowych wieloletnich inwestycji drogowych. Do 30 czerwca 2011 r. rozpoczęto realizację 220 zadań (tj. ok. 49% planowanych);
- **we Wrocławiu**, na 69 wieloletnich inwestycji drogowych (ujętych w WPI obowiązującym w 2008 r.), których zakończenie planowano do końca 2011 r.; rozpoczęto 30 inwestycji, z których do 30 czerwca 2011 r. zrealizowano 22 (31,9%). Zrezygnowano z 18 zadań (26% planowanych), realizację 17 zadań przesunięto na okres po 2011 r. a cztery zadania znajdowały się w fazie przygotowania;
- **w Poznaniu**, ze 130 zadań planowanych w WPI do realizacji na latach 2008–2012 – 32 zadania (24,6%) nie zostały ujęte w kolejnych edycjach WPI i WPF na 2011 r.; termin realizacji czterech zadań został przesunięty na okres po 2012 r.;
- **w Lublinie**, w WPI z 2008 r. ujęto 36 zadań wieloletnich dotyczących inwestycji drogowych, z których do końca 2011 r. miało być zrealizowane 28. Do 30 czerwca 2011 r. wdrożono do realizacji 22 zadania, z czego zakończono 16. Realizację czterech zadań przesunięto poza 2011 r., a zrezygnowano z ośmiu (nie zostały ujęte w planie wydatków WPF na lata 2011–2019).

Główne przyczyny rezygnacji z zaplanowanych zadań to brak środków finansowych spowodowany między innymi spadkiem planowanych dochodów własnych miast⁵¹ lub przyjęcie nowych zadań inwestycyjnych, na przykład.:

- **w Warszawie** wydatki zaplanowane w WPI na lata 2009–2013 na zadania w ramach „Programu rozwoju drogownictwa” zmniejszono o ok. 1 828,2 mln zł;
- **we Wrocławiu**, główną przyczyną rezygnacji z realizacji części inwestycji drogowych ujętych w WPI ze stycznia 2008 r. lub przesunięcia terminu realizacji części zadań na okres po 2011 r. była konieczność wprowadzenia do realizacji pakietu 19 nowych zadań inwestycyjnych, związanych z Piłkarskimi Mistrzostwami Europy „Euro 2012”.

2. Rezygnacja z zadań zaplanowanych w WPI stwarza ryzyko utraty części nakładów, które zostały poniesione na ich przygotowanie, z uwagi na dezaktualizację dokumentacji projektowej oraz upływ terminów ważności decyzji administracyjnych (pozwoleń) dla tych przedsięwzięć. Na przykład:

- **w Warszawie** na przygotowanie 106 zadań, które zostały usunięte z WPI obowiązujących w badanym okresie, do 30 czerwca 2011 r. wydatkowano łącznie ok. 143,3 mln zł. Część tej kwoty została przeznaczona na wykup nieruchomości (łącznie ok. 62,5 mln zł), natomiast ok. 80,7 mln zł przeznaczono na sfinansowanie prac przygotowawczych, w tym opracowanie dokumentacji potrzebnej do uzyskania decyzji środowiskowej⁵² i dokumentacji projektowej.

⁴⁸ Załącznik Nr 5 do uchwały Rady Miasta Nr XXI/709/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie budżetu na rok 2008.

⁴⁹ Kolejne edycje wykazów WPI załączanych do uchwał Rady Miasta w sprawie budżetu na lata 2009–2010 oraz wykaz wieloletnich przedsięwzięć stanowiący załącznik Nr 2 do uchwały Rady Miasta z dnia Nr VI/100/2011 w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2011–2033. Projekty tych wykazów były przygotowywane przez BRM.

⁵⁰ Liczba ta obejmuje również zadania, w przypadku których zakres finansowania ograniczono wyłącznie prac przygotowawczych, w tym do regulowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

⁵¹ W tym zmniejszenie dochodów w 2009 r. z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT.

⁵² 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.).

Ważność tej dokumentacji jest ograniczona – w razie niepodjęcia prac realizacyjnych w perspektywie kilku lat, może ona okazać się w części lub w całości bezużyteczna⁵³. Przykładowo: w WPI/WPF obowiązujących w latach 2010–2011 nie zaplanowano środków na finansowanie budowy tzw. „obwodnicy śródmiejskiej” na odcinku od Ronda Wiatraczna do połączenia z Dzielnicą Targówek⁵⁴ (zadanie I) oraz przebudowy ul. Modlińskiej na odcinku od mostu nad Kanałem Żerańskim do ul. Aluzyjnej⁵⁵ (zadanie II). Przygotowanie inwestycji pochłonęło do 30 września 2011 r. odpowiednio: zadanie I – ok. 5,2 mln zł (całość na opracowanie dokumentacji, w tym koncepcyjnej, środowiskowej i projektowej); zadanie II – ok. 3,2 mln zł, w tym na opracowanie dokumentacji projektowej ok. 2,5 mln zł. W dniu 12 marca 2013 r. upłył okres ważności decyzji środowiskowej z 30 grudnia 2008 r. wydanej dla zadania I, w dniu 2 grudnia 2013 r. – ważności decyzji środowiskowej z 31 sierpnia 2009 r. wydanej dla zadania II.

W WPI/WPF nie zaplanowano również środków finansowych na realizację innych inwestycji drogowych, na których przygotowanie wydatkowano znaczące kwoty, np.: ok. 51,8 mln zł na zadanie „Budowa trasy N-S na odcinku od węzła Marynarska do węzła z trasą AK” (w tym 3,5 mln zł na dokumentację); ok. 28,8 mln zł na zadanie „Budowa trasy Krasińskiego na odcinku od Placu Wilsona do ul. Budowlanej wraz z przeprawą mostową i torowiskiem tramwajowym” (prawie w całości na dokumentację);

- **w Wrocławiu** wydatkowano w latach 2008–2011 (I pół.) 714,2 tys. zł na przygotowanie dwóch inwestycji drogowych⁵⁶, z których ostatecznie zrezygnowano oraz 4,1 mln zł na przygotowanie pięciu kolejnych inwestycji drogowych, których termin wykonania (planowany pierwotnie na lata 2008–2012) został przesunięty do 2015 r. W wyniku opisywanych zmian przygotowana dokumentacja całkowicie utraci przydatność lub częściowo będzie wymagała aktualizacji, co będzie się wiązać z dodatkowymi kosztami;
- **w Lublinie**, na przygotowanie sześciu zadań, których nie ujęto w kolejnych edycjach WPI obowiązujących w latach 2009–2011 zostały poniesione wydatki w łącznej kwocie 4,6 mln zł⁵⁷, głównie na opracowanie dokumentacji projektowej. Na realizację jednego z tych zadań⁵⁸ uzyskano w maju i czerwcu 2009 r. decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W przypadku 5 innych zadań, ważność uzgodnień wydanych przez Zespół Uzgadniania Dokumentacji Projektowej (ZUDP) upłynęła w latach 2010–2011 (3 zadania) lub upłył w latach 2012–2013 (2 zadania). Ponadto Miasto zleciło opracowanie (w ramach tzw. „dokumentacji przyszłościowej”) projektów budowlanych czterech przedsięwzięć⁵⁹, które nie były ujęte w budżecie jako odrębne zadania inwestycyjne, na co wydatkowano 1,4 mln zł. W jednym przypadku (budowa ul. Krańcowej - od ul. Kunickiego do ul. Wrotkowskiej), do czasu zakończenia kontroli NIK, prace nad projektem nie zostały zakończone, pomimo że umowę z wykonawcą zawarto 15 stycznia 2008 r., a termin realizacji zamówienia określono pierwotnie na 19 grudnia 2008 r. W przypadku projektów dotyczących rozwiązań komunikacyjnych w rejonie skrzyżowania ul. Głębokiej i ul. Sowińskiego, ważność uzgodnień dokumentacji ZUDP upłynęła 30 maja 2011 r. i 21 sierpnia 2012 r.

⁵³ Zgodnie z art. 72 ust. 3 i 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie 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 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 etapowej realizacji planowanego przedsięwzięcia, przy niezmiennych warunkach, określonych w decyzji środowiskowej.

⁵⁴ Zadanie to stanowi jeden z etapów zadania pn. „Budowa obwodnicy śródmiejskiej na odcinku od Ronda Wiatraczna do Ronda Żaba”.

⁵⁵ Zadanie to stanowi jeden z etapów zadania pn. „Przebudowa (rozbudowa) ul. Modlińskiej na odcinku od Mostu Grota Roweckiego do granicy miasta”.

⁵⁶ Zadania dotyczące przebudowy ul. Skarbowców na odcinku od ul. Sowiej do ul. Krzyckiej (na wykonanie dokumentacji projektowej wydatkowano 88,3 tys. zł) oraz budowy połączenia ul. Jedności Narodowej z ul. Trzebnicką (na dokumentację projektową oraz zmiany w zieleni miejskiej wydatkowano łącznie 625,9 tys. zł).

⁵⁷ Do zadań tych należą: budowa ul. Lubelski Lipiec`80 od al. Piłsudskiego do ul. Głębokiej, na której przygotowanie wydano 989,7 tys. zł; budowa Ronda Lubelski Lipiec`80 wraz z mostem na rzece Czarniejówce oraz przebudowa ul. Fabrycznej, koszty przygotowania - 885,4 tys. zł; przedłużenie ul. Nadbystrzyckiej (od ul. Jana Pawła II do ul. Janowskiej, koszty przygotowania - 206,2 tys. zł), przebudowa al. Kraśnickiej (od ul. Roztocze do granic miasta, koszty przygotowania 485,9 tys. zł), przebudowa ul. Głuskiej od mostu na rzece Czarniejówce do granic miasta (koszty przygotowania - 631,4 tys. zł) oraz przebudowa ul. Narutowicza od ul. Okopowej do ul. Głębokiej z ulicami bocznymi (koszty przygotowania - 1 353,1 tys. zł).

⁵⁸ Budowa ronda Lubelski Lipiec`80 wraz z mostem na rzece Czarniejówce oraz przebudowa ul. Fabrycznej.

⁵⁹ Budowa ul. Krańcowej (Kunickiego-Wrotkowska), budowa ul. Sowińskiego (Głęboka-Gliniana), budowa ul. Głębokiej (Sowińskiego-Nadbystrzycka) oraz budowa ronda Głęboka i odcinka ul. Filaretów.

3.2.5. Wykonanie planu wydatków na inwestycje drogowe

Oprócz Poznania i Krakowa, plany wydatków na finansowanie inwestycji drogowych, ujmowane w uchwałach budżetowych nie zaspokajały potrzeb zgłaszanych przez jednostki organizacyjne odpowiedzialne za realizację przedsięwzięć. Na przykład: w Szczecinie kwoty ustalone w pierwotnych planach wydatków w poszczególnych latach badanego okresu odpowiadały od 47,6% do 59,4% wielkości zgłoszonego zapotrzebowania, w Gdańsku – od 33,8% do 69,8%, w Lublinie - od 47,8% do 75,7%.

Jednocześnie, pomimo zmniejszania kwot planowanych wydatków na inwestycje drogowe w ciągu roku, środki te nie były wykorzystywane w całości. Tylko w przypadku Bydgoszczy i Wrocławia, ich wykorzystanie kształtowało się na poziomie przekraczającym 90%, przy czym w miastach tych istotnie zmniejszono planowane pierwotnie wydatki: w Bydgoszczy o 19,7% w 2009 r. i o 27,4% w 2010 r., we Wrocławiu – o 27,2% w 2009 r. i o 37,6% w 2010 r.

NIK negatywnie ocenia osiem przypadków wykorzystania zaplanowanych środków na inwestycje drogowe na poziomie niższym niż 80% i tak:

- w Poznaniu wykonanie planu wydatków wyniosło w 2008 r. – 78,8%, w 2009 r. – 76,2%, w 2010 r. – 75,0% ,
- w Gdańsku w 2009 r. – 60,2%
- w Warszawie w 2008 r. – 71,2%,
- w Lublinie w 2010 r. – 56,5%
- w Szczecinie w 2009 r. – 55,6%, w 2010 r. – 38,6%.

Główne przyczyny zmniejszania zaplanowanych limitów wydatków na inwestycje drogowe, jak i ich niepełne wykorzystywanie, to mniejszy niż zakładano koszt realizacji poszczególnych zadań na skutek oszczędności uzyskanych w wyniku postępowań przetargowych, ale również opóźnienia w przebiegu prac przygotowawczych oraz realizacyjnych, skutkujące przesunięciem terminów płatności za ich wykonanie.

W wyjaśnieniach, co do przyczyn powstawania powyższych opóźnień, wskazywano długotrwałość postępowań dotyczących pozyskiwania wymaganych decyzji administracyjnych oraz gruntów na cele budowlane, jak również procedur postępowań przetargowych.

Ustalenia kontroli w jednostkach realizujących inwestycje wykazały, że opóźnienia wynikały również z nierzetelnego przygotowywania dokumentacji (przetargowej lub dotyczącej wniosków o wydanie decyzji administracyjnych), na przykład:

- **w Lublinie** jedną z przyczyn niskiego wykonania zaplanowanych wydatków na inwestycje drogowe w 2010 r. (56,5% planu wydatków po zmianach i 50,3% planu pierwotnego), było przewlekłe postępowanie przetargowe na roboty budowlane dotyczące przedłużenia ul. Mełgiewskiej w kierunku węzła drogowego „Mełgiew” na obwodnicy Lublina, spowodowane licznymi brakami i niespójnościami w opisie przedmiotu zamówienia. Opóźnienie w realizacji zamówienia skutkowało przesunięciem terminu realizacji inwestycji. W 2010 r. na finansowanie tego zadania wydatkowano 1 537,1 tys. zł, co stanowiło 3,2% kwoty ujętej w planie po zmianach (47 500 tys. zł);
- **w Gdańsku** wykonanie planu po zmianach w 2009 r. w przypadku budowy „Trasy Słowackiego”, „Trasy Sucharskiego” i Trasy W-Z” wyniosło odpowiednio 50,8%, 45,5% oraz 15%. Przyczyny niepełnego wykonania wydatków to: przesunięcia terminów opracowania dokumentacji projektowej, długotrwałe procesy uzyskiwania decyzji administracyjnych i pozyskania nieruchomości na cele budowlane.

Szczegółowe dane dotyczące planowanych i wydatkowanych środków na finansowanie inwestycji drogowych w relacji do zgłoszonych zapotrzebowań w poszczególnych miastach, zamieszczone zostały w załączniku nr 4 do *Informacji*.

3.2.6. Realizacja wybranych inwestycji drogowych.

3.2.6.1. Planowanie i przygotowanie zadań

1. We wszystkich ośmiu miastach skontrolowane 24 zadania inwestycyjne⁶⁰ były ujęte w WPI, jednak terminy ich realizacji w kolejnych edycjach WPI ulegały zmianie, głównie z uwagi na brak środków finansowych, ale również z powodu długotrwałych procedur wyboru wykonawców i uzyskiwania niezbędnych decyzji oraz wydłużenia terminów opracowania dokumentacji projektowej. I tak:

- **w Poznaniu** pierwotny termin przebudowy ul. Bukowskiej określono na lata 2001–2004, tymczasem roboty budowlane rozpoczęto w 2009 r. i zakończono w 2011 r.⁶¹;
- **w Krakowie** budowę ul. Lema (przedłużenia ul. Meissnera) pierwotnie zaplanowano na lata 2007–2009⁶², natomiast termin zakończenia ostatniego etapu inwestycji, wskutek kolejnych zmian planu, został przesunięty na 2015r.;
- **w Lublinie** przedłużenie ul. Grygowej zaplanowano na lata 2008–2009; w związku z ujęciem tego zadania w programie przebudowy dróg lokalnych (co zapewniało dofinansowanie) termin ten został przesunięty na 2011 r.;
- **w Gdańsku** przebudowa ul. Nowatorów była planowana na lata 2007–2008⁶³, natomiast wykonano ją w latach 2008–2009 (w związku z długotrwałą procedurą wydania decyzji o lokalizacji drogi), w przypadku budowy Trasy Sucharskiego termin wykonania dokumentacji zadania został przesunięty z 2008 r. na 2011 r.

2. Większość zadań inwestycyjnych skontrolowanych przez NIK była właściwie przygotowana do realizacji. W budżetach miast zapewniono środki na sfinansowanie realizacji wszystkich 24 skontrolowanych inwestycji; dla 14 zadań uzyskano dofinansowanie ze środków UE (łącznie do kwoty ok. 930 mln zł)⁶⁴, a dla pięciu - z budżetu państwa (w łącznej kwocie 48 mln zł).

We wszystkich przypadkach rozpoczęcie robót budowlanych zostało poprzedzone opracowaniem dokumentacji projektowej i uzyskaniem wymaganych pozwoleń⁶⁵. Dokumentacja projektowa, służąca do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych obejmowała opracowania określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego. Projekty budowlane zostały sprawdzone, stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

NIK stwierdziła wielokrotne przedłużanie, nawet o kilka lat, umownych terminów wykonania dokumentacji projektowej w przypadku prawie wszystkich skontrolowanych inwestycji, wynikające z długotrwałości procedur uzyskiwania decyzji, uzgodnień i opinii. Niezależnie od stopnia skomplikowania przepisów prawa regulujących tę sferę, permanentne wydłużanie terminów świadczy o niedoszacowaniu przez inwestorów wszystkich ryzyk związanych z realizacją projektów. Zastrzeżenia budzi także brak realizmu w określaniu umownych terminów opracowania dokumentacji.

⁶⁰ Wykaz skontrolowanych inwestycji wraz ze zdjęciami, obrazującymi ich stan w trakcie kontroli stanowi załącznik do *Informacji*

⁶¹ Zadanie ujęte w załączniku „zadania EURO” do WPI na lata 2009–2013.

⁶² W latach 2008–2009 obowiązywał niezaktualizowany WPI na lata 2007–2016.

⁶³ WPI na lata 2004–2008.

⁶⁴ Kwota, na którą podpisano umowy o dofinansowanie.

⁶⁵ M.in. decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięć, decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji, pozwolenia na budowę, pozwolenia wodno-prawne.

Inwestorzy wyrażali zgodę na wnioskowane przez wykonawców przedłużenia terminów opracowania dokumentacji projektowej, niejednokrotnie bez rzetelnej i udokumentowanej analizy zasadności tych zmian, uwzględniającej ewentualne obciążenia wykonawcy karami umownymi za zwłokę:

- **W Warszawie** przy budowie węzła Łopuszańska-Kleszczowa termin wykonania dokumentacji zmieniano 15.krotnie, w rezultacie termin uzyskania przez projektanta w imieniu zamawiającego prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę został przedłużony o ponad 42 miesiące przy pierwotnie planowanym 25 miesięcznym okresie wykonania dokumentacji. Należy wskazać na niekonsekwencję i nierzetelność w działaniu inwestora (ZMID), który w piśmie z 9 stycznia 2009 r. poinformował projektanta, iż ustalił termin wykonania dokumentacji projektowej⁶⁶ do dnia 30 listopada 2008 r., naliczając jednocześnie kary umowne na dzień 6 stycznia 2009 r. w kwocie 280,8 tys. zł⁶⁷, co świadczy o obciążeniu projektanta odpowiedzialnością za opóźnienia. W kolejnych aneksach ZMID wydłużał termin sporządzenia dokumentacji, w związku z czym projektant nie został obciążony karami umownymi za zwłokę w wykonaniu projektu.
W przypadku budowy drugiej jezdni Al. Wilanowskiej umowy termin na opracowanie dokumentacji projektowej zmieniano siedem razy, przedłużając m.in. czas na wykonanie projektu architektoniczno-budowlanego o ok. 19 miesięcy.
Stosowana przez ZMID (a wcześniej przez ZDM) praktyka przedłużania terminów wykonania dokumentacji projektowej na podstawie tzw. protokołów konieczności sporządzanych przez komisje⁶⁸, była niezgodna z warunkami ogólnymi umów zawartych z projektantami inwestycji. Umowy te przewidywały akceptację wniosku wykonawcy o zmianę terminu przez kierownika projektu⁶⁹, 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 wycień; terminy te były przedłużane również wtedy, gdy wykonawca o to nie wnioskował⁷⁰. Komisje nie dokonywały weryfikacji i oceny przyczyn powstania opóźnień;
- **w Poznaniu**, w przypadku budowy ul. Nowe Zawady, termin wykonania dokumentacji projektowej wydłużono o ok. 8 miesięcy, tj. o czas dwukrotnie dłuższy niż pierwotnie planowany; w przypadku przebudowy ul. Bukowskiej – o 7 miesięcy. Brak było dokumentów świadczących o weryfikacji wniosków o wydłużenie tych terminów, zgłoszonych przez projektantów.

3. Pojedyncze nieprawidłowości zostały stwierdzone na etapie przygotowania sześciu zadań inwestycyjnych:

- **w Lublinie** projekt budowlany i wykonawczy dotyczący budowy ul. Krańcowej nie rozwiązywał istotnych kwestii komunikacyjnych⁷¹, co spowodowało konieczność jego uzupełnienia w trakcie realizacji prac (koszt 37 tys. zł). W przypadku zadania dotyczącego przedłużenia ul. Mełgiewskiej projekt budowlany nie obejmował budowy skrzyżowania z drogą dojazdową do stacji paliw, pomimo że obowiązek jego zaprojektowania znajdował się w umowie zawartej z projektantem. Budowy tego skrzyżowania nie przewidywały również tzw. warunki techniczne, określone przez Wydział Dróg i Mostów Urzędu Miasta. Dopiero w trakcie robót drogowych w 2011 r. rozszerzono zakres prac o wymienione skrzyżowanie (koszt 1,5-2 mln zł);
- **w Krakowie** realizację zadania przedłużenia ul. Meissnera – etap I (budowa ul. Lema) podjęto bez zapewnienia równoczesnego połączenia tego odcinka ulicy z aleją Jana Pawła II (wybudowany odcinek kończy się 200 m przed aleją), co oznacza brak poprawy dostępności komunikacyjnej w tym rejonie miasta;

⁶⁶ W związku z jego wnioskiem z 18 września 2008 r. o „urealnienie terminów”.

⁶⁷ Wysokość kary wyliczona dla dwóch umów: na opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej, projektu budowlanego i projektu wykonawczego oraz na opracowanie projektu budowlanego i wykonawczego dla odcinka ul. Krańcowej.

⁶⁸ W skład których wchodził pracownicy ZMID/ ZDM.

⁶⁹ Osoba wyznaczona przez inwestora do kierowania realizacją projektu inwestycyjnego.

⁷⁰ Na przykład: aneksem nr 5 do umowy na opracowanie dokumentacji projektowej węzła Łopuszańska-Kleszczowa przedłużono wykonanie umowy o 3 miesiące, pomimo że wykonawca we wniosku nie występował o jego przedłużenie; przedłużono również termin opracowania projektu architektoniczno-budowlanego o 9 miesięcy, podczas gdy wykonawca wnioskował o 6 miesięcy.

⁷¹ Nie przewidziano zamknięcia wlotu ul. Mireckiego, zlokalizowanej przy projektowanym skrzyżowaniu ul. Krańcowej z ul. Kunickiego.

- **w Gdańsku** przed rozpoczęciem robót budowlanych przy przebudowie ul. Nowatorów nie zaktualizowano projektu budowlanego, pomimo znacznego wzrostu natężenia ruchu - przyjęta koncepcja budowy skrzyżowania z ul. Budowlanych w postaci typowego ronda nie zapewniała jego odpowiedniej przepustowości. Dopiero w trakcie realizacji robót powstała koncepcja budowy ronda turbinowego, co skutkowało odstąpieniem od umowy z dotychczasowym wykonawcą i koniecznością przeprowadzenia nowych postępowań na udzielenie zamówień publicznych na opracowanie projektu i wykonanie robót budowlanych. Dokonywanie tak istotnych zmian na etapie robót budowlanych stworzyło ryzyko powstania roszczenia wykonawcy do kar umownych za odstąpienie przez inwestora od części umowy⁷² oraz wydłużenie terminu realizacji inwestycji (w tym przypadku o 2,5 miesiąca);
- **w Warszawie** nie przekazano wykonawcom części gruntów (placu budowy) przed rozpoczęciem robót budowlanych, co było jednym z powodów przedłużania terminu ich realizacji; w przypadku węzła Łopuszańska-Kleszczowa nie przekazano 15 działek, w przypadku Al. Wilanowskiej przejęcie ostatniej działki przez inwestora nastąpiło po ok. 6 miesiącach od rozpoczęcia robót i w rezultacie wystąpiła konieczność zmiany sposobu wykonania tzw. przejść poprzecznych kabli elektroenergetycznych, co spowodowało zwiększenie wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy o 350,3 tys. zł (brutto).

4. NIK formułowała na ogół oceny pozytywne w odniesieniu do realizacji obowiązków wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych, biorąc pod uwagę wyniki kontroli postępowań prowadzonych w związku ze zleceniami opracowania dokumentacji projektowej, wykonania robót budowlanych, a także pełnienia nadzoru inwestorskiego i autorskiego (wraz z zamówieniami dodatkowymi i zamiennymi). Nieprawidłowości stwierdzono w Warszawie, Poznaniu, Lublinie i Szczecinie, w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, dotyczących pięciu zadań inwestycyjnych, co w przypadku trzech inwestycji skutkowało utratą dofinansowania ze środków UE w łącznej kwocie 10,6 mln zł. I tak:

- **w Warszawie** w postępowaniu na opracowanie dokumentacji projektowej dla Trasy Mostu Północnego (2007 r.) został naruszony art. 35 ust. 1 Pzp ponieważ oszacowanie zamówienia nastąpiło wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania, przy jednoczesnym braku udokumentowania, że jego wartość szacunkowa nie uległa zmianie; ponadto naruszono art. 49 ust. 2 i 3 Pzp poprzez ustalenie skróconego terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, przy braku ustawowych przesłanek pilnej potrzeby udzielenia zamówienia⁷³.
W postępowaniu na wykonanie robót budowlanych dla węzła Łopuszańska-Kleszczowa naruszono art. 7 ust. 1 Pzp (zasada uczciwej konkurencji) oraz art. 29 ust. 3 Pzp, poprzez wskazanie w opisie przedmiotu zamówienia znaków towarowych/nazw producentów oraz nieuprawnione ograniczenie podwykonawstwa⁷⁴. W związku z wymienionymi nieprawidłowościami m.st. Warszawa utraciło dofinansowanie ze środków UE w łącznej kwocie 2,5 mln zł;
- **w Poznaniu**, w postępowaniu na wykonanie robót budowlanych przy budowie ul. Nowe Zawady naruszono art. 22 ust. 4 oraz art. 144 Pzp modyfikując warunki udziału w postępowaniu po pytaniach wykonawców oraz poprzez ujęcie w umowie z wykonawcą innych osób niż wskazanych w ofercie⁷⁵, co skutkowało utratą dofinansowania inwestycji ze środków UE w kwocie 8,1 mln zł;
- **w Lublinie**, w opisie przedmiotu zamówienia na budowę przedłużenia ul. Mełgiewskiej dopuszczono do błędów, naruszając art. 29 ust. 1 Pzp; konieczność usunięcia braków i rozbieżności w dokumentacji (wskazywana przez uczestników postępowania) spowodowała kilkukrotne wydłużanie terminów składania ofert, a w rezultacie opóźnienie realizacji zadania.
W przypadku budowy ul. Krańcowej zmieniono umowę zwiększając zakres rzeczowy i wynagrodzenie wykonawcy, niezgodnie z art. 144 ust. 1 Pzp;
Ponadto NIK stwierdziła naruszenie art. 95 ust. 2 Pzp - na sześć skontrolowanych postępowań o zamówienia publiczne, w pięciu przypadkach nie przekazano niezwłocznie do publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia⁷⁶;

⁷² W tym przypadku wykonawca nie wystąpił z roszczeniami.

⁷³ Ustalenie kontroli CUPT z sierpnia 2010 r.

⁷⁴ Ustalenie kontroli CUPT przeprowadzonej w okresie grudzień 2010 – luty 2011 r.

⁷⁵ Ustalenie kontroli CUPT.

⁷⁶ Ze zwłoką do 100 dni.

- **w Szczecinie** nie przekazano niezwłocznie Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na budowę Obwodnicy Śródmieścia Szczecina – etap V, co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 2 Pzp.

5. We wszystkich umowach zawartych z wykonawcami robót budowlanych i usług należycie zostały zabezpieczone interesy prawne i finansowe zamawiających. Integralną częścią umów na wykonanie robót budowlanych były SST, w których sprecyzowano wymagania dotyczące jakości materiałów wbudowywanych, zasady badania tych materiałów, a także warunki kontroli jakości robót, w tym poprzez programy zapewnienia jakości⁷⁷

Umowy na wykonanie robót budowlanych zawierały stosowne postanowienia dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania, okresów gwarancji i rękojmi (na okresy od trzech do pięciu lat) i kar umownych. NIK ocenia jako działanie niegospodarne odstępianie od naliczenia przez dwóch inwestorów kar umownych:

- **w Warszawie** ZMID nie naliczył wykonawcom kar umownych:
 - w kwocie 3,1 mln zł z tytułu nieterminowego zakończenia robót budowlanych związanych z budową drugiej jezdni Al. Wilanowskiej na odcinku ul. Sobieskiego – Dolina Służewiecka (opóźnienie wyniosło 111 dni),
 - w kwocie 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,
 - w kwocie 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;
- **w Lublinie** Urząd Miasta nie naliczył wykonawcy dokumentacji projektowej przedłużenia ul. Mełgiewskiej kary z tytułu nieterminowego sporządzenia projektu w kwocie 1,4 mln zł (zwłoka wynosiła 10 miesięcy)

3.2.6.2. Nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych

1. Przy realizacji wszystkich skontrolowanych inwestycji inwestorzy zapewnili pełnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi. W przypadku czterech inwestycji nadzór inwestorski pełniły firmy zewnętrzne, wyłonione w postępowaniach o zamówienie publiczne; w 20 przypadkach – pracownicy inwestora. Nadzór nad zgodnością wykonania robót z projektami powierzono autorom projektów.

Inspektorzy nadzoru wywiązywali się z obowiązków określonych w art. 25 ustawy Prawo budowlane. Tym niemniej na etapie realizacji inwestycji stwierdzono nieprawidłowości, których wystąpienie świadczy o nierzetelnym nadzorze inwestorskim. I tak:

- **w Warszawie** przy budowie Al. Wilanowskiej inspektor nadzoru potwierdził w dzienniku budowy zakończenie robót budowlanych etapu I w dniu 30 lipca 2010 r., pomimo że nie były one w całości i należycie wykonane, co stwierdziła komisja odbioru (powołana w ZMID), która w dniu 5 listopada 2010 r. odstąpiła od odbioru prac, stwierdzając 18 wad i usterek, na przykład niewykonanie nawierzchni betonowej w zatoce autobusowej i połączenia zatok autobusowych z nawierzchnią bitumiczną jezdni. Ponadto ZMID nie egzekwował od osób sprawujących nadzór autorski nad realizacją inwestycji Trasa Mostu Północnego i węzeł Łopuszańska–Kleszczowa pisemnych upoważnień, które – zgodnie z umowami⁷⁸ powinni otrzymać od autorów projektu. W ocenie NIK, biorąc pod uwagę znaczenie nadzoru autorskiego w procesie inwestycyjnym, niezbędne było żądanie przez inwestora dokumentów potwierdzających dopuszczenie do sprawowania tego nadzoru;
- **w Lublinie** skrzyżowanie przedłużenia ul. Krańcowej z ul. Kunickiego i ul. Wyścigową budowano w oparciu o sporządzony w trakcie budowy (w sierpniu 2009 r.) projekt „przeprojektowania skrzyżowania z włączeniem

⁷⁷ Stosownie do specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, przed przystąpieniem do robót, wykonawca opracowuje i przedstawia do aprobaty inwestorowi (zamawiającemu) program zapewnienia jakości.

⁷⁸ Trasa Mostu Północnego – umowa nr NDZP/113/PO/6/08; węzeł Łopuszańska-Kleszczowa – umowa nr NDZP/73/PO/5/08.

ul. Wyścigowej”. W stosunku do pierwotnego projektu (zatwierdzonego w sierpniu 2008 r.) nastąpiła zmiana zamierzonego sposobu użytkowania drogi w rejonie skrzyżowania, między innymi poprzez budowę ścieżki rowerowej. Inwestor nie uzyskał od projektanta wymaganej w art. 36a ust. 6 ustawy Prawo budowlane – pisemnej kwalifikacji odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego i koniecznej w tym zakresie zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę;

- **w Gdańsku** Zarząd Dróg i Zieleni (ZDiZ) zawiadomił PINB o rozpoczęciu robót przy wykonaniu przebudowy ul. Nowatorów dopiero w dniu ich rozpoczęcia, co stanowiło naruszenie art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Ponadto przystąpiono do użytkowania obiektu w grudniu 2009 r. bez zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy (zawiadomienie takie zostało złożone przez ZDiZ dopiero we wrześniu 2010 r.), co stanowiło naruszenie art. 54 ustawy Prawo budowlane. Inwestor przyjął również od wykonawcy operat geodezyjny fragmentu kanalizacji deszczowej sporządzony niezgodnie ze stanem faktycznym;
- **w Poznaniu** Zarząd Dróg Miejskich (ZDM) nie egzekwował wykonywania obowiązków od inspektora nadzoru, któremu powierzono funkcję koordynatora inspektorów nadzoru inwestorskiego przy „Budowie ul. Nowe Zawady”. ZDM nie powiadomił na piśmie projektantów sprawujących nadzór autorski nad realizacją budowy o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, co stanowiło naruszenie art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Przy przebudowie ul. Bukowskiej nie prowadzono dziennika budowy⁷⁹, co stanowiło naruszenie art. 45 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. W przypadku trzech innych inwestycji dzienniki budowy zawierały błędy, na przykład nie odnotowano w nich protokołów odbioru robót.
- **w Szczecinie** przystąpiono do użytkowania Ronda Dąbska bez zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, co stanowiło naruszenie art. 54 ustawy Prawo budowlane. Odbiór zadania nastąpił w sierpniu 2011 r, a stosowne zawiadomienie zostało wysłane w październiku 2011 r.

2. NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności i gospodarności, niedotrzymanie terminów zakończenia inwestycji. Do czasu zakończenia kontroli, na 24 skontrolowane inwestycje drogowe zakończone zostało 11, w tym jedna z opóźnieniem w stosunku do terminu umownego. W przypadku dwóch zadań roboty budowlane nie zostały zakończone, pomimo upływu terminu.

- **w Warszawie** nie został dotrzymany termin zakończenia etapu I budowy drugiej jezdni Al. Wilanowskiej, ustalony w umowie z wykonawcą na 16 grudnia 2009 r.⁸⁰ Pomimo dwukrotnego przedłużenia czasu realizacji (do 31 lipca 2010 r.) roboty budowlane zostały zakończone 111 dni po tym terminie (odbiór inwestycji nastąpił 19 listopada 2010 r.), natomiast usunięcie wszystkich wad i usterek zostało zgłoszone przez wykonawcę dopiero 13 maja 2011 r., tj. 286 dni po umownym terminie zakończenia zadania. Nie został również dotrzymany termin zakończenia budowy węzła Łopuszańska-Kleszczowa – ustalony pierwotnie na 19 maja 2011 r.⁸¹. Po zmianie umowy z wykonawcą, termin ten został wydłużony do 31 października 2011 r. w zakresie robót stałych i uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Do czasu zakończenia kontroli NIK (30 grudnia 2011 r.) roboty trwały i nie uzyskano pozwolenia na użytkowanie obiektu;
- **w Krakowie**, budowa Ronda Ofiar Katynia zgodnie z umową (trzykrotnie zmienianą aneksami co do terminu realizacji) miała zostać zakończona odpowiednio: do 15 grudnia 2010 r., 8 kwietnia 2011 r., 30 sierpnia 2011 r. i 15 października 2011 r. Całkowity zakres rzeczowy inwestycji nie został jednak zrealizowany w umownym terminie, co potwierdził Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w decyzji⁸² - pozwoleniu na użytkowanie. W dokumencie tym zostały wykazane niezakończone prace z określeniem terminu ich wykonania (do 30 grudnia 2011 r.). Opóźnienia w realizacji tej inwestycji wynikały, poza przyczynami obiektywnymi (złymi warunkami atmosferycznymi, koniecznością przeprowadzenia dodatkowych badań, koniecznością przełożenia nieprzewidzianego w dokumentacji projektowej bunkra), również z niedostatecznego zaangażowania w realizację prac ze strony wykonawcy robót budowlanych, na co wskazywały notatki inspektorów nadzoru inwestorskiego.

⁷⁹ W związku z pozwoleniem na budowę nr 447/2009, wydanym przez Prezydenta Miasta Poznania.

⁸⁰ Umowa nr NDZP/87/PN/55/08 zawarta 16 października 2008 r.

⁸¹ Umowa nr NDZP/73/PO/5/08 zawarta 19 maja 2009 r.

⁸² Decyzja WINB z 28 października 2011 r.

3. NIK ocenia negatywnie nieterminowe i nierzetelne odbiory końcowe czterech zadań, co w dwóch przypadkach pozbawiło inwestora możliwości naliczenia kar umownych z tytułu niewykonania robót lub nieusunięcia wad w terminie, w kwocie co najmniej 7 mln zł.

- **w Warszawie** wpisem do dziennika budowy z dnia 30 lipca 2010 r. kierownik budowy oświadczył, a inspektor nadzoru inwestorskiego ZMID potwierdził wykonanie i zakończenie robót budowlanych etapu I budowy drugiej jezdni Al. Wilanowskiej Komisja ZMID przystąpiła do odbioru końcowego robót budowlanych dopiero po ponad 3 miesiącach, tj. w dniu 5 listopada 2010 r., pomimo że zgodnie z umową powinna dokonać tego po 7 dniach od zgłoszenia zakończenia robót. W dniu tym Komisja nie dokonała odbioru końcowego, z uwagi na stwierdzone wady i usterki, i jednocześnie wyznaczyła wykonawcy terminy ich usunięcia (19 listopada 2010 r. i 30 kwietnia 2011 r.). Odbiór końcowy etapu I odbył się 19 listopada 2010 r., po stwierdzeniu przez Komisję usunięcia części usterek. W związku z niestwierdzeniem zwłoki w realizacji zadania, ZMID nie naliczył wykonawcy kar umownych w kwocie 3,1 mln zł. Uznanie przez Komisję (zarówno w protokole odbioru z 5 listopada 2010 r. jak i w protokole odbioru z 19 listopada 2010 r. niewykonania pewnych robót za wady i wyznaczenie terminu ich usunięcia na 30 kwietnia 2011 r. oraz dokonanie przez Komisję w dniu 19 listopada 2010 r. odbioru robót, pomimo niewykonania ich części, pozbawiło ZMID możliwości dochodzenia od wykonawcy robót kary umownej z tytułu nieterminowej realizacji zadania za okres od 19 listopada 2010 r. do 13 maja 2011 r., tj. za 175 dni w kwocie 4,9 mln zł;
- **w Bydgoszczy** w dniu 7 listopada 2011 r. Komisja Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej dokonała odbioru końcowego przebudowy ul. Nowotoruńskiej, stwierdzając osiem usterek, dotyczących między innymi regulacji wpustów ulicznych, które miały być usunięte do 18 listopada 2011 r. W protokole odbioru wykonania robót z 17 listopada 2011 r. stwierdzono, że roboty poprawkowe zostały wykonane według zamówienia i warunków technicznych bez wad. Tymczasem oględziny inwestycji dokonane w toku kontroli NIK w dniu 22 listopada 2011 r. wykazały iż cztery wpusty uliczne kanalizacji deszczowej były obniżone o ok. 6-7 cm poniżej poziomu jezdni. Uznanie przez Komisję w protokole odbioru, że wady zostały usunięte, pozbawiło ZDMiKP możliwości naliczenia kar umownych za zwłokę w ich usunięciu;
- **w Poznaniu** ZDM przeprowadził odbiór końcowy zadania „Przebudowa ul. Bukowskiej” po dwóch miesiącach (27 października 2011 r.) od terminu zgłoszenia przez wykonawcę zakończenia przedmiotu umowy (29 sierpnia 2011 r.), podczas gdy zgodnie z umową zawartą z wykonawcą, datę rozpoczęcia czynności odbioru zamawiający powinien wyznaczyć w ciągu pięciu dni roboczych od daty zawiadomienia go o osiągnięciu gotowości do odbioru. Ponadto komisje dokonujące odbiorów końcowych zadań „Przebudowa ul. Bukowskiej” i „Budowa ul. Nowe Zawady” nie odniosły się do oświadczeń złożonych przez kierowników budów (stanowiących załączniki do protokołów odbioru) o braku kompletnej geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

3.2.6.3. Rozliczenia z wykonawcami robót i usług

Przeprowadzone przez NIK badanie zapłaconych przez miasta 197 faktur (i załączonej do nich dokumentacji) o łącznej wartości 826,7 mln zł wykazało, że wydatki na realizację skontrolowanych 24 inwestycji ponoszone były zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi umów zawartych z wykonawcami robót i usług. Płatności dokonywane były za faktycznie wykonane roboty i – poza jednym przypadkiem – terminowo. Faktury zawierały niezbędne elementy dowodu księgowego, określone w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸³ oraz zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Do faktur dołączana była wymagana umowami dokumentacja rozliczeniowa, na przykład: protokoły odbiorów częściowych, zestawienia kosztów potwierdzone przez inspektorów nadzoru, przejściowe świadectwa płatności, potwierdzenie pobytów projektanta na budowie.

W zakresie rozliczeń stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- **w Krakowie** należności wynikające z siedmiu faktur (na 22 faktury wystawione do 30 września 2011 r. przez wykonawcę prac budowlanych przy rozbudowie Ronda Ofiar Katynia) zostały zapłacone po wyznaczonym

⁸³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

terminie, tj. ze zwłoką od 4 do 20 dni. Do dnia zakończenia kontroli wykonawca nie żądał odsetek za zwłokę, jednak nie można wykluczyć takiego zagrożenia przy ostatecznym rozliczeniu zadania. Ponadto, z powodu trwającej akcji powodziowej, z trzynastodniowym opóźnieniem złożony został do Instytucji Zarządzającej Małopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym wniosek o płatność w ramach rozliczenia zadania „Rozbudowa ul. Surzyckiego – ul. Botewa”. Skutkiem opóźnienia było naliczenie przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego zwrotu dofinansowania w kwocie 23,3 tys. zł;

- **w Warszawie** ZMID nie egzekwował od wykonawcy usług prawnych, dokumentacji rozliczeniowej wymaganej umową⁸⁴. Rozliczenia za usługi prawnicze były dokonywane niezgodnie z postanowieniami umowy, tj. na podstawie tzw. „Specyfikacji do faktury (...)”, zawierających wskazanie, który zakres umowy jest rozliczany. Nie sporządzano też protokołów odbioru prac. Załączane do faktur przez wykonawcę usług prawnych dokumenty nie pozwalały na rzetelną weryfikację jego czasu pracy, co przy przyjęciu do rozliczeń stawek za godzinę pracy było niezbędne. Z tytułu ww. umowy wypłacono wynagrodzenie w kwocie 388,0 tys. zł (brutto).

3.2.7. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK z kontroli działań podejmowanych w latach 2004–2009 na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce (P/09/178)

We wszystkich skontrolowanych miastach wnioski pokontrolne zostały zrealizowane lub podjęto działania w celu ich realizacji, za wyjątkiem:

- **Wrocławia**, gdzie Prezydent Miasta odmówił realizacji wniosku dotyczącego weryfikacji i aktualizacji „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 Prezydenta, Miasto posiadało całościową politykę transportową, określoną w dwóch strategicznych dokumentach, takich jak: Polityka Transportowa Wrocławia (uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr XII/396/99 z 23 września 2009 r. oraz Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Wrocławia, zaktualizowane uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr L/1467/10 z 20 maja 2010 r.;
- **Lublina**, gdzie wykonanie wniosku o poprawę połączenia dzielnic południowych z północnymi ogranicza brak możliwości sfinansowania zadań inwestycyjnych.

⁸⁴ Umowa z 11 czerwca 2008 r., nr NDZP/100/W/28/08 na świadczenie usług prawnych, związanych z realizacją zadania polegającego na udzieleniu przez m.st. Warszawa-Zarząd Dróg Miejskich zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego na roboty budowlane w ramach inwestycji pn. Modernizacja Al. Jerozolimskich odc.: Rondo Zesłańców Syberyjskich- Łopuszańska, w tym zadanie III- budowa węzła „Łopuszańska-Kleszczowa”.

4.1 Przygotowanie kontroli

Do przygotowania kontroli zostały wykorzystane ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w 2010 r., tj.: P/10/161 *Stan realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”*, przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Poznaniu oraz P/10/157 *Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej*, przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Opolu.

Wykorzystane zostały również doniesienia prasowe oraz skargi wpływające do NIK, dotyczące samorządowych inwestycji drogowych.

Do kontroli na podstawie doboru celowego zostały wytypowane miasta, w których przeprowadzona została kontrola P/09/178 *Działania podejmowane na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce i jednostki samorządowe realizujące w tych miastach inwestycje drogowe*.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Badania kontrolne w urzędach miast obejmowały zagadnienia dotyczące procesów planowania, finansowania oraz podziału zadań w zakresie realizacji inwestycji drogowych. W jednostkach odpowiedzialnych w poszczególnych miastach za prowadzenie inwestycji drogowych kontrolowano przygotowanie i realizację wybranych zadań inwestycyjnych. Badaniami kontrolnymi objęto po trzy inwestycje drogowe realizowane w badanym okresie przez poszczególne samorządy miast (zakończone i trwające). Wyboru zadań inwestycyjnych do kontroli dokonywano kierując się ich wartością kosztorysową oraz informacjami medialnymi lub skargami dotyczącymi nieprawidłowości w przebiegu procesów inwestycyjnych.

Zastrzeżenia do protokołów kontroli złożyli kierownicy trzech jednostek kontrolowanych, tj. Prezydent m.st. Warszawy oraz dyrektorzy Zarządu Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie i Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu. Prezydent m.st. Warszawy i dyrektor Zarządu Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie odmówili podpisania protokołów kontroli.

Po zakończeniu kontroli, NIK skierowała do wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których dokonała oceny skontrolowanej działalności i przedłożyła stosowne wnioski dotyczące kontrolowanego obszaru. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosili prezydenci miast: Lublina, Szczecin i m.st. Warszawy oraz dyrektor Zarządu Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Komisje Odwoławcze powołane przez dyrektorów Delegatur NIK. Uchwały Komisji zostały zatwierdzone przez Prezesa NIK.

Spośród ogółem 12 rozpatrywanych zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych, za zasadne uznano 4 zastrzeżenia, dokonując stosownych zmian w wystąpieniach pokontrolnych.

W wyniku kontroli, w jednym przypadku sformułowała została w wystąpieniu pokontrolnym negatywna ocena kontrolowanej działalności (Urząd Miasta Lublina⁸⁵). W 10 przypadkach kontrolowaną działalność oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, w tym w 4 przypadkach oceny takie sformułowano w stosunku do objętych kontrolą urzędów miast (w Krakowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu) oraz w 6 przypadkach w stosunku do innych jednostek samorządowych (w Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie,

⁸⁵ W wyniku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Lublina, NIK negatywnie oceniła organizację wykonania zadań dotyczących budowy i modernizacji dróg oraz opracowania i realizacji wieloletnich programów inwestycyjnych, natomiast pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację oraz rozliczanie trzech wybranych do kontroli inwestycji drogowych.

Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu) odpowiedzialnych za realizację wybranych do kontroli inwestycji drogowych. Działalność pozostałych 5 jednostek objętych kontrolą została oceniona pozytywnie (jednostki samorządowe odpowiedzialne za realizację inwestycji w Gdańsku i Lublinie) lub pozytywnie pomimo stwierdzonych uchybień (urzędy miast w: Bydgoszczy, Gdańsku i Poznaniu).

Z udzielonych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. – z ogółem 61 sformułowanych wniosków pokontrolnych zrealizowanych zostało 36 wniosków.

W odpowiedziach prezydenci miast oraz kierownicy jednostek samorządowych poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków pokontrolnych, w tym między innymi o:

- podjętych lub planowanych do podjęcia działaniach organizacyjnych na rzecz poprawy systemu planowania wieloletnich inwestycji drogowych oraz nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych, w tym o wydanych zarządzeniach oraz poleceniach dotyczących tych zagadnień;
- naliczeniu kar umownych za opóźnienia w realizacji zleconych zadań i podjętych działaniach w celu ich wyegzekwowania od wykonawców zadań.

Finansowy wymiar ujawnionych w wyniku kontroli nieprawidłowości wyniósł 4, 5 mln zł (uszczerpkienia środków) Na tę kwotę składały się:

- 1,4 mln zł – nienaliczona przez Urząd Miasta Lublina kara umowna z tytułu zwłoki w wykonaniu projektu budowlano-wykonawczego zadania „Przedłużenie ul. Mełgiewskiej w kierunku węzła drogowego Mełgiew w ciągu dróg ekspresowych S12, S17, S19”;
- 3,1 mln zł - nienaliczone przez Zarząd Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie kary umowne z tytułu nieterminowego zakończenia robót budowlanych związanych z budową drugiej jezdni Al. Wilanowskiej na odcinku ul. Sobieskiego – Dolina Służewiecka (3 088 300 zł) oraz z tytułu zwłoki w przekazaniu przez Inżynierów Kontraktu miesięcznych raportów z postępu robót budowy Trasy Mostu Północnego (36,2 tys. zł) i węzła Łopuszańska-Kleszczowa (3, 6 tys. zł);
- 23,3 tys. zł – odsetki za zwłokę w rozliczeniu zaliczki na zadanie: Rozbudowa ul. Surzyckiego – ul. Botewa w Krakowie, otrzymanej z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

Uzyskane korzyści finansowe to kwota 1,1 mln zł stanowiąca karę umowną, wyegzekwowaną od wykonawcy z tytułu zwłoki w wykonaniu zadania budowa Ronda Katynia w Krakowie.

W związku z ustaleniami kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, NIK Delegatura w Bydgoszczy skierowała do prokuratury zawiadomienie w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na poświadczeniu nieprawdy w protokole odbioru, sporządzonym przez pracowników kontrolowanej jednostki dla inwestycji dotyczącej przebudowy ulicy Nowotoruńskiej w Bydgoszczy (etap I odcinek od ulicy Planu 6-letniego do ulicy Hutniczej), co wyczerpywało znamiona czynu określonego w art. 271 § 1 Kodeksu karnego.

W związku z ustaleniami kontroli w Zarządzie Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie, NIK Delegatura w Warszawie skierowała do prokuratury 3 zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw: poświadczenia nieprawdy w protokole odbioru zadania „Budowa drugiej jezdni Al. Wilanowskiej na odcinku ul. Sobieskiego – Dolina Służewiecka” (art. 271 § 1 Kodeksu karnego), wyrządzenie szkody poprzez niedopełnienia obowiązków w zakresie naliczenia i wyegzekwowania kar umownych z tytułu zwłoki w wykonaniu prac od wykonawcy wskazanego zadania oraz od inżynierów kontraktu nadzorujących zadania: budowa Trasy Mostu Północnego i budowa węzła Łopuszańska-Kleszczowa (art. 296 § 1 Kodeksu karnego) oraz działania na szkodę interesu publicznego poprzez niewłaściwą ocenę wykonania robót (art.231§ 1 Kodeksu karnego).

Charakterystyka stanu prawnego

Do zadań własnych gminy – zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 i 4 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁸⁶ - należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmujących między innymi sprawy: gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego i lokalnego transportu zbiorowego.

W art. 51 zapisano, że gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej gminy, a za jej prawidłowość odpowiada wójt (art. 60), któremu przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz dokonywania wydatków budżetowych.

Formy prowadzenia gospodarki komunalnej określa *ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*.⁸⁷ Zgodnie z art. 2 ww. ustawy, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w formach: samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

Stosownie do art. 91 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*⁸⁸ miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100.000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty - przysługują prawa powiatu. Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawują – stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 i 2 - rada miasta, prezydent miasta. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru, określa *ustawa o samorządzie gminnym* (art. 92 ust. 3 ustawy).

Realizacja inwestycji

Realizacja procesów budowlanych prowadzona jest na podstawie *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane*⁸⁹ (zwane dalej „Prb”). Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego określone zostały w Rozdziale 3 Prb. Stosownie do postanowień art. 17 Prb uczestnikami procesu budowy są inwestor, projektant, inspektor nadzoru inwestorskiego, kierownik budowy lub kierownik robót.

Do inwestora należy zorganizowanie procesu budowy przez zapewnienie opracowania projektów oraz wykonania i odbioru robót budowlanych (art. 18 ust. 1 Prb).

Stosownie do wymogu art. 28 ust. 1, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31.

W art. 36a ust. 1 zastrzeżono, że istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Nieistotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę i jest dopuszczalne, o ile nie dotyczy między innymi:

⁸⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁸⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

⁸⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁸⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

- zakresu objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu,
- zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części,
- ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz nie wymaga uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, wymaganych przepisami szczególnymi. Projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstąpienia oraz jest obowiązany zamieścić w projekcie budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące nieistotnego odstąpienia.

Rozpoczęcie budowy następuje, zgodnie z art. 41 ust. 1, z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy. Na mocy postanowień art. 41 ust. 4 Inwestor jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę, właściwy organ oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem

Zgodnie z art. 42 ust. 1 Prb, inwestor jest zobowiązany zapewnić: objęcie kierownictwa budowy (rozbiórki) lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Przy prowadzeniu robót budowlanych, do kierowania którymi jest wymagane przygotowanie zawodowe w specjalności techniczno–budowlanej innej niż posiada kierownik budowy, inwestor jest obowiązany zapewnić ustanowienie kierownika robót w danej specjalności – art. 42 ust. 4 Prb

Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 25 Prb) należy:

- reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej,
- sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie,
- sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania.
- potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo (art. 26 Prb):

- wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych, oraz przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych i dowodów dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych oraz urządzeń technicznych,
- żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.

Zasady określające sposób prowadzenia dzienników budowy i osoby upoważnione do dokonywania w nich wpisów - wynikają z postanowień art. 42 ust. 2, art. 45 Prb oraz rozporządzenia Ministra

Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.).

Szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w zakresie m.in. dróg powiatowych i gminnych reguluje *ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*⁹⁰. W odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi w terminie 90 dni od złożenia wniosku (art. 11a ust. 1 i 3). W art. 11d ww. ustawy określono, co musi zawierać wniosek, natomiast w art. 11f – elementy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W art. 12-23 ustawy zawarto uregulowania dotyczące nabywania nieruchomości pod drogi. W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w ww. ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Prawo budowlane (art. 11i), natomiast w sprawach dotyczących nabywania gruntów nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*⁹¹ (art. 23).

Zamówienia publiczne

Udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi reguluje ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych*⁹² (zwana dalej "Pzp").

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne (art. 8). Stosownie do art. 9 ust. 1 postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10). Przy czym zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie.

W art. 31 ust. 1 Pzp ustalono, że zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane przedmiot zamówienia powinien być opisany za pomocą programu funkcjonalno – użytkowego (art. 31 ust. 2). Rozporządzeniem z dnia 2 września 2004 r. Minister Infrastruktury określił szczegółowy zakres i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego.⁹³ Zgodnie z art. 33 Pzp - wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno - użytkowym, a w przypadku kiedy przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych – na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno – użytkowym. Minister Infrastruktury w rozporządzeniu z dnia 18 maja 2004 r. określił metody i podstawy

⁹⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

⁹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.

⁹² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁹³ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym⁹⁴. W Dziale IV ustawy Pzp, m.in. w art. 142, 144 i 145 określone zostały zasady zawierania umów. Umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej (art. 139 ust. 2).

Finanse publiczne

Zgodnie z art. 44 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁹⁵ (zwanej dalej „*uofp z 2009 r.*”), (poprzednio art. 35 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*⁹⁶-zwanej dalej „*uofp z 2005 r.*”) - wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, i powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Stosownie do postanowień art. 53 *ustawy uofp z 2009 r.* (poprzednio art. 44 *uofp z 2005 r.*) kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, przy czym może on powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki.

Ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg publicznych reguluje *ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego*⁹⁷. Zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzania nimi finansowane są z budżetów gmin (art. 3 ust. 2), natomiast w granicach miast na prawach powiatu zadania te finansowane są z budżetu tych miast (art. 3 ust. 3). Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne oraz przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 3 ust. 5).

Dochody jst

W myśl art. 3 ust. 1 *ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*⁹⁸, dochodami tych jednostek są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Stosownie do art. 3 ust. 3 *ustawy*, dochodami tych jednostek mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach. Zgodnie z art. 42 *ustawy jst* mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych. Szczegółowe zasady udzielania i rozliczania dotacji określa *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych*⁹⁹.

⁹⁴ Dz. U. Nr 130, poz. 1389

⁹⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. – obowiązuje od 1 stycznia 2010 r.

⁹⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – obowiązywała do 31 grudnia 2009 r.

⁹⁷ Dz. U. Nr 267, poz. 2251 ze zm.

⁹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

⁹⁹ Dz. U. Nr 53, poz. 435

Wykaz skontrolowanych podmiotów i jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole oraz oceny skontrolowanej działalności

Nazwa uczestnika kontroli	Nazwy skontrolowanych podmiotów	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
Delegatura NIK w Warszawie	Urząd m.st. Warszawy	pozytywna, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości
	Zarząd Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie	pozytywna, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości
Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miasta Bydgoszcz	pozytywna, pomimo stwierdzenia uchybienia
	Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy	pozytywna, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości
Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miasta Gdańsk	pozytywna, pomimo stwierdzenia uchybień
	Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku	pozytywna, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości
	Gdańskie Inwestycje Komunalne sp. z o.o.	pozytywna
Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Kraków	pozytywna, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości
	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie	pozytywna, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości
Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Miasta Lublin	negatywna w zakresie organizacji zadań i realizacji WPI pozytywna, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie realizacji wybranych inwestycji
	Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie	pozytywna
Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miasta Poznań	pozytywna, pomimo stwierdzenia uchybień
	Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu	pozytywna, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości
Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miasta Szczecin	pozytywna, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości
Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miasta Wrocław	pozytywna, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości
	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu	pozytywna, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości

Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska w kontrolowanych jednostkach

Lp.	Jednostka	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność
1.	Urząd m.st. Warszawy	Prezydent Hanna Gronkiewicz-Waltz
	Zarząd Dróg Miejskich/Zarząd Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie (ZDM/ZMID)*	Dyrektor Anna Piotrowska, pełniąca uprzednio - od 01.07.2008 r. do 05.04.2009 r. - obowiązki Dyrektora ZMID. Wcześniej - od 16.10.2006 r. do 30.06.2008 r. - pełniła obowiązki Naczelnego Dyrektora ZDM.
2.	Urząd Miasta Bydgoszczy	Prezydent Rafał Bruski; uprzednio od 22.11.2002 r. do 14.12.2010 r. Prezydentem był Konstanty Dombrowicz
	Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej (ZDMiK) w Bydgoszczy	Dyrektor Witold Antosik, uprzednio od 2.04.2007 r. do 19.04. 2011 r. Dyrektorem był Jan Siuda; od 20.04.2011 r. do 30.06.2011 r. - obowiązki Dyrektora pełnił zastępca dyrektora Janusz Śmigielski
3.	Urząd Miasta Gdańska	Prezydent Paweł Adamowicz
	Zarząd Dróg i Zieleni (ZDiZ) w Gdańsku	Dyrektor Mieczysław Kotłowski; uprzednio od 17.02.1992 r. do 15.09.2008 r. Dyrektorem był Romuald Nietupski
	Gdańskie Inwestycje Komunalne sp. z o.o.	Prezes Zarządu Ryszard Trykosko; uprzednio Prezesem Zarządu od 16.09.2008 r. do 14.03.2010 r. był Roman Nietupski
4.	Urząd Miasta Krakowa	Prezydent Jacek Majchrowski
	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu (ZIKiT) w Krakowie	Dyrektor Joanna Niedziałkowska uprzednio Dyrektorem od 1.09.2007 r. do 4.06.2008 r. był Jan Tajster (zawieszony w pełnieniu obowiązków od 4.03.2008 r.); od 5.06.2008 r. do 22.06.2008 r. obowiązki pełniła Iwona Król; od 23.06.2008 r. do 30.09.2008 r. obowiązki pełniła Joanna Niedziałkowska
5.	Urząd Miasta Lublina	Prezydent Krzysztof Żuk, uprzednio od 29.11.2006 r. do 12.12.2010 r. Prezydentem był Adam Wasilewski.
	Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie	Dyrektor Eugeniusz Janicki
6.	Urząd Miasta Poznania	Prezydent Ryszard Grobelny
	Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu	Dyrektor Jacek Szukała
7.	Urząd Miasta Szczecina	Prezydent Piotr Krzystek
8.	Urząd Miasta Wrocławia	Prezydent Rafał Dutkiewicz
	Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu	Dyrektor Bartosz Małyśa

* Kontrola obejmowała również działalność Zarządu Dróg Miejskich, który przed ZMID realizował zadania inwestycyjne. ZMID został utworzony z dniem 01.07.2008 r. uchwałą Nr XXXIV/1024/2008 z dnia 29 maja 2008 r. Rady Miasta Stołecznego Warszawy jako jednostka budżetowa m. st. Warszawy i przejął od ZDM Wydziały: Przygotowania Inwestycji, Realizacji Inwestycji, Funduszy Strukturalnych oraz zadania inwestycyjne.

Wydatki poniesione na inwestycje drogowe oraz zakres rzeczowy zrealizowanych zadań w latach 2004–2007 oraz 2008–2011 (I poł.)

Miasto	Okres	Wydatki na inwestycje drogowe (w mln zł)	Długość budowanych lub modernizowanych dróg (w km)	
			inwestycje zakończone	w trakcie realizacji stan na dzień 30.06.2011 r.
Bydgoszcz	2008–2011 (I półrocze)	247	łącznie 34,5: wybudowanych – 29,3 zmodernizowanych – 5,2	8,0
	2004–2007	241	43,8	
Gdańsk	2008–2011 (I półrocze)	556	łącznie 22,0: wybudowanych – 6,4 zmodernizowanych – 15,6	31,8
	2004–2007	483	22,7	
Kraków	2008–2011 (I półrocze)	875	łącznie 31,8: wybudowanych – 2,3 zmodernizowanych – 29,5	9,2
	2004–2007	966	43,2	
Lublin	2008–2011 (I półrocze)	287	łącznie 34,0: wybudowanych – 17 zmodernizowanych – 17	16,0
	2004–2007	209	22,8	
Poznań	2008–2011 (I półrocze)	869	łącznie 34,2: wybudowanych – 1,2 zmodernizowanych – 33,0	7,2
	2004–2007	623	18,2	
Szczecin	2008–2011 (I półrocze)	208	łącznie 80,0: wybudowanych – 2,0 zmodernizowanych – 78,0	11,4
	2004–2007	12	26,8	
Warszawa	2008–2011 (I półrocze)	2 568	łącznie 128: wybudowanych – 24,7 zmodernizowanych – 104,2	33,4
	2004–2007	1 648	143,9	
Wrocław	2008–2011 (I półrocze)	928	łącznie 90,7: wybudowanych – 27,3 zmodernizowanych – 63,4	14,4
	2004–2007	868	41,9	
Razem	2008–2011 (I półrocze)	6 538	łącznie 456,1	131,4
	2004–2007	5050	363,3	

Wydatki na inwestycje drogowe (w tys. zł)

Miasto		2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r. (I półrocze)
Bydgoszcz	zapotrzebowanie	146 935	72 000	138 915	165 496
	pierwotny plan wydatków	114 935	62 605	99 256	130 485
	plan wydatków po zmianach	110 853	50 272	72 075	148 529
	wydatki zrealizowane	109 468	50 265	67 946	19 136
	pierwotny plan wydatków/zapotrzebowanie	78,2%	86,9%	71,5%	78,8%
	wydatki zrealizowane/plan wydatków po zmianach	98,8%	100%	94,3%	12,9%
	wydatki zrealizowane/pierwotny plan	95,2%	80,3%	68,4%	14,7%
Gdańsk	zapotrzebowanie	236 814	303 669	748 813	917 622
	pierwotny plan wydatków	107 322	192 900	253 321	640 831
	plan wydatków po zmianach	121 508	186 732	266 269	712 741
	wydatki zrealizowane	110 859	112 470	237 121	95 223
	pierwotny plan wydatków/zapotrzebowanie	45,3%	63,5%	33,8%	69,8%
	wydatki zrealizowane/plan wydatków po zmianach	91,2%	60,2%	89,1%	10,4%
	wydatki zrealizowane/pierwotny plan	103,2%	58,3%	93,6%	14,9%
Kraków	zapotrzebowanie	234 440	330 649	479 994	250 616
	pierwotny plan wydatków	337 949	370 156	238 490	261 128
	plan wydatków po zmianach	367 905	289 269	191 176	277 119
	wydatki zrealizowane	344 755	264 296	160 528	105 231
	pierwotny plan wydatków/zapotrzebowanie	144,2%	111,9%	49,7%	104,2%
	wydatki zrealizowane/plan wydatków po zmianach	93,7%	91,4%	84,0%	38,0%
	wydatki zrealizowane/pierwotny plan	102,0%	71,4%	67,3%	40,3%
Lublin	zapotrzebowanie	205 773	133 400	180 202	197 802
	pierwotny plan wydatków	98 389	104 522	136 405	109 229
	plan wydatków po zmianach	89 623	113 034	121 475	139 827
	wydatki zrealizowane	78 892	105 730	68 576	34 009
	pierwotny plan wydatków/zapotrzebowanie	47,8%	78,4%	75,7%	55,2%
	wydatki zrealizowane/plan wydatków po zmianach	88,0%	93,5%	56,5%	24,3%
	wydatki zrealizowane/pierwotny plan	80,2%	101,2%	50,3%	31,1%
Poznań	zapotrzebowanie	404 874	347 556	315 519	302 676
	pierwotny plan wydatków	452 919	373 546	322 112	295 176
	plan wydatków po zmianach	448 411	271 684	334 828	310 301
	wydatki zrealizowane	353 169	206 988	251 162	57 397
	pierwotny plan wydatków/zapotrzebowanie	111,9%	107,5%	102,1%	97,5%
	wydatki zrealizowane/plan wydatków po zmianach	78,8%	76,2%	75,0%	18,5%
	wydatki zrealizowane/pierwotny plan	78,0%	55,4%	78,0%	19,4%
Szczecin	zapotrzebowanie	260 316	252 007	340 496	402 378
	pierwotny plan wydatków	154 538	148 376	161 927	230 549
	plan wydatków po zmianach	83 641	84 723	159 970	246 049
	wydatki zrealizowane	70 703	47 067	61 749	28 449
	pierwotny plan wydatków/zapotrzebowanie	59,4%	58,9%	47,6%	57,3%
	wydatki zrealizowane/plan wydatków po zmianach	84,5%	55,6%	38,6%	11,6%
	wydatki zrealizowane/pierwotny plan	45,8%	31,7%	38,1%	12,3%

Struktura finansowania wydatków na inwestycje drogowe
w latach 2008–2011 (I połowa)

Miasto	Wydatki na inwestycje drogowe ogółem w tys. zł	Struktura źródeł finansowania wydatków na inwestycje drogowe - kwota wydatków sfinansowana ze środków pochodzących z danego źródła - w tys. zł (procentowy udział w finansowaniu wydatków na inwestycje drogowe)			
		środki własne	środki Unii Europejskiej	dotacje, subwencje z budżetu państwa	inne ¹⁰⁰
Bydgoszcz	246 815	194 492 (78,8%)	23 681 (9,6%)	28 642 (11,6%)	0 (0%)
Gdańsk	555 673	524 206 (94,3%)	22 158 (4,0%)	3 000 (0,6%)	6 309 (1,1%)
Kraków	874 810	735 549 (84,1%)	133 261 (15,2%)	4 000 (0,5%)	2 000 (0,2%)
Lublin	287 207	220 573 (76,8%)	46 088 (16,0%)	20 052 (7,0%)	494 (0,2%)
Poznań	868 716	763 376 (87,9%)	83 008 (9,5%)	19 023 (2,2%)	3 309 (0,4%)
Szczecin	207 968	191 984 (92,3%)	11 247 (5,4%)	2 930 (1,4%)	1 807 (0,9%)
Warszawa	2 568 108	2 128 232 (82,9%)	354 503 (13,8%)	83 599 (3,2%)	1 774 (0,1%)
Wrocław	928 594	810 302 (87,3%)	92 872 (10,0%)	24 304 (2,6%)	1 116 (0,1%)
Razem	6 537 891	5 568 714 (85,2%)	766 818 (11,7%)	185 550 (2,8%)	16 809 (0,3%)

¹⁰⁰ Środki otrzymane z funduszy celowych oraz od różnych podmiotów (publicznych i niepublicznych) tytułem partycypacji w kosztach realizacji zadań inwestycyjnych.

Wykaz skontrolowanych inwestycji i zdjęcia wybranych zadań

Bydgoszcz	Budowa linii tramwajowej z centrum miasta do dworca kolejowego Bydgoszcz Główna z rozbudową ulic: Marszałka Focha, Naruszewicza, Dworcowej i Zygmunta Augusta
	Przebudowa ul. Nowotoruńskiej od ul. Planu 6 letniego do ul. Hutniczej
	Przebudowa ul. Gdańskiej od ul. 11 listopada do ul. Rekreacyjnej
Gdańsk	Przebudowa ul. Nowatorów od ul. Słowackiego do ul. Budowlanych
	Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk – Trasa Słowackiego – zadanie nr II
	Połączenie dróg krajowych – Trasa Sucharskiego – zadanie nr II
Kraków	Rozbudowa skrzyżowania ulic: Radzikowskiego – Conrada – Armii Krajowej Jasnogórskiej w Krakowie (Rozbudowa Ronda Ofiar Katynia)
	Rozbudowa ul. Surzyckiego – ul. Botewa wraz z budową ul. Śliwiaka (przedłużenie ul. Botewa do drogi ekspresowej S7)
	Budowa przedłużenia ul. Meissnera – etap I (budowa ul. Lema)
Lublin	Przedłużenie ul. Krańcowej do ul. Kunickiego wraz z mostem na rzece Czerniejówce
	Drogi dojazdowe do obwodnicy Miasta Lublin - przedłużenie ul. Mełgiewskiej w kierunku węzła drogowego „Mełgiew” w ciągu dróg ekspresowych S12, S17, S19
	Przedłużenie ul. Grygowej od Al. Witosa do ul. Droga Męczenników Majdanka
Poznań	Przebudowa węzła Antoninek
	Budowa ul. Nowe Zawady
	Przebudowa ul. Bukowskiej
Warszawa	Budowa Trasy Mostu Północnego – zadanie 1 etap I – od węzła z ul. Pułkową do węzła z ul. Modlińską
	Modernizacja Al. Jerozolimskich – zadanie III – Budowa węzła Łopuszańska – Kleszczowa
	Budowa drugiej jezdni Al. Wilanowskiej na odcinku ul. Sobieskiego – Dolina Służewiecka
Wrocław	Budowa połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym – etap II
	Budowa połączenia Obwodnicy Śródmiejskiej z Portem Lotniczym – etap III
	Przebudowa ul. Kuźniczej i pl. Uniwersyteckiego
Szczecin	Przebudowa ul. Niemierzyńskiej, Arkońskiej do Al. Wojska Polskiego Etap I i II
	Obwodnica Śródmieścia Szczecina Etap V – budowa od ul. Duńskiej - Krasińskiego do ul. Arkońskiej
	Modernizacja ul. Dąbska, Zoologiczna, Niedźwiedzia Etap II – przebudowa ul. Dąbskiej-Zoologicznej, zad. 2. Budowa ronda Dąbska, Chłopska, Handlowa

Zdjęcie nr 1
Bydgoszcz, ul. Zygmunta Augusta



Zdjęcie nr 2
Bydgoszcz, ul. Nowotoruńska



Zdjęcie nr 3
Gdańsk, ul. Nowatorów



Zdjęcie nr 4
Gdańsk, Trasa Słowackiego



Zdjęcie nr 5
Kraków, Rondo Ofiar Katynia



Zdjęcie nr 6
Kraków, ul. Lema



Zdjęcie nr 7
Lublin, przedłużenie ul. Grygowej



Zdjęcie nr 8
Lublin, ul. Krańcowa



Zdjęcie nr 9
Poznań, węzeł Antoninek



Zdjęcie nr 10
Poznań, ul. Bukowska



Zdjęcie nr 11
Szczecin, ul. Dąbska



Zdjęcie nr 12
Szczecin, ul. Arkońska



Zdjęcie nr 13
Warszawa, Trasa Mostu Północnego



Zdjęcie nr 14
Warszawa, Węzeł Łopuszańska – Kleszczowa



Zdjęcie nr 15
Wrocław, połączenie Obwodnicy Śródmieścia z Portem Lotniczym



Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.); od dnia 1 stycznia 2010 r. obowiązuje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.).
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 87, poz. 605) – obowiązujące do dnia 31 grudnia 2009 r.
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
8. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego