

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W WARSZAWIE

Nr ewid. 4/2010/P/09/178/LWA
LWA/41020/09

Informacja
o wynikach kontroli
działań podejmowanych
na rzecz usprawnienia
systemu transportowego
w największych miastach w Polsce

Warszawa maj 2010 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy*

Dyrektor Delegatury NIK
w Warszawie

Mieczysław Kosmański

Zatwierdzam:
Marek Zająk

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	12
3.1.1. <i>Charakterystyka kontrolowanej działalności</i>	12
3.1.2. <i>Charakterystyka stanu prawnego</i>	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	19
3.2.1. <i>Opracowywanie Strategii i Programów Działania</i>	19
3.2.2. <i>Funkcjonowanie transportu zbiorowego</i>	24
3.2.3. <i>Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury drogowej</i>	33
3.2.4. <i>Budowa ścieżek rowerowych</i>	44
3.2.5. <i>Terminowość realizacji zadań inwestycyjnych</i>	47
3.2.6. <i>Finansowanie transportu</i>	50
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	54
4.1. Organizacja kontroli.....	54
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	54
ZAŁĄCZNIK NR 1 WYKAZ SKONTROLOWANYCH PODMIOTÓW	
ZAŁĄCZNIK NR 2 TABELA (1 – 3)	
ZAŁĄCZNIK NR 3 WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	

Temat

Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli, z inicjatywy własnej, przeprowadziła kontrolę *działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce*. Kontrola ta ujęta została w planie pracy NIK na 2009 r., pod numerem P/09/178. Uzasadnieniem dla przeprowadzenia kontroli były informacje prasowe oraz wynikające ze skarg kierowanych do NIK, w których podnoszono problemy dotyczące transportu na terenie dużych miast oraz małej skuteczności działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz poprawy jego funkcjonowania.

Celem kontroli była ocena przedsięwzięć podejmowanych w celu usprawnienia systemów transportowych w wybranych miastach.

Główne zagadnienia objęte kontrolą Badaniem kontrolnym objęto w szczególności:

- organizację i podział zadań na rzecz właściwego funkcjonowania systemu transportu miejskiego,
- opracowywanie i realizację strategii oraz programów w tym zakresie,
- współdziałanie jednostek organizacyjnych miast i podmiotów zewnętrznych w ramach funkcjonowania systemu transportowego.

Kontrolowano również wybrane projekty inwestycyjne, których realizacja została zaplanowana bądź podjęta w celu poprawy funkcjonowania miejskich systemów transportowych.

Okres objęty kontrolą Kontrolą objęto lata 2004-2009 (I półrocze), z uwzględnieniem lat wcześniejszych, w odniesieniu do nakładów ponoszonych na rozbudowę infrastruktury transportowej, opracowywania dokumentów strategicznych i wieloletnich planów inwestycyjnych oraz przyczyn występowania nieprawidłowości.

Organizacja Postępowania kontrolne były przeprowadzane od czerwca do 5 listopada 2009 r. w ośmiu wybranych miastach. Jednostką koordynującą kontrolę była Delegatura NIK w Warszawie. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, stanowi załącznik nr 1 do *Informacji*.

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację założeń określonych w dokumentach strategicznych, dotyczących działań na rzecz usprawnienia systemów transportowych w skontrolowanych miastach¹. Pomimo podjęcia szeregu przedsięwzięć oraz systematycznego wzrostu wydatków na transport, nie wykonano istotnej części zadań warunkujących osiągnięcie celów strategicznych.

Wyniki kontroli wskazują, że w sytuacji nasilającego się ruchu samochodowego w miastach i wokół nich, w niewystarczającym tempie podejmowano realizację zadań inwestycyjnych i organizacyjnych umożliwiających istotną poprawę funkcjonowania systemów transportowych, w szczególności budowę obwodnic drogowych i rozwijanie transportu szynowego. Niewystarczające było również tempo działań na rzecz zwiększenia atrakcyjności transportu publicznego.

Usuwanie wieloletnich zaniedbań w kontrolowanym obszarze, było obciążone nieprawidłowościami, takimi jak:

- brak dokumentów wykonawczych (np. w formie programów operacyjnych) określających szczegółowo sposób i terminy realizacji zadań ujętych w planach o charakterze strategicznym;
- niewłaściwa koordynacja działań dotyczących usprawniania rozwiązań transportowych przez poszczególne jednostki organizacyjne skontrolowanych samorządów;
- brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla większości terenów miast, co wydłużało przygotowanie poszczególnych inwestycji budowlanych.

Synteza wyników kontroli

1. We wszystkich miastach objętych kontrolą, samorzady dysponowały dokumentami (w postaci strategii lub polityk) określającymi cele oraz główne kierunki działań w zakresie usprawniania systemów transportowych (np. rozbudowa

Opracowywanie strategii i programów działania w zakresie usprawniania systemu transportowego

¹ Oceny szczegółowe zawarte w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do prezydentów poszczególnych objętych kontrolą miast zostały przedstawione w pkt. 4.2 *Informacji*.

infrastruktury drogowej, usprawnienie komunikacji zbiorowej). Stwarzało to niezbędne podstawy do podejmowania działań w sposób planowy i efektywny.

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, sposób wdrażania do realizacji zadań określonych w dokumentach strategicznych, w tym sposób monitorowania postępu w realizacji założonych celów.

Dla obowiązujących strategii nie opracowano dokumentów określających tryb, zasady i terminy wykonania poszczególnych zadań, jak również mierników umożliwiających monitorowanie realizacji założonych celów. W czterech miastach stwierdzono przypadki braku aktualizacji dokumentów strategicznych w zakresie polityki transportowej, pomimo upływu ponad 10 lat od ich uchwalenia przez rady miast. Wymienione nieprawidłowości utrudniały racjonalne planowanie i finansowanie działań [str.20-25 *Informacji*].

Niewystarczająca działalność inwestycyjna 2. W świetle ustaleń kontroli, zbyt wolno i niekonsekwentnie modernizowano i rozbudowywano układy drogowe oraz mosty, a w szczególności trasy przyspieszonego ruchu i ekspresowe oraz autostrady tworzące obwodnice miast.

Działania inwestycyjne w tym zakresie, podejmowane zarówno przez samorzady, jak i Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, nie nadążały za wzrostem natężenia ruchu drogowego. Opóźnienia w realizacji inwestycji stwierdzono w większości miast objętych kontrolą [str. 39-43 *Informacji*].

Braki środków finansowych oraz niepełne wydatkowanie środków na transport 3. Jedną z głównych przyczyn ograniczeń w rozwoju systemów transportowych w miastach była niewystarczająca wielkość środków finansowych na transport, którymi dysponowały samorzady, w relacji do potrzeb wynikających z wieloletnich opóźnień w rozbudowie i modernizacji systemów transportowych.

Pomimo iż w 2008 r. skontrolowane samorzady miast wydatkowały na finansowanie transportu kwotę o 71 % większą niż w 2004 r., to była ona niewystarczająca dla pełnego osiągnięcia celów wskazywanych w dokumentach strategicznych. Łączne wydatki na transport w latach 2004 – 2008 we wszystkich miastach objętych kontrolą, wyniosły 23 600 282 tys. zł², przy czym 90,4 % tej

² Łączne wydatki na transport w latach 2004 – 2009 we wszystkich miastach objętych kontrolą wyniosły 29 607 962 tys. zł. Informacje dotyczące wydatków na transport w 2009 r. uzyskano od prezydentów miast po zakończeniu kontroli. Łączne wydatki na transport w 2009 r. we wszystkich miastach objętych kontrolą wyniosły 6 694 427 tys. zł. Największy udział w finansowaniu wydatków na transport w 2009 r. miały środki własne – 4 848 436 tys. zł, a następnie: środki pochodzące z Unii Europejskiej – 178 097 tys. zł, dotacje z budżetu państwa – 25 295 tys. zł, dotacje od innych jednostek samorządowych – 46 785 tys. zł.

kwoty, tj. 21 326 342 tys. zł, stanowiły środki własne samorządów. Największy udział w pozostałych źródłach finansowania wydatków na transport miały środki pochodzące z Unii Europejskiej – 1 306 291 tys. zł, a następnie: dotacje z budżetu państwa – 398 104 tys. zł, dotacje od innych jednostek samorządowych – 53 864 tys. zł, dotacje z funduszy celowych – 16 343 tys. zł.

NIK ocenia negatywnie stwierdzone przypadki niewykorzystywania istotnej części zaplanowanych środków na finansowanie transportu [str. 38-38, 50-54 *Informacji*].

4. Opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych, podejmowanych na rzecz poprawy systemów transportowych, były spowodowane nie tylko brakiem środków finansowych, ale również brakiem opracowania przez samorzady miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla znacznych terenów miast. Tylko w Gdańsku, Lublinie i Wrocławiu plany takie opracowano dla co najmniej 1/3 powierzchni obszarów miejskich [str. 47-49 *Informacji*].

5. W ocenie NIK, działania samorządów na rzecz zwiększenia atrakcyjności transportu zbiorowego, a tym samym zwiększenia udziału tej formy transportu w przewozach osób na terenie miast, okazały się w większości przypadków nieskuteczne. Spośród ośmiu miast objętych kontrolą, tylko w Krakowie odnotowano znaczący wzrost liczby osób korzystających łącznie z różnych form transportu zbiorowego.

W czterech miastach zbyt wolno, w stosunku do rzeczywistych potrzeb, były wdrażane zaplanowane działania, obejmujące zarówno rozbudowę systemów transportu szynowego (tj. tramwajowego oraz kolejowego), jak i modernizację istniejącej infrastruktury.

Skala zakupów nie pozwoliła na odnowienie taboru tramwajowego i trolejbusowego. Stwierdzono systematyczne zwiększanie się średniej wieku tego taboru we wszystkich miastach. Udział wagonów starszych niż 20 latnie, w ogólnej liczbie wagonów tramwajowych, zwiększył się z 51,2% na koniec 2003 r. do 74,1% na koniec I półrocza 2009 r. W Lublinie, w którym brak jest sieci tramwajowych, znacznie wzrosła średnia wieku taboru trolejbusowego [str. 25-29 *Informacji*].

Braki planów zagospodarowania przestrzennego

Nieatrakcyjna komunikacja zbiorowa

6. W wolnym tempie oraz w ograniczonym zakresie, wdrażano inne rozwiązania, przyczyniające się do usprawnienia transportu w miastach, takie jak budowa parkingów pozwalających na pozostawienie samochodów osobowych w celu dalszego korzystania z komunikacji miejskiej³, węzłów przesiadkowych, zintegrowanych systemów zarządzania ruchem.

Jedynie w Poznaniu i w Warszawie wybudowano parkingi, umożliwiające pozostawienie samochodów osobowych w celu dalszej podróży komunikacją miejską. W Warszawie funkcjonuje 5 takich parkingów (łącznie 2 224 miejsca parkingowe), a w Poznaniu - 6 (na 912 miejsc parkingowych).

W 3 miastach (w Poznaniu, Krakowie i w Warszawie) uruchomiono zintegrowane systemy sterowania i zarządzania ruchem na części skrzyżowań, które umożliwiają m.in. nadanie priorytetu przejazdu pojazdom transportu zbiorowego (głównie tramwajom). [str. 31-34 *Informacji*].

W ograniczonym zakresie wprowadzano uprzywilejowanie przewozów autobusowych, polegające na wyznaczaniu oddzielnych pasów przeznaczonych dla autobusów, tzw. buspasów. [str. 30-30 *Informacji*].

W miastach objętych kontrolą stwierdzono utrzymującą się niewielką gęstość⁴ ścieżek rowerowych (od 0,17 % do 0,52%) oraz fakt, że w żadnym przypadku sieć ścieżek rowerowych nie tworzyła spójnego systemu komunikacyjnego. [str. 44-46 *Informacji*].

Stan dróg
na terenie
kontrolowa
nych miast

7. Negatywny wpływ na funkcjonowanie transportu drogowego miał zły stan dróg w miastach objętych kontrolą. Na koniec I półrocza 2009 r. co najmniej jedna trzecia długości dróg⁵ w pięciu kontrolowanych miastach (oprócz Bydgoszczy⁶, Poznania i Wrocławia), zarządzanych przez jednostki samorządowe, wymagała przeprowadzenia remontu.

We wszystkich miastach objętych kontrolą odnotowano wzrost wydatków na zadania remontowe na drogach publicznych w latach 2004 - 2008, przy czym tylko w Poznaniu i w Warszawie wzrost ten miał charakter systematyczny. Łączne wydatki

³ Dalej także „parkingi typu *Parkuj i Jedź*”.

⁴ Łączną długość ścieżek rowerowych w odniesieniu do powierzchni miasta.

⁵ Powiatowych, wojewódzkich i krajowych.

⁶ Jednostka pełniąca funkcję zarządcy dróg w Bydgoszczy nie posiadała danych o stanie dróg.

na remonty dróg wzrosły w roku 2008⁷ w stosunku do roku 2004 o 140,4 % - z kwoty 165 834 tys. zł do 398 705 tys. zł [str. 35-38 *Informacji*].

⁷ W roku 2009 łączne wydatki na remonty dróg we wszystkich miastach objętych kontrolą wyniosły 409 499 tys. zł. Stanowiło to wzrost w stosunku do wydatków w 2004 r. o 146,9 %.

8. W czterech miastach samorządowe jednostki organizacyjne, którym powierzono wykonywanie zadań zarządców dróg publicznych, nie wywiązywały się z obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*⁸ - dotyczącego opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącego informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego [str. 43 *Informacji*].

W jednym przypadku stwierdzono, że jednostka organizacyjna samorządu, wykonująca zadania zarządcy dróg, nie posiadała informacji na temat poziomu dekapitalizacji dróg, ponieważ nie przestrzegała obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane*⁹, dotyczącego przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg [str. 36-36 *Informacji*].

9. W trzech skontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości finansowe na łączną kwotę 3 187 181 zł, na które składają się wydatki w kwocie 2 928 981 zł poniesione z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami (m.in. finansowanie prac przygotowawczych inwestycji, z której realizacji zrezygnowano) oraz wydatki w kwocie 258 200 zł poniesione z naruszeniem prawa, tj. *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych*¹⁰, związane ze zlecaniem badań w zakresie transportu publicznego [str. 24, 20, 34, 41 *Informacji*].

Uwagi końcowe i wnioski

Modernizacja systemów transportowych w miastach objętych kontrolą NIK nie nadała za wzrostem natężenia ruchu samochodowego. Utrzymujący się względnie wysoki poziom dekapitalizacji dróg negatywnie wpływa na sprawność układu komunikacyjnego w miastach i ogranicza pozytywne skutki wysiłków podejmowanych na rzecz jego poprawy.

Brak spójności oraz konsekwencji w działaniach dotyczących systemu transportu zbiorowego nie spowodowały szerokiego uprzywilejowania tego rodzaju transportu oraz istotnej poprawy jakości świadczonych usług przewozowych.

Jednostki samorządu nie wykorzystywały wszystkich rozwiązań, które nie wymagają ponoszenia dużych nakładów, jak wytyczanie buspasów, ograniczanie

⁸ Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

ruchu samochodów w centrach miast, upowszechnianie komunikacji rowerowej. W niewielkim zakresie wdrażano innowacje technologiczne powszechne w wielu krajach europejskich, takie jak: wielofunkcyjne węzły i punkty transportowe, czy też technologie inteligentnych systemów zarządzania transportem miejskim. Podejmowane przedsięwzięcia miały w większości charakter wybiórczy.

Działania samorządów dużych miast w zakresie usprawniania systemów transportowych napotykały szereg przeszkód o charakterze obiektywnym, wynikających z wieloletnich opóźnień w rozbudowie układów komunikacyjnych i konieczności zapewnienia olbrzymich nakładów na sfinansowanie niezbędnych inwestycji.

Realizacji konkretnych przedsięwzięć nie ułatwiały długotrwałe procedury administracyjne związane z przygotowaniem inwestycji.

W konsekwencji wejścia w życie w dniu 10 września 2008 r. *ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*¹¹ okres przygotowania inwestycji drogowych do realizacji powinien ulec skróceniu m.in. dzięki zastąpieniu decyzji lokalizacyjnej i decyzji o pozwoleniu na budowę - jedną decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji oraz przyjęciu ustawowych rozwiązań ułatwiających dostępność terenu.

Wyniki kontroli wskazują na konieczność podjęcia przez samorzady miast następujących działań:

1. Konsekwentną realizację założeń określonych w przyjętych dokumentach strategicznych, w szczególności:

- opracowanie szczegółowych zasad i harmonogramów realizacji poszczególnych zadań określonych w przyjętych strategiach;
- analizowanie, z punktu widzenia efektywności, zarówno na etapie planowania, jak i na etapie wdrażania, skutków wprowadzania poszczególnych rozwiązań mających na celu usprawnienie transportu;
- usprawnienie przepływu informacji, monitoringu oraz koordynacji działań mających na celu sprawne funkcjonowanie miejskiego systemu transportowego.

¹⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm., dalej także „Pzp”.

¹¹ Dz. U. Nr 154, poz. 958.

2. Zapewnienie w planach finansowych miast środków finansowych pozwalających na realizację założeń określonych w dokumentach strategicznych, w tym zwiększenie aktywności w pozyskiwaniu środków.

3. Przyspieszenie prac na rzecz objęcia całości terenów miast miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, wyniki kontroli wskazują na konieczność zintensyfikowania przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad budowy układów drogowych i systemów obwodnic, umożliwiających zmniejszenie natężenia ruchu samochodowego, zwłaszcza tranzytowego – na terenach miast.

Ważniejsze wyniki kontroli

Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

CHARAKTERYSTYKA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Transport jest zespołem czynności związanych z przemieszczaniem osób i dóbr materialnych za pomocą odpowiednich środków¹²; obejmuje zarówno samo przemieszczanie z miejsca na miejsce, jak i wszelkie czynności konieczne do osiągnięcia tego celu, tj. czynności ładunkowe (załadunek, wyładunek, przeładunek) oraz czynności manipulacyjne (np. opłaty). W kontekście tematu kontroli, system transportowy należy rozumieć jako zbiór elementów i procesów związanych z przemieszczaniem ładunków i osób na terenie miasta, z uwzględnieniem występujących zależności i uwarunkowań lokalnych i zewnętrznych. W skład tego systemu wchodzi elementy o charakterze infrastrukturalnym, takie jak sieć dróg i mostów, linii kolejowych, parkingów oraz środki komunikacji publicznej, indywidualne środki transportu, a także ruch pieszny i rowerowy. Ponieważ problematyka transportu w miastach dotyka w głównej mierze zagadnień transportu pasażerskiego, termin ten jest stosowany zamiennie z terminem komunikacja miejska.

W wyniku dynamicznego rozwoju motoryzacji wzrasta natężenie ruchu samochodowego, wydłużają się okresy szczytów komunikacyjnych, zwiększa się zanieczyszczenie środowiska. Stanowi to istotny problem w wymiarze ekonomicznym i jest negatywnie postrzegane przez mieszkańców miast.

Ze względu na specyficzne uwarunkowania infrastrukturalne oraz rozwiązania organizacji ruchu w poszczególnych miastach, problemy komunikacyjne mają zróżnicowane nasilenie, przy czym można wyróżnić ich wspólne cechy, takie jak:

- przeciążone ciągi ulic i zablokowane rejony miasta;
- przepełnione parkingi i brak miejsc postojowych w centralnej części miasta przy potencjalnych możliwościach stworzenia miejsc parkingowych na obrzeżach;
- nierównomierne w ciągu dnia, obciążenie środków transportu publicznego;
- wysoki poziom emisji spalin i hałasu w rejonach intensywnego ruchu;

¹² Według definicji encyklopedycznej Wydawnictwa Naukowego PWN S.A., <http://encyklopedia.pwn.pl>.

- postępujące pogarszanie jakości środowiska miejskiego (walorów urbanistycznych).

Jako najważniejsze przyczyny tej sytuacji można wskazać:

- ograniczone możliwości rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej;
- brak lub niedostateczna informacja o ruchu i jego stanie;
- rosnące potrzeby komunikacyjne zarówno w transporcie prywatnym, jak i komercyjnym;
- zmiany społeczno-politycznego nastawienia do ruchu drogowego¹³.

W części dużych miast władze samorządowe podejmowały inicjatywy, które w założeniach miały prowadzić do rozwoju i usprawnienia funkcjonujących systemów transportowych. Polegały one na przygotowaniu opracowań o charakterze strategicznym, wytyczających kierunki polityki transportowej w perspektywie wieloletniej oraz na podejmowaniu realizacji konkretnych inwestycji i projektów mających na celu usprawnienie komunikacji miejskiej. Wiele z nich zostało opracowanych i przyjętych jeszcze w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Praktyka ostatnich lat wykazała jednak, że pomimo podejmowania różnych działań na rzecz usprawnienia systemów transportowych, nie nastąpiła odczuwalna poprawa jakości komunikacji, szczególnie w dużych miastach. Podejmowane działania nie nadążają za wzrostem natężenia ruchu na drogach, będącego pochodną wzrastającej liczby samochodów pozostających w dyspozycji mieszkańców miast.

Tabela Nr 1. Wskaźnik motoryzacji - liczba samochodów zarejestrowanych na 1000 mieszkańców (w zaokrągleniu do pełnej liczby)¹⁴:

	2000	2003	2006	2008	2009	2009/2000 [%]
Bydgoszcz	422	436	485	559	626	148.3
Gdańsk	430	474	519	586	626	145.6
Kraków	396	445	533	564	b.d	b.d
Lublin	355	371	503	663	564	158.9
Poznań	452	501	538	638	b.d	b.d
Szczecin	325	356	418	498	538	165.5
Warszawa ¹⁵	b.d	b.d	b.d	b.d	1189	b.d
Wrocław	550	521	567	647	642	116.7

Zagadnienie dotyczące polityki transportowej znajdują się w obszarze zainteresowania Unii Europejskiej. Wyrazem powyższego jest opracowanie, jeszcze

¹³ Referat *Systemy zarządzania ruchem w polskich miastach* 2005, mgr inż. K. Gasz i dr inż. S. Gondok.

¹⁴ Na podstawie danych zebranych w ramach kontroli NIK (lata 2000 - 2008). Dane za rok 2009 na podstawie informacji uzyskanych od prezydentów miast po zakończeniu kontroli.

¹⁵ Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie nie gromadził informacji dotyczących wskaźnika motoryzacji w latach 2000 - 2008.

w latach 60. ubiegłego wieku, zasad wspólnej polityki transportowej, które do dziś nie uległy większym zmianom.

Na uwagę zasługuje biała księga, pn. *Europejska polityka transportowa do roku 2010: czas na decyzje*¹⁶, wyznaczająca cele Komisji Europejskiej w dziedzinie transportu, w tym m.in.: poprawę bezpieczeństwa drogowego, zapobieganie zagęszczeniu dróg, a także zapewnienie wysokiej jakości usług transportowych. Osiągnięcie ostatniego z wymienionych celów ma nastąpić poprzez lepsze wykorzystanie transportu publicznego, istniejącej infrastruktury, świadczenie wysokiej jakości usług publicznych. Istotne znaczenie dla niniejszej kontroli mają, zawarte w przywołanym dokumencie, zapisy mówiące o promocji dobrych praktyk w zakresie transportu miejskiego. Komisja Europejska proponuje stworzenie alternatywy dla transportu indywidualnego poprzez rozwój infrastruktury transportu publicznego (metro, tramwaje, ścieżki rowerowe, pasy na drogach tylko dla komunikacji publicznej) oraz podniesienie jakości usług oferowanych przez ten rodzaj transportu (np. czytelna informacja o rozkładzie jazdy, taryfach, wprowadzenie nowoczesnego taboru itp.).

Odciążanie niektórych obszarów miast od zbędnego ruchu samochodowego, a zwłaszcza ich centralnej części, może następować poprzez rozbudowę systemu komunikacji zbiorowej, tworzenie stref płatnego parkowania i stref uspokojonego ruchu oraz budowę ścieżek rowerowych.

CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO

Zadania jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ich funkcjonowania

Zadania i obowiązki jednostek samorządu gminnego oraz zasady ich funkcjonowania określone zostały w *ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*¹⁷. Art. 6 ust 1 tej *ustawy* stanowi, iż do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, ponadto stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 2 i 4 do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmujących sprawy: gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego i lokalnego transportu zbiorowego.

¹⁶ COM 92001 370 final.

¹⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

Organizację i zadania jednostek samorządu powiatowego określa ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁸. W art. 2 ust. 1 wskazano, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w tym, m.in. zadania publiczne w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych o charakterze ponadgminnym (art. 4 ust. 1 pkt 6). W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami, lecz nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (art. 6).

Stosownie do art. 91 *ustawy o samorządzie powiatowym*, prawa powiatu przysługują 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.

Formy prowadzenia gospodarki komunalnej, w tym wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań o charakterze użyteczności publicznej, tj. zadań określonych w art. 7 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym*, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych - określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁹ (art. 9 ust. 3). Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

Najczęściej zadania w zakresie miejskiego transportu zbiorowego realizują spółki, w których jednostka samorządu terytorialnego posiada 100% udziałów bądź akcji. Zadania z zakresu gospodarki komunalnej spółki te realizują w swoim imieniu w oparciu o majątek wniesiony jako aport lub powierzony.

Planowanie budowy dróg publicznych oraz zarządzanie drogami

Zagadnienia dotyczące systemów komunikacyjnych stanowią istotny element, który powinien być brany pod uwagę przy określaniu przez gminy polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do postanowień art. 3 ust. 1 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*²⁰, do zadań własnych gminy należy uchwalenie

¹⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które powinno zawierać w szczególności kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 10 ust. 2 pkt 5). Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu dokumentu ustalającego przeznaczenie terenów oraz sposób ich zagospodarowania i zabudowy tj. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4). W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10).

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest *ustawa o drogach publicznych*. Stosownie do art. 2 ust. 1, drogi publiczne, ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się na drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne, stanowiące odpowiednio własność: Skarbu Państwa, właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. W art. 5 - 7 określono, jakie drogi zalicza się do dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. I tak, np. do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż krajowe i wojewódzkie, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą, natomiast do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Z kolei drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich zalicza się do dróg krajowych (art. 5 ust. 1 pkt 6).

Zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1). Zarządcami dróg (z zastrzeżeniem art. 19 ust. 3 i 8) są dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1). Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia (art. 19 ust. 4). Zgodnie z art. 19 ust. 5, w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg

publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Do zarządcy drogi należy w szczególności (art. 20):

- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego.

Zarządca drogi jest zobowiązany również, stosownie do art. 35 ust. 1, do sporządzania i okresowej weryfikacji planów rozwoju sieci drogowej i przekazywania ich, niezwłocznie po sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. W planach zagospodarowania przestrzennego województwa i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przeznaczają się pod przyszłą budowę dróg pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem (art. 35 ust. 2).

Zgodnie z art. 18 ust. *ustawy o drogach publicznych*, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Realizuje on swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). W skład GDDKiA wchodzi oddziały, których obszar działania pokrywa się z obszarem województwa (art. 18a).

Finansowanie budowy i utrzymania dróg publicznych

*Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego*²¹ reguluje ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg publicznych oraz zarządzania nimi. Zadania w tym zakresie w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych, gminnych oraz miast na prawach powiatu – stosownie do art. 3 ust. 1-3 – są finansowane odpowiednio przez: samorząd województwa, powiatowy, gminny. 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). Do dnia 31 grudnia 2005 r., zagadnienia dotyczące finansowania budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg publicznych oraz zarządzania nimi regulowała *ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych*²².

W okresie objętym kontrolą zasady finansowania inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego uregulowano m.in. w *ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*²³. W myśl art. 108, jednostki samorządu terytorialnego mogły otrzymywać dotacje na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych. Stosownie do art. 113 ust. 2, z budżetu państwa mogły być również udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne lub z zakresu administracji rządowej.

Ogólne zasady finansowania i dofinansowania inwestycji unormowano w art. 113–117 *ustawy*, natomiast szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji oraz sposób i tryb aktualizowania wartości kosztorysowej inwestycji, określono w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa*²⁴. Ze środków budżetu państwa lub z dotacji celowych udzielanych z budżetu państwa na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, mogą być finansowane m.in. koszty: budowy nowych obiektów, przygotowania do inwestycji realizacji, w tym koszty opracowania programu inwestycji i pozostałej dokumentacji projektowej oraz zakupu i przygotowania gruntu pod budowę (§ 4 *rozporządzenia*).

Zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowy lub modernizacji dróg publicznych

Ogólne zasady postępowania przy przygotowaniu i realizacji inwestycji budowlanych regulują w szczególności przepisy *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. -Prawo budowlane*. Procedury wywłaszczenia nieruchomości na rzecz jednostek samorządu

²¹ Dz. U. Nr 267, poz. 2251 ze zm.

²² Dz. U. Nr 123, poz. 780, ze zm.

²³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – ustawa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2010 r. Poprzednio obowiązywała w tym zakresie *ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

²⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 831.

terytorialnego oraz Skarbu Państwa, w celu realizacji inwestycji zaliczanych do celów publicznych, jak i ustalania wysokości odszkodowania z tego tytułu, określone zostały w przepisach Działu III, Rozdziały 4 i 5, *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*²⁵.

Regulacje dotyczące budowy lub modernizacji dróg publicznych zostały ujęte w *ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*²⁶, w której zostały określone m.in. zasady postępowania przy wydawaniu decyzji administracyjnych o ustaleniu lokalizacji drogi i o pozwoleniu na budowę, a także o nabywaniu nieruchomości pod budowę dróg publicznych.

Powyższe zasady zostały znacznie uproszczone w wyniku zmian wprowadzonych *ustawą o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, która weszła w życie z dniem 10 września 2008 r. W szczególności, inwestor został zobowiązany (art. 1) do uzyskania tylko jednej decyzji - o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w miejsce dwóch odrębnych decyzji, tj. o ustaleniu lokalizacji drogi oraz o pozwoleniu na budowę. Wprowadzono ponadto (art. 11h ust. 1) sankcję, w postaci kary w wysokości 500 zł, za każdy dzień zwłoki (w stosunku do 90 dniowego terminu) w wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Istotne ustalenia kontroli

OPRACOWYWANIE STRATEGII I PROGRAMÓW DZIAŁANIA

Wszystkie skontrolowane samorządy miast dysponowały dokumentami określającymi cele i strategię działania w zakresie rozwoju i usprawnienia systemu transportowego na terenie miasta. Dokumentami tymi były w szczególności strategie rozwoju miast, studia uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego.

W pięciu miastach samorządy dysponowały dodatkowo odrębnymi dokumentami określającymi strategię działania w zakresie rozwoju systemu transportu. Dokumenty takie, określane jako polityki transportowe lub polityki

²⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm. Przepisy tej ustawy nie dotyczą inwestycji w zakresie budowy autostrad płatnych, zasady realizacji których określa ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach

komunikacyjne, zostały przyjęte przez rady miejskie w: Krakowie (uchwała z dnia 8 stycznia 1993 r. i następnie z dnia 4 lipca 2007 r.), Lublinie (uchwała z dnia 22 maja 1997 r.), Poznaniu (uchwała z dnia 18 listopada 1999 r.), Warszawie (uchwała z dnia 27 listopada 1995 r.)²⁷, Wrocławiu (uchwała z dnia 23 września 1999 r.).

Według wszystkich strategii, przyjętych przez samorzady objęte kontrolą, systemy transportowe miast wymagają zachowania odpowiedniej równowagi pomiędzy ruchem samochodowym, transportem zbiorowym oraz ruchem pieszych i rowerzystów. Oznacza to, że podejmowane działania nie powinny zmierzać wyłącznie w kierunku modernizacji i rozbudowy infrastruktury drogowej, ale również w kierunku rozwoju i modernizacji systemów transportu zbiorowego oraz stworzenia udogodnień dla ruchu pieszego i rowerowego. Deklarowane przez samorzady w dokumentach strategicznych opcje tzw. „zrównoważonego rozwoju transportu” w ośrodkach miejskich, rozmięły się z faktycznie realizowanymi inwestycjami.

Przyjmowane na ogół w analizowanych dokumentach strategii zrównoważonego rozwoju transportu, zakładały równoległe podejmowanie wielokierunkowych działań na rzecz: modernizacji i rozbudowy infrastruktury drogowej (budowa układu tras obwodowych, budowa mostów, budowa i modernizacja dróg głównych ruchu przyspieszonego oraz pozostałych dróg), rozwoju i modernizacji systemów transportu publicznego (modernizacja i rozbudowa systemów komunikacji autobusowej, tramwajowej, trolejbusowej i metra, integracja różnych środków transportu m.in. poprzez budowę węzłów przesiadkowych, parkingów typu *Parkuj i Jedź*, wprowadzenie wspólnej polityki taryfowej i przewozowej), poprawę bezpieczeństwa i organizacji ruchu (wprowadzenie inteligentnych systemów sterowania ruchem, stref ruchu uspokojonego) oraz stworzenia udogodnień dla ruchu pieszego i rowerowego (budowa spójnej sieci dróg rowerowych, budowa parkingów rowerowych).

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, sposób wdrażania do realizacji zadań określonych w dokumentach strategicznych oraz monitorowania postępu w osiąganiu założonych celów. W większości skontrolowanych przypadków

płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym – Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

²⁷ W lipcu 2009 r., Rada m.st. Warszawy uchwaliła kolejny dokument strategiczny określający kierunki działań na rzecz usprawnienia systemu transportowego miasta, w postaci *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu*

dokumenty o charakterze strategicznym nie zawierały szczegółowych zapisów dotyczących sposobu realizacji celów. Ponadto, część samorządów nie opracowała programów wykonawczych zawierających szczegółowe plany osiągnięcia poszczególnych celów strategicznych oraz mierników służących do oceny stopnia realizacji tych celów. I tak:

- W **Poznaniu** dokumenty planistyczne w randze uchwał Rady Miasta (z wyjątkiem *Polityki Transportowej*²⁸), powstawały dopiero od 2004 r. Poprzednio miały one charakter materiałów roboczych opracowywanych przez podmioty zewnętrzne na zlecenie Urzędu Miasta (według *Polityki Transportowej* programy realizacyjne dotyczące: polityki parkingowej, transportu zbiorowego, budowy i modernizacji dróg i ulic oraz systemu dróg rowerowych, powinny być przygotowane do dnia 31 grudnia 2000 r.). Formalne uregulowanie działań planistycznych nastąpiło dopiero po upływie 8 lat od terminu określonego w *Polityce Transportowej*, co nie sprzyjało przygotowaniu jak i realizacji przedsięwzięć mających na celu usprawnienie komunikacji w mieście.
- W **Warszawie** negatywny wpływ na realizację celów określonych w dokumentach strategicznych, miał brak opracowania i stosowania dokumentów wykonawczych, np. w postaci programów, określających m.in. katalog zadań, których wykonanie warunkowało osiągnięcie celów strategicznych, hierarchię ich ważności, kolejność realizacji, jak również jednostki organizacyjne odpowiedzialne za ich wdrażanie oraz koordynację. Konieczność opracowania takich programów została wskazana w *Polityce Transportowej* z 1995 r.²⁹ oraz w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Warszawy* z 2006 r.³⁰ Przewidziane w *Polityce Transportowej* dokumenty o charakterze operacyjnym zostały przygotowane, nie zostały one jednak przedstawione do zatwierdzenia przez Radę Miasta. NIK oceniła negatywnie fakt, iż Prezydent Miasta st. Warszawy nie opracował wskaźników pozwalających na monitorowanie realizacji celów określonych w *Polityce*

Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne.

²⁸ *Polityka Transportowa Miasta Poznania*, przyjęta uchwałą Rady Miasta Poznania Nr XIII/269/III/99 z dnia 18 listopada 1999 r.

²⁹ Przyjęta uchwałą Nr XXVI/193/95 Rady m.st. Warszawy z dnia 27 listopada 1995 r.

³⁰ Przyjęta uchwałą Rady m.st. Warszawy nr LXXXII/2746/2006 z dnia 10 października 2006 r.

Transportowej z 1995 r. Jedynym działaniem w tym zakresie było sporządzenie w 2001 r. *Raportu w sprawie realizacji Polityki Transportowej dla m.st. Warszawy*³¹. Jedną z konkluzji tego *Raportu* było stwierdzenie, że postęp we wdrażaniu *Polityki Transportowej* jest niezadowolający. Do czasu zakończenia kontroli NIK, realizacja *Polityki Transportowej* nie została rozliczona.

- We **Wrocławiu** w kontrolowanym okresie dokumentem o charakterze strategicznym, dotyczącym miejskiego systemu transportowego, była *Polityka Transportowa Wrocławia (PTW)*³². W dokumencie tym, nie zmienionym od 10 lat, nie zamieszczono zapisów umożliwiających monitorowanie założonych przedsięwzięć (np. okresu realizacji działań, wskaźników realizacji celów, zasad aktualizacji PTW). Dokument ten nie uwzględniał m.in. przygotowań do turnieju EURO 2012. W PTW wyznaczono cel generalny, cele podstawowe polityki transportowej miasta oraz ogólne podstawowe zasady strategii zrównoważonego rozwoju miejskiego systemu transportowego. Zdaniem NIK, obowiązujące we Wrocławiu wieloletnie plany inwestycyjne (które podlegały zmianom) oraz roczne założenia polityki społeczno-gospodarczej, z uwagi na ich ograniczony horyzont czasowy oraz treść (dotyczącą konkretnych przedsięwzięć i zadań) nie mogły stanowić dokumentów wykonawczych do PTW. Urząd Miasta nie posiadał udokumentowanego katalogu działań jakie należy podjąć dla realizacji zadań priorytetowych określonych w PTW, nie sporządzał też sprawozdań dotyczących realizacji *Polityki*.
- W ocenie NIK, *Polityka Transportowa* stanowiąca załącznik do *Strategii Rozwoju Szczecina*³³, została opracowana nieterminowo i nierzetelnie. Projekt *Polityki Transportowej* powinien zostać przekazany Radzie Miasta po trzech miesiącach od jej uchwalenia³⁴. Projekt ten powstał dopiero pod koniec października 2005 r., a jego uchwalenie przez Radę Miasta nastąpiło 13 marca 2006 r. (tj. prawie po 4 latach od daty uchwalenia *Strategii Rozwoju Szczecina*). Działania wykonawcze *Polityki Transportowej* podejmowano opieszale i nieefektywnie. W *Polityce* ujęto dwa programy realizacyjne, jednak nie przystąpiono do ich opracowywania (*Program rozwoju sieci drogowej oraz*

³¹ Przyjętego uchwałą Nr 282/LXII/2001 Zarządu m.st. Warszawy z dnia 12 czerwca 2001 r.

³² Przyjęta przez Radę Miejską Wrocławia uchwałą z dnia 23 września 1999 r.

³³ Przyjętej uchwałą Rady Miasta z dnia 6 maja 2002 r.

poprawy bezpieczeństwa, płynności i jakości ruchu oraz Program rozwoju i poprawy funkcjonowania komunikacji zbiorowej). Z 20-miesięcznym opóźnieniem³⁵ Prezydent Szczecina powołał pełnomocników koordynujących i nadzorujących opracowanie i wdrażanie tych programów. Zespół Wdrażający *Strategię* funkcjonował bez przewodniczącego, a jego skład nie był uzupełniony od grudnia 2006 r. Nie powołano Komitetu Sterującego *Strategii* i nie przedłożono Radzie Miasta wykazu wskaźników oceny wykonania celów szczegółowych programów realizacyjnych, co powinno nastąpić w terminie 12 miesięcy od daty uchwalenia *Strategii* (do 5 maja 2003 r.)³⁶. NIK oceniła jako niegospodarne, zlecenie przez Urząd Miasta opracowania powyższych wskaźników

Instytutowi
Diagnoz i Prognoz Gospodarczych w Szczecinie. Przedstawione w czerwcu 2004 r. wyniki prac Instytutu, których koszt wyniósł 18 tys. zł - okazały się nieprzydatne.

Podczas kontroli w Urzędzie Miasta w Lublinie stwierdzono natomiast przypadki niespójności w różnego rodzaju dokumentach planistycznych. Urząd posiadał dokumenty planistyczne w postaci: *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta (Studium)*³⁷, *Strategii Rozwoju Miasta (Strategia)* i *Wieloletniego Planu Inwestycyjnego (WPI)*. Opracowano ponadto *Zintegrowany Plan Rozwoju Transportu Publicznego w Lublinie na lata 2005 – 2015 (Zintegrowany Plan)*. W tym ostatnim dokumencie nie został uwzględniony największy projekt inwestycyjny pn. *Zintegrowany system miejskiego transportu publicznego w Lublinie*. NIK oceniła negatywnie brak aktualizacji *Studium*, określającego kierunki rozwoju miasta do 2010 r. W *Studium* zamieszczono założenia rozwiązań w zakresie systemu transportowego miasta, których nie ma w żadnym innym dokumencie planistycznym, np. przygotowania techniczne dla budowy linii tramwajowych (wraz z pozyskaniem rezerw terenowych na ten cel).

Nie stwierdzono nieprawidłowości w odniesieniu do opracowywania i aktualizowania dokumentów planistycznych w zakresie rozwoju systemów transportowych, przyjętych w Bydgoszczy, Gdańsku i Krakowie. Np. w Gdańsku

³⁴ Stosownie do *Harmonogramu wdrażania Strategii* zawartego w Rozdziale 8. *Strategii*.

³⁵ W stosunku do terminu zakładanego w *Harmonogramie wdrażania Strategii*.

³⁶ Według *Harmonogramu wdrażania Strategii*

Rada Miasta uchwaliła w 2004 r. *Strategię Rozwoju Gdańska do roku 2015*. Wśród priorytetów przyjęto m.in. rozwój i modernizację systemu komunikacyjnego oraz integrację komunikacji metropolii. Jednym z programów *Strategii* był *14 Program Operacyjny Gdańsk Szerokiej Drogi*, dotyczący zagadnień związanych z układem transportowym i komunikacją zbiorową.

W ocenie NIK, brak szczegółowych planów lub harmonogramów realizacji zadań określonych w strategiach, jak również mierników oceny stopnia realizacji celów strategicznych sprawiał, że podejmowane przez samorzady działania nie miały charakteru systemowego. Pomimo zrealizowania szeregu przedsięwzięć i poniesienia znacznych nakładów finansowych nie uzyskano zauważalnej poprawy funkcjonowania systemów transportowych w miastach.

FUNKCJONOWANIE TRANSPORTU ZBIOROWEGO

3.2.2.1. Brak znaczącego wzrostu liczby osób korzystających z transportu zbiorowego.

W okresie objętym kontrolą, tylko w Krakowie nastąpił znaczący, ponad 50% wzrost liczby osób korzystających z usług transportu zbiorowego³⁸. W trzech miastach (Gdańsku, Lublinie, Szczecinie), liczba osób korzystających z transportu zbiorowego zmniejszyła się, natomiast w 3 pozostałych (Bydgoszcz, Poznań, Warszawa) wzrosła, jednak nie więcej niż o 15 %³⁹.

Największy spadek liczby pasażerów komunikacji miejskiej w latach 2003-2008, odnotowano w Lublinie – o 23% (z 274,7 do 209,6 tys. osób średniodziennie) oraz w Szczecinie - o 12,9% (z 451 do 393 tys. osób). Należy zauważyć, że w Lublinie, według danych na koniec 2000 r., autobusy i trolejbusy przewoziły codziennie 437,1 tys. osób.

Tabela Nr 2. Liczba osób korzystających dziennie z komunikacji zbiorowej w kontrolowanych miastach (autobus, metro, tramwaj, trolejbus)⁴⁰.

	2003	2006	2008	Zmiana 2008 r. do 2003 r. [%]
Bydgoszcz	306 850	355 300	353 800	15.8 %
Gdańsk	b.d	160 927	151 307	b.d
Kraków	314 300	446 300	490 000	56.0 %

³⁷ *Studium* zostało uchwalone w kwietniu 2000 r. przez Radę Miasta Lublina.

³⁸ Komunikacja autobusowa, tramwajowa, trolejbusowa i metro.

³⁹ Dane dotyczące liczby pasażerów transportu zbiorowego odnoszą się do wielkości średniodziennych.

⁴⁰ Na podstawie danych zebranych w ramach kontroli NIK.

	2003	2006	2008	Zmiana 2008 r. do 2003 r. [%]
Lublin	274 700	192 400	209 600	- 23 %
Poznań	540 600	534 200	557 100	3.1 %
Szczecin	450 980	428 160	392 980	- 12.9 %
Warszawa	2 205 600	2 410 700	2 353 100	6.7 %
Razem	- ⁴¹	4 527 987	4 507 887	

Wrocław - brak danych. Warszawa oraz Gdańsk - bez danych dotyczących liczby osób korzystających z Szybkiej Kolei Miejskiej.

W Lublinie, jedynym mieście spośród miast objętych kontrolą, w którym funkcjonuje transport trolejbusowy liczba osób korzystających z trolejbusów zmniejszyła się w latach 2004 – 2008 o 41,3 %, tj. o 29,5 tys. osób.

W Warszawie, w latach 2004 – 2008 odnotowano 63,5 % wzrost liczby osób korzystających z metra (z 305,3 tys. do 499,3 tys. osób) oraz znaczne zainteresowanie szybką koleją miejską, w przypadku której w latach 2006 – 2008, nastąpił wzrost liczby pasażerów z 1,7 do 71,6 tys. Jednocześnie w latach 2004 – 2008 nastąpił spadek liczby osób korzystających z komunikacji autobusowej o 51,1 tys. (do 1 255,1 tys. w 2008 r.).

3.2.2.2. Starzejący się tabor tramwajowy oraz trolejbusowy.

W latach 2004 – 2009 (I półrocze), w siedmiu miastach stwierdzono systematyczne „starzenie się” taboru tramwajowego. Udział wagonów tramwajowych starszych niż 20 letnie, w ogólnej liczbie wagonów tramwajowych, który na koniec 2003 r. wynosił 51,2%, zwiększył się w badanym okresie do 74,1 % (według stanu na koniec I półrocza 2009 r.). Przykładowo, na 153 wagony tramwajowe użytkowane w Szczecinie, na koniec I półrocza 2009 r., aż 149 (97,4%) miało ponad 20 lat. W przypadku Gdańska, liczby te wynosiły odpowiednio: 204 i 190 (93,1%). W innych miastach udział wagonów ponad dwudziestoletnich w ogólnej liczbie wagonów, kształtował się następująco: Bydgoszcz – 52,3%; Kraków- 85,8%; Poznań – 81,6%; Warszawa – 54,3%; Wrocław – 84,1%.

Dane zebrane w toku niniejszej kontroli wskazują, że w Bydgoszczy, Gdańsku, Lublinie, Szczecinie i Warszawie stan taboru tramwajowego nie uległ istotnej poprawie w stosunku do lat 2004 - I połowa 2005⁴².

⁴¹ Podsumowania za 2003 r. nie dokonano ze względu na brak danych dotyczących liczby osób korzystających z komunikacji zbiorowej w Gdańsku.

⁴² Por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania komunikacji miejskiej* (nr ewid. 3/2007/P/05/068/KKT), w której NIK oceniła negatywnie funkcjonowanie komunikacji miejskiej w latach 2004 - I półrocze 2005 m.in. w Bydgoszczy, Gdańsku, Lublinie, Szczecinie, Warszawie.

Skala zakupów nowych tramwajów, których dokonywano w okresie objętym kontrolą, nie była wystarczająca dla poprawy struktury wiekowej taboru tramwajowego. W latach 2004 – 2008 zakupiono m.in. 3 nowe pociągi tramwajowe w Gdańsku w ramach tzw. Gdańskiego Projektu Komunikacji Miejskiej (GPKM), 3 nowe pociągi tramwajowe w Szczecinie, 14 nowych wagonów tramwajowych w Poznaniu, 24 nowe wagony tramwajowe w Krakowie, 15 tramwajów w Warszawie⁴³. W Poznaniu i Szczecinie nabywano używane tramwaje, które przeszły uprzednio modernizację. Według wyjaśnień przedstawicieli kontrolowanych jednostek, główną przyczyną niewielkiej skali zakupów nowego taboru tramwajowego był brak wystarczających środków.

Jak wynika z przedstawionych dokumentów, kontrolowane samorzady planują istotne zakupy nowego taboru tramwajowego na rok 2010 i lata następne, np. w Gdańsku 35 tramwajów, w Szczecinie 30 nowych tramwajów do roku 2013, w oparciu o dofinansowanie w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*. W ramach tego samego *Programu* podpisano pre-umowy dotyczące dofinansowania zakupu tramwajów m.in. w Krakowie (24 sztuki do 2012 r.), w Poznaniu (40 sztuk do 2011 r.), w Warszawie (90 sztuk do 2012 r.).

W Lublinie, w którym brak jest sieci tramwajowych, znacznemu „zestarzeniu” uległ tabor trolejbusowy. Na koniec I półrocza 2009 r., 39 %, użytkowanych trolejbusów miało ponad 20 lat, podczas gdy według stanu na koniec 2003 r. użytkowano tylko jeden taki pojazd starszy niż 20 lat. Samorząd Lublina planuje zakup 70 nowych trolejbusów w ramach planowanego do realizacji w latach 2007 – 2015 projektu „Zintegrowany System Miejskiego Transportu Publicznego w Lublinie” współfinansowanego w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.⁴⁴

Lepszą sytuację stwierdzono w odniesieniu do taboru autobusowego. Spośród ogółem 3 791 autobusów użytkowanych w miastach objętych kontrolą, według stanu na koniec I półrocza 2009 r., ok. 35,9% miało mniej niż 4 lata, a tylko 3,5% miało ponad 20 lat. W istotnym stopniu zwiększyła się liczba autobusów przystosowanych

⁴³ Przy okazji realizacji zadania polegającego na modernizacji trasy tramwajowej w al. Jerozolimskich.

⁴⁴ W dniu 21 maja 2008 r. została podpisana pre-umowa dotycząca dofinansowania projektu z Polska Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości.

do przewozu osób niepełnosprawnych, która wzrosła z 1 632 do 3 036 sztuk (tj. o 86 %).

W ocenie NIK, wykorzystywanie przestarzałego taboru stanowi jedną z barier ograniczających konkurencyjność transportu zbiorowego w stosunku do przejazdów samochodami osobowymi.

3.2.2.3. Niewystarczające działania na rzecz rozwoju środków transportu szynowego (tramwaj, kolej).

W ocenie NIK, niewystarczające były działania podejmowane w Bydgoszczy, Poznaniu, Szczecinie, Wrocławiu i Warszawie, na rzecz rozbudowy systemów transportu szynowego (tj. tramwajowego oraz kolejowego) lub modernizacji i optymalnego wykorzystania istniejącej infrastruktury.

- Działania inwestycyjne w **Warszawie** dotyczyły głównie rozbudowy linii metra, modernizowano również wybrane odcinki tras tramwajowych. Według stanu na koniec 2003 r. długość linii metra wynosiła 16 km, a na dzień 30 czerwca 2009 r. – 23,1 km, natomiast długość tras tramwajowych według stanu na koniec 2003 r. wynosiła ogółem 121,9 km, a na dzień 30 czerwca 2009 r. – 124,1 km.
- Do dnia zakończenia kontroli NIK, nie zostały sfinalizowane żadne z zakładanych prac dotyczących utworzenia systemu linii obwodowej kolei metropolitalnej, przy wykorzystaniu istniejącej w Warszawie sieci linii kolejowych. Według *Audytu działań podejmowanych w zakresie transportu zbiorowego w Warszawie i aglomeracji*⁴⁵, wykonanego w 2007 r. na zlecenie Zarządu Transportu Miejskiego, koncepcja ta została wskazana jako sposób rozwiązywania problemów komunikacyjnych miasta, wymagający znacznie mniejszych nakładów finansowych niż budowa metra, czy rozbudowa systemów komunikacji drogowej. Wykorzystanie kolei do usprawnienia systemu transportowego Warszawy napotykało na problemy, wynikające w szczególności z konieczności zapewnienia przebudowy infrastruktury kolejowej przez Spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Ponadto nie rozwinięto w pełni działalności spółki Szybka Kolej Miejska. Według stanu na

⁴⁵ Opracowany przez Zespół Doradców Gospodarczych „TOR” Sp. z o.o. w marcu 2007 r.

dzień 30 czerwca 2009 r., SKM obsługiwała linie kolejowe o długości 37,4 km⁴⁶.

- W **Bydgoszczy**, pomimo że jednym z celów zawartych w obowiązującej *Strategii*, był rozwój transportu zbiorowego z ukierunkowaniem na transport szynowy, w badanym okresie długość i liczba linii tramwajowych nie uległa zmianie.
- W **Poznaniu**, wbrew założeniu zawartym w *Zrównoważonym Planie Rozwoju Transportu Publicznego*, wskazującego tramwaj jako podstawowy środek transportu zbiorowego, stan techniczny taboru oraz trakcji i torowisk tramwajowych w latach 2000-2008 ulegał pogorszeniu. W 2000 r. poziom dekapitalizacji trakcji wynosił 36%, a torowisk 23%, natomiast do 2008 r. przytoczone wskaźniki uległy pogorszeniu i wynosiły odpowiednio: 40% i 30%.
- W **Szczecinie** budowa szybkiego tramwaju usprawniającego transport zbiorowy pomiędzy lewo i prawobrzeżną częścią miasta, z powodu braku środków finansowych, nadal była w fazie studialnej. W *Strategii i Polityce Transportowej* zakładano rozwój sieci tramwajowej, natomiast uległa ona redukcji z 98 km w 2003 r. do 96,2 km w 2008 r.
- NIK oceniła negatywnie brak realizacji przez samorząd **Wrocławia** zadania ujętego w *Zintegrowanym planie rozwoju transportu publicznego aglomeracji wrocławskiej w latach 2004 – 2008*, dotyczącego rozwoju oferty przewozów kolejowych. W rezultacie nie osiągnięto zakładanego celu, tj. zwiększenia roli transportu kolejowego w przewozie osób, dla odciążenia aglomeracyjnego układu drogowego i zmniejszenia zanieczyszczeń atmosfery.

NIK ocenia negatywnie fakt, że zadania dotyczące rozwoju transportu szynowego były realizowane w ograniczonym zakresie przez skontrolowane samorządy. Należy zauważyć, że rozbudowa bądź modernizacja tego rodzaju transportu została wymieniona jako jedno z głównych zadań w dokumentach strategicznych poszczególnych miast. Transport szynowy, korzystający z reguły z

⁴⁶ Stanowi to ok. 16,8 % rekomendowanej w *Programie działania systemu komunikacji miejskiej do roku 2006*, długości linii kolejowych w ramach systemu SKM (223 km) oraz 21,6% długości linii kolejowych objętych obecnie tzw. wspólnym biletem (174 km).

wydzielonych torowisk, może stanowić alternatywę dla pojazdów indywidualnych i autobusów, w tym również z punktu widzenia obciążeń dla środowiska naturalnego.

3.2.2.4. Ograniczone działania na rzecz uprzywilejowania komunikacji zbiorowej.

W ograniczonym zakresie podejmowano działania mające na celu uprzywilejowanie komunikacji zbiorowej, polegające na wyznaczaniu osobnych pasów przeznaczonych dla autobusów, tzw. „buspasów”. Rozwiązanie takie nie wymaga dużych nakładów finansowych. Ponieważ, zdaniem NIK, wprowadzenie buspasów może powodować sytuacje konfliktowe z pozostałymi użytkownikami dróg, przy jego wprowadzaniu konieczne jest podejmowanie szczegółowych analiz korzyści oraz ewentualnych ujemnych skutków.

W Lublinie oraz Szczecinie nie wyznaczono w okresie objętym kontrolą żadnego nowego buspasu. Według stanu na koniec I półrocza 2009 r. w Lublinie funkcjonował jeden buspas o długości 220 metrów, natomiast w Szczecinie w ogóle nie stosowano tego rozwiązania.

Zarówno w Lublinie jak i w Szczecinie, w przyjętych dokumentach strategicznych⁴⁷ wskazano na konieczność wprowadzania priorytetów dla komunikacji zbiorowej. Dodatkowo w Szczecinie, wydzielanie pasów dla autobusów, zostało wskazane wprost jako działanie usprawniające tę formę transportu zbiorowego.

W Bydgoszczy, Gdańsku i Poznaniu, w okresie objętym kontrolą wyznaczano nowe buspasy, z tym że w żadnym z tych miast, ich łączna długość nie przekroczyła jednego kilometra. W Bydgoszczy zwiększono liczbę odrębnych pasów ruchu dla autobusów z dwóch do trzech, o łącznej długości 967 metrów. W Gdańsku i Poznaniu długość wszystkich buspasów wynosiła odpowiednio 567 metrów oraz 660 metrów. Wytyczenie buspasów jedynie na krótkich odcinkach ulic nie pozwoliło na istotne usprawnienie przejazdów autobusami.

W największym zakresie wykorzystywano buspasy jako formę uprzywilejowania autobusów w Krakowie oraz

⁴⁷ Szczecin - Polityka transportowa z 13 marca 2006 r., Lublin – Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego z 13 kwietnia 2000 r.

Warszawie. Według stanu na 30 czerwca 2009 r., łączna długość buspasów w Krakowie wynosiła 22,3 km, natomiast w Warszawie 13,3 km, (w badanym okresie w Warszawie wytyczono tylko jeden taki pas o długości 3,5 km - na ul. Modlińskiej).⁴⁸

3.2.2.5. Działania podejmowane na rzecz usprawnienia funkcjonowania transportu zbiorowego (budowa węzłów przesiadkowych, parkingów typu *Parkuj i Jedź*, zintegrowanych systemów zarządzania ruchem).

Oprócz wytyczania buspasów, w wolnym tempie oraz w ograniczonym zakresie wdrażano pozostałe rozwiązania mające istotne znaczenie dla usprawnienia funkcjonowania transportu zbiorowego, takie jak parkingi typu *Parkuj i Jedź* lub *Parkuj i Idź*, węzły przesiadkowe, zintegrowane systemy zarządzania ruchem.

Na przykład w Szczecinie, działania podejmowane przez Urząd Miasta, nie zapewniały zrównoważonego rozwoju systemu transportu zbiorowego zakładanego w *Strategii i Polityce Transportowej*. Nie podjęto realizacji wskazanych w nich zadań, takich jak m.in. budowa systemu parkingów typu *Parkuj i Jedź*, stworzenie centrów przesiadkowych, budowa zintegrowanego systemu zarządzania ruchem.

Jedynie w Poznaniu i w Warszawie wybudowano parkingi, które pozwalają na pozostawienie samochodu osobowego i dalszą podróż z wykorzystaniem komunikacji miejskiej. W Warszawie uruchomiono 5 takich parkingów, które posiadają łącznie 2 224 miejsca parkingowe, natomiast w Poznaniu 6 parkingów⁴⁹ na

⁴⁸ Ponadto po dniu 30 czerwca 2009 r. na Trasie Łazienkowskiej wytyczono 3 stałe pasy autobusowe o łącznej długości 6 080 m.

⁴⁹ Tzw. parkingi stałe. Ponadto w Poznaniu funkcjonują parkingi buforowe (Park & Go) zlokalizowane w pobliżu centrum miasta, pozwalające na pozostawienie samochodu i dalszą podróż pieszą.

912 miejsc, jednak budowa tego rodzaju obiektów postępowała w niewystarczającym tempie.

- Z 27 parkingów typu *Parkuj i Jedź* docelowo zaplanowanych w **Warszawie**⁵⁰, wybudowano i uruchomiono jedynie 5 obiektów. Realizacja kolejnego II etapu, w ramach którego zaplanowano wybudowanie kolejnych parkingów w latach 2006 - 2009, została przesunięta do roku 2012. Do czasu zakończenia kontroli NIK, ZTM⁵¹ złożył do Prezydenta Miasta 7 wniosków o ustalenie lokalizacji dla tych parkingów. W dwóch przypadkach rozpoczęto ich budowę w 2009 r.
- W okresie objętym kontrolą, w **Poznaniu** nie wybudowano żadnego nowego obiektu tego typu. W celu wybudowania nowych parkingów (5 parkingów *Parkuj i Jedź* i jeden *Parkuj i Idź*), powołane zostały odpowiednie zespoły projektowe⁵².

Z 5 wybudowanych w Warszawie parkingów typu *Parkuj i Jedź*, tylko 4 obiekty są wykorzystywane efektywnie, ich średnie napelnienie wahało się w II kwartale 2009 r. od 67% do 96%. Natomiast wykorzystanie parkingu zlokalizowanego przy ul. Połczyńskiej kształtowało się na poziomie tylko 4%. Parking ten nie spełniał zakładanej funkcji. Średniomiesięczne koszty utrzymania tego obiektu wynosiły około 28 tys. zł, natomiast wydzierżawianie jego części przynosiło ZTM 3 tys. zł miesięcznie⁵³.

W 3 miastach (Krakowie, Warszawie oraz Poznaniu) uruchomiono zintegrowane systemy sterowania i zarządzania ruchem na części skrzyżowań, które oprócz elementów sterowania płynnością ruchu drogowego, zawierały również rozwiązania nadające priorytet przejazdu pojazdom transportu zbiorowego (głównie tramwajowego). W badanym okresie w Krakowie oraz w Warszawie systemy te zostały wdrożone tylko w części pierwotnie zaplanowanego obszaru. I tak:

- NIK pozytywnie oceniła wprowadzenie i działanie Systemu Sterowania Ruchem w **Poznaniu**, obejmującego 249 sygnalizacji świetlnych oraz

⁵⁰ Stosownie do uchwały Rady m.st. Warszawy z dnia 25 października 1999 r. Nr XVI/145/99 w sprawie ustaleń wiążących gminy warszawskie przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie ustaleń dla systemu parkingów strategicznych „Parkuj i Jedź” dla samochodów osobowych i parkingów dla samochodów ciężarowych.

⁵¹ ZTM został wyznaczony do realizacji tego zadania w styczniu 2004 r. decyzją z-cy Prezydenta m.st. Warszawy przy piśmie z dnia 29 stycznia 2004 r. znak ZPAU/14/2004.

⁵² Na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta Poznania z dnia 29 czerwca 2009 r.

⁵³ Na podstawie umowy najmu z 7 kwietnia 2008 r. Wysokość czynszu 3 tys. zł netto miesięcznie (3,66 tys. zł

Komputerowego Wspomagania Sterowania Ruchem obejmującego 100% autobusów i 35% tramwajów. Funkcjonowanie tych systemów poprawiło sprawność i bezpieczeństwo transportu zbiorowego i jednocześnie wpłynęło na skrócenie czasu przejazdu.

- W **Warszawie** dopiero w 2008 r. uruchomiono *Zintegrowany System Zarządzania Ruchem (ZSZR)*⁵⁴. System ten wdrożono zaledwie na jednym z trzech obszarów⁵⁵ planowanych pierwotnie do realizacji w ramach Etapu I w latach 2006 – 2008 (objął on 37 ze 158 zakładanych⁵⁶ skrzyżowań). Przyczyną niezrealizowania ZSZR w pełnym zakresie było unieważnienie w maju 2007 r. przetargu na realizację drugiego i trzeciego obszaru, ponieważ cena wybranej oferty przekraczała kwotę, jaką ZDM w Warszawie mógł przeznaczyć na ten cel. Cena wybranej oferty wynosiła 102,4 mln zł i przewyższała o 67,1 mln kwotę, którą zaplanowano na realizację tego zadania. Na etapie przygotowania inwestycji do realizacji ZDM nie zweryfikował i nie zaktualizował kosztów projektu, co przy rosnących cenach robót i materiałów uniemożliwiło realizację systemu w planowanym terminie z powodu braku środków finansowych⁵⁷. Budowę kolejnego etapu ZSZR zaplanowano w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym dopiero na rok 2012⁵⁸.

W Krakowie uruchomiony system umożliwia bieżący monitoring składów tramwajowych, jak i nadawanie im priorytetu na 29 sygnalizacjach świetlnych na trasie Krakowskiego Szybkiego Tramwaju, natomiast w Warszawie system nadaje priorytet dla komunikacji tramwajowej w ciągu Al. Jerozolimskich od Placu Zawiszy do ronda Waszyngtona.

W kolejnych czterech miastach (Gdańsk, Bydgoszcz, Lublin i Wrocław) prowadzone były w badanym okresie prace przygotowawcze mające na celu stworzenie systemów sterowania ruchem. W Gdańsku⁵⁹ ogłoszono przetargi i zlecono

brutto).

⁵⁴ Uzyskano dofinansowanie na podstawie Umowy nr Z/2.14/I/1.6/19/05/U/3/06 o dofinansowanie Projektu nr Z/2.14/I/1.6/19/05 „Zintegrowany System Zarządzania Ruchem” z dnia 11 kwietnia 2006 r.

⁵⁵ Planowane obszary II i III miały objąć: Śródmieście, Pragę – Północ, Pragę – Południe i Targówek oraz część ulicy Grochowskiej i Grójeckiej.

⁵⁶ Określonych we wniosku o dofinansowanie projektu.

⁵⁷ Wystąpienie pokontrolne z dnia 7 lipca 2008 r. znak LWA-41131-1-2008 skierowane do p.o. Naczelnego Dyrektora ZDM w Warszawie.

⁵⁸ Uchwała Nr XLV/1407/2008 Rady m.st. Warszawy z 11 grudnia 2008 r. w sprawie budżetu m.st. Warszawy na 2009 r.

⁵⁹ Realizacja zadania *Zintegrowany System Zarządzania Ruchem TRISTAR* została powierzona przez UM

wykonanie koncepcji programu funkcjonalno – użytkowego oraz studium wykonalności zintegrowanego systemu zarządzania ruchem. W Lublinie w opracowaniu był wniosek aplikacyjny o współfinansowanie z funduszy unijnych projektu pn.: „Zintegrowany System Zarządzania Ruchem i Transportem Publicznym w Lublinie”, który zgodnie z planem ma być złożony w Instytucji Pośredniczącej do końca 2010 r. We Wrocławiu prowadzone były procedury przetargowe w celu wyłonienia wykonawcy *Inteligentnego Systemu Transportu*, w ramach którego przewidziane jest stworzenie centrum sterowania ruchem.

W Bydgoszczy, gdzie wdrożenie systemu sterowania ruchem zakładano m.in. w *Strategii rozwoju Bydgoszczy do 2015 r.*, *Planie Rozwoju Lokalnego 2006-2009*, *Planie Rozwoju Bydgoszczy 2008-2013* nie rozpoczęto realizacji tego zadania, ograniczając się do opracowania w latach 2006 – 2009 studium wykonalności pod nazwą *Inteligentne Systemy Transportowe*. Nie utworzono również zintegrowanego systemu sterowania ruchem w Szczecinie pomimo tego, że uchwalona przez Radę Miasta w 2006 r. *Polityka transportowa* zakłada realizację takiego zadania.

W Szczecinie i Lublinie stwierdzono występowanie przypadków nielegalnych lub niegospodarnych działań w zakresie zlecenia badań dotyczących funkcjonowania komunikacji zbiorowej lub ich wykorzystania. I tak:

- W wyniku kontroli przeprowadzonej w Zarządzie Dróg i Transportu Miejskiego w **Szczecinie**, stwierdzono m.in., że Dyrektor tej jednostki zawarł dwie umowy⁶⁰ na łączną kwotę 258,2 tys. zł brutto z wykonawcą wybranym niezgodnie z przepisami *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych*. Dokonując wyboru wykonawcy, zamawiający nie zastosował trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego przewidzianego w przepisach Pzp, powołując się przy tym na art. 4 pkt 3 lit. e tej ustawy, pozwalający na niestosowanie jej przepisów do zamówień, których przedmiotem są usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych, które nie są w całości opłacane przez zamawiającego i których rezultaty nie stanowią wyłącznie jego własności. Przedmiotem tych umów (zawartych ze Stowarzyszeniem Inżynierów

w Gdańsku spółce Gdańskie Inwestycje Komunalne Euro 2012. W przygotowaniu oraz realizacji systemu współuczestniczą samorządy Gdyni, Gdańska oraz Sopotu. Całość prac nad przygotowaniem systemu, w tym ogłoszenie przetargów i wykonanie dokumentacji projektowej realizuje miasto Gdynia.

i Techników Komunikacji Rzeczypospolitej Polskiej Oddział w Krakowie) było m.in. wykonanie badania napełnienia pojazdów i struktury pasażerów. W ocenie NIK usługi te nie były badaniami naukowymi w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki⁶¹, co oznacza, że nie występowały przesłanki pozwalające na niestosowanie przy wyborze wykonawców tych usług przepisów Pzp⁶².

- W latach 2005-2007 przeprowadzono badania dotyczące stanu komunikacji w **Lublinie**, w wyniku których zostały wprowadzono zmiany w ofercie przewozowej komunikacji miejskiej. NIK negatywnie oceniła brak działań Urzędu Miasta zmierzających do uzyskania informacji o skutkach wprowadzonych zmian w odniesieniu do jakości przewozów. Koszt wykonania ww. badań wyniósł 470,9 tys. zł.

NIK ocenia negatywnie niewykorzystywanie przez samorzady objęte kontrolą wszystkich możliwości rozwoju transportu zbiorowego i podniesienia jego atrakcyjności. Niektóre z działań są możliwe do realizacji bez ponoszenia znaczących nakładów finansowych.

UTRZYMANIE I ROZBUDOWA INFRASTRUKTURY DROGOWEJ

3.2.3.1. Działania na rzecz poprawy stanu dróg

Dane zebrane w toku kontroli wskazują na utrzymujący się wysoki stopień dekapitalizacji dróg (powiatowych, wojewódzkich i krajowych) na terenie miast. I tak wg stanu na koniec I półrocza 2009 r., remontów wymagało ok. 132 km dróg na terenie Gdańska (co stanowiło 52,6% ogółu tych dróg zarządzanych przez samorząd miasta), ok. 202 km w Krakowie (68,8%), ok. 101 km w Poznaniu (29,8%), ok. 102,8 km w Szczecinie (33,5%), ok. 88 km we Wrocławiu (22,3%), ok. 347,3 km dróg (43%) na terenie Warszawy (powiatowych, wojewódzkich i krajowych zarządzanych przez ZDM)⁶³ oraz ok. 61 km w Lublinie (33,2%)⁶⁴. Z kolei w

⁶⁰ Umowy nr 71/TP/2005 z 23 listopada 2005 r. i nr 63/TP/2006 z 20 października 2006 r.

⁶¹ Dz.U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049.

⁶² Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, zgodnie z art.17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przedawnienie karalności za opisane czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło w 2008 r. (pierwsza umowa) i w 2009 r. (druga umowa).

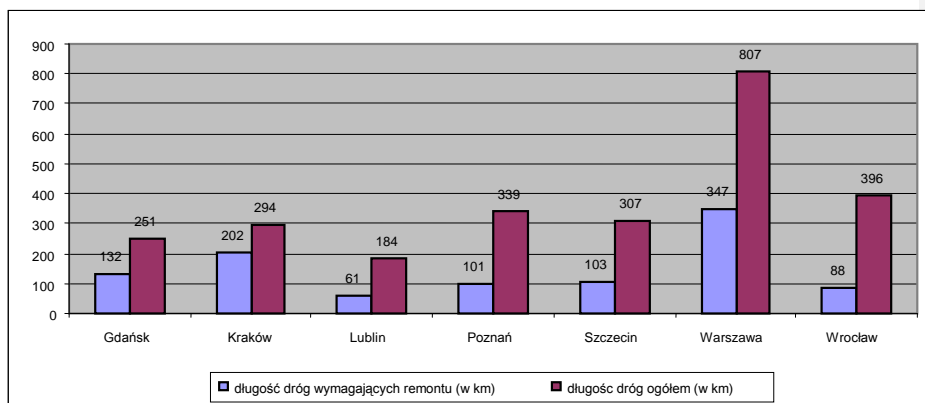
⁶³ Dane dotyczące poziomu dekapitalizacji dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych wg stanu na koniec I półrocza 2009 r. dla Krakowa, Poznania, Szczecina zostały uzyskane po zakończeniu kontroli na podstawie

przypadku dróg gminnych remontu wymagało ok. 173 km w Szczecinie (36,3%), ok. 228 km w Gdańsku (43 %), ok. 336 km w Poznaniu (48 %), ok. 353 km we Wrocławiu (55%), ok. 391 km w Warszawie (35%), ok. 695 km w Krakowie (91 %) ⁶⁵ oraz ok. 115 km w Lublinie (35,5 %) ⁶⁶.

Samorząd Bydgoszczy nie dysponował danymi o stanie dróg. Wykonujący funkcję zarządcy dróg Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy nie przeprowadzał okresowych (jednorocznych i pięcioletnich) kontroli stanu wszystkich dróg. Ponadto Zarząd nie prowadził dokumentacji ewidencyjnej dróg publicznych, w formie ksiąg dróg i dzienników objazdów. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 62 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane oraz § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie numeracji

i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom ⁶⁷.

Tabela Nr 3. Stan dróg (powiatowych, wojewódzkich i krajowych) w miastach objętych kontrolą ⁶⁸.



W Warszawie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu ⁶⁹ odnotowano dane wskazujące na poprawę stanu dróg (ogółem powiatowych, wojewódzkich i

pisemnych informacji przekazanych przez prezydentów miast.

⁶⁴ Ze względu na brak danych dotyczących poziomu dekapitalizacji dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych w Lublinie wg stanu na koniec I półrocza 2009 r. przedstawiono dane wg stanu na koniec 2008 r.

⁶⁵ Ze względu na brak danych dotyczących poziomu dekapitalizacji dróg gminnych w Bydgoszczy nie przedstawiono tych danych. Dane dotyczące poziomu dekapitalizacji dróg gminnych wg stanu na koniec I półrocza 2009 r. dla Krakowa, Poznania, Szczecina i Warszawy zostały uzyskane po zakończeniu kontroli na podstawie pisemnych informacji przekazanych przez prezydentów miast.

⁶⁶ Ze względu na brak danych dotyczących poziomu dekapitalizacji dróg gminnych w Lublinie wg stanu na koniec I półrocza 2009 r. przedstawiono dane wg stanu na koniec 2008 r.

⁶⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁶⁸ Na podstawie danych zebranych w ramach kontroli NIK. Dane dla Gdańska, Krakowa, Poznania, Szczecina, Warszawy oraz Wrocławia wg stanu na koniec I półrocza 2009 r., dla Lublina wg stanu na koniec 2008 r.

krajowych) w okresie 2004 - I półrocze 2009. Najszybciej poprawa stanu dróg następowała w Warszawie (gdzie wskaźnik dekapitalizacji obniżył się w tym okresie z 68,4% do 43%, tj. o 25,4 punktu procentowego). W Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu wskaźnik dekapitalizacji dróg obniżył się w tym samym okresie odpowiednio o: 3,9 punktu procentowego (z 33,7% do 29,8%), 9,3 punktu procentowego (z 42,8% do 33,5%) oraz 3,4 punktu procentowego (z 25,7% do 22,3%). Odwrotne tendencje występowały w Krakowie. W okresie 2004 – I półrocze 2009 wskaźnik dekapitalizacji dróg ogółem zwiększył się w tym mieście z 42% do 68,8 %, tj. o 26,8 punktu procentowego.

Stan dróg przekładał się m.in. na wysokość kwot wypłacanych z tego tytułu odszkodowań. Przykładowo:

- W wyniku kontroli przeprowadzonej w Zarządzie Dróg i Utrzymania Miasta we **Wrocławiu** stwierdzono, że zły stan dróg miał wpływ zarówno na wzrost liczby uznanych reklamacji (w przypadku ZDiUM ponad 2-krotny, bo z 40 w 2004 r. do 97 w 2008 r.) jak i kwot wypłaconych odszkodowań, W latach 2004-2009 (I półrocze) uznanych zostało łącznie 527 reklamacji (371 przez ZDiUM i 156 przez ubezpieczyciela), w wyniku których wypłacono odszkodowania w kwocie łącznej 1 660,5 tys. zł, w tym 1 253 tys. zł wypłacił ZDiUM i 407,5 tys. zł ubezpieczyciel.
- W wyniku kontroli przeprowadzonej w Zarządzie Dróg Miejskich w **Warszawie** ustalono natomiast, że poprawie stanu dróg towarzyszył spadek reklamacji zgłaszanych do ZDM przez użytkowników dróg, dotyczących szkód komunikacyjnych oraz wypadków osób fizycznych⁷⁰, ze 165 w 2004 r. do 125 w 2008 r. (49 w I półroczu 2009 r.).

Do wysokiego poziomu dekapitalizacji dróg oraz powolnego tempa poprawy w tym zakresie przyczyniły się m.in.: niewystarczające w stosunku do potrzeb nakłady na remonty oraz utrzymanie dróg, niepełne wydatkowanie środków przyznanych na te cele, gwałtowny wzrost liczby pojazdów oraz wieloletnie zaniedbania w zakresie remontów i utrzymania dróg.

⁶⁹ Brak pełnych danych o stanie dróg w Lublinie, Gdańsku i Bydgoszczy uniemożliwił określenie, jakie tendencje w tym zakresie występowały w tych miastach.

⁷⁰ Wynikających ze złego stanu nawierzchni dróg zarządzanych przez ZDM.

Jedynie w Poznaniu i w Warszawie, w latach 2004 – 2008, następował systematyczny wzrost wydatków na zadania remontowe na drogach publicznych. W sześciu pozostałych miastach również miał miejsce wzrost wydatków na zadania remontowe w roku 2008 (w porównaniu do roku 2004), przy czym pomiędzy tymi latami poziom tych wydatków ulegał wahaniom (np. w Szczecinie wydatkowano w roku 2004 – 1 898 tys. zł, w 2005 – 5 089 tys. zł, w 2006 – 3 229 tys. zł, w 2007 – 1 320 tys. zł, w 2008 r. – 12 477 tys. zł).

W większości miast wydatki na remonty dróg ujmowane w planach finansowych na poszczególne lata nie zaspokajały zgłaszanych w tym zakresie potrzeb, np. w Bydgoszczy kwota ustalona w planie wydatków po zmianach w 2006 r. stanowiła zaledwie 39,5 % zgłaszanych zapotrzebowań, w Lublinie kwota ustalona w planie wydatków po zmianach w 2005 r. stanowiła 27,7 % zgłaszanych zapotrzebowań, we Wrocławiu kwota ustalona w planie wydatków po zmianach w 2008 r. stanowiła 60,4 % zgłaszanych zapotrzebowań. W tabeli nr 1 w załączniku nr 2 do *Informacji* zostały przedstawione dane ilustrujące wysokość środków ujmowanych w planach finansowych miast, przeznaczonych na remonty dróg, zestawione ze zgłoszonym w tym zakresie zapotrzebowaniem.

Stwierdzono przypadki niepełnego wykonania wydatków na remonty dróg w poszczególnych latach, np. w Szczecinie w 2008 r., wykonanie wydatków na remonty dróg wyniosło 73,4 %⁷¹ (po uprzednim zmniejszeniu planu o 41,2 %⁷²), w Lublinie wykonanie wydatków w tym zakresie wyniosło 63,4 %⁷³ w 2006 r. (po uprzednim zmniejszeniu planu o 41,7 %⁷⁴); w Warszawie w 2007 r. wykonanie wydatków na remonty dróg wyniosło 78,1 %⁷⁵.

Informacja dotycząca poziomu wykonania wydatków na remonty dróg we wszystkich miastach objętych kontrolą została przedstawiona w tabeli nr 1 w załączniku nr 2 do *Informacji*.

⁷¹ 12 477 tys. zł, plan po zmianach 17 008 tys. zł.

⁷² 11 942 tys. zł.

⁷³ 1 787 tys. zł, plan po zmianach 2 817 tys. zł.

⁷⁴ 2 012 tys. zł.

⁷⁵ 127 065 tys. zł, plan po zmianach 162 691 tys. zł.

3.2.3.2. Realizacja planów dotyczących rozbudowy i modernizacji sieci drogowej

We wszystkich skontrolowanych miastach, dokumenty określające strategię w zakresie rozwoju systemów transportowych, przewidywały podejmowanie inwestycji oraz działań organizacyjnych na rzecz usprawnienia ruchu drogowego. Zakładano w szczególności budowę przyspieszonych tras obwodowych umożliwiających sprawne przemieszczanie się pomiędzy poszczególnymi dzielnicami bez konieczności wjazdu do centrum miasta, budowę nowych przepraw mostowych, modernizację tras wylotowych z miast. Planowano również ograniczanie ruchu samochodowego w centrach miast lub zmniejszanie jego uciążliwości (wytyczanie stref płatnego parkowania, stref uspokojonego ruchu, ograniczeń ruchu samochodowego w wybranych obszarach miast, wytyczanie ścieżek rowerowych).

Z ustaleń kontroli wynika, że realizacja poszczególnych planowanych przedsięwzięć (w szczególności budowa obwodnic i mostów) prowadzona była w większości miast objętych kontrolą zbyt wolno i niekonsekwentnie - w relacji do wzrostu natężenia ruchu drogowego. W ocenie NIK, nie doprowadzono do istotnej poprawy płynności ruchu drogowego. I tak:

- W **Bydgoszczy** uruchomiono 4 odcinki dróg przyspieszonego ruchu o łącznej długości 28,4 km, z czego w badanym okresie wykonano 1,6 km (tj. 5,6% całości). Docelowo zaplanowano utworzenie 6 głównych tras ruchu przyspieszonego, łączących odległe jednostki urbanistyczne o długości łącznej ok. 45,2 km.
- Kontrola realizacji przez Miasto **Poznań** największych inwestycji transportowych (w tym 18 polegających na robotach drogowych i 2 dotyczących zakupu taboru) wykazała, że 8 z 20 zadań objętych badaniem realizowane było z opóźnieniem⁷⁶. Ustalono ponadto, że harmonogram realizacji 8 zaplanowanych obiektów mostowych (ujętych w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta) nie został jeszcze opracowany.

⁷⁶ W 3 przypadkach termin rozpoczęcia realizacji inwestycji był opóźniony od 2 do 3 lat w stosunku do pierwotnie planowanego; 4 inwestycji nie zakończono pomimo upływu pierwotnie planowanego terminu (opóźnienia od 2 do 7 lat; jedna inwestycja została zrealizowana i zakończona z opóźnieniem 4 lat w stosunku do planowanego terminu).

- W badanym okresie, zadania inwestycyjne na rzecz rozbudowy systemu drogowego **Warszawy** były realizowane w niewystarczającym tempie. W szczególności nie sfinalizowano budowy wewnątrzmińskiego systemu tras obwodowych (obwodnic „Miejskiej” i „Śródmiejskiej”), dróg przyspieszonego ruchu łączących dzielnice Warszawy oraz nowych przepraw mostowych. W latach 2004 - 2009 nie powstała żadna nowa przeprawa mostowa. Budowa trasy Mostu Północnego rozpoczęła się w 2009 r. z opóźnieniem. Konieczność stworzenia kompletnego układu tras obwodowych, a także nowych przepraw mostowych została wskazana zarówno w *Polityce Transportowej* z 1995 r. jak i w *Strategii Rozwoju*⁷⁷ z 2005 r. oraz w *Studium* z 2006 r. W przypadku obwodnicy „Miejskiej”, na którą składać się mają połączenia drogowe i mostowe o szacunkowej długości ok. 55,3 km, według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, zakończono lub prowadzono prace budowlane dotyczące „Trasy Siekierkowskiej” oraz „Trasy Mostu Północnego” (etap I) o łącznej długości dróg ok. 11,5 km. W przypadku obwodnicy „Śródmiejskiej”, na którą składać się mają połączenia drogowe i mostowe o szacunkowej długości ok. 22,7 km, zrealizowano zadanie inwestycyjne dotyczące odcinka północnego tej obwodnicy, polegające na modernizacji Ronda Starzyńskiego i przebudowie ul. Starzyńskiego (dł. ok. 1,9 km).
- W **Krakowie**, w okresie objętym kontrolą, nie uzyskano zadowalających efektów w odniesieniu do poprawy stanu istniejącej sieci drogowej. Negatywnie należy ocenić zarówno postępujący od wielu lat stopień dekapitalizacji sieci dróg, jak i brak realnych perspektyw dokończenia w najbliższych kilku latach obwodnicy wewnętrznej miasta Krakowa. Istniejący system obwodnic Krakowa, tj. III obwodnicy (obwodnica wewnętrzna łącząca poszczególne dzielnice) oraz IV obwodnicy (obwodnica miasta) jest niepełny. Obwodnica miasta zaawansowana jest w około 50% jej planowanej długości. Istniejące odcinki III obwodnicy wpływają jedynie na poprawę płynności ruchu pomiędzy dwoma dzielnicami miasta, tj. Krowodrzą i Nową Hutą. Planowane na rok 2016 domknięcie III obwodnicy, w ocenie NIK jest nierealne, ze względu na zakres

⁷⁷ Według analizy tematycznej SWOT (ang.) Strengths (silne strony), Weaknesses (słabe strony), Opportunities (szanse), Threats (zagrożenia) – brak połączeń obwodowych wykazano jako „słabą stronę” Warszawy.

koniecznych do wykonania robót (m.in. budowa dwóch mostów oraz tzw. Trasy Zwierzynieckiej, w ciągu której przewidziano drążenie tunelu) oraz nakładów finansowych koniecznych na ich sfinansowanie.

- NIK oceniła negatywnie, zaniechanie w 2007 r. przez Urząd Miasta **Lublina** realizacji inwestycji (dotyczącej budowy tunelu o łącznej długości 516 m pod ulicami Poniatowskiego i Sowińskiego), której celem miało być rozwiązanie problemów komunikacyjnych pomiędzy północnymi i południowymi dzielnicami miasta. Na przygotowanie dokumentacji budowlano-wykonawczej tej inwestycji wydatkowano 2 440 tys. zł. NIK zwróciła także uwagę na brak przyjęcia rozwiązania alternatywnego dla tej inwestycji.

Opóźnienia w realizacji zadań dotyczących budowy obwodnic oraz tras wylotowych z miast stwierdzono również w wyniku kontroli inwestycji realizowanych przez poszczególne Oddziały GDDKiA:

- NIK oceniła negatywnie realizację zadań przez GDDKiA Oddział we **Wrocławiu**, mających na celu poprawę warunków przejazdu dla ruchu tranzytowego i obsługi ruchu wewnątrz Wrocławia. Najważniejsza inwestycja – budowa Autostradowej Obwodnicy Wrocławia, finansowana z budżetu państwa, miała zostać zrealizowana⁷⁸ w latach 2005-2008, przy planowanej wartości nakładów w wysokości 1,46 mld zł. Liczne korekty rzeczowo-finansowe dokonane w latach 2005-2009 (m.in. zmiana wartości rzeczowo – kosztorysowej, aktualizacja wydatkowania środków finansowych i harmonogramu) spowodowały, że koszt inwestycji wzrósł 3-krotnie, do kwoty 4,11 mld zł, a okres wykonania wydłużył się o 3 lata. Również w odniesieniu do innych głównych połączeń drogowych, których trasy przebiegały przez Wrocław, nie poczyniono znaczących działań w celu usprawnienia warunków przejazdu. Wszystkie wyjazdy i wjazdy dróg krajowych nie spełniały standardów określonych przepisami *rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*⁷⁹.

⁷⁸ Wg planu ujętego w *Wykazie Inwestycji Wieloletnich* stanowiącym załącznik nr 6 do *ustawy budżetowej na rok 2005* (Dz. U. z 2004 r. Nr 278, poz. 2755).

⁷⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 430.

- Żadne z 13 zadań inwestycyjnych, prowadzonych przez GDDKiA w **Warszawie**, dotyczących budowy dróg na terenie miasta oraz aglomeracji warszawskiej, nie było realizowane w terminach zaplanowanych pierwotnie w kartach projektu lub w programach inwestycyjnych. Opóźnienia w przygotowaniu i realizacji poszczególnych zadań, które wynosiły od 6 do 53 miesięcy w stosunku do pierwotnych planów i harmonogramów, powstawały głównie na etapie prac przygotowawczych, w tym uzyskiwania wymaganych prawem decyzji administracyjnych, prawa do dysponowania gruntami na cele inwestycyjne oraz opracowania dokumentacji technicznej.

Brak kompletnego systemu obwodnic i wystarczającej ilości przepraw mostowych, które umożliwiłyby ruch tranzytowy oraz sprawną komunikację pomiędzy poszczególnymi dzielnicami miasta, powoduje wyczerpywanie się pojemności miejskich układów drogowych oraz utratę przepustowości dróg i mostów. Wyniki przeprowadzanych przez jednostki samorządowe pomiarów jak i oględzin przeprowadzonych w toku kontroli NIK, świadczą o systematycznym wzroście natężenia ruchu drogowego oraz utracie drożności przez część dróg w objętych kontrolą miastach.

- Wyniki badań prowadzonych przez ZDM w **Warszawie** wskazują na systematyczny wzrost natężenia ruchu drogowego w mieście, np. spośród 6 mostów⁸⁰, na 5 zanotowano zwiększenie natężenia ruchu (poza mostem Łazienkowskim, na którym odnotowano spadek dobowego ruchu pojazdów o 2,8%)⁸¹. Największy procentowo wzrost natężenia ruchu miał miejsce na Moście Świętokrzyskim, tj. o 32,7% do poziomu 45 522 pojazdów na dobę (Most Grota Roweckiego – wzrost o ponad 21% do poziomu 164 171 pojazdów, Most Poniatowskiego – wzrost o 15% do poziomu 59 733 pojazdów, Most Gdański – wzrost o 13% do poziomu 62 507 pojazdów, Most Siekierski wzrost o 4,6% do poziomu 101 644 pojazdów). Podobnie dane dotyczące przyrostu ruchu dobowego na wybranych ciągach ulic w kierunku do Centrum w latach 1998 – 2007 wskazują, że w 7 lokalizacjach na 8 objętych badaniem nastąpił przyrost natężenia ruchu pojazdów od 9% do 72%.

⁸⁰ Według wyników pomiarów z kwietnia 2008 r. i 2009 r. W porównaniu nie ujęto mostu Śląsko-Dąbrowskiego w związku z wyłączeniem go z ruchu w roku 2009 r.

⁸¹ Łącznie ruch dobowy na wszystkich badanych mostach wzrósł z poziomu 546 135 pojazdów w 2008 r. do

Niedrożność systemu komunikacyjnego Warszawy potwierdziły także oględziny⁸² przeprowadzone w ramach niniejszej kontroli NIK w 6 miejscach. Według opinii specjalisty uczestniczącego w oględzinach, dla poprawy układu komunikacyjnego i zmniejszenia zatorów konieczne jest wybudowanie obwodnic Warszawy lub dróg o podobnym charakterze, umożliwiających dogodnie połączenie pomiędzy dzielnicami.

Należy dodać, że w latach 2004 – 2009 miał miejsce systematyczny wzrost liczby pojazdów zarejestrowanych na terenie poszczególnych miast (por. tabelę nr 1 na str. 14.)

W niektórych przypadkach, zmniejszenie lub całkowite wyeliminowanie powstających zatorów w ruchu drogowym jest możliwe bez podejmowania znaczących inwestycji, np. w wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK oględzin 16 wybranych skrzyżowań we Wrocławiu, ustalono, że istnieje możliwość poprawy funkcjonowania 10 z nich. Na przykład, na skrzyżowaniach ul. Borowskiej z ul. Dyrekcyjną, ul. Legnickiej z ul. Milenijną, ul. Lotniczej z ul. Na Ostatnim Groszu oraz al. Kromera z al. Boya-Żeleńskiego i ul. Toruńską, a także na przejściu dla pieszych przez ul. Żmigrodzką na wysokości ul. Kępińskiej, sygnalizacja świetlna działała błędnie, zmniejszając przepustowość w tych miejscach. Odpowiednie korekty zostały wprowadzone jeszcze w toku kontroli NIK.

Bez wybudowania systemów miejskich obwodnic drogowych niemożliwe jest usprawnienie ruchu drogowego na terenie miast. Inwestycje w tym zakresie powinny być priorytetowe, zarówno dla administracji rządowej jak i samorządów. Biorąc pod uwagę stan realizacji tych zadań (por. tabelę nr 3 w załączniku nr 2 do *Informacji*), rozwiązanie tego problemu może zająć od kilkunastu do kilkudziesięciu lat.

3.2.3.3. Wywiązywanie się przez zarządców dróg z obowiązku opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej.

W przypadku pięciu miast (Gdańsk, Lublin, Kraków⁸³, Szczecin, Warszawa), samorządowe jednostki organizacyjne, którym powierzono wykonywanie zadań

564 649 pojazdów w kwietniu 2009 r., tj. o 3,4 %.

⁸² Przeprowadzone w dniu 21 lipca 2009 r. przy udziale specjalisty powołanego przez NIK, Inżyniera Ruchu m.st. Warszawy oraz przedstawicieli ZDM.

⁸³ Projekt planu rozwoju sieci drogowej został opracowany przez utworzony w 2008 r. Zarząd Infrastruktury

zarządców dróg publicznych, nie wywiązywały się z obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*, polegającego na opracowywaniu projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącego informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Było to spowodowane m.in. brakiem wystarczającego nadzoru nad jednostkami pełniącymi funkcję zarządców dróg oraz nieprecyzyjnym podziałem zadań pomiędzy jednostkami organizacyjnymi samorządów. Na przykład w *Regulaminie organizacyjnym Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku* w ogóle nie określono komórki zajmującej się sporządzaniem planów rozwoju sieci drogowej. Analogiczna sytuacja wystąpiła w Urzędzie Miasta w Lublinie. W Urzędzie Miasta Krakowa stwierdzono brak dostatecznego nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi pełniącym w imieniu Prezydenta w latach 2004-2008 rolę zarządcy dróg, gdyż nie wywiązywały się one z obowiązku opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej.

BUDOWA ŚCIEŻEK ROWEROWYCH

We wszystkich miastach objętych kontrolą podejmowano działania na rzecz zwiększenia roli komunikacji rowerowej. Polegały one przede wszystkim na budowie ścieżek rowerowych, ustawianiu stojaków rowerowych, tworzeniu wypożyczalni rowerów, prowadzeniu akcji promocyjnych zachęcających do korzystania z rowerów. Konieczność działań na rzecz rozwoju infrastruktury rowerowej ujęto we wszystkich dokumentach strategicznych obowiązujących w miastach objętych kontrolą.

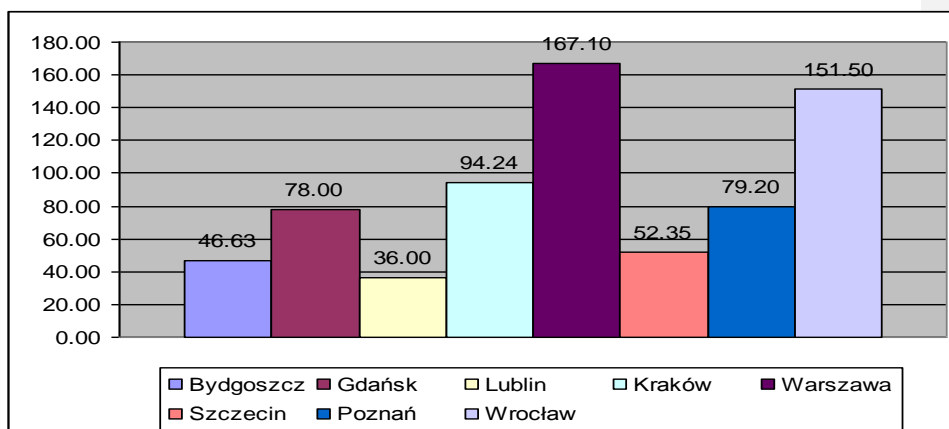
Wyniki kontroli wykazały, że we wszystkich miastach następował systematyczny wzrost długość ścieżek rowerowych, przy czym najwięcej ścieżek rowerowych wybudowano w latach 2004 – 2009 (I półrocze) w Krakowie - ok. 54,1 km oraz Warszawie - ok. 48,2 km⁸⁴, natomiast najmniej w Bydgoszczy - ok. 13,7 km oraz Lublinie - ok. 14,9 km. We Wrocławiu, Poznaniu oraz Szczecinie długość wybudowanych ścieżek wynosiła odpowiednio: 36,6 km, 36,2 km i 35,7 km.

Komunalnej i Transportu. Jednostki wykonujące zadania zarządcy dróg w Krakowie przed utworzeniem ZIKiT, nie opracowały takiego planu.

⁸⁴ Wartości podane dla Warszawy dotyczą ścieżek rowerowych przy drogach zarządzanych przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, w którym prowadzona była kontrola. Łączna długość ścieżek rowerowych zarządzanych przez ZDM oraz władze dzielnic m.st. Warszawy wynosiła według stanu na koniec 2008 r. (brak danych na koniec I półrocza 2009 r.) ok. 246,9 km, natomiast gęstość 0,478.

Według stanu na koniec I półrocza 2009 r. ogółem w miastach objętych kontrolą użytkowano łącznie ok. 705 km ścieżek rowerowych⁸⁵.

Tabela nr 4. Długość ścieżek rowerowych w poszczególnych miastach objętych kontrolą wg stanu na koniec I półrocza 2009 r. (w km)⁸⁶.



Długość wybudowanych ścieżek świadczy o tym, że dotychczas w niewielkim stopniu osiągnięte zostały zaplanowane cele w tej dziedzinie. Na przykład w Warszawie planowana docelowo w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* z 2006 r. długość ścieżek wynosi ok. 900 km, natomiast w Gdańsku w *Programie rozwoju komunikacji rowerowej* z 2006 r. założono budowę do 2013 r. systemu ścieżek o łącznej długości 150 km.

Gęstość ścieżek rowerowych, w miastach których dotyczyła kontrola, według stanu na koniec I półrocza 2009 r. wynosiła od 0,17 % do 0,52%. Największa gęstość ścieżek rowerowych była we Wrocławiu (0,52 %), natomiast najgorsza sytuacja miała miejsce w Szczecinie, gdzie gęstość ścieżek rowerowych wyniosła zaledwie 0,17 %.

W ocenie NIK, niewielka gęstość ścieżek rowerowych oraz fakt, iż w żadnym z objętych kontrolą miast sieć ścieżek rowerowych nie stworzyła spójnego systemu komunikacyjnego stanowi istotną przeszkodę w zwiększeniu roli komunikacji rowerowej w systemie transportowym miast.

⁸⁵ Ze względu na brak danych dotyczących łącznej długości ścieżek rowerowych w Warszawie wg stanu na koniec I półrocza 2009 r. liczba ta nie uwzględnia długości ścieżek rowerowych w tym mieście pozostających w gestii władz dzielnic m.st. Warszawy.

⁸⁶ Na podstawie danych zebranych w ramach kontroli NIK.

Pozytywnie należy ocenić natomiast fakt, że 4 miastach opracowano specjalne programy dotyczące budowy infrastruktury rowerowej. Programy takie przyjęto w Gdańsku (*Program rozwoju komunikacji rowerowej z 2006 r.*), Krakowie (*Program budowy infrastruktury rowerowej w Krakowie z 2006 r.*) w Poznaniu (*Program Rowerowy Miasta Poznania na lata 2007 – 2015 z 2008 r.*), we Wrocławiu (*Koncepcja programu podstawowej sieci tras rowerowych w Wrocławiu z 2005 r.*). Brak wieloletnich planów budowy ścieżek rowerowych stwierdzono natomiast w Lublinie i Szczecinie.

Wyniki kontroli wykazały jednakże opóźnienia w realizacji przyjętych w programach zadań, np:

- w **Krakowie** *Program budowy infrastruktury rowerowej* zakładał do 2010 r. budowę 111,3 km ścieżek, podczas gdy w latach 2006 – 2009 (I półrocze) zdołano wybudować jedynie 33,34 km,
- przy zachowaniu dotychczasowego tempa budowy ścieżek rowerowych w **Bydgoszczy**, realizacja zaplanowanych do wykonania ścieżek rowerowych o dł. 32,5 km wymagać będzie 13 lat.

W Warszawie, na podstawie *zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy z 2007 r. w sprawie tworzenia korzystnych warunków dla rozwoju komunikacji rowerowej*, wprowadzono obowiązek uwzględniania we wszystkich opracowywanych projektach dotyczących inwestycji drogowych oraz modernizacji i przebudowy dróg potrzeb ruchu rowerowego w zakresie uzupełnienia i budowy nowych dróg rowerowych.

NIK oceniła pozytywnie opracowywanie przez niektóre samorządy dokumentów, w których określano standardy techniczne dla infrastruktury rowerowej, m.in. w 2004 r. w Krakowie (*Standardy techniczne dla infrastruktury rowerowej Miasta Krakowa*), w Warszawie (*Standardy projektowe i wykonawcze dla systemu rowerowego w m.st. Warszawie*), w Szczecinie (*Standardy dotyczące projektowania i realizacji budowy, przebudowy i remontów ścieżek rowerowych w Szczecinie*). Dodatkowo w Krakowie opracowano koncepcję wypożyczalni rowerów miejskich, parkingów i stojaków rowerowych, która była wdrażana w trakcie trwania kontroli.

TERMINOWOŚĆ REALIZACJI ZADAŃ INWESTYCYJNYCH

We wszystkich skontrolowanych jednostkach samorządowych oraz Oddziałach GDDKiA, stwierdzono występowanie kilkuletnich opóźnień (w stosunku do terminów określanych w strategiach, programach, wieloletnich planach inwestycyjnych) w realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących robót budowlanych lub zakupów taboru. Np. w Krakowie realizacja zadań: *Budowa nowego odcinka ul. Księcia Józefa (obejście Przegorzał)*, *Układ komunikacyjny na terenie KCK – po zachodniej stronie dworca kolejowego*, *Krakowski Szybki Tramwaj linii N-S, etap I* nastąpiła odpowiednio po 4, 3 oraz 8 latach od upływu pierwotnie planowanego terminu ich realizacji⁸⁷. W Poznaniu zadania polegające na przebudowie ul. Głogowskiej pomiędzy autostradą A2 a wiaduktem Górczyńskim oraz przebudowie ul. Lechickiej – odcinek od ul. Serbskiej do ul. Naramowickiej były w trakcie realizacji, pomimo tego, że ich planowane zakończenie miało nastąpić odpowiednio w 2005 r. oraz 2002 r.

Głównymi przyczynami opóźnień, według składanych wyjaśnień, były (oprócz braku niezbędnych na ten cel środków finansowych), długotrwałe procedury dotyczące:

- uzyskiwania wymaganych decyzji administracyjnych warunkujących podjęcie prowadzenia robót budowlanych,
- pozyskania nieruchomości, w drodze wywłaszczenia, na potrzeby realizowanych inwestycji,
- udzielanych zamówień publicznych na roboty budowlane i dostawy.

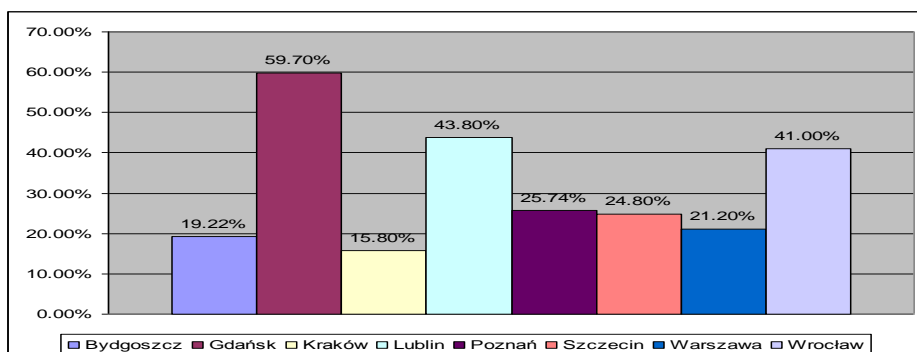
NIK zwraca uwagę, że podejmowanie działań inwestycyjnych było utrudnione z powodu objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego tylko części powierzchni poszczególnych miast.

W poszczególnych miastach udział powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni miast ogółem wynosił od 15,8% (Kraków) do 59,7% (Gdańsk). Tylko w trzech kontrolowanych miastach (Gdańsk, Lublin – 43,8 % i Wrocław – 41 %) uchwalone miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmowały co najmniej 1/3 powierzchni miasta.

Tabela Nr 5. Powierzchnie miast objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (wg stanu na koniec I półrocza 2009 r.)⁸⁸.

⁸⁷ Budowa nowego odcinka ul. Księcia Józefa (obejście Przegorzał) – planowane lata realizacji: 2000 – 2004, faktyczne: 2003 – 2008. Układ komunikacyjny na terenie KCK – po zachodniej stronie dworca kolejowego, planowane lata realizacji: 2000 – 2004, faktyczne: 2000 – 2007, Krakowski Szybki Tramwaj linii N-S, etap I, planowane lata realizacji 1994 – 2000, faktyczne 1994 – 2008.

⁸⁸ Na podstawie danych zebranych w ramach kontroli NIK.



Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powodował wydłużenie procesu przygotowania inwestycji budowlanych, w tym m.in. drogowych, w związku z koniecznością uzyskania decyzji o warunkach zabudowy bądź odpowiednio decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Na przykład połowa ze skontrolowanych 20 zadań inwestycyjnych⁸⁹ wykonywanych przez Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu była realizowana z opóźnieniem. W 3 przypadkach termin rozpoczęcia budowy w stosunku do planowanego opóźniony był od 2 do 3 lat, w jednym przypadku termin zakończenia zadania inwestycyjnego został opóźniony o 4 lata, a 6 inwestycji jeszcze nie zakończono, pomimo upływu planowanego terminu. Tylko w 11 przypadkach inwestycje zostały podjęte na terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego był przyczyną opóźnień w realizacji inwestycji „Fragment III ramy komunikacyjnej od ul. Hetmańskiej do ul. B. Krzywoustego”.

Opóźnienia we wszczynaniu realizacji przez GDDKiA Oddział w Warszawie inwestycji drogowych na terenie miasta oraz aglomeracji warszawskiej, spowodowane były nierzetelnym przygotowaniem dokumentacji stanowiącej podstawę wydania decyzji administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy dróg. Sytuacja taka miała miejsce np. w przypadku budowy trasy S-2 („Południowej Obwodnicy Warszawy”), gdzie dodatkowo przygotowanie inwestycji spowalniały czynniki o charakterze obiektywnym (trudności w pozyskaniu gruntów, konieczność pogodzenia interesów potrzeb komunikacyjnych z ochroną środowiska).

⁸⁹ Zadania inwestycyjne planowane do realizacji oraz realizowane w latach 2004 – 2009 (I połowa) dotyczące usprawnienia systemu transportowego miasta, na które wydatkowano największe kwoty.

- Okres oczekiwania Oddziału na wydanie przez Wojewodę Mazowieckiego decyzji z dnia 30 maja 2008 r.⁹⁰ o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia dotyczącego budowy trasy S-2 na odcinku od „węzła Lotnisko” do „węzła Puławska” wynosił ok. 19 miesięcy. W tym czasie, przez ponad 11 miesięcy Oddział uzupełniał *Raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko*. Wynikało to m.in. z faktu, że w umowie z wykonawcą tego opracowania⁹¹ Oddział nie ustalił terminu sfinalizowania prac oraz naniesienia zmian żądanych przez Wojewodę w toku postępowania administracyjnego.
- Czteromiesięczny okres oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnej dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę dla budowy trasy S-2⁹², wynikał z usuwania przez Oddział braków i nieprawidłowości w dokumentach załączonych do wniosku o wydanie decyzji z 19 czerwca 2008 r.
- Braki w *Raporcie o oddziaływaniu na środowisko* spowodowały, że pomimo upływu ponad 2,5 roku od dnia złożenia wniosku⁹³, Oddział nie uzyskał decyzji Wojewody Mazowieckiego o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji ww. inwestycji. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 31 października 2008 r.⁹⁴ uchylił postanowienie Ministra Środowiska z dnia 12 lipca 2007 r.⁹⁵ uzgadniające środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację tego przedsięwzięcia. Zdaniem WSA, Minister dokonał uzgodnienia inwestycji w oparciu o raport oddziaływania na środowisko, który nie spełnia wymogów określonych w art. 52 ust. 1⁹⁶ ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*⁹⁷, tj. opisów wariantów dotyczących sposobu realizacji tej inwestycji.

⁹⁰ WŚR.I.SM.6613/1/121/06.

⁹¹ Umowa Nr 37/2004 z dnia 11 maja 2004 r.

⁹² Decyzja Wojewody Mazowieckiego Nr 349/08 z dnia 31 października 2008 r., dotycząca inwestycji polegającej na budowie trasy S-2 na odcinku od węzła „Konotopa” do węzła „Puławska” wraz z odcinkiem drogi ekspresowej łączącej węzeł „Lotnisko” z węzłem „MPL Okęcie”.

⁹³ Z dnia 20 grudnia 2006 r.

⁹⁴ Sygn.akt IV SA/Wa 689/08.

⁹⁵ DOOŚ-133D/3199/2007/EB.

⁹⁶ Art. 52 utracił moc 15 listopada 2008 r.

⁹⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

FINANSOWANIE TRANSPORTU

W Bydgoszczy, Poznaniu oraz w Warszawie, w latach 2004 – 2008, następował systematyczny wzrost wydatków na transport. W pozostałych miastach (Gdańsk, Lublin, Kraków, Szczecin oraz Wrocław) również miał miejsce wzrost wydatków na transport, w porównaniu roku 2008 w stosunku do roku 2004, z tym, że w okresie pomiędzy tymi latami wydatki te ulegały wahaniom (np. w Krakowie wydatkowano w roku 2004 – 244 381 tys. zł, w 2005 – 209 464 tys. zł, w 2006 – 439 270 tys. zł, w 2007 – 854 040 tys. zł, w 2008 r. – 798 646 tys. zł).

Łączne wydatki na transport w latach 2004 – 2008 we wszystkich miastach objętych kontrolą wyniosły 23 600 282 tys. zł. W stosunku do roku 2004 wydatki te wzrosły w roku 2008 o 71 % - z kwoty 3 529 812 tys. zł do 6 023 975 tys. zł.

W większości miast, ujmowane w planach finansowych na poszczególne lata środki na transport nie zaspokajały zgłaszanych w tym zakresie zapotrzebowań, np. we Wrocławiu kwota ustalona w planie wydatków po zmianach w 2008 r. stanowiła 68,9 % zgłaszanych zapotrzebowań, w Lublinie kwota ustalona w planie wydatków po zmianach w 2008 r. stanowiła zaledwie 62,2 % zgłaszanych zapotrzebowań, natomiast w Bydgoszczy kwota ustalona w planie wydatków po zmianach w 2008 r. stanowiła 82,7 % zgłaszanych zapotrzebowań. Najlepiej sytuacja w powyższym zakresie kształtowała się w Krakowie oraz w Poznaniu. W miastach tych wysokość środków finansowych na transport ujętych w planach finansowych po zmianach tylko w dwóch latach (w 2008 r. w Krakowie oraz w 2006 r. w Poznaniu) była mniejsza niż zgłoszone zapotrzebowania.

Według wyjaśnień udzielanych NIK przez przedstawicieli kontrolowanych samorządów braki wystarczających środków finansowych powodowały opóźnienia bądź uniemożliwiały realizację części zadań inwestycyjnych na rzecz usprawnienia systemów transportowych w miastach.

Na brak wystarczających środków wskazywał również Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, który udzielając informacji⁹⁸ NIK w trybie art. 29 pkt 2 lit f *ustawy o NIK* poinformował m.in., że: „ w chwili obecnej w związku z faktem, iż potrzeby w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury transportowej wielokrotnie przewyższają wielkość dostępnych środków, realizacja kolejnych zadań

⁹⁸ Pismo z dnia 6 października 2009 r. znak GDDKiA – BGD-WP-mh-071-58-1/09.

budowy lub przebudowy sieci dróg krajowych dotyczy wyłącznie zadań w perspektywie 2008 – 2012 r. określonych w *uchwale nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Program budowy Dróg Krajowych na lata 2008 – 2012"*. Przekazane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dane dotyczące stanu zaawansowania zadań w zakresie budowy układów obwodnic miast objętych kontrolą został przedstawione w tabeli nr 3 załącznika nr 2 *Informacji*.

Stwierdzono niepełne wykonanie wydatków na transport w poszczególnych latach, które kształtowało się z reguły na poziomie przekraczającym 90 %. Jednak w 7 przypadkach wykonanie planu wydatków po zmianach było niższe niż 90 %: w Warszawie wykonanie planu wydatków po zmianach wyniosło w 2005 r. – 86,6 %, w 2007 r. – 89,2%, w 2008 r. – 88,8 %⁹⁹, w Lublinie wykonanie planu wydatków po zmianach wyniosło w 2008 r. - 88,3 %, w Poznaniu w 2007 r. – 88,1 %, natomiast w Szczecinie wykonanie planu wydatków po zmianach wyniosło w 2006 r. zaledwie 59,3 %, a w 2008 – 82,1 % (dodatkowo po uprzednim zmniejszeniu tego planu o 16,9 %).

Szczegółowe dane dotyczące planowanych i wydatkowanych środków na finansowanie transportu w relacji do zgłoszonych zapotrzebowań w badanym okresie zamieszczone zostały w tabeli nr 2 w załączniku nr 2 do *Informacji*.

W łącznej kwocie wydatków poniesionych na transport w latach 2004 – 2008 we wszystkich miastach objętych kontrolą 90,4 % tj. 21 326 342 tys. zł stanowiły środki własne samorządów. Największy udział w pozostałych źródłach finansowania wydatków na transport miały środki pochodzące z Unii Europejskiej – 1 306 291 tys. zł, a następnie: dotacje z budżetu państwa – 398 104 tys. zł, dotacje od innych jednostek samorządowych – 53 864 tys. zł, dotacje z funduszy celowych – 16 343 tys. zł. Z innych źródeł pochodziło 499 339 tys. zł.

Udział środków pochodzących z Unii Europejskiej w finansowaniu wydatków na transport stopniowo się zwiększał. Podczas, gdy w roku 2005 udział tych środków w wydatkach poniesionych na transport łącznie we wszystkich miastach objętych

⁹⁹ W porównaniu do wielkości środków finansowych ujętych w planach finansowych po zmianach na lata 2004 – 2008 łączna kwota środków niewykorzystanych na transport w Warszawie wyniosła 1 341 380 tys. zł

kontrolą stanowił zaledwie 1,8 % (65 443 tys. zł), to w latach 2007 i 2008 wzrost odpowiednio do 8,8 % (512 937 tys. zł) i 7,5 % (453 939 tys. zł).

Łącznie w latach 2004 – 2008 środki pochodzące z Unii Europejskiej stanowiły 5,5 % wszystkich środków wydatkowanych na transport w tym okresie. Największy udział środków pochodzących z Unii Europejskiej w finansowaniu wydatków na transport miał miejsce w Szczecinie – 15,9 % oraz w Gdańsku 11,9 %, natomiast najmniejszy w Krakowie – 1 %. W pozostałych miastach udział ten wynosił: Lublin – 8,8 %, Poznań – 8,2 %, Wrocław – 6,5 %, Bydgoszcz – 6,2 %, Warszawa – 4 %).

Ogółem najwięcej środków pochodzących z UE wydatkowano w latach 2004 – 2008 w Warszawie – 461 761 tys. zł. W pozostałych miastach wydatkowano: Bydgoszcz – 71 545 tys. zł, Gdańsk – 182 256 tys. zł, Kraków – 26 181 tys. zł, Lublin – 57 430 tys. zł, Poznań – 203 455 tys. zł., Szczecin – 113 384 tys. zł, Wrocław – 190 279 tys. zł.

Minister Infrastruktury, informując¹⁰⁰ NIK w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) *ustawy o NIK* o swoich działaniach na rzecz rozwoju systemów transportowych w miastach, wskazał m.in. na opracowanie programów pomocowych, na podstawie których przyznawana jest pomoc finansowa z Funduszy Europejskich, w tym *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007 – 2013*¹⁰¹ współfinansowany z Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W programie tym przewidziano środki na poprawę systemów transportowych w miastach dla następujących rodzajów projektów: rozbudowa sieci szynowych i trolejbusowych wraz z zakupem lub modernizacją taboru do ich obsługi, budowa i rozbudowa stacji i węzłów przesiadkowych, budowa systemów teleinformatycznych poprawiających funkcjonowanie transportu publicznego, zwiększenie zastosowania Inteligentnych Systemów Transportu dla poprawy zarządzania ruchem w miastach.

Z informacji uzyskanych od Ministra Rozwoju Regionalnego¹⁰² w trybie art. 29 pkt 2 lit f) *ustawy o NIK* wynika, że do dnia 20 października 2009 r. zostało wyłonionych 35 projektów (9 w trybie konkursowym oraz 26 indywidualnych) proponowanych do realizacji w ramach *Programu Infrastruktura i Środowisko*,

¹⁰⁰ Pismo z dnia 21 października 2009 r., znak MK-7jk-0911-52/09.

¹⁰¹ W latach 2004 – 2006: Sektorowy Program Operacyjny Transport.

¹⁰² Pismo z dnia 22 października 2009 r., znak DIN-III-073-3-ZK/09.

dotyczących rozwoju systemów transportowych w miastach objętych kontrolą, których beneficjentami będą urzędy miast, spółki komunalne tych miast, jednostki samorządowe wykonujące zadania zarządców dróg, a także oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Zawarcie umów o dofinansowanie projektów wyłonionych w trybie konkursowym planowane jest na II/III kw. 2010 r. po zakończeniu dokonywania oceny merytorycznej drugiego stopnia, natomiast zawarcie umów właściwych z beneficjentami projektów indywidualnych miało nastąpić po zrealizowaniu przez beneficjentów warunków uprzednio zawartych pre-umów, jednak nie później niż do 31 stycznia 2010 r. Spośród 9 projektów wyłonionych w trybie konkursowym 3 mają być związane z systemem transportowym Wrocławia, po 2 - Warszawy oraz Poznania, po jednym – Lublina i Bydgoszczy, natomiast spośród 26 projektów indywidualnych 5 będzie dotyczyło systemu transportowego Warszawy, 4 – Gdańska, po 3 – Krakowa, Poznania i Szczecina, 2 – Wrocławia, jeden – Bydgoszczy, a beneficjentem pozostałych 5 będzie Oddział GDDKiA w Warszawie. Łączny orientacyjny całkowity koszt tych projektów ma wynieść 23 524 460 tys. zł natomiast szacunkowa kwota dofinansowania z UE 13 345 910 tys. zł.

Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolą objęto urzędy miast oraz inne jednostki organizacyjne samorządów miast odpowiedzialne za planowanie i koordynację realizacji zadań dotyczących funkcjonowania i rozbudowy transportu miejskiego, w wybranych miastach o liczbie mieszkańców powyżej 350 tys. osób: Bydgoszcz, Gdańsk, Kraków, Lublin, Poznań, Szczecin, Warszawa i Wrocław. Kontrolami objęto również działalność oddziałów terenowych GDDKiA w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych służących bezpośrednio lub pośrednio usprawnieniu transportu na terenie tych miast. Podmioty objęte kontrolą wyłoniono w oparciu o dobór celowy.

Do przygotowania kontroli wykorzystano wyniki analizy skarg kierowanych do NIK dotyczących kontrolowanej problematyki. Korzystano również z informacji zawartych w artykułach prasowych oraz wyników przeprowadzonych przez NIK kontroli dotyczących bezpośrednio lub pośrednio planowanych do badania zagadnień, tj.: (P/08/171) pn. „*Koordinacja robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontu dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich w latach 2006-2008 (I półrocze)*”; (P/06/061), pn. „*Pozyskiwanie i wykorzystanie środków pomocowych Unii Europejskiej na budownictwo drogowe*”; (S/07/001) pn. „*Zarządzanie drogami publicznymi w Krakowie w latach 2005 – 2006*”; (P/05/068) pn. „*Funkcjonowanie komunikacji miejskiej*”.

Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Badania kontrolne w poszczególnych jednostkach obejmowały zagadnienia dotyczące organizacji i podziału zadań na rzecz funkcjonowania i rozbudowy systemów transportowych, w tym również analizowano dokumentację o charakterze strategicznym, programowym lub planistycznym. Kontrolowano również przygotowanie i realizację wybranych zadań mających na celu usprawnienie transportu. Zadania inwestycyjne wyłoniono do kontroli kierując się wielkością poniesionych nakładów inwestycyjnych oraz ich znaczeniem dla poprawy funkcjonowania tego systemu.

W wyniku kontroli NIK sformułowała ogólne oceny negatywne w odniesieniu do dwóch skontrolowanych samorządów miast (Lublin, Szczecin). W przypadku pięciu samorządów (Bydgoszcz, Gdańsk, Kraków, Poznań, Wrocław), kontrolowaną działalność oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Sformatowane: Punktory i numeracja

W Warszawie NIK pozytywnie oceniła opracowanie przez Urząd m.st. Warszawy dokumentów określających strategię działania samorządu na rzecz usprawnienia systemu transportowego Miasta. Jednocześnie, pomimo podjęcia w okresie objętym kontrolą licznych działań, w tym realizacji szeregu inwestycji, oraz systematycznego wzrostu wydatków na transport, nie osiągnięto celów określonych w dokumentach strategicznych, co NIK oceniła negatywnie.

W trakcie kontroli korzystano z usług specjalistów podczas przeprowadzanych oględzin wybranych miejsc występowania zatorów w ruchu drogowym. W ramach kontroli zasięgnięto informacji (w trybie art. 29 pkt 2 lit f) *ustawy o NIK*) o działaniach podejmowanych na rzecz usprawnienia systemów transportowych w miastach przez Ministra Infrastruktury, Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Zastrzeżenia do protokołów kontroli złożyli Prezydenci Miast: Szczecina, Warszawy i Wrocławia. Nie było przypadku odmowy podpisania protokołu kontroli przez kierowników jednostek kontrolowanych.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosili prezydenci miast w Szczecinie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu oraz dyrektorzy Zarządu Dróg Miejskich i Zarządu Transportu Miejskiego w Warszawie.

Zastrzeżenia zgłoszone przez Prezydenta Miasta Wrocławia nie zostały rozpatrzone przez NIK, z uwagi na ich zgłoszenie po terminie określonym w art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*. Zastrzeżenia złożone przez prezydenta Szczecina oraz przez dyrektorów Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie i Zarządu Transportu Miejskiego w Warszawie zostały rozpatrzone przez Komisje Odwoławcze powołane przez dyrektorów Delegatur NIK. Uchwały Komisji Odwoławczych w tych przypadkach zostały zatwierdzone przez Prezesa NIK. Zastrzeżenia zgłoszone przez prezydentów miast Poznania oraz Warszawy rozpatrzyła Komisja Rozstrzygająca powołana przez Prezesa NIK.

Spośród ogółem 18 rozpatrywanych zastrzeżeń, za zasadne w części lub całości uznano 10 zastrzeżeń, dokonując stosownych zmian w wystąpieniach pokontrolnych.

Z udzielonych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że według stanu na dzień 31 stycznia 2010 r. – z ogółem 74 sformułowanych wniosków pokontrolnych zrealizowanych zostało 38 wniosków. W trakcie realizacji było 36 wniosków.

W odpowiedziach prezydencji Miast oraz dyrektorzy samorządowych jednostek organizacyjnych poinformowali NIK o sposobie realizacji wykorzystania uwag i realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in. o:

- planowanych działaniach na rzecz zwiększenia udziału komunikacji zbiorowej w przewozach osób na terenie miast, takich m.in. jak: modernizacja istniejących i budowa nowych tras tramwajowych, wymiana taboru autobusowego oraz tramwajowego, budowy infrastruktury (m.in. nowe przystanki kolejowe i węzły przesiadkowe) umożliwiającej szersze wykorzystanie transportu kolejowego, wytyczanie nowych buspasów, wprowadzanie korzystnej polityki biletowej poprzez wprowadzenie tzw. biletów aglomeracyjnych; wprowadzania lub rozbudowy zintegrowanych systemów zarządzania ruchem zapewniających priorytet dla pojazdów komunikacji miejskiej;
- planowanych działaniach na rzecz rozbudowy i modernizacji infrastruktury drogowej;
- podjętych działaniach doraźnych na rzecz usprawnienia ruchu drogowego, w tym m.in. wprowadzanych modyfikacjach w zakresie funkcjonowania systemów sygnalizacji;
- zintensyfikowaniu nadzoru nad jednostkami samorządowymi realizującymi inwestycje „transportowe”.

W związku z ustaleniami kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, NIK Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 63 ust. 1 *ustawy o NIK*, w związku z art. 93 pkt 3 *ustawy Prawo budowlane*, skierowała zawiadomienie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy, w sprawie naruszenia przez osoby pełniące w badanym okresie funkcję dyrektorów tej jednostki art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*, z uwagi na:

- nie przeprowadzanie przez zarządcę dróg ich okresowych kontroli w zakresie stanu technicznego i przydatności do użytkowania;

- brak założenia i prowadzenia dla wszystkich dróg w Bydgoszczy książek obiektów budowlanych (w sytuacji nie prowadzenia książek dróg na podstawie przepisów o drogach publicznych).