



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia ....10.2009 r.

**P/09/178  
LBY-410-17-02/2009**

**Sz.P.  
Konstanty Dombrowicz  
Prezydent Bydgoszczy**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007r., nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy skontrolowała Urząd Miasta Bydgoszczy, zwany w dalszej treści niniejszego wystąpienia „Urzędem”.

Kontrolą objęto „Działania podejmowane w latach 2004 – 2009 (I półrocze), na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce.”

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 29.09.2009r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez Urząd na rzecz usprawnienia funkcjonowania systemu transportowego Bydgoszczy, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości.

Powyższe uzasadniają przedstawione niżej ustalenia, uwagi i oceny cząstkowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu, w wyniku których opracowano oraz aktualizowano dokumenty, określające strategię działania w zakresie polityki transportowej m. Bydgoszczy. W ocenie NIK dokumenty te w głównych aspektach zawierały spójne założenia, które pozwalały na realizację polityki inwestycyjnej miasta dla usprawnienia systemu transportowego.

W okresie objętym kontrolą, strategię działania w zakresie polityki transportowej m. Bydgoszczy określały m.in. następujące dokumenty:

- „Strategia Rozwoju Bydgoszczy do 2010r.” przyjęta uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy (RMB) z 15.04.1998r. (z późn. zmianami).
- „Strategia Rozwoju Bydgoszczy do 2015r.” przyjęta uchwałą RMB z 10.11.2004r.
- Trzy opracowania pn. „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Bydgoszczy” przyjęte uchwałami RMB z 24.11.1999r., 27.04.2005r. oraz z 15.07.2009r.
- Szczegółowe zadania inwestycyjne zawierano w „Wieloletnim programie inwestycyjnym Miasta Bydgoszczy na lata 2004-2008”; „Planach Rozwoju Lokalnego” na lata 2006-2009” i 2007-2010 oraz „Planie Rozwoju Bydgoszczy” (PRB) na lata 2008-2013 i 2009-2014.

W 2009r., poza przyjęciem nowego „Studium ...” przystąpiono także do prac nad nową „Strategią...”.

Opracowywanie kolejnych edycji strategicznych dokumentów planistycznych m. Bydgoszczy uzasadniano zmianami uwarunkowań rozwojowych miasta, takimi m.in. jak: nowy podział administracyjno-terytorialny kraju, przejęcie kolejnych kompetencji przez miasto, zmianą przepisów (np. w ochronie środowiska czy energetyce), przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a ostatnio także znaczącymi zmianami w sferze społeczno – demograficznej i gospodarczej (kryzys ekonomiczny).

Opracowanie zadań i celów ujętych w „Strategii...”, było 4 - krotnie w badanym okresie poddawane audytowi zewnętrznemu Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji S.A. w W-wie (w ramach certyfikacji systemów zarządzania). W raportach nie wniesiono uwag do działań Urzędu związanych z opracowaniem „Strategii...” oraz „Planów rozwoju...”. W podsumowaniu raportu z 2007r. podano „Strategię...”, jako „mocną” stronę Urzędu.

2. Pozytywnie ocenia się także podział kompetencji jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu transportowego na terenie m. Bydgoszczy. Poza wydziałami Urzędu zadania w ww. zakresie powierzono:

- samorządowym jednostkom organizacyjnym, tj.: Zarządowi Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej (ZDMiKP) oraz Miejskiej Pracowni Urbanistycznej (MPU),

- samorządowym osobom prawnym, tj.: Miejskim Zakładom Komunikacyjnym sp. z o.o. oraz Tramwaj Fordon sp. z o.o.

Szereg uregulowań w powyższym zakresie zawarto w statutach i regulaminach organizacyjnych tych jednostek oraz stosownych zarządzeniach Pana Prezydenta, które określały m.in.: szczegółowe procedury postępowania w sprawach aktualizacji „Strategii...”, wdrażania i aktualizacji wieloletnich „Planów Rozwoju...”, powoływania zespołów roboczych i konsultacyjnych zaangażowanych przy tworzeniu i monitorowaniu realizacji postanowień strategicznych dokumentów planistycznych.

Główne zadania w zakresie zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu transportowego na terenie m. Bydgoszczy powierzono ZDMiKP, który pełnił obowiązki zarządcy dróg, organizował i zarządzał lokalnym transportem zbiorowym oraz realizował zadania inwestycyjne (strategiczne i bieżące), związane z wykonywaniem ww. funkcji statutowych.

3. Zagadnienia koordynacji i kontroli prac związanych z realizacją strategii rozwoju m. Bydgoszczy powierzono Wydziałowi Rozwoju i Strategii Miasta (WRiS).

Kontrola wykazała, że o ile zagadnienia koordynacji realizowano wielowątkowo i w różnych płaszczyznach współpracy z organami Miasta oraz jego jednostkami organizacyjnymi, to w badanym okresie ww. Wydział nie przeprowadzał kontroli realizacji Strategii..., (nie przedstawiono dokumentów z tych kontroli, nie nadano uprawnień w tym zakresie pracownikom wydziału oraz nie określono procedur przeprowadzania tych kontroli).

Zdaniem Lucyny Kojder – Szweda - z-cy Prezydenta Miasta nadzorującej pracę WRiS zapis w regulaminie organizacyjnym Urzędu umieszczony został w rozumieniu działań sprawdzających oraz monitorujących realizację strategii, niemających charakteru bezpośrednich kontroli. Uprawnienia takie miały inne komórki organizacyjne Urzędu (Zespół Kontroli i Wydział Nadzoru Właścicielskiego).

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że w „Strategii ...” dla poszczególnych celów operacyjnych określono monitorowane wskaźniki umożliwiające dokonanie oceny uzyskania efektów. Wśród 10 wskaźników umieszczono takie m.in. takie jak: długość dróg krajowych i ulic; długość (oraz liczbę) linii tramwajowych i autobusowych; długość ścieżek rowerowych. Jako wielkość bazową przyjęto poszczególne wartości na koniec 2003r.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w zakresie rzetelności informacji zamieszczanych w corocznych, sporządzanych przez WRiS sprawozdaniach z realizacji „Strategii...”. Polegały one na rozbieżnościach między danymi WRiS, a danymi sporządzonymi (na żądanie NIK) przez ZDMiKP. Najważniejsze z nich obrazuje poniższe zestawienie:

		<b>według WRiS</b>	<b>według ZDMiKP</b>	<b>różnica (%)</b>
- długość ulic stan na koniec:	2003r.	584,9 km	594,0 km	1,6 %
	2008r.	654,3 km	716,0 km	9,4 %
- długość dróg krajowych:	2003r.	34,8 km	37,0 km	6,3 %
	2008r.	36,8 km	39,0 km	6,0 %
- długość ścieżek rowerowych	2003r.	35,0 km	32,9 km	6,4 %
	2008r.	49,0 km	45,8 km	6,9 %

Powyższe rozbieżności nie zostały skorygowane w kolejnych opracowaniach sprawozdań z realizacji Strategii. Znamiennym jest także fakt, że posiadane przez WRiS wielkości potwierdzały zgromadzone przez ten wydział dokumenty z ZDMiKP.

5. Dokonane w czasie kontroli rozliczenie realizacji celów zawartych w „Strategii ...” wykazało, że dla wszechstronnego rozwoju Bydgoszczy wskazano 5 celów strategicznych. Zagadnienia dotyczące systemu transportowego zawarto w celu strategicznym nr II - „Nowoczesne i funkcjonalne zagospodarowanie przestrzeni miejskiej”, dla którego w celach szczegółowych przewidziano:

- rozwój transportu zbiorowego,
- rozwój układu drogowego,
- poprawę dostępności komunikacyjnej Bydgoszczy w układzie krajowym i międzynarodowym.

Powyższe cele szczegółowe zamierzano osiągnąć poprzez ogółem 19 działań.

Dokonane rozliczenie realizacji tych działań wykazało, że w poszczególnych latach badanego okresu realizowano 18 z nich. Nie realizowano 1 działania, tj. „Budowa dworca PKS w sąsiedztwie dworca głównego PKP”. Przedsięwzięcie to zaplanowano do realizacji w latach 2005-2015. W „Studium...” zapisano dyslokację dworca PKS. Do czasu trwania kontroli trwały prace związane z poszukiwaniem strategicznego inwestora zewnętrznego dla przebudowy terenu wokół dworca kolejowego Bydgoszcz Główna z możliwością

realizacji na tym obszarze także dworca autobusowego.

Pomimo powyższego stanu Najwyższa Izba Kontroli ocenia, jako nie w pełni zadowolającą realizację postanowień dokumentów strategicznych na rzecz usprawnienia systemu transportowego m. Bydgoszczy. Dowodem tego są m.in. następujące fakty:

- ◆ Jednym z celów strategicznych zawartych w obowiązującej „Strategii...”, był rozwój transportu zbiorowego z ukierunkowaniem na transport szynowy. Kontrola wykazała, że w badanym okresie długość i liczba linii tramwajowych nie uległa zmianie.
- ◆ W Bydgoszczy funkcjonowały 4 odcinki dróg przyspieszonego ruchu o łącznej długości 28,4 km, z czego w badanym okresie wykonano 1,6 km (tj. 5,6% ogółu). W „Studium...”, jako model docelowy przewidziano utworzenie 6 głównych tras ruchu przyspieszonego łączących odległe jednostki urbanistyczne o długości łącznej ok. 45,2 km, co stanowi, że ich realizacja w tempie z lat 2004-2009 I półrocze potrwa ponad 10 lat.
- ◆ W „Studium...”, jako model docelowy zakładano realizację ścieżek rowerowych w ramach dróg układu podstawowego, w ciągach zieleni, na terenach bulwarów nadrzecznych oraz w ramach osiedli mieszkaniowych. Ogółem (według informacji MPU) w ramach planowanych do wykonania inwestycji przewidywano kolejne ścieżki rowerowe o łącznej długości ok. 32,5 km, co stanowi, że ich realizacja w tempie z lat 2004-2009 (I półrocze), potrwa ponad 13 lat.

Przyczyny oraz uwarunkowania powyższego stanu są złożone i zdaniem Lucyny Kojder – Szweda - z-cy Prezydenta Miasta (nadzorującej pracę WRiS, a także ZDMiKP), najważniejsze z nich to: względy finansowe – np. w zakresie zadań rozbudowy komunikacji szynowej (sytuacja ta uległa poprawie w wyniku dostępności do funduszy unijnych), „ciasna” zabudowa miejska, jej uzbrojenie (często nie do końca zinwentaryzowane), wąskie ulice, nieuregulowany stan własności dużej liczby nieruchomości, stały przyrost pojazdów, protesty mieszkańców, trudne do pogodzenia warunki ochrony środowiska, co przy uwzględnieniu powstałych przez dziesiątki lat zaległości, stwarza sytuację niemożliwą do rozwiązania w krótkim okresie.

6. Systematycznie wzrastały w badanym okresie wydatki na zadania dotyczące modernizacji, rozbudowy lub usprawnienia systemu transportowego m. Bydgoszczy. Wzrosły one ze 197,4 mln. zł w 2004r. do 322,5 mln. zł w 2008r., tj. o 63,4 %. Ogółem w badanym okresie wydatki na transport wyniosły 1.450,7 mln. zł, z czego najważniejsze źródła ich finansowania to: środki własne - 1.203,6 mln. zł (83,0 %); środki z innych źródeł

(kredyty, obligacje), - 172,8 mln. zł (11,9 %); oraz środki z UE - 71,6 mln. zł (4,9 %).

7. Zagadnienia realizacji postanowień dokumentów strategicznych na rzecz usprawnienia systemu transportowego m. Bydgoszczy, w tym koordynacji i wykonawstwa poszczególnych zadań przez wydziały Urzędu oraz miejskie jednostki organizacyjne nie były w badanym okresie przedmiotem funkcjonującej w Urzędzie kontroli wewnętrznej. Działania Zespołu Kontroli ukierunkowane były głównie na przeprowadzanie kontroli finansowych (w ramach zaleceń pokontrolnych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy).
8. Kontrola wykazała także szereg innych działań pozytywnych (poza wymienionymi na wstępie niniejszego wystąpienia), do których nie wniesiono uwag i zastrzeżeń. Jednym z nich była współpraca władz m. Bydgoszczy i Torunia, która doprowadziła do podpisania w czasie trwania niniejszej kontroli (30.07.2009r.), porozumienia w sprawie „Zintegrowanego Programu Rozwoju Transportu Publicznego w Aglomeracji Bydgosko – Toruńskiej”. Projekt „BiT-CITY” zakładał między innymi modernizację infrastruktury kolejowej, połączenie kolejowe z lotniskiem, zwiększenie częstotliwości połączeń i skrócenie czasu podróży pomiędzy Bydgoszczą i Toruniem. Zadania te zamierzano realizować w ramach projektu „Szybka Kolej Metropolitalna w Bydgosko-Toruńskim Obszarze Metropolitalnym BiT-CITY oraz integracja systemów transportu miejskiego” znajdującego się na liście projektów kluczowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 z realizacją w latach 2009-2013. Beneficjentami projektu byli: Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Miasta Bydgoszcz i Toruń, Gmina i Miasto Solec Kujawski oraz PKP PLK S.A. i PKP S.A.

Zadanie „Szybka kolej metropolitalna BiT CITY” przewidziano do realizacji na lata 2009-2013 – wartość zadania 464,1 mln. zł.

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

1. Kontynuowanie działań na rzecz usprawnienia funkcjonowania systemu transportowego, w tym opracowanie nowej „Strategii rozwoju m. Bydgoszczy”.
2. Zapewnienie zgodności informacji zamieszczanych w corocznych sprawozdaniach z realizacji „Strategii...” z danymi miejskich jednostek organizacyjnych realizujących bezpośrednio zadania z zakresu usprawnienia systemu transportowego.
3. Doprowadzenie do zgodności działań WRiS z postanowieniami regulaminu organizacyjnego w zakresie kontroli prac związanych z realizacją „Strategii...”.

4. Rozważenie możliwości uwzględnienia w działalności kontrolnej Urzędu realizacji zadań wynikających z postanowień dokumentów strategicznych na rzecz usprawnienia systemu transportowego m. Bydgoszczy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.