



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 30 listopada 2009 r.

**Pan
Paweł Adamowicz
Prezydent
Miasta Gdańska**

LGD-410-29-01/2009
P/09/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Gdańsku (dalej „Urząd”). Przedmiotem kontroli były działania podejmowane na rzecz usprawnienia systemu transportowego miasta Gdańska w latach 2004–2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 14 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zbadanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. NIK pozytywnie ocenia przyjęte w Urzędzie uregulowania dotyczące organizacji oraz podziału kompetencji związanych z realizacją zadań w zakresie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu transportowego w mieście Gdańsku. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu oraz statutach dotyczących funkcjonowania samorządowych jednostek organizacyjnych zadania te przypisano wewnętrznym

komórkom organizacyjnym Urzędu, w szczególności Wydziałowi Programów Rozwojowych (dalej „WPR”), Wydziałowi Polityki Gospodarczej (dalej „WPG”) i Wydziałowi Gospodarki Komunalnej (dalej „WGK”) oraz samorządowym jednostkom organizacyjnym: Zarządowi Dróg i Zieleni (dalej „ZDiZ”) i Zarządowi Transportu Miejskiego (dalej „ZTM”). W przypadku realizacji zadań realizowanych przez więcej niż jedną komórkę lub jednostkę uwzględniono również obowiązki związane ze współpracą, koordynacją i nadzorem. Dużą rolę w zakresie przepływu informacji, kontroli i koordynacji zadań, w tym dotyczących funkcjonowania systemu transportowego, spełniały posiedzenia (działającego na podstawie zarządzenia Prezydenta) Kolegium Prezydenta, w których uczestniczyli m.in. kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu oraz kierownicy jednostek samorządowych. Ustalenia z posiedzeń Kolegium, po zatwierdzeniu przez Prezydenta, były przekazywane do właściwych komórek i jednostek samorządowych, a odpowiedzialni pracownicy składali pisemne informacje dotyczące wykonania wynikających z posiedzeń Kolegium obowiązków.

Stwierdzono jednak, że ZDiZ, któremu w statucie powierzono funkcję zarządu drogi i któremu przypisano realizację zadania dotyczącego opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącego informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie realizował tego zadania. Ustalono, że zadania tego nie przypisano innym komórkom organizacyjnym Urzędu, ani innym jednostkom samorządowym. Zgodnie z *art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.)*, opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do obowiązków zarządcy dróg. Należy zauważyć, że Urząd nie przeprowadzał w jednostkach samorządowych kontroli w zakresie prawidłowości realizowania przypisanych zadań. Pomimo, iż według wyjaśnienia Prezydenta zadania w zakresie poprawy funkcjonowania systemu transportowego były monitorowane na bieżąco w ramach nadzoru nad jednostkami, a wyniki monitoringu prowadzonego w ramach tego nadzoru nie wskazywały na konieczność dodatkowych kontroli problemowych, to – w ocenie NIK – kontrole takie pozwoliłyby na uniknięcie ww. nieprawidłowości.

2. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie opracowywania i aktualizowania dokumentów dotyczących strategii działania w zakresie usprawniania systemu transportowego miasta Gdańska. W 2004 r. Rada Miasta Gdańska uchwaliła „Strategię

Rozwoju Gdańska do roku 2015” (dalej „Strategia”), wyznaczającą główne kierunki rozwoju Gdańska. Do priorytetów przyjęto m.in. rozwój i modernizację systemu komunikacyjnego oraz integrację komunikacji metropolii. Jednym z programów Strategii był 14 Program Operacyjny „Gdańsk Szerokiej Drogi” (dalej „14 Program”), dotyczący zagadnień związanych z układem transportowym i komunikacją zbiorową. W Programie tym wskazane zostały cele strategiczne (rozwój gospodarki morskiej i logistyki, poprawa warunków zamieszkania, ochrona środowiska przyrodniczego, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, rozwój turystyki, sportu i rekreacji, integracja Metropolii Gdańskiej) oraz korzyści bezpośrednie (poprawa stanu dróg, poprawa płynności ruchu, poprawa połączenia miasta z zapleczem, poprawa bezpieczeństwa ruchu, poprawa stanu środowiska naturalnego, wzrost efektywności transportu zbiorowego). Określono również przedsięwzięcia realizacyjne (poprawa stanu i jakości dróg w mieście, rozbudowa systemu dróg, rozbudowa systemu ścieżek rowerowych, poprawa dostępności komunikacyjnej portu, ochrona Śródmieścia przed nadmiernym zagęszczeniem samochodów, promocja transportu zbiorowego, Gdański Projekt Komunikacji Miejskiej, działania na rzecz budowy autostrady biegnącej od portu morskiego w Gdańsku na południe Europy) oraz mierzalne rezultaty (wzrost długości dróg, wzrost długości dróg o nawierzchni ulepszonej, wzrost długości zmodernizowanych dróg, wzrost długości ścieżek rowerowych, wzrost liczby korzystających z transportu zbiorowego, wzrost długości torowisk tramwajowych). Należy jednak zauważyć, że w Strategii nie zawarto docelowych wielkości dla ww. mierzalnych rezultatów zaplanowanych przedsięwzięć, co uniemożliwia ocenę stopnia ich realizacji. Pozytywnie należy natomiast ocenić powołanie (zarządzeniami Prezydenta z 2005 r. i 2007 r.) koordynatorów poszczególnych Programów Operacyjnych. W zakresie 14 Programu koordynatorem był dyrektor ZDiZ. Poszczególne Programy Operacyjne Strategii powiązane były z Wieloletnim Planem Inwestycyjnym Gdańska oraz planem finansowym. W dokumentach tych do poszczególnych Programów przypisywane były zadania szczegółowe oraz zaplanowane środki finansowe na ich realizację w poszczególnych latach objętych planem w układzie 5-letnim. Koordynatorzy Programów Operacyjnych byli zobowiązani do monitorowania Programów, m.in. poprzez przekazywanie sprawozdań z realizacji Strategii do WPG, w którym był wyznaczony główny koordynator prac nad realizacją Strategii. Nadzór nad realizacją Strategii oraz ocena pracy koordynatorów należały do obowiązków Zastępcy Prezydenta do spraw polityki gospodarczej.

3. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu mające na celu zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadań wynikających z 14 Programu Wydatki na transport ogółem wzrosły od 195.224 tys. zł w roku 2004 do 334.419 tys. zł w roku 2008 (w I półr. 2009 r. – 121.755 tys. zł), a zaplanowane środki finansowe na transport wykorzystywane były w wysokości od 94,28% (w 2007 r.) do 97,41% (w 2005 r.). Źródłami finansowania zadań oprócz środków własnych były źródła zewnętrzne. Urząd podejmował działania dotyczące dofinansowania realizowanych zadań, m.in. występując z wnioskami do właściwych ministrów o dofinansowanie 6 inwestycji. W przypadku 5 projektów uzyskano dofinansowanie z funduszy strukturalnych UE.

Kontrolując 20 wybranych zadań inwestycyjnych w zakresie usprawnienia systemu dróg publicznych oraz komunikacji zbiorowej stwierdzono, że planowany początkowy koszt realizacji inwestycji został przekroczony w 9 przypadkach, natomiast koszt realizacji uwzględniając plan po zmianach nie został przekroczony w żadnym przypadku. W 4 przypadkach zaplanowany okres realizacji inwestycji został przekroczony o 1 rok. Według wyjaśnienia Z-cy dyrektora WPR, przedłużenie okresu realizacji inwestycji było spowodowane m.in. zmianą planu miejscowego oraz opóźnieniami w procedurach przetargowych, natomiast zwiększenie kwoty po zmianach planu wynika z faktu, iż koszt w WPI obliczany jest wg metody wskaźnikowej i aktualizowany po otrzymaniu kosztorysów, a ostateczny koszt zadań inwestycyjnych wynika z procedury przetargowej.

4. Realizację Strategii w zakresie 14 Programu należy uznać za prawidłową, gdyż wzrosły prawie wszystkie (oprócz jednego) mierzalne rezultaty tego Programu: nastąpił wzrost długości dróg, w tym o nawierzchni ulepszonej i zmodernizowanych oraz wzrost długości ścieżek rowerowych i torowisk tramwajowych. Nie wzrosła jedynie liczba korzystających z transportu zbiorowego. ZTM podejmował wiele działań mających na celu zwiększenie liczby osób korzystających z komunikacji miejskiej. Działania te dotyczyły m.in. wprowadzenia biletu elektronicznego, uruchomienia tramwaju wodnego, promowania komunikacji miejskiej, w szczególności tramwajowej, poprzez: przygotowanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych (plakatów, ulotek, gadżetów promujących komunikację miejską), ogłaszanie konkursów, promowanie komunikacji miejskiej w mediach i internecie. ZTM przeprowadzał również lub zlecał przeprowadzenie różnych badań (dotyczących m.in. stanu napełnienia pojazdów wybranych linii, punktualności pojazdów, zasadności istnienia określonej linii), których wyniki uwzględniał przy korektach rozkładów jazdy, skracaniu lub wydłużaniu linii komunikacyjnych, a także ich przy ich pozostawieniu lub likwidacji. W umowach

zawieranych z przewoźnikami umowach były postanowienia mające na celu poprawę komfortu i bezpieczeństwa pasażerów. Pomimo ww. działań, liczba przewożonych pasażerów w komunikacji tramwajowej i autobusowej zmniejszyła się ze 160.927 w 2006 r. do 151.307 w 2009 r. W ocenie NIK wpływ na zmniejszającą się liczbę pasażerów miały m.in. wzrost liczby samochodów (wskaźnik motoryzacji, rozumiany jako ilość pojazdów zarejestrowanych ogółem przypadająca na 1.000 mieszkańców, wzrósł z 474 w roku 2003 do 586 w roku 2008, tj. o 23,6%) oraz zmiana miejsca zamieszkania części mieszkańców Gdańska (zamieszkanie na terenie gmin wiejskich wokół Gdańska). Należy również zauważyć, że ww. dane dotyczą wyłącznie pasażerów korzystających z komunikacji tramwajowej i autobusowej, nie można więc wykluczyć, że liczba pasażerów korzystających z szybkiej komunikacji miejskiej wzrosła.

Z uwagi na fakt, iż w Strategii nie zawarto docelowych wielkości ww. mierzalnych rezultatów zaplanowanych przedsięwzięć, nie jest możliwa ocena stopnia jej realizacji.

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

- 1) podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie od ZDiZ w Gdańsku obowiązku opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącego informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- 2) rozważenie możliwości uwzględnienia w działalności kontrolnej Urzędu realizacji zadań w zakresie poprawy funkcjonowania systemu transportowego w mieście Gdańsku, w tym realizowania przez ZDiZ w Gdańsku wszystkich zadań statutowych,
- 3) rozważenie możliwości zawarcia w Strategii Rozwoju Gdańska docelowych wielkości dla mierzalnych rezultatów zaplanowanych w niej przedsięwzięć.

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 Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, 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 o przyczynach niepodjęcia takich działań.

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