



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Lublinie**

*Lublin, dnia 19 października 2009 r.*

**Pan  
Adam Wasilewski  
Prezydent Lublina**

LLU- 410-23-02/09

**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 Lublinie skontrolowała w Urzędzie Miasta Lublin (zwanym dalej „Urzędem”) *działania podejmowane na rzecz usprawnienia systemu transportowego w Lublinie, w latach 2004 – 2009 (I półrocze).*

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokóle kontroli podpisanym w dniu 24 września 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania podejmowane przez Urząd Miasta Lublin na rzecz usprawnienia funkcjonowania systemu transportowego w Mieście.**

Powyższa ocena ogólna wynika z przedstawionych w dalszej części wystąpienia ustaleń kontroli i ocen cząstkowych:

1. NIK negatywnie ocenia brak uregulowania w latach 2004 – 2009 (I połowa) zasad przepływu informacji oraz koordynacji działań mających na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania miejskiego systemu transportowego. Powyższe zaniedbanie w szczególności dotyczy sieci dróg publicznych oraz transportu zbiorowego. Nie wskazano także podmiotu odpowiedzialnego za przepływ informacji, monitoring oraz zharmonizowanie działań dotyczących zapewnienia sprawnego funkcjonowania miejskiego systemu transportowego (koordynatora). Nie doprecyzowano, kto i w jakim zakresie realizuje poszczególne obowiązki (zadania) zarządcy drogi określone w art. 20 ustawy z dnia 21 marca

1985 r. o drogach publicznych<sup>1</sup>, w szczególności zadania określonego w pkt. 1, polegającego na opracowywaniu projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącym informowaniu o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Skutkowało to między innymi tym, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie były opracowywane projekty planów rozwoju sieci drogowej, co naruszało postanowienia art. 20 pkt 1 ww. ustawy o drogach publicznych.

NIK zwraca uwagę, że pomimo wprowadzenia zmian organizacyjnych Urzędu w 2007 r.<sup>2</sup>, nie przeprowadzono kontroli prawidłowości wywiązywania się przez poszczególne wydziały z przypisanych zadań z zakresu funkcjonowania systemu transportowego oraz koordynacji działań w tym zakresie. Przeprowadzenie kontroli, w ocenie NIK mogłoby pozwolić na uniknięcie ww. nieprawidłowości.

2. W ocenie NIK dokumenty planistyczne dotyczące rozwoju Lublina są, w fundamentalnych dla usprawnienia systemu transportowego aspektach, niespójne (co potwierdził Pan Prezydent, w wyjaśnieniach złożonych dnia 23 września br.). Informacje w nich zawarte nie pozwalają na zapewnienie ciągłości i spójności działań proinwestycyjnych. Urząd posiada dokumenty planistyczne w postaci: Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta (Studium), Strategii Rozwoju Miasta (Strategia) i Wieloletniego Planu Inwestycyjnego (WPI). Opracowano ponadto Zintegrowany Plan Rozwoju Transportu Publicznego w Lublinie na lata 2005 – 2015 (Zintegrowany Plan). Na brak spójności tych dokumentów wskazuje m.in. nieumieszczenie największego projektu inwestycyjnego pn. „Zintegrowany system miejskiego transportu publicznego w Lublinie” (Zintegrowany system) we wspomnianym Zintegrowanym Planie, który z założenia dotyczy systemu transportowego Miasta.

Negatywnie oceniono brak aktualizacji Studium, uchwalonego w kwietniu 2000 r. przez Radę Miasta, w którym przyjęto cezure czasową do roku 2010. Dokument ten zawiera rozwiązania dotyczące 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). W obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje się takich rozwiązań. NIK zwraca także uwagę, że stosownie do regulacji art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

<sup>2</sup> Zarządzeniem nr 344/2007 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 14.06.2007 r.,

przestrzennym<sup>3</sup>, *ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*. Studium zakłada m.in., *rozwój systemu parkowania (...) w systemie Park and Ride*, natomiast brak takich rozwiązań w dotychczas uchwalonych planach miejscowych, rodzi obawy o możliwość wypełnienia powyższej regulacji ustawowej.

Jako nierzetelne NIK uznaje niesporządzenie wieloletnich planów remontów dróg. Przedkładane do projektów uchwał budżetowych roczne plany remontów są jedynie rozwiązaniem doraźnym, niezwiązanym z racjonalnym i długofalowym wykonywaniem obowiązków zarządcy drogi.

W latach 2005-2007 przeprowadzono badania dotyczące stanu komunikacji w Lublinie, po których wprowadzono zmiany dotyczące oferty przewozowej. NIK negatywnie ocenia brak podjęcia działań zmierzających do uzyskania danych obrazujących, jaki wpływ miały wprowadzone zmiany na jakość przewozów. Dodatkowym argumentem do sprawdzenia efektywności wprowadzonych rozwiązań był koszt wykonania ww. badań zamykający się kwotą 470,9 tys. zł. NIK zwraca także uwagę, że brak danych obrazujących efekty wprowadzonych zmian wynika m.in. z niezorganizowania systemu zbierania informacji o wykorzystaniu komunikacji zbiorowej.

NIK negatywnie ocenia brak osiągnięcia oczekiwanych rezultatów, o których mowa w Zintegrowanym Planie. Plan ten zakładał szereg działań, które miały doprowadzić m.in. do: zmniejszenia obciążenia komunikacyjnego Miasta i redukcji korków ulicznych, ułatwienia w korzystaniu z rowerów, poprawy połączenia dzielnic południowych z północnymi Miasta.

NIK negatywnie ocenia zaniechanie realizacji inwestycji, której celem miało być rozwiązanie problemów komunikacyjnych pomiędzy północnymi i południowymi dzielnicami Miasta w sytuacji gdy, poniesiono już znaczące nakłady (2.440 tys. zł) na dokumentację budowlaną – wykonawczą. NIK zwraca także uwagę na brak przyjęcia rozwiązania alternatywnego dla tej inwestycji.

**3.** W ocenie NIK Urząd nierzetelnie opracował projekt – Zintegrowany system. Wskazują na to znaczne rozbieżności dotyczące wzrostu wartości i zmiany zakresu rzeczowego tego projektu. W umowie z maja 2008 r. podpisanej pomiędzy Zastępcą Prezydenta a Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, dotyczącej przygotowania tego projektu, jego wartość określono na 317.919,7 tys. zł, podczas gdy w WPI z października

---

<sup>3</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 ze zm.

2008 r. określono ją na kwotę 394.000 tys. zł. Po aktualizacji WPI w czerwcu 2009 r. wartość ta wzrosła do 520.600 tys. zł. W odniesieniu do zakresu rzeczowego projektu, odstąpiono od zamiaru zakupu 100 autobusów zasilanych CNG, na rzecz zasilanych ON. NIK zwraca uwagę, że we wspomnianej umowie zawartej z PARP zawarto zapis o zakupie *100 autobusów napędzanych paliwami alternatywnymi, w tym gazem ziemnym CNG.*

4. Uwagi NIK dotyczą wykonania planowanych wydatków na inwestycje i remonty dróg publicznych, gdyż w zakresie inwestycji wykonanie planu wydatków w 2007 r. wynosiło 85,87%, a w zakresie zadań remontowych – od 63,44% w 2006 r. do 88,44 % w 2004 r. W przypadku siedmiu z dziewięciu inwestycji (realizowanych w okresie objętym kontrolą), w których miały miejsce ponad roczne opóźnienia terminu ich zakończenia w stosunku do założonego w WPI harmonogramu, spowodowane to było niezabezpieczeniem środków w budżecie Miasta. NIK zwraca uwagę na niewielką absorpcję funduszy unijnych przeznaczonych na drogi publiczne. Wydatki na te drogi, w latach 2004 – 2008, ogółem wyniosły 470.725 tys. zł, z czego 53,8% stanowiły środki własne, 4,2% – dotacje z budżetu państwa, 30,7% – kredyty (pożyczka), a 11,3% – środki z Unii Europejskiej. Absorpcja funduszy unijnych na drogi publiczne w poszczególnych latach wynosiła w: 2004 r. – 0 zł, 2005 r. – 2.267 tys. zł (3,72%), 2006 r. – 39.183 tys. zł (34,39%), w 2007 r. – 11.536 tys. zł (10,22%), 2008 r. – 0 zł.

5. NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia przez Urząd działań zmierzających do zmniejszenia utrudnień komunikacyjnych. Analiza sytuacji komunikacyjnej, tylko pod kątem obciążenia ruchem wykazuje, że największe utrudnienia komunikacyjne występują na głównych ciągach dojazdowych do Miasta, będących jednocześnie elementem tras tranzytowych (w szczególności na al. Kraśnickiej, al. Solidarności – Tysiąclecia, al. Spółdzielczości Pracy, ul. Kunickiego i ul. Turystycznej). Urząd w sposób niewystarczający podejmował działania w celu rozwiązania problemów komunikacyjnych występujących w Mieście. Sytuację tą potwierdzają wskazane przez NIK problemy komunikacyjne i propozycje ich rozwiązania w trzech wybranych miejscach sieci transportowej Lublina. NIK zwraca uwagę na potrzebę wnikliwej analizy przekazanego protokołu z oględzin z załącznikiem.

Uwagi NIK dotyczą stanu i wykorzystania zbiorowego transportu publicznego w Lublinie. W latach objętych kontrolą postępowało starzenie taboru komunikacji miejskiej przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby osób z niego korzystających. Liczba pojazdów ponad

20-letnich, w latach 2003 – 2009, w przypadku autobusów wzrosła ponad 3,5-krotnie (z 20 do 71), a trolejbusów aż 23-krotnie (z 1 do 23). Liczba osób korzystających z komunikacji miejskiej zmniejszyła się w tym okresie, odpowiednio dla autobusów o 14,4%, a dla trolejbusów o 39,1%. NIK zwraca także uwagę na niewyznaczenie indywidualnych pasów ruchu przeznaczonych wyłącznie dla środków komunikacji miejskiej, które z tego powodu stoją zablokowane na ulicach przez innych uczestników ruchu. NIK za niewystarczające uznaje utworzenie jednego tylko takiego pasa ruchu o dł. 220 m na ul. Królewskiej.

6. NIK pozytywnie z uchybieniami ocenia działania podejmowane przez Urząd w celu upowszechnienia komunikacji rowerowej. Długość ścieżek rowerowych na 30.06.2009 r. wynosiła 36 km, co stanowiło ponad 2-krotny wzrost w stosunku do roku 2000. W okresie objętym kontrolą w budżetach Miasta na kolejne lata przewidywano środki finansowe na ten cel, a w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego rezerwowano tereny i ustalano przebiegi samodzielnych ciągów rowerowych i pieszo – rowerowych. Przy ustalaniu warunków dla projektów budowy lub przebudowy dróg analizowano możliwości techniczne wydzielenia w pasach drogowych ciągów pieszo – rowerowych. NIK zwraca jednak uwagę na nieopracowanie przez Miasto Lublin planów wieloletnich dotyczących budowy ścieżek rowerowych.

NIK pozytywnie ocenia podjęte przez Urząd (w trakcie kontroli) działania mające na celu eliminację nieprawidłowości dotyczących wywiązywania się przez poszczególne wydziały z przypisanych zadań z zakresu funkcjonowania systemu transportowego oraz ich koordynacji, tj. przeprowadzenie audytu wewnętrznego w tym zakresie.

NIK nie wnosi uwag do współpracy Urzędu z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie koordynacji wspólnych działań dotyczących wypracowania strategii na rzecz budowy obwodnicy Lublina oraz ustalenia docelowego układu komunikacyjnego Miasta po jej wybudowaniu.

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

1. Zapewnienie skutecznego przepływu informacji, monitoringu oraz koordynacji działań mających na celu sprawne funkcjonowanie miejskiego systemu transportowego;
2. Precyzyjne uregulowanie w wewnętrznych aktach organizacyjnych Urzędu obowiązku zarządcy drogi określonego w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych;
3. Dokonanie analizy dokumentów planistycznych oraz zmian w ich treści, w celu ujednoczenia polityki inwestycyjnej Miasta;

4. Podjęcie działań w celu utworzenia skutecznego systemu zbierania informacji o wykorzystaniu komunikacji zbiorowej;
5. Sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
6. Dokonanie oceny efektywności rozwiązań w zakresie komunikacji miejskiej, wdrożonych na podstawie wyników badań przeprowadzonych w latach 2005 – 2007;
7. Przyjęcie rozwiązań w systemie transportowym Lublina pozwalających na poprawę połączenia dzielnic południowych z północnymi;
8. Podjęcie skutecznych działań w celu zwiększenia absorpcji funduszy unijnych na poprawę systemu transportowego Lublina.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Prezydenta przedstawienia, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust.1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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