

Wrocław, dnia 11 grudnia 2009 r.

*Pan
Bartosz MAŁYSA
Dyrektor Zarządu Dróg
i Utrzymania Miasta
we Wrocławiu*

P/09/178
LWR-410-19-03/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu, zwany dalej „Zarządem” lub „ZDiUM”, w zakresie działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce w latach 2004-2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania ZDIUM jak i jego poprzednika (Zarządu Dróg i Komunikacji) na rzecz usprawnienia systemu transportowego Wrocławia. Jednostki te pełniły ograniczoną rolę w zakresie planowania organizacji i rozwoju systemu transportowego miasta. Niemniej zmniejszające się wydatki na transport, w tym na drogi publiczne, niezaspokajanie zgłaszanego zapotrzebowanie na środki w tym zakresie, a także niepełne, szczególnie w latach 2004-2005 wydatkowanie przyznanych środków spowodowało, że ponad 50% dróg na terenie miasta znajdowało się w złym bądź bardzo złym stanie technicznym. Stan ten był głównym powodem wzrostu liczby zasadnych reklamacji użytkowników dróg oraz kwot wypłaconych w związku z tym odszkodowań.

1. W badanym okresie ZDiUM od 1 stycznia 2008 r., a wcześniej do dnia 31 grudnia 2007 r. Zarząd Dróg i Komunikacji (ZDiK) realizowały przypisane Prezydentowi Wrocławia

¹ Dz.U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.

(ustawą z dnia 21 marca 1995 r. o drogach publicznych)² zadania zarządcy dróg na obszarze miasta. Jednostki te wykonywały w szczególności zadania inwestycyjne ujęte w Wieloletnich Planach Inwestycyjnych, w tym również o charakterze strategicznym oraz polegające na wykonywaniu robót mających na celu utrzymanie istniejących ciągów komunikacyjnych (dróg, chodników, ścieżek rowerowych) we właściwym stanie technicznym, umożliwiającym ich prawidłową eksploatację.

Odpowiedzialne były również za prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli i przepustów; przeprowadzanie kontroli okresowych stanu dróg, drogowych obiektów inżynierskich, torowisk tramwajowych, infrastruktury drogowej i komunikacyjnej, a także za realizację zadań zarządu drogi w zakresie inżynierii ruchu oraz dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego.

Kontrola wykazała, że w Statucie ZDiUM nie zawarto zapisu wynikającego z art. 20 pkt. 1 cytowanej ustawy stanowiącego, że do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W przypadku ZDiK obowiązek opracowywania planów rozwoju i programu rozbudowy układu komunikacyjnego miasta ciążył jedynie do dnia 31 czerwca 2006 r. (zgodnie ze Statutem nadanym uchwałą nr 391/93 Zarządu Miasta Wrocławia z dnia 22 października 1993 r.).

W statucie ZDiUM brakowało także zapisów określonych w art. 20a tej ustawy, zgodnie z którymi do zarządcy drogi należy ponadto budowa, przebudowa, remont i utrzymanie:

- parkingów przeznaczonych dla postoju pojazdów wykonujących przewozy drogowe, wynikającego z konieczności przestrzegania przepisów o czasie prowadzenia pojazdów oraz przepisów o ograniczeniach i zakazach ruchu drogowego;
- miejsc wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego, przeznaczonych w szczególności do ważenia pojazdów.

W statutach ZDiUM i ZDiK znajdowało się natomiast zadanie o nazwie zarządzanie miejscami wyznaczonymi do parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz parkingami zorganizowanymi na gruntach gminnych przekazanych w zarząd.

Ustalono, że rola ZDiUM i ZDiK w zakresie planowania organizacji i rozwoju systemu transportowego miasta ograniczała się do uzgadniania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przesyłanych przez Biuro Rozwoju Wrocławia oraz wydawania opinii do projektów: decyzji o warunkach zabudowy i decyzji lokalizacji celu publicznego przesyłanych przez Wydział Architektury UM.

2. W badanym okresie wydatki na transport ogółem (na zadania inwestycyjne, remontowe w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych oraz na finansowanie lub

² Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

dofinansowanie organizacji przewozów, inne zadania) wyniosły łącznie 2.422.038,5 tys. zł, w tym na zadania inwestycyjne 929.968,6 tys. zł (38,4%). Za niepokojące uznać należy zmniejszanie się wydatków na transport. Planowana na ten cel na 2009 r. kwota wydatków 239.646,9 tys. zł była niższa o 102.315,1 tys. zł (o 42,7%) od planu wydatków 2008 r. i odpowiednio o 315.841,8 tys. zł (o 131,8%) od 2007 r., o 366.947,3 tys. zł (o 153,1%) od 2006 r., o 253.177,1 tys. zł (o 105,6%) od 2005 r. oraz o 228.558,2 tys. zł (o 95,4%) od 2004 r. Kwota zrealizowanych w 2008 r. wydatków na transport wyniosła natomiast 332.151,8 tys. zł i była niższa o 207.054,3 tys. zł (o 62,3%) od wykonanych wydatków 2007 r. i odpowiednio o 271.821 tys. zł (o 81,8%) od 2006 r., o 121.007,4 tys. zł (o 36,4 tys. zł) od 2005 r. oraz o 70.151 tys. zł (o 21,1%) od 2004 r. Za I półrocze 2009 r. zrealizowane wydatki na transport w wysokości 77.093,9 tys. zł stanowiły jedynie 32,2% planu po zmianach, w tym wydatki na zadania inwestycyjne 13,9% planu.

Ponadto dodać należy, iż pomimo zadawalającego poziomu wykorzystania zaplanowanych wydatków na transport w latach 2006-2008, tj. odpowiednio w wysokości 99,6%, 97,1% i 97,1% (w 2005 r. i 2004 r. zrealizowano je w 92,0% i w 88,7%), to ich wykonanie, (poza 2006 r.), było niższe od zgłoszonych potrzeb. Stopień zaspokojenia zgłoszonych potrzeb wyniósł bowiem 53,4% w 2008 r., 77,9% w 2007 r., 96,1% w 2005 r. i 71,2% w 2004 r.

W badanym okresie wydatki na drogi publiczne wyniosły łącznie 1.559.525,7 tys. zł, co stanowiło 64,4% ogółu poniesionych wydatków na transport. W strukturze wydatków, wydatki na drogi publiczne za I półrocze 2009 r. wyniosły 77.093,9 tys. zł (stanowiły 100% wydatków na transport ogółem) i odpowiednio w 2008 r. – 332.151,8 tys. zł (100%), w 2007 r. – 429.541,1 tys. zł (79,7%), w 2006 r. – 346.107,9 tys. zł (57,3%), w 2005 r. – 204.556,4 tys. zł (45,1%), a w 2004 r. – 170.074,6 tys. zł (40,8%).

3. Na dzień 31 grudnia 2008 r. ZDiUM zarządzał na terenie miasta Wrocławia drogami publicznymi o łącznej długości 1.037,2 km, z czego 641,2 km (61,8%) stanowiły drogi gminne, 265,6 km (25,6%) drogi powiatowe, 70,5 km (6,8%) drogi wojewódzkie oraz 59,9 km (5,8%) drogi krajowe. Zarząd ustalając plan przebudowy, modernizacji i remontu dróg na terenie Wrocławia posiadał pełne rozeznanie o ich stanie technicznym pozyskiwane w wyniku cyklicznych przeglądów przeprowadzanych z częstotliwością 2-razy w tygodniu w stosunku do dróg krajowych, 1-raz w tygodniu na drogach wojewódzkich, 2-razy w miesiącu na drogach o komunikacji zbiorowej i 2-razy w kwartale na drogach wewnętrznych.

Niezależnie od powyższego ZDiUM dokonał przeglądu okresowego dróg wymaganego raz na 5-lat przepisem art. 62 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³. Badania te wykazały, że na koniec 2008 r. zły i bardzo zły stan techniczny posiadało 529 km, tj. 51,0% dróg na terenie Wrocławia, w tym 42,4 km (70,8%) krajowych, 13 km (18,4%)

³ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

wojewódzkich, 106,4 km (40,1%) powiatowych i 367,2 km (57,3%) gminnych. Przeprowadzone w latach 2004-2008 remonty i przebudowy pozwoliły na zmniejszenie długości dróg znajdujących się w złym i bardzo złym stanie technicznym jedynie o 78,4 km (w tym w 2008 r. o 28,4 km), tj. o 14,8% takich dróg wykazywanych na koniec 2008 r. Zauważyć należy, iż dalsze utrzymywanie tempa remontów dróg na poziomie 2008 r. oznaczać będzie ponad 18 letni okres na eliminację dróg o złej i bardzo złej nawierzchni, bez uwzględnienia postępującej degradacji dróg.

Zły stan dróg miał niewątpliwy 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, co ocenić należy negatywnie. 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. Za niepokojący należy uznać stały wzrost w latach 2004-2008 zarówno ilości wypadków jak i liczby rannych osób w nich uczestniczących. Odnotowana bowiem w 2008 r. liczba 1.574 wypadków była wyższa od 2007 r. o 218 (o 16,1%), i odpowiednio od 2006 r. o 636 (o 67,8%), od 2005 r. o 786 (o 99,7%) i od 2004 r. o 574 wypadki (o 57,4%). Z kolei liczba 2.012 rannych osób uczestniczących w wypadkach w 2008 r. była wyższa o 17 (o 0,9%) od liczby rannych w 2007 r., i odpowiednio o 119 osób (o 6,3%) w 2006 r., o 160 osób (o 8,6%) w 2005 r. i o 192 osoby (o 10,5%) od rannych w 2004 r. Następstwem wypadków były także ofiary śmiertelne (łącznie 183 osoby w latach 2004-2008).

4. ZDiUM podejmował działania dla ochrony dróg na terenie Wrocławia poprzez ograniczanie możliwości ruchu pojazdów przeciążonych nadmiernym ładunkiem. Kontrola wykazała, że na wszystkich wlotach dróg krajowych do Wrocławia uruchomionych zostało 8 miejsc do wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego i do ważenia pojazdów. Docelowe wyposażenie wszystkich stacji w urządzenia pomiarowe systemu preselekcji, informujące o przeciążeniu pojazdu i umożliwiające gromadzenie danych w zakresie m.in. rodzaju pojazdu i natężenia ruchu, powinno przyczynić się w ocenie NIK, do ograniczenia nadmiernego niszczenia dróg przez przeładowany transport samochodowy.

Innym działaniem mającym na celu usprawnienie systemu transportowego było wprowadzenie stref płatnego parkowania na terenie Wrocławia. Ulice objęte płatnym parkowaniem stanowią 0,4% całkowitej powierzchni jezdni oraz 4,9% łącznej ilości ulic. W badanym okresie wpływy z tytułu opłat za płatne parkowanie wyniosły łącznie 38.089,9 tys. zł. Niemniej w ocenie NIK w cennikach parkowania brakowało skutecznych (np. ekonomicznych) ograniczeń dla długotrwałego parkowania pojazdów w centrum miasta. Dotyczyło to między innymi kierowców pozostawiających pojazdy na cały dzień, a także

zaparkowanych pojazdów wykorzystywanych jako tablice reklamowe przedsiębiorców. Stan ten znacząco zmniejszał ilość wolnych i rotację zajętych miejsc parkingowych w mieście.

Ustalono, że na koniec I półrocza 2009 r. długość tras rowerowych we Wrocławiu wynosiła 154,62 km, w tym 123,08 km (79,6%) znajdowało się na terenach będących w zarządzie ZDiUM oraz że 112,20 km (72,6%) tras posiadało nawierzchnię utwardzoną (asfaltową lub betonową). W latach 2004-2008 wybudowano łącznie 41,30 km ścieżek rowerowych, co stanowiło 36,4% ich stanu na koniec 2003 r. (113,32 km). Niemniej zwrócenia uwagi wymaga fakt, iż wykonanie wydatków na te zadania w 2006 r. wyniosło jedynie 29,1 %, a za I półrocze 2009 r. – 0 % oraz że zaplanowana do wykonania w 2009 r. długość 4,20 km ścieżek rowerowych była ponad 2-krotnie niższa w stosunku do planów w latach 2004-2006 i 2008 r. i prawie 2- krotnie niższa niż w 2007 r.

5. Badania kontrolne 17 zadań inwestycyjnych planowanych i realizowanych przez ZDiUM w latach 2004-2009 (I półrocze), dotyczących usprawnienia systemu transportowego miasta wykazały przypadki przekraczania wydatków zaplanowanych zadań, wydłużania pierwotnych terminów ich realizacji, niedotrzymania umownych terminów wykonania. I tak przekroczenie zaplanowanych w Wieloletnich Planach Inwestycyjnych (WPI) kwot wydatków dotyczyło 5 (29,4%) zadań, przy czym w przypadku:

- „Przebudowy pl. Grunwaldzkiego we Wrocławiu w ciągu drogi krajowej nr 8”, przyjęta w WPI kwota wydatków wyniosła 44.720 tys. zł, a faktycznie wydatkowana 102.783 tys. zł, tj. więcej o 58.063 tys. zł (o 129,8%),
- „Przebudowy ul. Lotniczej w ciągu drogi krajowej nr 94 we Wrocławiu-etap I”, zaplanowano w WPI kwotę wydatków w wysokości 74.820 tys. zł, a faktycznie wydatkowano 85.635 tys. zł, tj. więcej o 10.815 tys. zł (o 14,5%),
- „Przebudowy multimodalnego węzła komunikacyjnego pl. Powstańców Wlkp. we Wrocławiu”, przyjęto w WPI kwotę wydatków na 26.798 tys. zł, podczas gdy faktycznie wydatkowano 29.504 tys. zł, tj. więcej o 2.706 tys. zł (o 10,1%).

W ocenie NIK świadczy to o nierzetelnym planowaniu kwot wydatków na poszczególne zadania ujęte w WPI, wynikającym m.in. z niepełnego rozeznania ich zakresu rzeczowego i kosztów.

Rzeczywisty termin realizacji 7 zadań inwestycyjnych (41,2%) różnił się w stosunku do zaplanowanych terminów przyjętych pierwotnie w WPI. Sześć zadań zrealizowanych zostało z 1-rocznym opóźnieniem, jedno z 2-letnim (dot. przebudowy Mostów Warszawskich we Wrocławiu - przyjęty w WPI okres realizacji lata 2005-2006, a rzeczywisty lata 2006-2008). W związku z kilkukrotną zmianą WPI korygowane były zarówno same zadania, ich

zakresy rzeczowe, jak i terminy wykonania. W efekcie powodowało to usankcjonowanie opóźnionych terminów realizacji przedmiotowych zadań.

W przypadku 2 zadań przekroczone zostały umowne terminy ich zakończenia, a stwierdzone opóźnienia wyniosły 184 dni w przypadku zadania „Przebudowa pl. Grunwaldzkiego we Wrocławiu w ciągu drogi krajowej nr 8” oraz 36 dni dla zadania „Przebudowa ul. Sienkiewicza – ul. Wyszyńskiego”. W stosunku do obydwu wykonawców naliczone zostały kary umowne w wysokościach odpowiednio 743,2 tys. zł oraz 472,2 tys. zł (w sprawie egzekucji tej kary NIK wniosowała we wrześniu 2008 r. po kontroli ZDiUM przeprowadzonej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych w latach 2006-2008 -I półrocze). Do rozstrzygnięcia zasadności wymierzenia powyższych kar wyznaczeni zostali sędownie rozjemcy.

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

- 1. Podjęcie działań dla zwiększenia kwot wydatków na transport, w tym na drogi publiczne, m.in. w celu usprawnienia systemu transportowego miasta Wrocławia, poprawy stanu technicznego dróg, rozbudowy systemu ścieżek rowerowych.*
- 2. Doprowadzenie do wyegzekwowania naliczonych kar umownych od wykonawcy przebudowy pl. Grunwaldzkiego we Wrocławiu w kwocie 743,2 tys. zł.*
- 3. Wprowadzenie rozwiązań ograniczających na terenie miasta Wrocławia możliwość długotrwałego parkowania pojazdów w strefach płatnego parkowania.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach nie podjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią artykułu 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Pan Dyrektor ma prawo zgłosić do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu umotywowane zastrzeżenia 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 o sposobie ich rozpatrzenia.