



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kujawsko-Pomorska Delegatura w Bydgoszczy

DKB.410.1.7.2026

**Pan
Wojciech Nalazek
Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich
i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy
Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji
Publicznej w Bydgoszczy,
ul. Toruńska 174A, 85-844 Bydgoszcz**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku –
wykorzystanie środków z Krajowego Planu Odbudowy przez
Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy.**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznych w Bydgoszczy¹, ul. Toruńska 174A, 85-844 Bydgoszcz.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Wojciech Nalazek, Dyrektor ZDMiKP, od 1 listopada 2024 r., od 1 sierpnia 2020 r. do 31 października 2024 r. p.o. Dyrektora Zarządu Dróg.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Kujawsko-Pomorska Delegatura w Bydgoszczy.

Kontroler

Hanna Loch, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DKB/42/2026 z dnia 2 lutego 2026 r.

Łukasz Burczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DKB/43/2026 z dnia 2 lutego 2026 r.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez ZDMiKP środków otrzymanych z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności³ przekazanych za pośrednictwem Centrum Unijnych Projektów Transportowych⁴ na „Zakup nowego, niskopodłogowego taboru tramwajowego dla Miasta Bydgoszczy w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności”.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego*.

¹ Dalej: „Zarząd Dróg” lub „ZDMiKP”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

³ Dalej: „KPO”.

⁴ Dalej: „CUPT”.

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie środków z KPO przez Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zadanie inwestycyjne sfinansowane przy udziale środków z KPO, polegające na zakupie sześciu nowych, niskopodłogowych tramwajów, mogących pomieścić łącznie ponad 1200 pasażerów, zrealizowano prawidłowo, zgodnie z umową o przyznanie wsparcia. Przeprowadzający inwestycję z ramienia Miasta Bydgoszczy ZDMiKP osiągnął w wymaganych terminach wszystkie zakładane kamienie milowe i wskaźniki rezultatu zadania oraz wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych, w tym dotyczących zapewnienia wymagań ochrony środowiska. Wszystkie skontrolowane wydatki poniesione ze środków KPO miały charakter kwalifikowalny. Cały zakupiony tabor tramwajowy przekazano do bieżącej eksploatacji.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

1. W latach 2022-2025 ZDMiKP, działając na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy, zrealizował przedsięwzięcie inwestycyjne pn. „Zakup nowego, niskopodłogowego taboru tramwajowego dla Miasta Bydgoszczy w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności”. Przedsięwzięcie obejmowało zakup sześciu sztuk fabrycznie nowych, niskopodłogowych tramwajów długich o pojemności 201 miejsc pasażerskich każdy, przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej, promocję projektu oraz zarządzanie projektem. Zadanie wpisywało się w główny cel komponentu E KPO: Zielona, inteligentna mobilność poprzez propagowanie zrównoważonego transportu za pomocą inwestycji w czysty ekologicznie tabor tramwajowy oraz w cel szczegółowy inwestycji E 1.2.1.: Zeroemisyjny transport publiczny w miastach (tramwaje).

Wykonanie i dostawę tramwajów powierzono spółce Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz S.A. poprzez uruchomienie pismem z 3 kwietnia 2023 r. prawa opcji wynikającego z umowy dostawy zawartej z tym podmiotem 26 lipca 2022 r. w rezultacie rozstrzygniętego przetargu nieograniczonego na zakup 10 tramwajów wraz z wyposażeniem w zakresie zamówienia podstawowego oraz 36 tramwajów wraz z wyposażeniem w ramach opcji.

(akta kontroli str. 18-155, 157-185)

2. Całkowita wartość przedsięwzięcia wyniosła 63 724,3 tys. zł, w tym dofinansowanie z KPO - 43 861,3 tys. zł stanowiące 85% wydatków kwalifikowalnych (51 601,6 tys. zł) i wkład własny Miasta Bydgoszczy (w tym VAT) – 19 862,9 tys. zł. Dofinansowanie uzyskano na podstawie umowy z CUPT zawartej w dniu 28 marca 2025 r.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

W umowie z CUPT § 21, który miał dotyczyć zabezpieczenia należytego jej wykonania, został wykreślony. W przypisie wskazano, że ustalenie zabezpieczenia nie dotyczy jednostek sektora finansów publicznych.

Pismem z 31 października 2025 r. CUPT poinformowało Prezydenta Miasta Bydgoszczy, że w związku z rozliczeniem końcowym umowy o dofinansowanie oraz wygenerowaniem oszczędności zaistniała konieczność podpisania stosownego aneksu do umowy, w którym zostaną zawarte faktyczne, ostateczne wartości poniesionych wydatków. Dokumenty niezbędne do zawarcia aneksu ZDMiKP przekazał do CUPT 7 listopada 2025 r.

W dniu 4 lutego 2026 r. ZDMiKP wystąpił do CUPT z zapytaniem, na jakim etapie jest procedura związana z zawarciem aneksu i w którym momencie należy złożyć wniosek o zmianę w systemie CST2021. W odpowiedzi z 4 lutego 2026 r. CUPT poinformowało, że podpisanie aneksu zależy od uprzedniej zgody Ministerstwa Infrastruktury, która nie została jak dotąd wydana.

(akta kontroli str. 59-120, 408-409, 424, 452-457)

3. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane w terminach zgodnych z harmonogramem przyjętym w umowie o dofinansowanie, tj. w zakresie: 1) przygotowania dokumentacji aplikacyjnej – do 29 stycznia 2025 r.; 2) dostawy tramwajów oraz promocji i zarządzania projektem – do 30 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 68-120, 157-185)

4. Zakres rzeczowy zrealizowanego przedsięwzięcia był zgodny z zakresem określonym w umowie o dofinansowanie. W odniesieniu do zakupu tramwajów, sporządzenia dokumentacji aplikacyjnej i działań promocyjnych ZDMiKP udokumentował protokołami odbioru zgodność realizacji z zakresem wynikającym z umowy.

(akta kontroli str. 68-120, 157-185)

5. Końcowe odbiory techniczne sześciu zakupionych tramwajów i infrastruktury towarzyszącej przeprowadzono w dniach: 4, 7 (dwa pojazdy), 10, 17 i 19 marca 2025 r. Wszystkie tramwaje odebrano bez uwag.

(akta kontroli str. 187-307)

6. Czteroetapowe protokoły odbioru końcowego tramwajów były kompletne. Zawierały one m.in. potwierdzenie spełniania przez zakupione pojazdy wszystkich wymagań technicznych wynikających z umowy dostawy, w tym wymagań konstrukcyjnych i warunków eksploatacyjnych.

(akta kontroli str. 187-307)

7. Cały zakupiony tabor wraz z wyposażeniem dodatkowym ZDMiKP przekazał do eksploatacji Miejskim Zakładom Komunikacyjnym w Bydgoszczy Sp. z o.o. pięcioma protokołami zdawczo-odbiorczymi, tj. z 4, 7, 10, 17 i 19 marca 2025 r.

(akta kontroli str. 441-451)

8. Zarząd Dróg 16 września 2025 r. dokonał końcowego rozliczenia przedsięwzięcia, zgodnie z zasadami określonymi przez CUPT w warunkach danego konkursu.

ZDMiKP złożył do CUPT dwa wnioski o płatność, tj.:

- w dniu 4 czerwca 2025 r.⁶ w którym wykazał wydatki ogółem 57 121,2 tys. zł, wydatki kwalifikowalne 46 440,0 tys. zł oraz dofinansowanie 39 474,0 tys. zł,
- w dniu 11 sierpnia 2025 r.⁷ w którym wykazał wydatki ogółem 6 603,1 tys. zł, wydatki kwalifikowalne 5 161,6 tys. zł i dofinansowanie 4 387,3 tys. zł.

CUPT przekazał refundację środków w wysokości zgodnej z kwotami wnioskowanymi w dniach: 8 sierpnia 2025 r. – 39 474,0 tys. zł oraz 22 października 2025 r. – 4 387,3 tys. zł.

Kontrolą objęto 99,6% wydatków ogółem na łączną kwotę 63 468,0 tys. zł za zakup sześciu sztuk niskopodłogowych tramwajów długich. W wyniku kontroli ustalono:

- jako wydatki niekwalifikowalne ZDMiKP zaliczył wydatki na VAT w łącznej kwocie 11 868,0 tys. zł. Urząd ze środków z CUPT nie dokonał wydatków na VAT ujęty w fakturach zakupu;
- kwota dofinansowana stanowiła 85% wydatków kwalifikowalnych, tj. 43 860,0 tys. zł, natomiast wkład własny 15% kwoty netto - 7 740,0 tys. zł;
- poniesione wydatki były zgodne z zatwierdzonym budżetem projektu;
- środki otrzymane z CUPT stanowiły refundację wydatków poniesionych na realizację projektu;
- we wnioskach o płatność ZDMiKP wykazał prawidłowo wydatki poniesione na zakup sześciu tramwajów.

(akta kontroli str. 59-120, 157-308, 330-331, 403-407)

9. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy dostawy taboru zostało wniesione przez spółkę Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz S.A. 24 kwietnia 2023 r. w formie gwarancji ubezpieczeniowej wystawionej przez InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. Gwarancja była ważna w okresie od 24 kwietnia 2023 r. do 3 maja 2025 r. w zakresie należytego wykonania umowy oraz w okresie od 4 maja 2025 r. do 18 kwietnia 2030 r. w zakresie usunięcia wad i usterek. Dyrektor ZDMiKP wyjaśnił, że w związku z tym, iż termin objęty zabezpieczeniem jeszcze nie upłynął, nie było podstaw do wystąpienia z wnioskiem o zwrot lub zniszczenie dokumentu zabezpieczenia.

(akta kontroli str. 156, 454)

10. Zarząd Dróg posiadał wyodrębniony rachunek bankowy dla wydatków poniesionych na realizację projektu oraz wyodrębnioną ewidencję księgową środków wpływających z UM Bydgoszczy oraz wydatków. Środki z CUPT (rachunek otwarty dla celów refundacji projektu) wpływały na wyodrębniony rachunek bankowy Miasta Bydgoszczy. Kontrola wydatków na łączną kwotę 63 438,0 tys. zł (99,6% wydatków ogółem) wykazała, że poniesione one zostały na realizację projektu.

(akta kontroli str. 186, 336-402)

11. Zgodnie z § 7 pkt 7 umowy z CUPT podatek od towarów i usług (VAT) był wydatkiem niekwalifikowalnym. Kontrola sześciu faktur na kwotę 63 468,0 tys. zł brutto, wykazała,

⁶ Wniosek nr KPOD.10.02-IW.02-0001/24-001-01 za okres od 26.07.2022 r. do 31.05.2025 r.

⁷ Wniosek nr KPOD.10.02-IW.02-0001/24-002-02 za okres od 1 czerwca do 31 lipca 2025 r.

że VAT ujęty na tych fakturach na łączną kwotę 11 868,0 tys. zł był wydatkiem niekwalifikowalnym i nie został sfinansowany ze środków z KPO.

(akta kontroli str. 80-111, 157-189, 210-212, 234-236, 258-260, 282-284, 306-308)

12. Projekt był finansowany ze środków z KPO oraz budżetu Miasta Bydgoszczy. Beneficjent nie pozyskał dodatkowych źródeł finansowania przedsięwzięcia.

(akta kontroli str.375-389, 454)

13. Kontrolą objęto 99,6% wydatków ogółem na łączną kwotę 63 468,0 tys. zł za zakup sześciu sztuk niskopodłogowych tramwajów długich. W wyniku kontroli ustalono:

- kwota wydatków kwalifikowalnych wyniosła 51 600,0 tys. zł, co stanowiło kwotę netto z faktury. Poniesione wydatki były zgodne z zasadami kwalifikowalności wskazanymi w §7 umowy z CUPT,
- wydatki poniesione zostały w okresie kwalifikowalności zgodnie z § 7 pkt 4 umowy z CUPT, tj. w okresie od 26 lipca 2022 r. do 31 lipca 2025 r.,

(akta kontroli str. 80-111, 157-189, 210-212, 234-236, 258-260, 282-284, 306-308)

14. ZDMiKP osiągnął w wymaganych terminach wszystkie kamienie milowe i wskaźniki przyjęte we wniosku o dofinansowanie, tj.:

- zawarcie umowy dostawy taboru: termin realizacji lipiec 2022 r., zrealizowano 26 lipca 2022 r.;
- odbiór pierwszego tramwaju: termin realizacji marzec 2025 r., zrealizowano 4 marca 2025 r.;
- odbiór ostatniego tramwaju: termin realizacji czerwiec 2025 r., zrealizowano 19 marca 2025 r.
- zakup sześciu tramwajów na potrzeby publicznego transportu miejskiego (wskaźnik rezultatu): termin 30 czerwca 2025 r., zrealizowano 19 marca 2025 r.

O osiągnięciu kamieni milowych i wskaźnika zaraportowano do CUPT 4 czerwca 2025 r. w pierwszym z dwóch złożonych wnioskach o płatność. Wartości docelowe kamieni milowych i wskaźnika nie były zmieniane w trakcie realizacji przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 121-155, 157-185, 187-329)

15. W dniu 10 lipca 2025 r. ZDMiKP przekazał do CUPT raport końcowy potwierdzający realizację przedsięwzięcia zgodnie z zasadą DNSH⁸. Raport złożono z zachowaniem terminu określonego w umowie o dofinansowanie⁹. Wersję ostateczną raportu, po uwzględnieniu jednej poprawki zgłoszonej przez CUPT, przesłano 10 października 2025 r. Z raportu wynikało, że projekt był w pełni zgodny z zasadą DNSH zarówno na etapie jego realizacji – zakupu tramwajów, jak i po przystąpieniu do ich eksploatacji.

(akta kontroli str. 59-120, 410-411, 458-498)

⁸ DNSH – Do No Significant Harm (pol.: „Nie Czyń Poważnej Szkody”) to horyzontalna zasada UE stanowiąca, że inwestycje finansowane z funduszy unijnych nie mogą znacząco szkodzić środowisku. Każdy projekt musi być zgodny z celami klimatycznymi, w tym ochroną bioróżnorodności, gospodarką obiegu zamkniętego i zapobieganiem zanieczyszczeniom.

⁹ Co najmniej na 30 dni przed złożeniem wniosku o płatność końcową.

16. ZDMiKP terminowo wprowadził do systemu SL2021 wymagane sprawozdania z realizacji przedsięwzięcia, tj.:

- sprawozdanie okresowe złożone zostało 4 czerwca 2025 r., natomiast sprawozdanie końcowe 11 sierpnia 2025 r., tj. odpowiednio po czterech i 11 dniach po okresie sprawozdawczym, tj. zgodnie z opracowaną przez CUPT Instrukcją¹⁰,
- sprawozdania zgodnie z § 9 umowy z CUPT obejmowały okres od 26 lipca 2022 r. do 31 maja 2025 r. oraz od 1 czerwca do 31 lipca 2025 r.,
- sprawozdania były kompletne i zgodne z wymaganiami określonymi w umowie z CUPT i Instrukcji CUPT, tj., zawierały m.in. informację o projekcie, postępie rzeczowym, osiągniętych wskaźnikach rezultatu, zestawienie dokumentów potwierdzających dokonanie wydatków.

CUPT w systemie SL2021 w dniu 12 września 2025 r. wystąpił o dodatkowe informacje i wyjaśnienia w związku z weryfikacją końcowego sprawozdania i wniosku o płatność, wyznaczając siedmiodniowy termin na przekazanie uzupełnień. Zarząd Dróg niezwłocznie¹¹, tj. w ciągu dwóch dni roboczych, przekazał do CUPT niezbędne informacje i wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 59-120, 157-185, 330-331, 414-415)

17. Zgodnie ze złożonym wnioskiem o objęcie przedsięwzięcia wsparciem oraz umową o dofinansowanie, ZDMiKP zobowiązał się do zachowania trwałości projektu poprzez zachowanie własności zakupionego taboru tramwajowego przez minimum trzy lata. Według wyjaśnienia Dyrektora ZDMiKP, Miasto Bydgoszcz uwzględniło koszty utrzymania taboru w wieloletniej prognozie finansowej przyjętej uchwałą nr XXV/379/2025 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 17 grudnia 2025 r. Środki zabezpieczone na niezbędne do poniesienia koszty utrzymaniowe zostały wskazane w pozycji 1.3.1.28 Przewozy komunikacją publiczną. Środki te zapewniają pokrycie wydatków na realizację przewozów prowadzonych taborom tramwajowym zgodnie z zawartymi z MKZ długookresowymi umowami przewozowymi, pozwalającymi na obsługę sieci przewozów tramwajowych w Bydgoszczy. Za bieżące zarządzanie projektem w okresie jego trwałości odpowiada ZDMiKP jako organizator obecnego systemu komunikacyjnego, który posiada wszelkie niezbędne w tym celu zasoby kadrowe, organizacyjne i techniczne.

(akta kontroli str. 18-120, 452-457)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

¹⁰ „Instrukcja w zakresie wniosków o płatność Ostatecznego Odbiorcy Wsparcia w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności składanych do CUPT” dalej: „Instrukcja CUPT”.

¹¹ Tj. 16 września 2025 r.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Kujawsko-Pomorskiej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Bydgoszcz, dnia 17 marca 2026 r.

Kontrolerzy
Specjalista k.p.
(-) Hanna Loch

Najwyższa Izba Kontroli
Jednostka organizacyjna
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

Główny specjalista k.p.
(-) Łukasz Burczyk

¹² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1045, ze zm.). w przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.