



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 08 grudnia 2009 r.

Tekst jednolity

**Pani
Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent m.st. Warszawy**

LWA-410-20-01/2009

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 w Warszawie przeprowadziła w Urzędzie m.st. Warszawy², w Zarządzie Dróg Miejskich³ oraz w Zarządzie Transportu Miejskiego⁴, kontrolę działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego w m.st. Warszawie w latach 2004 – 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą w Urzędzie m. st. Warszawy, której wyniki zostały przedstawione w protokole podpisanym w dniu 14 października 2009 r. oraz w związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonych w ZDM i ZTM⁵, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia opracowanie przez Urząd m.st. Warszawy dokumentów określających strategię działania samorządu na rzecz usprawnienia systemu transportowego Miasta.

Jednocześnie, pomimo podjęcia w okresie objętym kontrolą licznych działań, w tym realizacji szeregu inwestycji, oraz systematycznego wzrostu wydatków na

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

² Dalej także: Urząd.

³ Dalej: ZDM.

⁴ Dalej: ZTM.

⁵ Wystąpienia do dyrektorów tych jednostek zostały wysłane odpowiednio 6 listopada 2009 r. oraz 9 listopada 2009 r.

transport, nie osiągnięto celów określonych w dokumentach strategicznych, co NIK ocenia negatywnie.

1. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju m.st. Warszawy poprzez stworzenie warunków dla sprawnego i bezpiecznego przemieszczania się osób i towarów przy zapewnieniu priorytetu dla komunikacji zbiorowej, było jednym z głównych celów określonych w dokumentach strategicznych, obowiązujących w okresie objętym kontrolą: tj. w *Polityce Transportowej dla m.st. Warszawy z 1995 r.*⁶, *Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do roku 2020*⁷ z 2005 r., *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Warszawy*⁸ z 2006 r. Osiągnięcie tego celu miało nastąpić m.in. poprzez zahamowanie degradacji infrastruktury drogowej, modernizację systemu zarządzania ruchem, rozbudowę systemu drogowego miasta, uprzywilejowanie i rozbudowę systemów transportu zbiorowego, usprawnienie parkowania, poprawę bezpieczeństwa i organizacji ruchu drogowego oraz stworzenie warunków do bezpiecznego korzystania z rowerów.

2. W okresie objętym kontrolą miał miejsce systematyczny wzrost wydatków na transport⁹ - od kwoty 1 898 242 tys. zł w 2004 r. poprzez 1 932 912 tys. zł w 2005 r., 2 213 874 tys. zł w 2006 r., 2 630 052 tys. zł w 2007 r. - do kwoty 2 893 199 tys. zł w 2008 r. (tj. o 52,4 % wyższej niż w 2004 r.). Doprowadzono również do zakończenia realizacji szeregu inwestycji (polegających na budowie lub modernizacji) m.in. I linii metra, estakad Bielańskich, Ronda Starzyńskiego, ul. Modlińskiej¹⁰, Al. KEN¹¹, ul. Powstańców Śląskich¹² oraz podjęcia lub kontynuacji kolejnych, takich jak dalsza przebudowa ul. Modlińskiej¹³, budowa Trasy Siekierkowskiej¹⁴, modernizacja al. Jerozolimskich¹⁵, budowa Trasy Mostu Północnego¹⁶, budowa drugiej jezdni Al. Wilanowskiej¹⁷.

⁶ Załącznik do Uchwały Nr XXVI/193/95 Rady m.st. Warszawy z 27 listopada 1995 r., dalej także: *Polityka Transportowa*.

⁷ Załącznik do Uchwały Nr LXII/1789/2005 Rady m.st. Warszawy z 24 listopada 2005 r., dalej także: *Strategia Rozwoju*.

⁸ Załącznik do Uchwały Rady m.st. Warszawy nr LXXXII/2746/2006 z 10 października 2006 r., dalej także: *Studium*.

⁹ Uwzględniono sumę wydatków na lokalny transport zbiorowy oraz na drogi w ramach Działu 600 Transport i łączność.

¹⁰ Na odcinku ul. Aluzyjna – granica miasta,

¹¹ Etap I – odcinek od Al. Wilanowskiej do ul. Wałbrzyskiej.

¹² Na odcinku ul. Połczyńska – ul. Sternicza..

¹³ Przebudowa na odcinku od Mostu Grota Roweckiego do granicy miasta, w tym odc. od Mostu Grota-Roweckiego do Mostu nad Kanałem Żerańskim.

¹⁴ Budowa odcinków IIA (zadania III, V, VI), oraz IIC. Budowa odcinka IIB od węzła Bora Komorowskiego do ul. Płowieckiej została zakończona.

¹⁵ Węzeł Łopuszańska – Kleszczowa.

¹⁶ Zadanie I, etap I – budowa odcinka od węzła z ul. Pułkową do węzła z ul. Modlińską.

¹⁷ Na odcinku od ul. Czerniakowskiej do ul. Augustówka.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że powyższe działania były niewystarczające dla uzyskania istotnej poprawy stanu systemu transportowego Warszawy. Cele zakładane w ww. dokumentach strategicznych nie zostały osiągnięte. Nadal brak jest kompleksowego systemu połączeń obwodowych, sprawnych węzłów przesiadkowych pomiędzy różnymi środkami transportu, dostatecznej liczby parkingów. Zbyt wolno rozwija się infrastruktura transportu zbiorowego oraz infrastruktura dla ruchu rowerowego, brak jest kompletnego systemu zarządzania i sterowania ruchem.

3. Na nieskuteczność podejmowanych działań na rzecz usprawnienia systemu transportowego Warszawy wskazują zapisy uchwalonej przez Radę Miasta w dniu 9 lipca 2009 r. *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne (...)*¹⁸. W dokumencie tym, wśród słabych stron systemu transportowego Warszawy zostały wymienione nadal występujące mankamenty, takie jak:

- zaległości w realizacji planów budowy połączeń obwodowych oraz niedostateczna liczba przepraw mostowych przez Wisłę;
- brak komunikacji szynowej zapewniającej połączenia z rozwijającymi się dzielnicami mieszkaniowymi (m.in. Tarchomin i Wilanów);
- niedostateczne uprzywilejowanie transportu zbiorowego (tramwaj, autobus) w centralnym obszarze miasta i w korytarzach dojazdowych do centrum;
- brak nowoczesnego systemu zarządzania i sterowania ruchem;
- brak sprawnych węzłów przesiadkowych pomiędzy różnymi środkami transportu;
- niedostateczny rozwój infrastruktury dla ruchu rowerowego (w tym m.in. brak parkingów rowerowych), szczególnie w Śródmieściu oraz na dojazdach do węzłów transportu zbiorowego (stacje, przystanki);
- słabo rozwinięty system „Parkuj i Jedź”.

4. NIK zwraca uwagę na opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych. Ustalono, że spośród 22 priorytetowych zadań inwestycyjnych dotyczących usprawnienia systemu transportowego Warszawy, wskazanych przez Biuro Rozwoju Miasta Urzędu m. st. Warszawy¹⁹, w 5 przypadkach wystąpiły ponadroczne opóźnienia w zakończeniu realizacji

¹⁸ Projekt *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne (...)* został sporządzony przez Zespół ekspertów, przy współudziale ekspertów zewnętrznych (Andrzej Brzeziński, Magdalena Rezwow – Mosakowska, Marek Roszkowski, Wojciech Suchorzewski) oraz ekspertów z BDiK.

¹⁹ Wykazane w zestawieniu przekazanym kontrolerom NIK przez Dyrektora Biura Rozwoju Miasta przy piśmie z 7 sierpnia 2009 r. znak RM-RM-IO-BZA-30400.

zadań inwestycyjnych. Ponadto, w 7 przypadkach rozpoczęcie realizacji zadania (robót budowlanych) nastąpiło w okresie od 2 do 7 lat od wprowadzenia zadania do budżetu m.st. Warszawy²⁰. Powyższe spowodowane było m.in. przeciągającymi się procesami uzyskania decyzji administracyjnych, oraz długotrwałymi procedurami wyboru wykonawców dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych.

5. W ocenie NIK, w badanym okresie zadania inwestycyjne na rzecz rozbudowy systemu drogowego miasta były realizowane w niewystarczającym tempie. W szczególności nie sfinalizowano budowy wewnątrzmięjskiego systemu tras obwodowych (obwodnic „Miejskiej” i „Śródmiejskiej”), dróg przyspieszonego ruchu łączących dzielnice Warszawy oraz nowych przepraw mostowych. W latach 2004 - 2009 nie powstała żadna nowa przeprawa mostowa. Budowa trasy Mostu Północnego rozpoczęła się w 2009 r. z opóźnieniem. Konieczność stworzenia kompletnego układu tras obwodowych, a także nowych przepraw mostowych została wskazana zarówno w *Polityce Transportowej* z 1995 r. jak i w *Strategii Rozwoju*²¹ z 2005 r. oraz w *Studium* z 2006 r.

5.1. W przypadku obwodnicy „Miejskiej”, na którą składać się mają połączenia drogowe i mostowe o szacunkowej długości ok. 55,3 km, według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK zakończono lub prowadzono prace budowlane dotyczące „Trasy Siekierskiej” oraz „Trasy Mostu Północnego” (etap I) o łącznej długości dróg ok. 11,5 km. Na różnych etapach prac przygotowawczych znajdowały się miejskie zadania inwestycyjne dotyczące budowy, przebudowy lub modernizacji układów drogowych mających docelowo wchodzić w skład tej obwodnicy o łącznej długości ok. 39,1 km²² (tj. ok. 71 % ogólnej długości tej obwodnicy). Przygotowania obejmowały o m.in. budowę tzw. „Trasy N-S” na odcinku od węzła z „Trasą AK” do węzła „Marynarska” (dł. ok. 10 km), „Trasy Olszynki Grochowskiej” od węzła z „Trasą Mostu Północnego” do węzła z „Trasą Siekierską” (dł. ok. 13,6 km), realizację II i III etapu budowy „Trasy Mostu Północnego”, modernizację „Trasy Sikorskiego” (dł. ok. 3,8 km.).

W przypadku obwodnicy „Śródmiejskiej”, na którą składać się mają połączenia drogowe i mostowe o szacunkowej długości ok. 22,7 km, zrealizowano zadanie inwestycyjne dotyczące odcinka północnego, polegające na modernizacji Ronda Starzyńskiego

²⁰ Np. budowa Trasy Mostu Północnego – rozpoczęcie robót po 7 latach, budowa drugiej jezdni Al. Wilanowskiej – rozpoczęcie robót po 5 latach.

²¹ Według analizy tematycznej SWOT (ang.) Strengths (silne strony), Weaknesses (słabe strony), Opportunities (szanse), Threats (zagrożenia) – brak połączeń obwodowych wykazano jako „słabą stronę” Warszawy.

²² W wyliczeniu nie ujęto budowy tzw. „Trasy NS” na odcinku: Czosnów – Trasa AK planowanej do realizacji przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

i przebudowie ul. Starzyńskiego (dł. ok. 1,9 km). Na różnych etapach prac przygotowawczych znajdowały się pozostałe zadania inwestycyjne dotyczące budowy, przebudowy lub modernizacji układów drogowych mających docelowo wchodzić w skład tej obwodnicy o długości ok. 20,8 km (tj. ok. 91 % ogólnej długości tej obwodnicy), w tym. m.in. budowa odcinka wschodniego, tzw. „Obwodnicy Pragi” od Ronda Wiatraczna do Ronda Żaba (dł. ok. 6,6 km), oraz odcinka zachodniego od zachodniego przyczółka Mostu Gdańskiego do ul. Wawelskiej (dł. ok. 6,5 km).

5.2. W ramach kontroli ZDM, NIK zwróciła uwagę na poziom wykonania planów wydatków na inwestycje drogowe podejmowane przez ZDM w latach 2004 – 2007, który nie przekroczył 87,2% (średnio 81,8%). Faktyczne nakłady kształtowały się pomiędzy 263 323 tys. zł w 2004 r., a 350 329 tys. zł w 2007 r. Stwierdzono niskie wykonanie przez ZDM planu wydatków na zadania inwestycyjne dotyczące poszczególnych kategorii dróg. W 2006 r. wykonanie planu wydatków na drogi miasta na prawach powiatu wyniosło 65%²³, przy uprzednim zmniejszeniu planu tych wydatków o 57%²⁴. W 2007 r. wykonanie wydatków na drogi miasta na prawach powiatu wyniosło 20%²⁵, po zmniejszeniu tego planu o 40%²⁶. Nieco lepiej kształtowało się wykonanie planu wydatków inwestycyjnych na drogi krajowe lub wojewódzkie, np. w 2007 r. na drogi wojewódzkie wyniosło 86%²⁷, po zmniejszeniu tego planu o 15%²⁸.

Od 2008 r. część dotychczasowych zadań oraz środków finansowych ZDM zostało przekazane do Zarządu Miejskich Inwestycji Drogowych (ZMID). W 2008 r. łączne wydatki na inwestycje drogowe poniesione przez ZDM i ZMID wyniosły²⁹ 367 164 tys. zł (w tym ZDM -156 549 tys. zł), co stanowiło 67,4% kwoty określonej w planach wydatków na ten rok po zmianach (544 460 tys. zł). W I połowie 2009 r. ZDM i ZMID wydatkowały łącznie na inwestycje drogowe 85 170 tys. zł (w tym ZDM - 1 365 tys. zł), co stanowi 11,1% kwoty określonej w planach wydatków na 2009 r. po zmianach (767 807 tys. zł - według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r.).

5.3. Brak kompletnego systemu obwodnic i wystarczającej ilości przepraw mostowych, które zapewniałyby sprawną komunikację pomiędzy poszczególnymi dzielnicami miasta, powoduje wyczerpywanie się pojemności układu drogowego oraz utratę przepustowości dróg i mostów,

²³ 7 598 tys. zł.

²⁴ Z 27 176 tys. zł. do 11 755 tys. zł.

²⁵ 8 744 tys. zł.

²⁶ Z 73 436 tys. zł. do 43 965 tys. zł.

²⁷ 108 603 tys. zł.

²⁸ Ze 147 605 tys. zł. do 125 904 tys. zł.

co zostało potwierdzone w wyjaśnieniach Dyrektor ZDM³⁰ złożonych w toku kontroli NIK. Wzrost natężenia ruchu samochodowego powoduje również utrudnienia w ruchu komunikacji zbiorowej. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na tempo przyrostu długości dróg powiatowych obsługujących powiązania dzielnicowe i międzydzielnicowe. Według stanu na koniec czerwca 2009 r., w stosunku do stanu na koniec 2003 r., długość tych dróg zwiększyła się z 541 km do 556 km, tj. o 15 km (2,8 %).

Zarówno wyniki przeprowadzanych przez ZDM pomiarów natężenia ruchu, jak i oględzin przeprowadzonych w toku kontroli NIK³¹ świadczą o systematycznym wzroście natężenia ruchu drogowego oraz utracie drożności przez część dróg na terenie Warszawy. Prowadzone przez ZDM pomiary natężenia ruchu wykazały m.in., że:

- w 20 miejscach na drogach na terenie miasta, charakteryzujących się największym zatłoczeniem³², natężenie ruchu przekraczało 1 tys. pojazdów na godzinę (tj. zaliczało się do IV klasy miary płynności ruchu³³), w tym w 5 przypadkach natężenie ruchu przekraczało poziom 4 tys. pojazdów na godzinę,
- w 7 przypadkach na 8 objętych badaniem dotyczącym ruchu dobowego na wybranych ciągach ulic w kierunku do Centrum, nastąpił przyrost natężenia ruchu pojazdów od 9% (odc. Solidarności/Radzywińska przy TESCO) do 72% (odc. Modlińska przy Elektrociepłowni Żerań).

5.4. Ustalenia kontroli wskazują, że w badanym okresie następowała poprawa stanu dróg zarządzanych przez ZDM (krajowych, wojewódzkich i powiatowych). Doprowadzono do obniżenia wskaźnika dekapitalizacji dróg³⁴ odpowiednio: z 70% do 45% - w przypadku dróg powiatowych, z 65% do 40% - w przypadku dróg wojewódzkich oraz z 65% do 37% - w przypadku dróg krajowych. Poprawie powyższych wskaźników towarzyszył spadek reklamacji zgłaszanych do ZDM przez użytkowników dróg dotyczących szkód komunikacyjnych oraz wypadków osób fizycznych³⁵ ze 165 w 2004 r. do 125 w 2008 r. (49 w I półroczu 2009 r.). Jednym z czynników umożliwiających poprawę stanu dróg zarządzanych przez ZDM był wzrost o 226% nakładów na zadania remontowe realizowane przez ZDM - z 52 574 tys. zł w 2004 r. do 171 643 tys. w 2009 r. (w I półroczu 2009 r. – 30 048 tys. zł).

²⁹ Na podstawie ustaleń kontroli w ZDM oraz informacji Dyrektora ZMID z dnia 12 sierpnia 2009 r.

³⁰ Wyjaśnienia udzielone przy piśmie z dnia 24 lipca 2009 r. znak ZTBR – 469/2009 r. w ramach kontroli ZDM.

³¹ Przeprowadzone w dniu 21 lipca 2009 r. w ramach kontroli w ZDM przy udziale specjalisty powołanego przez NIK, Inżyniera Ruchu m.st. Warszawy oraz przedstawicieli ZDM.

³² Wskazanych na podstawie badań natężenia ruchu prowadzonych przez ZDM.

³³ IV (najniższa) klasa oznacza niekorzystne warunki ruchowe. S.Gaca, W.Suchorzewski, M.Tracz: „Inżynieria ruchu drogowego – Teoria i praktyka”, Warszawa 2008.

³⁴ Długość dróg wymagających remontu do całkowitej długości dróg (w procentach).

Pomimo zmniejszenia się w latach 2004 – 2009 (I półrocze) długości dróg wymagających remontu, wskaźnik ich dekapitalizacji nadal kształtuje się na poziomie nie mniejszym niż 37%.

6. W wyniku kontroli stwierdzono niskie tempo wdrażania do realizacji różnego rodzaju działań, w szczególności o charakterze inwestycyjnym, mających istotne znaczenie dla usprawnienia funkcjonowania transportu zbiorowego. Dotyczy to m.in. tworzenia węzłów przesiadkowych (prace polegające zarówno na ich budowie jak i modernizacji), budowy parkingów typu „Parkuj i Jedź” oraz wytyczania na ulicach wydzielonych pasów dla autobusów.

6.1. W badanym okresie wybudowano węzeł komunikacyjny (Młociny), zmodernizowano dwa węzły komunikacyjne na Placu Bankowym i na Placu Wilsona, podczas gdy zgodnie z opracowanym w 2003 r. przez Biuro Komunikacji Urzędu m.st. Warszawy *Programem działania systemu komunikacji miejskiej do roku 2006*, na lata 2003-2006 zaplanowano modernizację jeszcze czterech innych węzłów przesiadkowych (Dworzec Gdański, Dworzec Wileński, Plac Zawiszy, Centrum). NIK zauważa, że modernizacja węzłów przesiadkowych związana jest z realizacją innych, niezakończonych inwestycji, np. modernizacja Dworca Wileńskiego będzie realizowana w ramach budowy centralnego odcinka II linii metra.

6.2. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zostały sfinalizowane żadne z zakładanych prac dotyczących utworzenia systemu linii obwodowej kolei metropolitalnej w Metropolii Warszawskiej, wykorzystującego istniejącą sieć linii kolejowych. Rozwiązanie to, zgodnie z wynikami *Audytu działań podejmowanych w zakresie transportu zbiorowego w Warszawie i aglomeracji*³⁶, wykonanego w 2007 r. na zlecenie ZTM, postulowane było jako sposób rozwiązywania problemów komunikacyjnych miasta, wymagający znacznie mniejszych nakładów finansowych niż budowa metra, czy rozbudowa systemów komunikacji drogowej.

6.3. Nie została dotychczas rozwinięta w pełni działalność spółki Szybka Kolej Miejska. Według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. SKM obsługiwała linie kolejowe o długości 37,4 km, co stanowi ok. 16,8 % rekomendowanej w ww. *Programie* długości linii kolejowych w ramach systemu SKM (223 km) oraz 21,6% długości linii kolejowych objętych obecnie wspólnym biletem (174 km). Dopiero w kolejnych latach³⁷ planowane jest rozszerzenie

³⁵ Wynikających ze złego stanu nawierzchni dróg zarządzanych przez ZDM.

³⁶ Opracowany przez Zespół Doradców Gospodarczych „TOR” Sp. z o.o. w marcu 2007 r.

³⁷ Umowa z 27 października 2008 r. zawarta ze spółką SKM o świadczenie usług przewozowych w komunikacji zbiorowej realizowanej koleją w latach 2010-2024. Umowa dotyczy objęcia obsługi przez SKM, po wybudowaniu przez PKP PLK łącznika kolejowego do lotniska Okęcie tras: Lotnisko – Dworzec Wschodni, Dworzec Wsch. – Sulejówkę Miłosna, Dworzec Wsch. – Legionowo.

zakresu przewozów przez SKM, po połączeniu z Legionowem oraz po zakończeniu przez PKP PLK budowy łącznika kolejowego z Lotniskiem Okęcie.

6.4. Do końca czerwca 2009 r. wytyczono w Warszawie 15 wydzielonych pasów przeznaczonych dla autobusów o łącznej długości 13,3 km, w tym w badanym okresie wyznaczony został tylko jeden taki pas o długości 3,5 km (na ul. Modlińskiej)³⁸. Ponadto, po 30 czerwca 2009 r. wytyczono 3 stałe pasy autobusowe o łącznej długości 6 080 m.

W 2008 r. zostało sporządzone *Studium możliwości uprzywilejowania komunikacji autobusowej w Warszawie*³⁹, w ramach którego dokonano m.in. analizy i oceny wprowadzenia wydzielonych pasów autobusowych. Stosownie do treści *Studium uprzywilejowania komunikacji*, wytyczanie pasów autobusowych przynosi przede wszystkim korzyści dla transportu zbiorowego i jego pasażerów. Taka forma uprzywilejowania transportu zbiorowego może jednak powodować sytuacje konfliktowe z pozostałymi użytkownikami dróg. W związku z tym, NIK zwraca uwagę na konieczność przeprowadzenia analiz korzyści oraz ewentualnych ujemnych skutków wprowadzania tego rozwiązania.

6.5. Do dnia zakończenia kontroli, z 27 docelowo zaplanowanych do budowy w Warszawie parkingów typu „Parkuj i Jedź”, wybudowano i uruchomiono⁴⁰ jedynie 5 obiektów⁴¹ posiadających 2302 miejsca postojowe. Realizacja II etapu budowy tego typu parkingów w ramach którego zaplanowano wybudowanie kolejnych parkingów w latach 2006 - 2009, przesunięta została do roku 2012. Należy jednak zauważyć, że do czasu zakończenia kontroli NIK, ZTM odpowiedzialny za realizację zadań związanych z budową parkingów złożył do Prezydenta Miasta 7 wniosków o ustalenie lokalizacji dla tych parkingów. W dwóch przypadkach rozpoczęto ich budowę (w 2009 r.).

6.6. Należy zaznaczyć, że jeden z parkingów typu „Parkuj i jedź”, zlokalizowany przy ulicy Połczyńskiej jest wykorzystywany w niewielkim stopniu (ok. 4%), podczas gdy napelnienie pozostałych parkingów wynosiło od 67 do 96 %. Według ustaleń kontroli wynika to m.in. z braku skoordynowania terminu budowy tego parkingu z realizacją innego zadania związanego funkcjonalnie z tym parkingiem, dotyczącego utworzenia obwodowej linii metropolitalnej, a w szczególności budowy przystanku kolejowego Warszawa Połczyńska.

7. Wyniki kontroli przeprowadzonych w ZDM i w ZTM wskazują, że w ograniczonym zakresie podejmowano inne przedsięwzięcia na rzecz usprawnienia systemu transportowego

³⁸ Wyznaczony w dniu 7 maja 2003 r.

³⁹ Opracowane na zlecenie ZTM przez TransEko w maju 2008 r., dalej: *Studium uprzywilejowania komunikacji*.

⁴⁰ ZTM został wyznaczony do realizacji tego zadania w styczniu 2004 r. decyzją z-cy Prezydenta m.st. Warszawy przy piśmie z dnia 29 stycznia 2004 r. znak ZPAU/14/2004.

miasta, np. usprawnienie parkowania, modernizacja systemu zarządzania ruchem, stworzenie warunków do bezpiecznego korzystania z rowerów.

Dopiero w 2008 r. uruchomiono Zintegrowany System Zarządzania Ruchem (ZSZR)⁴², przy czym prace związane z utworzeniem systemu zarządzania ruchem prowadzone były już w roku 1998. Do czasu zakończenia kontroli NIK objęto tym systemem tylko 37 skrzyżowań w Warszawie, pomimo iż w założeniach⁴³ system ten miał objąć 158 skrzyżowań⁴⁴. Budowę kolejnego etapu ZSZR zaplanowano w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym dopiero na rok 2012⁴⁵.

Z dniem 1 lipca 2009 r. nastąpiło rozszerzenie istniejącej od lipca 1999 r. Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego o tereny znajdujące się na Powiślu, Mariensztacie i Solcu, obejmujące 5 843 miejsca parkingowe.

Według stanu na koniec 2008 r., przy drogach zarządzanych przez ZDM było 161,3 km ścieżek rowerowych, co oznacza wzrost ich długości o 35,7% (o 42,4 km) w porównaniu do stanu na koniec 2003 r. NIK zwraca uwagę, że zakładając dotychczasowe tempo budowy ścieżek rowerowych (średnio 16,5 km rocznie w latach 2004 – 2009) osiągnięcie planowanej długości ścieżek (900 km⁴⁶) nastąpi za ok. 55 lat. W ograniczonym zakresie podejmowano działania polegające na wyznaczaniu na jezdniach odrębnych pasów dla rowerów, bądź pasów rowerowo – autobusowych (na drogach o mniejszym natężeniu ruchu autobusowego). Pomimo zalecenia wynikającego z *Zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 380/2007 z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie tworzenia korzystnych warunków dla rozwoju komunikacji rowerowej*, do czasu zakończenia kontroli NIK wyznaczono jedynie pasy dla rowerów na odcinku ul. Międzyparkowa – Bonifraterska.

Na ograniczonym, w stosunku do zakładanego w *Studium*⁴⁷, obszarze zrealizowano zadanie polegające na wprowadzaniu tzw. „stref uspokojonego ruchu”. W okresie objętym

⁴¹ Metro Marymont, Polczyńska, Metro Wilanowska, Metro Młociny, Metro Stokłosy.

⁴² Uzyskano dofinansowanie na podstawie Umowy nr Z/2.14/I/1.6/19/05/U/3/06 o dofinansowanie Projektu nr Z/2.14/I/1.6/19/05 „Zintegrowany System Zarządzania Ruchem” z dnia 11 kwietnia 2006 r.

⁴³ Określonych we wniosku o dofinansowanie projektu.

⁴⁴ Planowane obszary II i III miały objąć: Śródmieście, Pragę – Północ, Pragę – Południe i Targówek oraz część ulicy Grochowskiej i Grójeckiej.

⁴⁵ Uchwała Nr XLV/1407/2008 Rady m.st. Warszawy z 11 grudnia 2008 r. w sprawie budżetu m.st. Warszawy na 2009 r.

⁴⁶ Wg *Studium* z 2006 r. oraz *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne (...)* z 2009 r..

⁴⁷ Stosownie do *Studium* podstawą funkcjonowania strefy miały być w pierwszej kolejności ulice: Nowy Świat, Krakowskie Przedmieście i Królewska pomiędzy ul. Marszałkowską i Krakowskim Przedmieściem, Świętokrzyska pomiędzy Marszałkowską i Nowym Światem, Marszałkowska pomiędzy: pl. Konstytucji i pl. Unii Lubelskiej; Słowackiego pomiędzy: Placem Wilsona i Potocką.

kontrolą strefą uspokojonego ruchu objęto wyłącznie ul. Krakowskie Przedmieście (rozszerzając funkcjonującą od 1993 r. strefę obejmującą ul. Nowy Świat).

8. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na to że w wyniku zmiany w WPI m.st. Warszawy na lata 2009 – 2013⁴⁸ (dokonanej po zakończeniu kontroli NIK), wstrzymano lub ograniczono planowaną w tym okresie realizację szeregu zadań, m.in.: Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ruchem – etap II, budowę Trasy NS, budowę Trasy „Kraśińskiego” na odc. Plac Wilsona – ul. Budowlana wraz z przeprawą mostową, budowę obwodnicy śródmiejskiej na odc. od Ronda Wiatraczna do Ronda Żaba, realizację linii obwodowej kolei metropolitalnej w Metropolii Warszawskiej (modernizacja, przebudowa i budowa nowych przystanków).

9. W ocenie NIK, negatywny wpływ na realizację celów określonych w dokumentach strategicznych mógł mieć brak opracowania i stosowania dokumentów wykonawczych, np. w postaci programów (jednego kompleksowego lub kilku, które obejmowałyby wszystkie obszary działań przewidzianych w dokumentach strategicznych), określających m.in. katalog zadań, które powinny być zrealizowane dla osiągnięcia celów strategicznych, hierarchię ich ważności, kolejność realizacji, jak również jednostki organizacyjne odpowiedzialne za ich wdrażanie oraz koordynację. Miało to szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy postanowień w powyższym zakresie nie zawierały same dokumenty strategiczne.

Według NIK, opracowanie dokumentów wykonawczych (operacyjnych) jest niezbędne dla zapewnienia racjonalnego planowania w Wieloletnich Planach Inwestycyjnych środków przeznaczonych na finansowanie zadań inwestycyjnych.

9.1. Konieczność opracowania programów określających sposób realizacji założeń strategicznych została wskazana w *Polityce Transportowej* z 1995 r. Dokument ten zakładał, iż na jego podstawie opracowane zostaną: *Plan systemu transportowego Warszawy i województwa warszawskiego do roku 2015* oraz *Program rozwoju systemu transportowego w latach 1996 – 2000*. Ustalono wprawdzie, że przewidziane w *Polityce Transportowej* dokumenty o charakterze operacyjnym zostały opracowane, nie zostały one jednak przedstawione Radzie Miasta do zatwierdzenia. *Plan systemu transportowego Warszawy i województwa warszawskiego dla roku 2015* został opracowany w kwietniu 1996 r., natomiast zamiast *Programu rozwoju systemu transportowego w latach 1996 – 2000* przygotowano w 1998 r. *Program przedsięwzięć w zakresie układu drogowo – ulicznego i miejskiego transportu pasażerskiego w Warszawie do roku 2005*. Jak wynika z wyjaśnień

⁴⁸ Uchwała Nr LXII/1891/2009 Rady m.st. Warszawy z 17 września 2009 r.

zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy⁴⁹, program ten stanowił materiał wykorzystany w pracach nad *Strategią rozwoju Warszawy do roku 2010*⁵⁰ oraz *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*, które zostały przyjęte przez Radę Warszawy w 1998 r.

Na potrzebę opracowania dokumentów o charakterze wykonawczym wskazują również zapisy *Studium* z 2006 r. W dokumencie tym zwrócono uwagę na konieczność sformułowania programu rozwoju systemu transportowego, który miałby strategiczne znaczenie dla rozwoju całego miasta. W ocenie autorów *Studium*, program taki powinien zawierać listę i harmonogram działań organizacyjnych, modernizacyjnych i inwestycyjnych oraz wskazywać źródła finansowania programu i jednostki miasta odpowiedzialne za poszczególne działania.

9.2. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą dokumenty zawierające cechy programów wykonawczych, takie jak np.: *Program działań na rzecz integracji systemu komunikacji kolejowej z systemem transportu publicznego w Warszawie i aglomeracji warszawskiej* z 2000 r., *Program działania systemu Komunikacji Miejskiej w Warszawie do 2006 roku* z 2003 r., nie miały charakteru kompleksowego i dotyczyły głównie działań na rzecz systemu usprawnienia i rozbudowy transportu publicznego.

Ustalono, że pomimo opracowania w 2001 r. *Programu realizacji Polityki Transportowej dla m.st. Warszawy*, będącego wynikiem prac Zespołu⁵¹ oceniającego stopień realizacji *Polityki Transportowej* z 1995 r., program ten nie został przekazany do ZDM, który został wymieniony jako jedna z jednostek odpowiedzialnych za realizację części wyznaczonych w nim zadań.

10. NIK ocenia negatywnie fakt, iż Urząd nie opracował wskaźników pozwalających na monitorowanie realizacji celów określonych w *Polityce Transportowej* z 1995 r. Jedynym działaniem podjętym przez Urząd w zakresie monitorowania i oceny realizacji celów określonych w tym dokumencie, było sporządzenie w 2001 r. *Raportu w sprawie realizacji Polityki Transportowej dla m.st. Warszawy*⁵², w którym stwierdzono m.in., że postęp we wdrażaniu *Polityki Transportowej* jest niezadowalający. Do czasu zakończenia kontroli NIK, realizacja *Polityki Transportowej* nie została rozliczona, pomimo tego, że w lipcu 2009 r. Rada m.st. Warszawy uchwaliła kolejny dokument strategiczny określający kierunki działań na rzecz

⁴⁹ Pismo z dnia 10 lipca 2009 r. znak BD-DE-MZY/091/5/3/09.

⁵⁰ Załącznik do *Uchwały nr LXXX/592/98 Rady m.st. Warszawy* z 25 maja 1998 r.

⁵¹ Zespół Oceniający powołany decyzją Zarządu m.st. Warszawy z dnia 22 lutego 2000 r.

⁵² Przyjętego uchwałą Nr 282/LXII/2001 Zarządu m.st. Warszawy z dnia 12 czerwca 2001 r.

usprawnienia systemu transportowego miasta w postaci *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne*.

11. NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, sposób i tempo wprowadzania przez Urząd systemu monitorowania *Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do roku 2020* w zakresie polityki transportowej, w ramach którego właściwe komórki organizacyjne Urzędu sporządzają karty monitoringu, a następnie przekazują je do komórki odpowiedzialnej za realizację tej *Strategii*.

Pomimo tego, iż w 2004 r. Urząd zawarł umowę z firmą konsultingową⁵³ obejmującą m.in. określenie miar oceny postępów realizacji strategii, to po raz pierwszy karta monitoringu celów strategii w zakresie transportu sporządzona została przez Biuro Drogownictwa i Komunikacji w październiku 2007 r.⁵⁴

Stosowane w kartach monitoringu miary oceny postępów realizacji *Strategii Rozwoju* ograniczają się do takich wskaźników jak: liczba pasażerów komunikacji miejskiej i pasażerów korzystających ze wspólnej taryfy na kolej i komunikację miejską, liczba samochodów zostawianych na parkingach „Parkuj i jedź”, czas przejazdu środkami komunikacji zbiorowej w godzinach szczytu, liczba wypadków samochodowych z udziałem pieszych oraz długość ścieżek rowerowych w Warszawie.

Zdaniem NIK, liczba i kategorie powyższych wskaźników, nie są w pełni adekwatne do zadań nałożonych na Urząd w ramach realizacji celów operacyjnych i programów wskazanych w *Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do roku 2020* w zakresie transportu⁵⁵. Na przykład, brak jest wskaźników dotyczących długości nowych tras tramwajowych, liczby nowych parkingów typu „Parkuj i jedź”, długości nowych odcinków dróg, liczby skrzyżowań objętych zintegrowanym systemem zarządzania ruchem.

NIK zauważa, że najnowszy dokument strategiczny, tj. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne* jest bardziej precyzyjny w tym zakresie. Sformułowano w nim 62 wskaźniki produktu i rezultatu dla 6 obszarów (transport zbiorowy, parkowanie, ruch rowerowy, organizacja i sterowanie ruchem, system drogowy, ruch pieszych).

12. Wyznaczenie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za koordynację działań w zakresie funkcjonowania systemu transportowego Warszawy oraz integrującej zarządzanie transportem

⁵³ Umowa z dnia 27 kwietnia 2004 r. Nr 342/0/6/4 na kwotę 22.400 zł brutto.

⁵⁴ Pismem z dnia 29 października 2007 r.

⁵⁵ Cel operacyjny 1.6. Zapewnienie sprawnego i bezpiecznego przemieszczania się w mieście osób i towarów obejmujący 5 Programów oraz 21 Zadań.

zbiorowym i indywidualnym (tj. Biura Drogownictwa i Komunikacji⁵⁶) nastąpiło w 2006 r., po 11 latach od przyjęcia przez Radę m.st. Warszawy *Polityki transportowej*.

Działania koordynatora powinny poprawić współpracę pomiędzy poszczególnymi jednostkami miasta odpowiedzialnymi za podejmowanie działań na rzecz usprawnienia systemu transportowego Warszawy. Przykładem pozytywnego efektu wdrożenia takiego rozwiązania może być zainicjowanie przez BDiK prac nad projektem *Strategii Zrównoważonego Rozwoju systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne* (...), czy też zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy⁵⁷ w sprawie zasad współpracy jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy przy realizacji usprawnień ruchu pojazdów transportu zbiorowego, które weszło w życie w styczniu 2009 r.

13. Przygotowanie *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne* w 2009 r. zostało poprzedzone rozpoznaniem sytuacji i potrzeb w zakresie systemu transportowego Warszawy, co pozwoliło na zweryfikowanie celów i priorytetów dla rozwoju tego systemu. Stwarza to niezbędne podstawy do podejmowania działań w tym zakresie w sposób planowy i efektywny.

Zdaniem NIK, warunkiem skutecznej realizacji celów określonych w powyższym dokumencie jest zapewnienie właściwej koordynacji działań na rzecz transportu zbiorowego na poziomie miejskim i metropolitalnym, jednoznaczne przypisanie właściwym jednostkom odpowiedzialności za realizację zadań wynikających ze *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne* oraz przygotowanie katalogu zadań cząstkowych, które powinny być zrealizowane dla osiągnięcia celów strategicznych. NIK zwraca również uwagę na konieczność wypracowania zobiektywizowanych mierników służących do oceny i porównania zadań proponowanych do realizacji przy wykorzystaniu stosowanych powszechnie metodologii dotyczących analizy kosztów i korzyści takich jak np. metodologia estymacji kosztów zewnętrznych transportu⁵⁸.

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

1. Konsekwentną realizację działań na rzecz usprawnienia systemu transportowego m. st. Warszawy.

⁵⁶ Dalej: BDiK.

⁵⁷ Nr 2574 z dnia 28 stycznia 2009 r.

⁵⁸ Ujęta np. w rekomendowanym przez Komisję Europejską Podręczniku szacowania kosztów zewnętrznych transportu (Warszawa 2008. Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Pracownia Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego).

2. Podjęcie niezbędnych działań organizacyjnych w celu wdrożenia *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne* oraz zapewnienia skutecznego nadzoru nad jej realizacją,
3. Opracowanie szczegółowych zasad realizacji poszczególnych zadań określonych w powyższej *Strategii*.
4. Terminową i skoordynowaną realizację inwestycji służących usprawnieniu systemu transportowego Warszawy.
5. Zapewnienie w ramach sprawowanego nadzoru właściwej realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK do dyrektorów ZDM i ZTM.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust.1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Panią Prezydent w terminie 21 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 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie 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.