



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.04.2019

Pan
Sławomir Gonciarz
Dyrektor Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta
we Wrocławiu
ul. Długa 49
53-633 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/108 – Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu (dalej: „ZDiUM” lub „Zarząd”) ul. Długa 49, 53-633 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Gonciarz, Dyrektor Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu, od 7 maja 2012 r. i nadal
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja inwestycji dotyczących transportu zbiorowego2. Stan techniczny torowisk tramwajowych komunikacji miejskiej
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art.2 ust.2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Ksymena Kramarczyk-Rosiak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/79/2019 z 25 kwietnia 2019 r. Joanna Marczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/78/2019 z 25 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

ZDiUM przygotował i zrealizował łącznie 116 zadań związanych z infrastrukturą przystankową, które to działania przyczyniły się do funkcjonowania i rozwoju komunikacji miejskiej na terenie Wrocławia. Przedsięwzięcia³ te pozwoliły m.in. na dostosowanie infrastruktury przystankowej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz na podniesienie standardu ich wyposażenia, co było zgodne z założeniami *Planu transportowego*.

ZDiUM na ogół rzetelnie przygotował i przeprowadził postępowania na wybór wykonawców⁴ zamówień publicznych w zakresie infrastruktury przystankowej⁵. Prawidłowo także realizował, nadzorował i rozliczył ww. zadania.

Zarząd realizował zadania remontowe na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych we Wrocławiu oraz zapewniał utrzymanie ich bieżącej sprawności. Niemniej nie osiągnięto ostatecznie zakładanej poprawy stanu technicznego torowisk. Na wskazaną sytuację niewątpliwym wpływ miał niższy poziom finansowania tych zadań od zidentyfikowanych przez ZDiUM potrzeb.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości polegające na: **[1]** naruszeniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁶ (dalej „*pzp*”) w zakresie: **a)** szacowania wartości zamówienia w jednym przypadku⁷; **b)** zastosowania niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia publicznego dla zamówienia o wartości przekraczającej kwotę 30 tys. euro; **c)** udzielenia dwóch zamówień z pominięciem *pzp*, tj. z nieuprawnionym zastosowaniem wyłączenia wynikającego z art.4 pkt 8 *pzp*; **[2]** niezapewnieniu pełnej sprawności działania podsystemu „Raporty” w systemie ITS⁸; **[3]** nierzetelnym określeniu w 2017 r. przedmiotu czterech umów dzierżawy gruntów pod wiaty przystankowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja inwestycji dotyczących transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2019 (I półrocze) w ZDiUM realizowano 116 zadań o łącznej wartości 109 052 930,97 zł, w tym w zakresie budowy (18 zadań o wartości 11 343 053,78 zł), przebudowy (35 o wartości 33 301 186,47 zł) oraz bieżącego utrzymania (63 o wartości 64 408 690,72 zł). Powyższe zadania sfinansowano z budżetu Miasta Wrocławia¹⁰ (dalej: „Miasto”) lub z udziałem środków UE¹¹.

(akta kontroli str.33,162-169)

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W ramach realizacji 17 z nich, na łączną kwotę 7,7 mln. zł.

⁴ W 12 z 15 zbadanych umów

⁵ Budowa, remont, przebudowa oraz utrzymanie infrastruktury przystankowej.

⁶ Dz.U. z 2018 r., poz.1986 ze zm.

⁷ Na 15 zbadanych umów

⁸ Inteligentny System Transportu

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ 110 zadań o wartości 105 043 076,21 zł

¹¹ 6 zadań o wartości 4 009 854,76 zł.

W latach 2016-2019 infrastruktura transportowa wykorzystywana do obsługi komunikacji miejskiej we Wrocławiu obejmowała od 1707¹² do 1747¹³ przystanków (w tym od 1078¹⁴ do 1110¹⁵ wiat) i dwa węzły przesiadkowe¹⁶.

Do najważniejszych rozwiązań technicznych zapewniających dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób z niepełnosprawnościami należały: [1] na przystankach – pasy ostrzegawcze wzdłuż peronów i rampy po dojeździe do peronu, [2] na węzłach przesiadkowych – windy dla osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str.58,1489)

Na 31 wybranych do badania zadań z zakresu budowy i przebudowy infrastruktury przystankowej: [1] 24 zadania rozliczono a uzyskane w wyniku ich realizacji środki trwale zaewidencjonowano w ewidencji (105 dokumentów OT), [2] jednego zadania nie rozliczono, mimo jego zakończenia i podpisania 7 maja 2019 r. protokołu odbioru ostatecznego, [3] trzech zadań nie zakończono i nie rozliczono, [4] trzy zadania – dotyczyły niskocennych środków trwałych niepodlegających ewidencji.

Środki trwale wprowadzono do ewidencji w ciągu: [a] 30 dni od daty ostatecznego odbioru (sześć zadań, 11 dokumentów OT), [b] od 31 do 60 dni od odbioru ostatecznego (cztery zadania, sześć dokumentów OT), [c] od 61 do 90 dni od odbioru ostatecznego (trzy zadania, 11 dokumentów OT) oraz [d] powyżej 90 dni od odbioru ostatecznego tj. od 101 do 472 dni (17 zadań, 77 dokumentów OT). W związku z powyższym, Dyrektor ZDiUM w trakcie kontroli NIK wydał polecenie służbowe nr 3/19 w sprawie terminowego przyjmowania wykonywanych inwestycji na stan środków trwałych.

(akta kontroli str.85-86,312-329)

W latach 2016-2019 (I półrocze) 20 postępowań¹⁷ o udzielenie zamówienia publicznego na budowę, remont, przebudowę oraz utrzymanie infrastruktury przystankowej nie zostało rozstrzygniętych. Powodem ich nierozstrzygnięcia był brak ofert w przypadku czterech postępowań lub wyższa cena najkorzystniejszej oferty od zaplanowanych na ich realizację środków finansowych (16 postępowań).

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki postępowań udzielenie zamówienia publicznego, w których nie doszło do podpisania umowy z wybranym wykonawcą.

(akta kontroli str. 6-14,20-32)

ZDiUM zrealizował trzy zadania (na łączną kwotę 358 095,82 zł)¹⁸ dostosowania obiektów do obsługi nowozakupionych tramwajów. Polegały one na poprawie stanu nawierzchni peronów i dostosowaniu ich do parametrów taboru tramwajowego typu PESA tj. korekcie krawężników i podniesieniu peronów.

(akta kontroli str.33,162-167, 131)

1.2. ZDiUM swoje działania w zakresie modernizacji miejskiej infrastruktury przystankowej opierał na wskazaniach do realizacji zadań otrzymywanych z Miasta. Podstawą gospodarki finansowej ZDiUM był plan finansowy opracowany w oparciu

¹² Stan na 1 stycznia 2016 r.

¹³ Stan na 30 kwietnia 2019 r.

¹⁴ Stan na 1 stycznia 2016 r.

¹⁵ Stan na 30 kwietnia 2019 r.

¹⁶ Stan na 1 stycznia 2016 r. i 30 kwietnia 2019 r.

¹⁷ Dotyczących realizacji 12 zadań spośród 116 zadań realizowanych w latach 2016-2019 (I półrocze) w zakresie budowy, przebudowy i bieżącego utrzymania infrastruktury przystankowej.

¹⁸ 1) Poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowanie ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA oraz opracowanie organizacji ruchu zastępczego – peron dla wsiadających na pętli Sępólno (30 750,00 zł), 2) Poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowanie ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA oraz opracowanie organizacji ruchu zastępczego – perony wzdłuż linii tramwajowej ul. Kosmonautów, 3) Poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowanie ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA oraz opracowanie organizacji ruchu zastępczego – perony wzdłuż linii tramwajowej w ciągu ul. Wróblewskiego i ul. Olszewskiego od ul. Tramwajowej

o dane wynikające z Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz uchwał Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie budżetu gminy.

(akta kontroli str.15-16, 18, 59-62)

ZDiUM zrealizował 17 zadań (na łączną kwotę 7 677 566,47 zł), w których dostosowano infrastrukturę przystankową do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W ramach tych zadań zastosowano następujące rozwiązania techniczne: [1] pasy kierujące i ostrzegawcze w kolorze żółtym oraz geometria krawędzi peronów (pięć zadań na kwotę 581 871,41 zł), [2] pasy kierujące i ostrzegawcze w kolorze żółtym, geometria krawędzi peronów oraz peron w międzytorzu (dwa zadania na kwotę 269 776,83 zł), [3] pasy ostrzegawcze w kolorze żółtym (osiem zadań na kwotę 6 016 305,63 zł), [4] podniesiony przystanek autobusowy (jedno zadanie na kwotę 20 910,00 zł), [5] poziom peronu przystankowego umożliwiający wejście do tramwaju „na poziomie zero” (jedno zadanie na kwotę 788 702,60 zł).

(akta kontroli str.170-179)

1.3. Na 14 wybranych do badania zadań¹⁹ (w ramach sześciu przedsięwzięć²⁰), dziesięć zadań w ramach pięciu przedsięwzięć dotyczyło budowy lub przebudowy infrastruktury przystankowej²¹. Na pięć ww. przedsięwzięć:

- trzy przedsięwzięcia (Mokronoska, Dostosowanie (PESA), Grabiszyńska/Kolejowa) nie wymagały projektu architektoniczno-budowlanego. Pozostałe dwa przedsięwzięcia (Dworska i Leśnica) były realizowane na podstawie projektów architektoniczno-budowlanych, w których zawarto opis dostępności dla osób z niepełnosprawnościami;
- we wszystkich planach/projektach uwzględniono ułatwienia dla osób z niepełnosprawnościami, w tym: [a] oznakowanie dedykowane dla osób niewidomych i słabowidzących, [b] podwyższony peron oraz obniżony krawężnik na przejściu na przejściu, [c] pochylnie, [d] płytki STOP na peronach oraz na przejściach dla pieszych;

¹⁹ GRUPA/PRZEDSIĘWZIĘCIE – SZLIFOWANIE (bieżące utrzymanie): [1] Napawanie i szlifowanie szyn tramwajowych; [2] Szlifowanie korekcyjne szyn, napawanie szyn i rozjazdów oraz podbijanie podkładów w torach tramwajowych; [3] Szlifowanie szyn tramwajowych; [4] Szlifowanie szyn tramwajowych i podbijanie torowisk tramwajowych; GRUPA/PRZEDSIĘWZIĘCIE – DWORSKA (budowa); [5] Budowa przystanku tramwajowego przy ul. Dworskiej we Wrocławiu; GRUPA/PRZEDSIĘWZIĘCIE – GRABISZYŃSKA/KOLEJOWA (budowa); [6] Przebudowa ul. Grabiszyńskiej w zakresie budowy przejścia dla pieszych i rowerów w rejonie skrzyżowania ul. Grabiszyńskiej z ul. Kolejową we Wrocławiu; GRUPA/PRZEDSIĘWZIĘCIE – MOKRONOSKA (budowa); [7] Przebudowa ul. Mokronoskiej we Wrocławiu w zakresie budowy peronu przystankowego przy skrzyżowaniu z ul. Avicenny/Cesarzowicka; GRUPA/PRZEDSIĘWZIĘCIE – LEŚNICA (przebudowa); [8] Budowa peronu na Leśnicy; [9] Budowa peronu na Leśnicy zamówienie uzupełniające; [10] Opracowanie dokumentacji projektowej dla budowy peronów na pętli Leśnica we Wrocławiu; [11] Opracowanie dokumentacji zamiennej dla zadania "Budowa peronów na pętli Leśnica we Wrocławiu"; GRUPA/PRZEDSIĘWZIĘCIE – DOSTOSOWANIE (PESA) (przebudowa); [12] Poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowanie ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA oraz opracowanie organizacji ruchu zastępczego- peron dla wsiadających na pętli Sępólno; [13] Poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowanie ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA oraz opracowanie organizacji ruchu zastępczego- perony wzdłuż linii tramwajowej ul. Kosmonautów; [14] Poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowanie ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA oraz opracowanie organizacji ruchu zastępczego- perony wzdłuż linii tramwajowej w ciągu ul. Wróblewskiego i ul. Olszewskiego od ul. Tramwajowej;

²⁰ Grup zadań zdefiniowana na potrzeby kontroli NIK, obejmująca zadania podobne lub dotyczące tej samej lokalizacji.

²¹ GRUPA/PRZEDSIĘWZIĘCIE – DWORSKA (budowa): [1] Budowa przystanku tramwajowego przy ul. Dworskiej we Wrocławiu; GRUPA/PRZEDSIĘWZIĘCIE – GRABISZYŃSKA/KOLEJOWA (budowa); [2] Przebudowa ul. Grabiszyńskiej w zakresie budowy przejścia dla pieszych i rowerów w rejonie skrzyżowania ul. Grabiszyńskiej z ul. Kolejową we Wrocławiu; GRUPA/PRZEDSIĘWZIĘCIE – MOKRONOSKA (budowa); [3] Przebudowa ul. Mokronoskiej we Wrocławiu w zakresie budowy peronu przystankowego przy skrzyżowaniu z ul. Avicenny/Cesarzowicka; GRUPA/PRZEDSIĘWZIĘCIE – LEŚNICA (przebudowa); [4] Budowa peronu na Leśnicy; [5] Budowa peronu na Leśnicy zamówienie uzupełniające; [6] Opracowanie dokumentacji projektowej dla budowy peronów na pętli Leśnica we Wrocławiu; [7] Opracowanie dokumentacji zamiennej dla zadania "Budowa peronów na pętli Leśnica we Wrocławiu"; GRUPA/PRZEDSIĘWZIĘCIE – DOSTOSOWANIE (PESA) (przebudowa); [8] Poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowanie ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA oraz opracowanie organizacji ruchu zastępczego- peron dla wsiadających na pętli Sępólno; [9] Poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowanie ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA oraz opracowanie organizacji ruchu zastępczego- perony wzdłuż linii tramwajowej ul. Kosmonautów; [10] Poprawa stanu nawierzchni peronów i dostosowanie ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA oraz opracowanie organizacji ruchu zastępczego- perony wzdłuż linii tramwajowej w ciągu ul. Wróblewskiego i ul. Olszewskiego od ul. Tramwajowej;

- we wszystkich planach/projektach uwzględniono odpowiednio do zakresu realizowanych prac wymogi dotyczące m.in. chodników, torowisk, zatok autobusowych, przejść dla pieszych i budynków²²

(akta kontroli str.124-130, 180-219)

1.4. Kontrolę prawidłowości procedury udzielenia zamówienia publicznego przeprowadzono na próbie 15 umów zawartych w latach 2016-2019 (I półrocze)²³ na łączną kwotę 5 561 596,68 zł brutto.

Badaniem objęto zgodność z *pzp*, w szczególności co do szacowania wartości zamówienia, opisu przedmiotu zamówienia, wyboru trybu udzielenia zamówienia, zastosowanych kryteriów wyboru wykonawców, ogłoszenia o zamówieniu, powołania komisji przetargowej, wyboru wykonawcy w oparciu o założone kryteria, zabezpieczenia interesów zamawiającego w zawartych umowach. Nieprawidłowości w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia stwierdzono w trzech z 15 zbadanych umowach. Zostały one opisane w sekcji „*stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str.407-1163,1188-1192, 1511-1557)

1.5. ZDiUM sprawował nadzór nad realizacją 15 zawartych umów w zakresie budowy, przebudowy lub remontu obiektów infrastruktury przystankowej oraz wywiązywał się z obowiązków inwestora, m.in.: naliczał kary umowne, nie wprowadzał do umów nieuprawnionych zmian w stosunku do treści oferty, roboty były realizowane zgodnie z SIWZ, terminowo przeprowadzał przeglądy okresowe. Prawidłowo dokonywano rozliczeń z wykonawcami ww. umów.

(akta kontroli str. 407-1163, 330-406, 1186-1187,124-130, 248-266)

1.6. We Wrocławiu funkcjonował ITS. System ten został wdrożony do użytkowania przez ZDiUM w latach 2013-2014 i posiadał podsystemy mające wpływ na funkcjonowanie komunikacji publicznej we Wrocławiu takie jak m.in.: [1] podsystem dynamicznej informacji przystankowej – narzędzie służące informowaniu pasażerów komunikacji miejskiej o ofercie transportowej, w tym odchyleniach od przyjętego rozkładu jazdy, planowanych i bieżących zmianach w kursowaniu wynikających ze zdarzeń o charakterze losowym; [2] podsystem obszarowego sterowania ruchem wraz z priorytetem dla transportu publicznego (tramwajów) – narzędzie służące do sterowania instalacjami sygnalizacji świetlnej. Ponadto ITS pozwalał na gromadzenie i analizę danych w obszarze dziewięciu baz i repozytoriów danych. Możliwość generowania raportów z baz danych ITS mieli uprawnieni pracownicy ZDiUM, MPK i Urzędu Miejskiego Wrocławia (Wydziału Transportu oraz Biura Zrównoważonej Mobilności).

Sprawność działania podsystemu „Raporty” w systemie ITS skontrolowano poprzez sprawdzenie możliwości sporządzenia²⁴ raportów predefiniowanych takich jak: [1] raport punktualności przejazdów oraz ekspediowania niewłaściwego taboru w transporcie publicznym; [2] raport realizacji rozkładów jazdy transportu publicznego; [3] raport działania systemu priorytetowej obsługi transportu publicznego; [4] raport wykorzystania kanałów informacyjnych przez mieszkańców; [5] raport natężenia ruchu w podziale na ruch lokalny, tranzytowy krajowy i zagraniczny; [6] raport natężenia ruchu w zależności od typu pojazdu; [7] raport

²² §44 ust. 5, §119 ust 8, 9, 10, §120 ust. 1-4, 7 §127 ust. 11 rozporządzenia w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie oraz §59 ust. 2, §62 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie.

²³ Umowy o numerach: [1] TXZ/EE/139/125/2016; [2] TXU/EED/343/301/2017; [3] TXZ/EEDT/044/34/2016; [4] TXU/EEDT/076/66/2018; [5] TXU/EEDT/152/66/2018; [6] TXU/EEDT/246/221/2017; [7] TXU/EEDT/262/227/2018; [8] TXZ/EE/148/134/2016; [9] TXZ/EED/326/294/2016; [10] TXU/TRN/310/266/2018; [11] TXU/TRN/115/100/2018; [12] TXZ/EE/277/249/2016; [13] TXU/EE/067/60/2018; [14] TXU/EE/121/60/2018; [15] TXU/EE/284/253/2017.

²⁴ Przez Centrum Zarządzania Ruchem i Transportem Publicznym ZDiUM dla wybranych parametrów w danych odpowiednio 1 lub 30 czerwca lat 2016-2019.

średnich prędkości pojazdów w zależności od typów pojazdu; [8] raport średnich czasów przejazdu pojazdów transportu publicznego.

Wyniki ww. badania potwierdziły prawidłowość działania podsystemu „Raporty” w systemie ITS w zakresie generowania dwóch z ośmiu ww. raportów, co zostało opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 2400-2546)

1.7. Na dzień 30 kwietnia 2019 r. na 1 110 wiat przystankowych 772 stanowiły własność Miasta i pozostawały w zarządzie ZDiUM, a 338 innych podmiotów.

(akta kontroli str.58,1197)

ZDiUM realizował zadania polegające na wyposażeniu przystanków komunikacji miejskiej w wiaty przystankowe i ich bieżącym utrzymaniu, w dwóch formach: [1] zlecenia podmiotom zewnętrznym obsługi obiektów wyposażenia przystanków (w badanym okresie obowiązywało siedem takich umów²⁵, które obejmowały swoim zakresem łącznie 750 wiat przystankowych) oraz [2] zawarcia z podmiotami zewnętrznymi umów dzierżawy gruntów, na których posadowione były wiaty przystankowe (dalej: „umowy dzierżawy gruntów pod wiaty przystankowe”). W badanym okresie obowiązywało łącznie osiem takich umów, które obejmowały 338 wiat przystankowych²⁶.

Przedmiotem ww. umów, zarówno z 2015 r. jak i 2017 r., było oddanie dzierżawcy przez ZDiUM w dzierżawę gruntów niezbędnych do posadowienia wiat na przystankach komunikacji miejskiej we Wrocławiu w pasie dróg publicznych wraz z prawem do ich wyłącznej eksploatacji oraz zobowiązanie dzierżawcy do świadczenia na rzecz wydierżawiającego (ZDiUM) usługi polegającej na wyposażeniu w wiaty przystankowe przystanków komunikacji miejskiej oraz ich utrzymaniu. W ramach prawa do eksploatacji przedmiotu dzierżawy, dzierżawca otrzymał prawo do prowadzenia własnym staraniem komercyjnej eksploatacji reklam w panelach reklamowych zamontowanych w wiatkach przystankowych posadowionych na wydierżawianych gruntach.

Natomiast pierwotne, w stosunku do obowiązujących w badanym okresie, umowy dzierżawy gruntów pod wiaty przystankowe zostały zawarte w 1997 r. i 1999 r.²⁷. Zakończenie budowy wiat nastąpiło w trakcie ich realizacji w latach 2002-2003. Po zakończeniu obowiązywania poszczególnych umów dzierżawy wiaty nie były demontowane; były użytkowane nieprzerwanie od momentu wybudowania do chwili obecnej.

²⁵ [1] z 28 grudnia 2017 r. (nr TXU/EEIP/407/350/2017 – rejon wschodni) zawarta na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.; [2] z 28 grudnia 2017 r. (nr TXU/EEIP/406/350/2017 – rejon zachodni) zawarta na okres do 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.; [3] z 31.12.2018 r. (nr TXU/EEIP/346/296/2018 – rejon zachodni) zawarta na okres od 1 stycznia 2019 r. do 30 marca 2019 r.; [4] z 31.12.2018 r. (nr TXU/EEIP/347/296/2018 – rejon wschodni) zawarta na okres od 1 stycznia 2019 r. do 30 marca 2019 r.; [5] z 15 marca 2019 r. (nr TXU/EEIP/084/71/2019 – rejon wschodni) zawarta na okres od 15 marca 2019 r. do 31 marca 2019 r.; [6] z 22 marca 2019 r. (nr TXU/EEIP/87/71/2019 – rejon zachodni) zawarta na okres od 1 kwietnia 2019 r. do 31 maja 2019 r. [7] z 22 marca 2019 r. (nr TXU/EEIP/88/71/2019 – rejon wschodni) zawarta na okres od 1 kwietnia 2019 r. do 31 maja 2019 r.

²⁶ tj. umowa zawarta: [1] 1 czerwca 2017 z CLEAR CHANNEL Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (nr TXZ/EEIP/1/2017) na okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r.) oraz [2] 27 października 2015 r. (nr TXZ/EEIP/37/2015) na okres od 1 grudnia 2015 r. do 31 maja 2017 r.). Umowa z 2017 r. dotyczyła 90 wiat w 87 lokalizacjach (przystankach); [3] 1 czerwca 2017 r. z AMS S.A. z siedzibą w Warszawie (nr TXZ/EEIP/3/2017) na okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r. oraz [4] 26 października 2015 r. (nr TXZ/EEIP/39/2015) na okres od 1 grudnia 2015 r. do 31 maja 2017 r. Umowa z 2017 r. dotyczyła 50 wiat w 50 lokalizacjach (przystankach); [5] 1 czerwca 2017 r. z AMS S.A. (Nr TXZ/EEIP/4/2017) na okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r. oraz [6] 26 października 2015 r. (nr TXZ/EEIP/40/2015) obowiązująca od 1 listopada 2015 r. do 31 maja 2017 r. Umowa z 2017 r. dotyczyła 119 wiat w 116 lokalizacjach (przystankach); [7] 1 czerwca 2017 r. z AMS S.A. (nr TXZ/EEIP/2/2017) na okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r. oraz [8] z dnia 26 października 2015 r. (nr TXZ/EEIP/38/2015) na okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2017 r. Umowa z 2017 r. dotyczyła 77 wiat w 75 lokalizacjach (przystankach).

²⁷ ZDiUM nie posiadał oryginałów ww. umów, jak dokumentacji, na podstawie której został wybrany dzierżawca.

Zawierając umowy dzierżawy gruntów pod wiaty przystankowe w 2017 r. Dyrektor ZDiUM działał na podstawie pełnomocnictw Prezydenta Wrocławia²⁸.

(akta kontroli str. 1197-1456, 2038-2043, 2324-2399)

Wysokość wynagrodzenia naliczonego i zapłaconego dzierżawcy z tytułu realizacji umowy z 2017 r. była równa wysokości opłaty (czynszu) należnej ZDiUM z tytułu dzierżawy gruntów niezbędnych do posadowienie wiat przystankowych. Obliczona została na podstawie powierzchni zajmowanej przez wiaty i stawek jednostkowych określonych w uchwale nr XXIV/869/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 września 2008 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach Miasta Wrocławia. Strony dokonywały wzajemnych płatność z tytułu realizacji umów z 2017 r. w tożsamej wysokości, w okresach miesięcznych.

(akta kontroli str.2038-2043, 2324-2399)

Zadanie pn. „Budowa i utrzymanie wiat na przystankach komunikacji miejskiej we Wrocławiu” w formule PPP²⁹ zostało wprowadzone do WPF na lata 2015-2043, a jego realizację przewidziano na okres od 2015 r. do 2022 r. W kolejnych WPF przesuwano czas rozpoczęcia realizacji tego zadania. Niezmiennie zakładano ośmioletni okres finansowania tego zadania oraz wydatki w łącznej kwocie 33 505 208 zł, tj. 4 188 151 zł rocznie.

W badanym okresie ZDiUM nie ogłosił i nie prowadził postępowania na wybór partnera prywatnego do realizacji zadania budowy i utrzymania wiat przystankowych na przystankach komunikacji miejskiej we Wrocławiu. Co do wyboru wariantu realizacji tego zadania w formule PPP w latach 2016-2017 zlecone i przygotowane zostały analizy prawnej i finansowej koncepcji przedsięwzięcia, a w 2019 r. przygotowana została informacja dla potencjalnych partnerów prywatnych. W okresie tym prowadzono również rozmowy z przedstawicielami Miasta celem ustalenia dalszej koncepcji działania w sprawie..

(akta kontroli str.2038-2043, 2324-2399, 2547-2592)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trzech z 15 zbadanych umów stwierdzono:

a) w jednym przypadku wartość szacunkową zamówienia ustalono na podstawie wysokości wydatków planowanych na ten cel, mimo wymogu wynikającego z art. 33 ust.1 pkt 1 *pzp*, zgodnie z którym wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzonego na etapie opracowania dokumentacji projektowej (umowa³⁰ na kwotę 241 510,00 zł brutto);

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że do zamówienia przyjęto wysokość wydatków planowanych w budżecie na dany cel mimo niższej wartości wynikającej z kosztorysu inwestorskiego, który opierał się na cenach robót z poprzedniego okresu, a ceny w okresie ogłaszania zamówienia dynamicznie rosły.

b) w jednym przypadku zastosowano procedurę zamówienia publicznego poniżej 30 tys. euro, mimo że szacunkowa wartość zamówienia publicznego (130 000,00 zł

²⁸ W dniu 1 czerwca 2017 r. Dyrektor ZDiUM otrzymał pełnomocnictwa do zawarcia umowy ze spółką CLEAR CHANEL POLAND sp. z o.o. (nr 80/IV/JO/17) oraz ze spółką AMS S.A. (nr 79/IV/JO/17) w przedmiocie oddania w dzierżawę na okres trzech lat, w trybie bezprzetargowym, nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Wrocław położone w pasie drogi publicznej, celem posadowienia wiat na przystankach komunikacji miejskiej.

²⁹ Partnerstwo publiczno-prywatne

³⁰ Umowa TXU/EE/067/60/2018

netto) przekraczała kwotę określoną w art.4 pkt 8 pzp i wyniosła 31 138,47 euro³¹ (jedną umowę³² na kwotę 153 750,00 zł brutto),

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że wykonanie założonych prac na każdym z peronów na ulicy Kosmonautów było osobnym zamówieniem, nieprzekraczającym wartości 30 tys. euro. Ze względów praktycznych i organizacyjnych zamawiający starał się połączyć zamówienia w pakiety odpowiadające rejonom miasta. Nie należy natomiast utożsamiać umowy z zamówieniem, ponieważ może zawierać ona w sobie realizację wielu zamówień.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska, gdyż w omawianym przypadku zaistniała tożsamość podmiotowa, przedmiotowa, funkcjonalna i była możliwość ich wykonania przez jednego wykonawcę. W przypadku, gdy udzielane zamówienia mają to samo przeznaczenie oraz dodatkowo istnieje możliwość ich uzyskania u jednego wykonawcy należy uznać, iż jest to jedno zamówienie a więc wartość tak określonego zamówienia należało oszacować zgodnie z postanowieniami art. 32-35 pzp.

c) w dwóch przypadkach³³ udzielono zamówień z pominięciem pzp, tj. z zastosowaniem wyłączenia wynikającego z art.4 pkt 8 pzp, w sytuacji, gdy łączna wartość szacunkowa udzielonych w 2016 r. zamówień na usługi i roboty budowlane w zakresie poprawy stanu nawierzchni peronów i dostosowania ich parametrów do taboru tramwajowego typu PESA³⁴ wyniosła 83 145,03 euro netto. Zamówienia te były tożsame podmiotowo, przedmiotowo, funkcjonalnie, czasowo i mogły być wykonane przez jednego wykonawcę. Było to niezgodne z art.7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 pzp, które wskazują, że zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, a zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że nie doszło do celowego podziału na poszczególne lokalizacje w celu uniknięcia stosowania przepisów ww. ustawy. Do podjęcia decyzji o niesumowaniu wartości szacunkowych wszystkich wymienionych lokalizacji posłużyło zamawiającemu pojęcie obiektu budowlanego. Zgodnie z ustawą pzp oraz Prawem budowlanym obiekt budowlany to: budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi; budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami; obiekt małej architektury. Podkreślił przy tym, że każdy z peronów zlokalizowany jest w innym punkcie miasta i stanowi odrębny samodzielny obiekt budowlany, który może samoistnie pełnić funkcję techniczną.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska, gdyż wskazane przedsięwzięcia cechowało 1) podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia, 2) tożsamość czasowa zamówienia, 3) możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę.

(akta kontroli str.407-1163,1188-1192, 1511-1557)

2. W toku kontroli sprawności działania podsystemu „Raporty” w systemie ITS³⁵ stwierdzono występowanie niepełnych danych w sześciu z ośmiu analizowanych typów raportu. I tak: [1] w zakresie raportu średnich czasów przejazdu pojazdów transportu publicznego: dla wybranych dat 1 czerwca lat 2016-2019 i linii nr 10 raport nie zawierał zbioru linii komunikacyjnych, a dla daty 1 czerwca 2019 r. raport został wygenerowany, ale bez danych o czasach i prędkości pojazdów; [2]

³¹ Kurs euro: 1 euro = 4,1749 zł

³² Umowa TXZ/EE/139/125/2016

³³ Umowy nr: TXZ/EE/139/125/2016, TXZ/EE/148/134/2016.

³⁴ Umowy nr: TXZ/EE/139/125/2016, TXZ/EE/148/134/2016, TXZ/EEDI/326/294/2016

³⁵ przez Centrum Zarządzania Ruchem i Transportem Publicznym ZDiUM poprzez sprawdzenie możliwości sporządzenia dla wybranych parametrów w danych odpowiednio 1 lub 30 czerwca lat 2016-2019.

w zakresie raportu punktualności przejazdów oraz ekspediowania niewłaściwego taboru raporty w części zawierały nierzetelne i nielogiczne dane, np. zero przejazdów punktualnych, zero opóźnionych, zero przyspieszonych; [3] w zakresie raportu realizacji rozkładów jazdy podsystem generował komunikat „brak danych”; [4] w zakresie raportów natężenia ruchu w podziale na ruch lokalny, tranzytowy krajowy i zagraniczny oraz w zależności od typu pojazdu, a także w zakresie średniej prędkości pojazdów: raporty nie zapewniały możliwości wyboru pasów ruchu w obrębie punktu kontrolnego (stacji ważenia).

W trakcie kontroli NIK, Centrum Zarządzania Ruchem i Transportem Publicznego ZDiUM zgłosiło ww. nieprawidłowości do Centrum Usług Informatycznych (CUI). Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że po otrzymaniu zgłoszenia o problemach w pracy podsystemu raportowego, CUI zwróciło się do wykonawcy Systemu ITS z żądaniem usunięcia nieprawidłowości. Zgłoszenie zostało dokonane zgodnie z umową o świadczenie czynności serwisowych. Wobec wątpliwości dotyczących całkowitego rozwiązania problemu, ZDiUM ponownie zwrócił się do wykonawcy o analizę systemu raportowego.

(akta kontroli str. 2400-2546)

3. Nierzetelnie określony został przedmiot czterech umów dzierżawy gruntów pod wiaty przystankowe zawartych w 2017 r. ³⁶.

Zgodnie z treścią tych umów, ich przedmiotem było oddanie dzierżawcy przez wydzierżawiającego (ZDiUM) w dzierżawę gruntów do posadowienia wiat na przystankach komunikacji miejskiej we Wrocławiu w pasie dróg publicznych wraz z prawem do ich wyłącznej eksploatacji oraz zobowiązanie dzierżawcy do świadczenia na rzecz wydzierżawiającego (ZDiUM) usługi polegającej na wyposażeniu w wiaty przystankowe przystanków komunikacji miejskiej we Wrocławiu oraz ich utrzymaniu. Faktycznie wiaty przystankowe na wydzierżawionych gruntach powstały w latach 2002-2003 i istniały w chwili zawarcia ww. umów dzierżawy.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że przedmiotem umowy nie miało być wykonanie montażu wiat na określonych przystankach, tylko - z uwagi na okoliczności faktyczne, tj. kontynuację umów - zaopatrzenie przystanku w wiatę przez czas trwania umowy. Z uwagi na fakt, że wiaty w chwili zawierania umowy stały na przystankach i nie były one własnością ZDiUM, ale wykonawcy, to po jego stronie było całe ryzyko związane z wyposażeniem przystanków w wiaty, jak kwestia ich konserwacji, wymiany, naprawy, modernizacji itp. Podkreślił również, że zgodnie z definicją ze słownika języka polskiego „wyposażyć” oznacza: zaopatrzyć w przedmioty potrzebne do prawidłowego funkcjonowania czegoś lub do wykonywania czegoś. W przypadku analizowanych umów intencja stron umowy polegała na tym, że wykonawca ma zaopatrzyć przystanki w wiaty, a czy będzie wymieniał wiaty, czy pozostawi obecne wiaty, jest jego kwestią. Zamawiający wymaga, aby przez czas trwania umowy przystanek był wyposażony w wiatę.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli określenie przedmiotu umowy w sposób nieprecyzyjny i nieodpowiadający stanowi rzeczywistości było działaniem nierzetelnym. Z okoliczności sprawy wynika bowiem, że przedmiotem umowy nie było posadowienie wiat na przystankach, ale utrzymywanie istniejących wiat. Faktyczne intencje strony umowy będącej jednostką sektora finansów publicznych winny być wyrażone w treści umowy zawartej na piśmie.

³⁶ Tj. umów zawartych: [1] 1 czerwca 2017 z CLEAR CHANNEL Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (nr TXZ/EEIP/1/2017) na okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r.; [2] 1 czerwca 2017 r. z AMS S.A. z siedzibą w Warszawie (nr TXZ/EEIP/3/2017) na okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r.; [3] 1 czerwca 2017 r. z AMS S.A. (nr TXZ/EEIP/4/2017) na okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r.; [4] 1 czerwca 2017 r. z AMS S.A. (nr TXZ/EEIP/2/2017) na okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 2038-2043, 2377-2382, 2547-2592)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDiUM przygotował i zrealizował łącznie 116 zadań związanych z infrastrukturą przystankową, które to działania przyczyniły się do funkcjonowania i rozwoju komunikacji miejskiej na terenie Wrocławia. Przedsięwzięcia te pozwoliły m.in. na dostosowanie infrastruktury przystankowej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz na podniesienie standardu ich wyposażenia, co było zgodne z założeniami *Planu transportowego*.

ZDiUM na ogół rzetelnie przygotował i przeprowadził postępowania na wybór wykonawców zamówień publicznych w zakresie infrastruktury przystankowej. Prawidłowo także realizował, nadzorował i rozliczył ww. zadania.

OBSZAR

2. Stan techniczny torowisk tramwajowych komunikacji miejskiej

Opis stanu faktycznego

2.1. ZDiUM był jednostką odpowiedzialną za utrzymanie torowisk tramwajowych we Wrocławiu, a w szczególności realizował zadania polegające na: [1] przeprowadzaniu okresowych kontroli i przeglądów stanu torowisk tramwajowych, [2] opracowywaniu projektów planów finansowania remontów i utrzymania torowisk tramwajowych, [3] zlecaniu remontów oraz utrzymania torowisk tramwajowych, [4] prowadzeniu nadzoru inwestorskiego z zakresu remontów i utrzymania torowisk tramwajowych, [5] wydawaniu opinii i wytycznych do dokumentacji projektowych dla budowy, przebudowy i remontu torowisk tramwajowych realizowanych przez inne jednostki miejskie.

Natomiast, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Zarządu³⁷, zadania w zakresie remontów i utrzymania torowisk przypisane zostały w szczególności Zespołowi torowemu³⁸. Do zadań tego zespołu należało m.in.: [1] koordynowanie robót realizowanych na budowach oraz w systemie wykonawstwa cząstkowego w zakresie robót torowych; [2] dokonywanie okresowych technicznych przeglądów torowisk tramwajowych; [3] przyjmowanie do eksploatacji torowisk tramwajowych; [4] utrzymywanie w należytej sprawności torowisk tramwajowych; [5] współudział w sporządzaniu planów oraz sprawozdań w zakresie remontów torowisk tramwajowych. Do Działu Uzgodnień ZDiUM należało natomiast opiniowanie i uzgodnienie dokumentacji projektowych remontu, przebudowy i budowy dróg, zjazdów, lokalizacji obiektów budowlanych i urządzeń w pasie drogowym.

(akta kontroli str.1501-1567)

W zakresie oceny dokumentacji projektowej Dyrektor Zarządu wprowadził również zasady współpracy w zakresie oceny dokumentacji w ZDiUM (zarządzenie nr 4/16 z dnia 8 lutego 2016 r. ze zm.) oraz uzgadniania dokumentacji projektowej budowy lub przebudowy układu drogowego wraz z infrastrukturą techniczną w ramach zadań inwestycyjnych Gminy Wrocław realizowanych przez Zarząd Inwestycji Miejskich, Zarząd Zieleni Miejskiej oraz spółkę Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. (zarządzenie nr 6/18 z dnia 21 sierpnia 2018 r.).

Dyrektor Zarządu wyjaśnił przy tym, że ZDiUM nie został zobowiązany do współpracy z MPK³⁹ w zakresie opiniowania zamierzeń inwestycyjnych tej spółki co do zakupu taboru do realizacji przewozów komunikacji miejskiej, w szczególności w odniesieniu do dostosowania infrastruktury do planowanych/realizowanych zakupów tramwajów. W związku z powyższym nie istniał obowiązek ani odrębna procedura w tym zakresie.

³⁷ Przyjęty zarządzeniem nr 8/17 Dyrektora ZDiUM z dnia 16 lutego 2017 r., i zatwierdzony przez Prezydenta Wrocławia.

³⁸ Wyodrębnionemu w Wydziale Eksploatacji Utrzymania – Pionie Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji.

³⁹ Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu

(akta kontroli str.1656-1674, 2316-2317)

2.2. Zagadnienia dotyczące funkcjonowania i rozwoju przewozów tramwajowych we Wrocławiu zawarte zostały w dokumentach takich jak: [1] Wrocławska polityka mobilności (2013 r.)⁴⁰; [2] Plan transportowy Wrocławia (2016 r.)⁴¹; [3] Wrocławski Program Tramwajowy (2016)⁴²; [4] Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej Wrocławia (2019)⁴³. Przyjęte w nich założenia były zgodne w zakresie utrzymania oraz remontów, budowy/przebudowy torowisk tramwajowych.

Dyrektor Zarządu, wskazał, że uczestniczył w pracach Zespołu ds. Wrocławskiej polityki mobilności, w obszarze infrastruktury drogowej, w tym torowej oraz obiektów inżynierskich. Ponadto ZDiUM przekazywał do UMW dane o infrastrukturze przystankowej⁴⁴ oraz dane do corocznego monitoringu czynników i mierników realizacji Wrocławskiej polityki mobilności, w tym o stanie technicznym torów tramwajowych.

(akta kontroli str.1933-1939, 1960-1995)

2.3. ZDiUM prowadził ewidencję torów tramwajowych, w tym m.in. w zakresie ich stanu technicznego.

Na koniec 2018 r. łączna długość eksploatowanych we Wrocławiu torowisk tramwajowych wyniosła ogółem 196 068,10 mtp⁴⁵, w stosunku do stanu z 2016 r. (198 149,51 mtp) zmniejszyła się o 2 081,41 mtp (1,1%). Powyższe było wynikiem wyłączenia z eksploatacji dwóch odcinków torów, tj. na ul. Kościuszki (o długości 1 681,40 mtp⁴⁶) oraz na ul. Dyrekcyjnej (o długości 400 mtp⁴⁷). W latach 2016-2018 do eksploatacji nie włączono nowych odcinków torowisk tramwajowych, a w 2019 r. do eksploatacji przyjęto nowopowstałe torowisko w ul. Hubskiej o długości 1967,27 mtp.

Stan techniczny torów tramwajowych ustalany był na podstawie okresowych przeglądów rocznych. Przeglądy te przeprowadzane były przez inspektorów nadzoru ZDiUM w czwartym kwartale każdego roku. Na ich podstawie ZDiUM corocznie opracowywał ocenę stanu torowisk.

(akta kontroli str.1501-1510, 1840-1845)

Wyniki okresowych przeglądów rocznych wskazały, że stan techniczny torów tramwajowych w latach 2016-2017 pogorszył się, a w 2018 r. uległ poprawie. W szczególności zmniejszyła się długość i udział torów w stanie bardzo dobrym i dobrym w łącznej długości torów (odpowiednio z 39,45% w 2016 r., poprzez 30,16% w 2017 r., do 31,85% w 2018 r. oraz 31,11% w 2016 r., poprzez 25,64%, do 26,07% w 2018 r.), a zwiększeniu torów w stanie przeciętnym (z 22,46% w 2016 r., przez 31,68% w 2017 r., do 31,07% w 2018 r.), złym (z 5,93% w 2016 r., poprzez 10,92%, do 9,40% w 2018 r.) oraz bardzo złym (z 1,05% w 2016 r., poprzez 1,79% do 1,62% w 2018 r.).

Natomiast z ewaluacji efektów realizacji Wrocławskiej polityki mobilności⁴⁸, wynika, że od roku wprowadzenia tej polityki zwiększył się wskaźnik torowisk w stanie złym

Komentarz [LC1]: czy ten dokument ma jakąś oficjalną postać np. w formie zarządzenia prezydenta?
nie

⁴⁰ Uchwała nr XLVIII/1169/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r. w sprawie Wrocławskiej polityki mobilności.

⁴¹ Uchwała nr XXXIV/713/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Wrocławia na lata 2016-2022”

⁴² Dostępny na <https://www.wroclaw.pl/wroclawski-program-tramwajowy-cele>

⁴³ Uchwała nr VIII/194/19 RMW z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Wrocławia”.

⁴⁴ Na etapie przygotowania projektu Planu transportowego Wrocławia.

⁴⁵ Skrót „mtp” oznacza metr bieżący toru pojedynczego.

⁴⁶ Odcinek nie był użytkowany przez regularne linie tramwajowe, a służył w wyjątkowych okolicznościach przejazdom awaryjnym.

⁴⁷ Odcinek remontowany w ramach „Budowy trasy tramwajowej w ul. Hubskiej od ul. Glinianej do ul. Dyrekcyjnej we Wrocławiu”.

⁴⁸ Przedstawionych w dokumencie „Wrocławska Polityka Mobilności - ocena efektów po 6 latach monitoringu”.

lub bardzo złym (z 7% w 2013 do 11% w 2018 r.) i przeciętnym (z 16% w 2013 r. do 31% w 2018 r.) oraz zmniejszył się wskaźnik torowisk w stanie dobrym i bardzo dobrym (z 76% w 2013 r. do 58% w 2018 r.).

Trend ten był niezgodny z założeniami Wrocławskiej polityki mobilności, w szczególności co do osiągnięcia pozytywnego stanu, gdy co najmniej 90% torowisk tramwajowych będzie w stanie technicznym dobrym lub bardzo dobrym, a nie więcej niż 10% w złym.

W badanym okresie odnotowano łącznie 253 przypadki wykolejenia tramwajów, w tym 64 w 2016 r., 70 w 2017 r., 79 w 2018 r. i 40 w 2019 r. (do 20 maja), z czego stanem torowisk tramwajowych spowodowanych było łącznie 79 (31%), w tym odpowiednio 21 (33%), 24 (34%), 20 (25%) i 14 wykolejeń (35%).

Dyrektor ZDiUM wskazał, że na odcinkach w bardzo złym stanie technicznym, które nie mogą zostać wyremontowane w najbliższym czasie, wprowadzano ograniczenia prędkości.

(akta kontroli str.1501-1510, 1569-1607)

2.4. Torowiska tramwajowe raz w roku poddawane były przeglądom w celu oceny i rejestracji ich aktualnego stanu technicznego i przydatności do użytkowania. Wykonane przeglądy przeprowadzone były przez, posiadających stosowne kwalifikacje, inspektorów nadzoru ZDiUM i dokumentowane były w formie kart przeglądu sporządzanych do odcinków toru.

Wyniki tych kontroli przekazywane były do Miasta pocztą elektroniczną w zakresie informacji o konieczności wprowadzenia ograniczenia prędkości dla ruchu tramwajowego oraz w ramach corocznego monitoringu realizacji Wrocławskiej polityki mobilności.

(akta kontroli str.1569-1607, 1832-1845, 1874-1884,1956-1995, 2044-2058)

Na podstawie oględzin torowisk tramwajowych Wrocławia⁴⁹, ustalono, że na 28 odcinków będących przedmiotem oględzin NIK, w 21 przypadkach⁵⁰ pomiary przeprowadzone toromierzem⁵¹ klasyfikowały dany odcinek do innej kategorii (oceny) niż wykazano w przeglądzie przeprowadzonym w grudniu 2018 r.

(akta kontroli str. 1457-1487)

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że przegląd techniczny torów polega na przejściu i oględzinach całego odcinka. Brane są pod uwagę wszystkie czynniki mające zasadniczy wpływ na stan techniczny torowiska tj.: [1] prawidłowości krzywizn toru, [2] stopień zużycia podkładów i mocowania szyn do pokładów, [3] stan podsypki tłuczniowej, [4] stan nawierzchni drogowej, [5] stopień zużycia krzyżownic i zwrotnic

⁴⁹ Przeprowadzonych w dniu 5 sierpnia 2019 r.

⁵⁰ 1) pętla Biskupin, tor wyjazdowy w stronę centrum, przy peronie dla wsiadających (prosta); 2) ul Olszewskiego, tor do centrum, za pętlą na wysokości pierwszego słupa trakcyjnego (prosta); 3) ul Olszewskiego, tor do pętli, przed pętlą na wysokości pierwszego słupa trakcyjnego (prosta); 4) ul Olszewskiego, tor do centrum, na wysokości ul Mielczarskiego (prosta); 5) ul Wróblewskiego przy Wystawowej, tor do pętli Biskupin (prosta - tor w jezdni); 6) pl. Dominikański, rozjazd od ul Św. Katarzyny, tor do Halli Targowej; 7) ul Hallera, za rozjazdem przy Powstańców Śląskich, tor do ul Grabiszyńskiej (prosta); 8) ul. Hallera, za rozjazdem przy Powstańców Śląskich, tor do ul Grabiszyńskiej (1 metr dalej niż poz. 11) (prosta); 9) węzeł ul. Powstańców Śląskich - Hallera, rozjazd w ul Hallera, tor do centrum przy przystanku (łuk rozjazdu); 10) węzeł ul. Powstańców Śląskich - Hallera, rozjazd w ul Hallera, tor do ul Grabiszyńskiej przy przystanku (łuk rozjazdu); 11) ul. Powstańców Śląskich, na wysokości peronu, tor do Krzyków (prosta); 12) ul Powstańców Śląskich, na wysokości peronu, tor do centrum (prosta); 13) węzeł rozjazdowy ul Legnicka - (DOLMED, rozjazd w ul Złotyjskiej na wysokości słupka przystankowego tor do centrum (łuk rozjazdu); 14) węzeł rozjazdowy ul Legnicka - DOLMED, rozjazd w ul Złotyjskiej na wysokości słupka przystankowego tor do pętli WPP (tor wyłączony z przejazdów liniowych); 15) ul Legnickiej na wysokości przejścia dla pieszych przy DOLMED, tor do centrum (prosta); 16) pl. Staszica tor przy parku, kierunek do ul Reymonta od pl. Powstańców Włkp., na wysokości wejścia do parku (tor wyłączony z przejazdów liniowych) prosta - tor w jezdni; 17) pl. Staszica tor przy parku, kierunek od ul Reymonta do pl. Powstańców Włkp., na wysokości wejścia do parku (tor wyłączony z przejazdów liniowych) prosta - tor w jezdni; 18) ul Reymonta, tor do mostu Osobowickiego na wysokości kościoła (prosta - tor w jezdni); 19) ul Reymonta, tor do centrum na wysokości kościoła (prosta - tor w jezdni); 20) pl. Staszica, tor pomiędzy rozjazdami, kierunek do centrum na wysokości sklepu PSS Spolem (prosta - tor w jezdni); 21) pl. Staszica, tor pomiędzy rozjazdami, kierunek do pl. Powstańców Włkp. na wysokości sklepu PSS Spolem (prosta - tor w jezdni);

⁵¹ Toromierz SW 9182 połączony z pochylomierzem GWO 82 (rodzaje i zakres pomiarów dla standardowego rozstawu szyn 1235 mm: [a] przechyłki: od -35 mm do +195 mm, [b] rozstawu szyn: od -10 mm do +40 mm)

tramwajowych, [6] stopień zużycia szyn. W trakcie przeglądów stanu technicznego torowisk w 2018 r. pracownicy ZDiUM⁵² dokonywali pomiarów parametrów torów tramwajowych toromierzem ręcznym, suwmiarką oraz metrówką. Natomiast wyniki tych pomiarów, które stanowiły materiał pomocniczy do określenia ogólnego stanu technicznego danego odcinka w celu zakwalifikowania go do odpowiedniej kategorii, nie zostały utrwalone. Starszy specjalista w Zespole Torowym ZDiUM⁵³, potwierdziła wyjaśnienia Dyrektora ZDiUM i podała przyczyny/powody zakwalifikowania w 2018 r. poszczególnych odcinków do innej klasy (grupy) niż to miało miejsce podczas oględzin NIK. Przykładowo, stan techniczny odcinka⁵⁴ oceniono z uwzględnieniem występujących na jego długości lokalnych pęknięć szyn oraz ubytków w nawierzchni z płyt.

Podane w powyższych wyjaśnieniach przyczyny zakwalifikowania w 2018 r. poszczególnych odcinków do innej klasy (grupy) niż to miało miejsce podczas oględzin NIK, w 12 przypadkach⁵⁵ (na 21 wyżej wymienionych) nie miały odzwierciedlenia (nie zostały podane) w kartach przeglądu stanu technicznego torów tramwajowych sporządzanych w trakcie przeglądów w 2018 r.

(akta kontroli str. 1457-1460, 1461-1487, 1837-1846, 2044-2058)

2.5. Remonty torowisk planowane były na podstawie przeglądów i oceny stanu technicznego torowisk. Do remontu kwalifikowane były, co do zasady, odcinki w stanie złym i bardzo złym. W ramach zadań eksploatacyjnych – bieżącej konserwacji torowisk tramwajowych, prowadzone były prace utrzymaniowe polegające na konserwacji torów i zwrotnic tramwajowych poprzez ich bieżące naprawy, jak również prace polegające na szlifowaniu i napawaniu szyn w torowiskach, odchwaszczaniu oraz podbijaniu torowisk wydzielonych. Komórka ZDiUM zajmująca się utrzymaniem torowisk tramwajowych, szacowała wysokość środków koniecznych na remonty i utrzymanie torowisk tramwajowych na dany rok z półrocznym wyprzedzeniem, na podstawie cen rynkowych oraz wydatków poniesionych na podobne zadania w latach ubiegłych.

W ZDiUM opracowano plany remontów torowisk. Plany te sporządzane były w formie zestawień tabelarycznych pn. Plan remontów torowisk tramwajowych – poprawa stanu torowisk tramwajowych w latach (dalej: „Plan remontowy torowisk”) i podlegały corocznej aktualizacji w zakresie trzy lub czteroletniej projekcji rzeczowo-finansowej.

(akta kontroli str. 1501-1510, 1832-1850, 1569-1607, 1933-1955)

Plan remontów torowisk zakładał wykonanie w latach 2016-2019 łącznie 24 zadań remontowych przy planowanych kosztach ich realizacji w łącznej wysokości 65 400 000 zł, w tym 16 300 00 zł na 2016 r., 9 100 000 zł na 2017 r., 20 600 000 zł na 2018 r. i 19 400 000 zł na 2019 r.

⁵² Jak wyjaśnił Dyrektor ZDiUM w zakresie pytań skierowanych do pracowników wykonujących przeglądy torowisk w 2018 r.

⁵³ Biorąca udział w oględzinach.

⁵⁴ W lokalizacji: ul. Wróblewskiego przy Wystawowej, tor do pętli Biskupin (prosta - tor w jezdni).

⁵⁵ [1] ul. Wróblewskiego przy Wystawowej, tor do pętli Biskupin (prosta - tor w jezdni), [2] ul. Hallera, za rozjazdem przy Powstańców Śląskich, tor do ul. Grabiszyńskiej (prosta), [3] ul. Hallera, za rozjazdem przy Powstańców Śląskich, tor do ul. Grabiszyńskiej (1 metr dalej niż poz. 11.) (prosta), [4] węzeł ul. Powstańców Śląskich - Hallera, rozjazd w ul. Hallera, tor do centrum przy przystanku (łuk rozjazdu), [5] węzeł ul. Powstańców Śląskich - Hallera, rozjazd w ul. Hallera, tor do ul. Grabiszyńskiej przy przystanku (łuk rozjazdu), [6] ul. Powstańców Śląskich, na wysokości peronu, tor do Krzyków (prosta), [7] ul. Powstańców Śląskich, na wysokości peronu, tor do centrum (prosta), [8] węzeł rozjazdowy ul. Legnicka - (DOLMED), rozjazd w ul. Złotoryjskiej na wysokości słupka przystankowego tor do centrum (łuk rozjazdu), [9] węzeł rozjazdowy ul. Legnicka - DOLMED, rozjazd w ul. Złotoryjskiej na wysokości słupka przystankowego tor do pętli WPP (tor wyłączony z przejazdów liniowych), [10] ul. Legnickiej na wysokości przejścia dla pieszych przy DOLMED, tor do centrum (prosta), [11] pl. Staszica tor przy parku, kierunek do ul. Reymonta od pl. Powstańców Wlkp., na wysokości wejścia do parku (tor wyłączony z przejazdów liniowych) prosta - tor w jezdni, [12] pl. Staszica tor przy parku, kierunek od ul. Reymonta do pl. Powstańców Wlkp., na wysokości wejścia do parku (tor wyłączony z przejazdów liniowych) prosta - tor w jezdni.

Natomiast zidentyfikowane przez ZDiUM potrzeby remontowe dla torowisk w stanie złym i bardzo złym⁵⁶, wskazywały, że zarówno ich liczba jak i szacunkowa wartość z roku na rok rosła, z łącznie 12 zadań o łącznej wartości 46 400 000 zł w 2016 r., poprzez 18 zadań o łącznej wartości 69 860 000,00 zł w 2017 r., do 36 zadań o łącznej wartości 149 460 000 zł w 2018 r. i 33 zadań o łącznej wartości 145 760 000 zł w 2019 r. Ich wykonanie, w ramach przyznaných środków budżetowych było niskie, ponieważ zrealizowano lub przygotowano do realizacji jedynie trzy z 12 zadań w 2016 r. (o łącznej wartości 1 573 806,40 zł), jedno z 18 zadań w 2017 r. (o wartości 1 517 706,99 zł), sześć z 36 zadań w 2018 r. (o łącznej wartości 7 341 856,03 zł). Natomiast w budżecie na 2019 r. zabezpieczono środki na realizację trzech z 33 zadań zaplanowanych do realizacji na 2019 r. (na łączną kwotę 11 271 564,00 zł).

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że Plan remontowy torowisk określa rozplanowane na okres kilku lat zestawienie zadań o zakresie merytorycznym możliwym do zrealizowania przez komórkę ZDiUM odpowiedzialną za utrzymanie torowisk tramwajowych (tj. tylko branża torowa), w danym roku z zachowaniem ciągłości funkcjonowania tramwajowej komunikacji zbiorowej jako systemu. Natomiast realizacja zadań remontowych i utrzymaniowych uzależniona jest od wysokości środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Miasta.

(akta kontroli str. 1501-1509, 1832-1839, 1846-1850, 1885-1892, 2035-2037)

2.6. Zarząd zapewnił bieżącą sprawność torowisk tramwajowych, w szczególności poprzez utrzymywanie całodobowego systemu zgłaszania i usuwania usterek.

Przyjmowanie zgłoszeń dotyczących m.in. awarii torów tramwajowych, odbywało się z wykorzystaniem systemu Support Center Plus (dalej: „System SCP”)⁵⁷. Zdarzenia drogowe mogły być zgłaszane do ZDiUM osobiście, pisemnie, telefonicznie lub elektronicznie.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 grudnia 2018 r. odnotowano łącznie 2 500 zgłoszeń dotyczących usterek torowisk tramwajowych, w tym 695 w 2016 r., 776 zgłoszeń w 2017 r. i 1 029 w 2018 r. Natomiast w I półroczu 2019 r. 668 zgłoszeń⁵⁸.

Zgodnie z danymi z Systemu SCP, w I półroczu 2019 r., usterki torowisk najczęściej były zgłaszane e-mailowo (583 przypadków, 87,28%) i telefonicznie (44 przypadki, 5,99%), a odcinkami o największej ilości zgłoszeń były: pl. Dominikański⁵⁹, ul. Legnicka, ul. Piłsudskiego, ul. Pomorska i mosty Pomorskie i ul. Reymonta.

(akta kontroli str. 1621-1665, 2059-2205)

Bieżące utrzymanie torowisk tramwajowych w zakresie konserwacji i usuwania awarii torowych i zwrotnic tramwajowych z napędem elektrycznym, w tym utrzymanie 24-godzinnej dyspozycyjności w zakresie usuwania awarii, zlecano przedsiębiorcom, wybranym w trybie przetargu nieograniczonego⁶⁰.

Komentarz [ŁC2]: w innych wystąpieniach usuwaliśmy nazwy spółek - nie wiem, czy tu są konieczne

⁵⁶ Zgodnie z danymi sporządzonych na potrzeby niniejszej kontroli zestawień, w których podstawą do określenia zakresu merytorycznego planowanych działań stanowiły wyniki corocznych przeglądów torowisk tramwajowych zawarte w kartach przeglądów, a zakres finansowy szacowany był na podstawie cen rynkowych oraz wydatków poniesionych na podobne zadania w latach ubiegłych.

⁵⁷ Procedury w tym zakresie zostały określone w zarządzeniu nr 17/16 Dyrektora ZDiUM z dnia 29 grudnia 2016 r. oraz poprzednio obowiązującym zarządzeniu nr 37/13 z dnia 16 grudnia 2013 r. ze zm.

⁵⁸ Przy czym wykonanie raportów zgłoszeń z systemu SCP za okresy poprzedzające 1 stycznia 2019 r. możliwe było tylko za okres od 21 do 31 grudnia 2018 r. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDiUM, w dniu 11 grudnia 2018 r. doszło do awarii systemu informatycznego ZDiUM, w wyniku której uszkodzeniu uległa m.in. maszyna wirtualna obsługująca system SCP. Odtworzenie systemu z backupu napotkało trudności i mimo wsparcia ze strony specjalistów zewnętrznych nie powiodło się. W dniu 21 grudnia 2018 r. system SCP został ponownie udostępniony użytkownikom z pustą bazą danych.

⁵⁹ Skrzyżowanie ulic: Kazimierza Wielkiego, Olawskiej, Piotra Skargi i Bł. Czesława.

⁶⁰ Na podstawie umowy z dnia 29 marca 2019 r. zawartej TOHAMER sp. z o.o. spółka komandytowa z siedzibą w Gdyni na okres od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2021 r. (dla części Wrocławia określonej jako rejon B) oraz umowy z dnia 21 maja 2019 r. zawartej z Zakładem Sieci i Zasilania sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu na okres od 1 czerwca 2019 r. do 31 marca 2021 r. (dla części Wrocławia określonej jako rejon A). Wcześniej obowiązywały umowy nr TXZ/EEDT/158/139/2015 z dnia 1 czerwca 2015 r., nr TXZ/EEDT/159/139/2015 z dnia 1 czerwca 2015 r. oraz nr TXU/EEDT/104/91/2017 z dnia 30 marca 2017 r. i TXU/EEDT/105/91/2017 z dnia 30 marca 2017 r.

W umowach zawartych z wykonawcami tego zadania (dalej: „umowy naprawy torowisk”) każdorazowo określono m.in. sposób zlecania i dokumentowania wykonanych napraw, terminy usuwania awarii oraz kary umowne za nieterminowe lub niewłaściwe wykonania prac. Przy czym przyjęty sposób rozliczania prac przy usuwaniu awarii torowych w trybie tzw. „pogotowia torowego”⁶¹ premiował ich terminową realizację oraz rozliczanie⁶².

Na podstawie badania usterek usuwanych w trybie awaryjnym, zgłoszonych w marcu 2019 r. w Systemie SCP (łącznie 33), ustalono, że wszystkie usterki zostały usunięte, a wykonanie prac rozliczone zgodnie z warunkami określonymi w umowie naprawy torowisk⁶³.

(akta kontroli str. 1621-1665, 2206-2315)

2.7. Identyfikacja całkowitych potrzeb remontowych w zakresie poprawy stanu technicznego torów tramwajowych została przeprowadzona przez ZDiUM na początku 2019 r., na podstawie przeglądu stanu torowisk tramwajowych z 2018 r. Określając jej zakres założono doprowadzenie torowisk do stanu bardzo dobrego, a koszty planowanych prac remontowych oszacowane zostały na podstawie wartości zamówień publicznych z ostatnich lat na realizację podobnych robót. Zakres wytypowanych do remontów odcinków torowisk tramwajowych objął wszystkie odcinki w stanie złym i bardzo złym oraz te odcinki w stanie przeciętnym, dla których nie są wystarczające naprawy bieżące.

W ten sposób do remontu zakwalifikowanych zostało 63 135,94 mtp (co stanowiło 100% torowisk w stanie złym i bardzo złym oraz 68,18 % torowisk w stanie przeciętnym), a szacunkowy koszt ich realizacji wynosił 370 010 000 zł (w tym torów w stanie złym 26 300 000 zł, bardzo złym 122 210 000 zł i przeciętnym 221 500 000 zł).

Działanie to było związane z przygotowaniem projektu Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Miasta na lata 2020-2030.

W oparciu o zidentyfikowane potrzeby remontowe, ZDiUM przygotował propozycję harmonogramu programu poprawy stanu torowisk tramwajowych w perspektywie do roku 2030⁶⁴. Zgodnie z tym harmonogramem, do wykonania w latach 2020-2030 zaplanowano łącznie 89 zadań o łącznej wartości 360 310 000 zł (przeznaczonej do sfinansowania z budżetu Wrocławia).

Jak wyjaśnił Dyrektor ZDiUM, w założeniach sporządzania ww. harmonogramu nie odnieszono się do poziomów wskaźników określonych we Wrocławskiej polityce mobilności. Dyrektor ZDiUM wyjaśnił również, że realizacja programu w sposób zasadniczy przyczyni się do poprawy ogólnego stanu sieci torowisk tramwajowych we Wrocławiu, w szczególności zakłada się, że docelowo wpisze się w granice wskaźników określonych we Wrocławskiej polityce mobilności. Zaznaczył przy tym, że z góry nie można określić wynikowych wartości udziału długości torów w poszczególnych kategoriach stanu w latach kolejnych, ponieważ przeprowadzenie remontów nie jest jedynym czynnikiem, który będzie miał wpływ na realną wielkość tych liczb. Drugim najistotniejszym czynnikiem jest dynamika degradacji torowisk

⁶¹ Tj. z użyciem samochodu technicznego wraz z obsługą i wyposażeniem w niezbędny sprzęt i akcesoria do usuwania awarii torowych, skutków wykołajenia i innych zdarzeń komunikacyjnych.

⁶² Koszt prac wykonawczych przy usuwaniu awarii torowych rozliczony jest jako czas pracy pogotowia torowego oraz jako konserwacja torów z zastosowaniem współczynnika zwiększającego o 25 % do pozycji. Przy czym, w przypadku rozpoczęcia przez wykonawcę naprawy po 2 godzinach od chwili otrzymania zgłoszenia lub dostarczenia „raportu robót awaryjnych” później niż w pierwszym dniu roboczym po wykonaniu prac, koszt wykonania robót rozliczony zostanie bez zastosowania współczynnika zwiększającego.

⁶³ Przy czym do Systemu SCP nie zgłaszano usterek w torowiskach tramwajowych z priorytetem A lub E, ponieważ awarie w torowiskach wymagające natychmiastowej naprawy zgłaszane są przez Centralę Ruchu MPK bezpośrednio wykonawcy - pogotowiu torowemu drogą radiową.

⁶⁴ W formie dokumentu zawierającego, w rozbiu rocznym, dane w zakresie nazwy zadania, przygotowania dokumentacji projektowej i realizacji.

tramwajowych, która uzależniona jest nie tylko od możliwości prowadzenia stałych prac konserwacyjnych na odpowiednim poziomie, ale w dużej mierze od: stanu taboru użytkującego te torowiska, sposobu prowadzenia pojazdów przez motorniczych, parametrów technicznych taboru, rozkładów jazdy – tj. natężenia planowego ruchu tramwajowego oraz ruchu zastępczego, wpływu autobusów i innych pojazdów dopuszczonych do ruchu po torowiskach, czynników pogodowych.

W sprawie braku wcześniejszego oszacowania przez ZDiUM kosztów całkowitych rzeczywistych potrzeb remontowych niezbędnych dla założonej poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych w dłuższym niż roczny horyzoncie czasowym⁶⁵, Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującym Wieloletnim Planem Inwestycyjnym Wrocławia na lata 2015-2019, Zarząd dokonał jego aktualizacji w perspektywie rocznej, tj. na 2019 r.

(akta kontroli str. 1996-2034)

2.8. W badanym okresie na realizowane przez ZDiUM zadania na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych we Wrocławiu⁶⁶ wydatkowano łącznie 56 436 937,10 zł⁶⁷, w tym: 15 474 058,41 zł w 2016 r. (co stanowiło 99% planu), 12 303 887,86 zł w 2017 r. (100% planu), 24 731 473,19 zł w 2018 r. (94% planu) i 3 927 517,64 zł do 30 czerwca 2019 r. (11% planu na 2019 r. w wysokości 35 890 000 zł).

(akta kontroli str. 1687-1688, 1689-1710)

Co do zasady ZDiUM – jako jednostka budżetowa Miasta powołana m.in. do utrzymywania torowisk tramwajowych – realizował powierzone mu zadania w zakresie wynikającym z wysokości środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Wrocławia. Przy czym, zgodnie z decyzją Skarbnika Miasta Wrocławia⁶⁸, dysponentem środków przeznaczonych w budżecie Wrocławia na realizację umów związanych z remontami i eksploatacją torowisk tramwajowych był Wydział Inżynierii Miejskiej UMW (dalej: „WIM”)⁶⁹. W związku z powyższym Prezydent Wrocławia udzielił Dyrektorowi ZDiUM pełnomocnictwa⁷⁰ do realizacji w imieniu i na rzecz Miasta zadań związanych z remontami i eksploatacją torowisk tramwajowych, przy czym nie obejmowało ono umocowania do prowadzenia rozliczeń finansowych z wykonawcami oraz sporządzania finansowej sprawozdawczości budżetowej. Stan taki trwał do dnia 31 grudnia 2017 r.⁷¹, a z dniem 1 stycznia 2018 r. dysponentem środków został Zarząd.

Dyrektor ZDiUM wskazał, że decyzje w zakresie dysponowania przez WIM środkami budżetowymi Miasta na realizację zadań w zakresie remontów i eksploatacji torowisk tramwajowych były podejmowane na poziomie Urzędu Miejskiego Wrocławia. Nie miały one wpływu na realizację przez ZDiUM zadań statutowych w ww. zakresie oraz na stan techniczny i bezpieczeństwo torowisk we Wrocławiu.

(akta kontroli str. 1675-1680, 1608-1616)

⁶⁵ Odpowiadając na pytanie: Dlaczego ZDiUM – jako jednostka realizująca na rzecz Gminy Wrocław zadania w zakresie opracowania projektów planów finansowych remontów i utrzymania torowisk tramwajowych, wcześniej niż z początkiem 2019 r. nie oszacował kosztów całkowitych rzeczywistych potrzeb remontowych i wartości nakładów niezbędnych dla utrzymania torowisk tramwajowych co najmniej w nie pogarszającym się stanie technicznym (założonej w WPM poprawy tego stanu), dla zapewnienia optymalnego poziomu finansowania zadań służących poprawie stanu torowisk w dłuższym niż roczny horyzoncie czasowym?

⁶⁶ Zarówno inwestycyjne jak i bieżące.

⁶⁷ Co stanowiło 63% wydatków zaplanowanych 90 071 437,00 zł.

⁶⁸ Podjęta 9 stycznia 2012 r.

⁶⁹ Zgodnie z pismem Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Gospodarki z dnia 19 stycznia 2012 r. skierowanym do ZDiUM.

⁷⁰ Nr 126/III/JO/12 z dnia 7 maja 2012 r.

⁷¹ Procedura współpracy pomiędzy WIM i ZDiUM określona została w załączniku nr 1 do pisma okólnego nr 1/12 Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Gospodarki z dnia 5 marca 2012 r.

W ramach wydatków na realizację przez ZDiUM zadań na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych we Wrocławiu, większość, bo aż 74,3%, przeznaczona została na zadania bieżące w zakresie eksploatacji i konserwacji torów i zwrotnic tramwajowych⁷². Łącznie na ich realizację wydatkowało 41 940 564,30 zł, w tym: - 10 994 831,90 w 2016 r. (100% planu); - 10 091 706,58 zł w 2017 r. (100% planu); - 16 926 508,18 w 2018 r. (94% planu) i 3 927 517,64 zł do końca czerwca 2019 r. (19% planu w wysokości 21 000 00 zł).

Na zadania inwestycyjne dotyczące torowisk tramwajowych, realizowane w ramach wieloletniego programu poprawy stanu technicznego infrastruktury drogowej - torowiska⁷³, w badanym okresie wydatkowano łącznie 14 496 372,80 zł, w tym 4 479 226,51 zł w 2016 r. (wykonano 98% planu), 2 212 181,28 zł w 2017 r. (wykonano 99% planu), 7 804 965,01 zł w 2018 r. (wykonano 95% planu) i 0 zł do końca czerwca 2019 r. (przy zaplanowanej kwocie 14 890 000 zł).

Znaczący wzrost środków przeznaczonych z budżetu Miasta na realizowane przez ZDiUM zadania na rzecz poprawy stanu torowisk tramwajowych i ich bieżącego utrzymania nastąpił po 2017 r. W roku 2018 r. wydatki na ten cel wzrosły łącznie o 101% (12 427 585,33 zł) w stosunku do 2017 r., a na 2019 r. zaplanowane zostały w wysokości o 45,1% (11 158 527 zł) wyższej od wykonania 2018 r.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że po informacji zawierającej analizę stanu technicznego torowisk przedstawionej na Kolegium Prezydenta na początku 2018 r., Miasto przyznało dodatkowe środki na realizację zadań inwestycyjnych na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk.

(akta kontroli str. 1687-1688, 1689-1710, 1711-1831, 2020-2034)

Łączna wartość zgłoszonych przez ZDiUM do budżetu Wrocławia potrzeb w zakresie finansowania zadań na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych we Wrocławiu (inwestycyjnych i bieżących) wyniosła 74 616 420,00 zł, w tym: - 11 500 000 zł na 2016 r.; - 500 000 zł na 2017 r., 23 246 420 na 2018 r. i 39 730 000 zł na 2019 r. Przy czym wartość zapotrzebowania na 2016 r. i 2017 r. nie obejmowała wydatków bieżących na konserwację i eksploatację torowisk (ZDiUM nie był w tym okresie ich dysponentem).

Środki budżetowe na realizację zadań inwestycyjnych w latach 2016-2019 zapotrzebowane zostały przez ZDiUM w kwocie 41 180 000 zł⁷⁴, w tym: - 11 500 000 zł na 2016 r.; - 500 000 zł na 2017 r. - 6 810 000 zł na 2018 r.; - 23 370 000 zł na 2019 r.

Zapotrzebowanie to było niższe od potrzeb wynikających z Planu remontów torowisk tramwajowych ogółem oszacowanych na 65 400 000 zł w sumie o 24 220 000 zł (tj. 37%), w tym niższe od potrzeb planu na 2016 r. (oszacowanych na 16 300 000 zł), na 2017 r. (oszacowanych na 9 100 000 zł) i na 2018 r. (oszacowanych na 20 600 000 zł.) oraz wyższe od potrzeb wynikających z Planu remontu torowisk na 2019 r. (oszacowanych w kwocie 19 400 000 zł).

Dyrektor ZDiUM⁷⁵ wyjaśnił, że zasady zgłaszania zapotrzebowania na środki budżetowe są określone w zarządzeniach Prezydenta Wrocławia w sprawie opracowania m.in. przez miejskie jednostki organizacyjne materiałów planistycznych do projektu budżetu Miasta oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta. Nie zezwalają one na składanie wniosków na zadania nieujęte w WPF. W związku

⁷² Realizowane w ramach zadań budżetowych: - WIM/B/05/W i WIM/B/05/W/S w 2016 r.; - WIM/B/05/W w 2017 r.; - ZDiUM/B/10/W i ZDiUM/M/B/01 w 2018 r.; - ZDiUM/B/10/W w 2019 r.

⁷³ Zadania budżetowego nr WPI/256.

⁷⁴ W ramach zadania budżetowego WPI/256.

⁷⁵ Odnosząc się do przyczyny zgłoszenia do budżetu Wrocławia na rok 2016, 2017 i 2018 zapotrzebowanie na środki inwestycyjne na realizację zadań na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk w kwocie niższej od wynikających ze zidentyfikowanych potrzeb w tym zakresie, określonych w Planie remontów torowisk tramwajowych, a na 2019 r. w wysokości wyższej od wynikającej z tego planu.

z powyższym, w latach 2016-2018 ZDiUM składał zapotrzebowanie w kwocie mającej pokrycie w WPF, a w konsekwencji niższej niż zidentyfikowane przez jednostkę potrzeby. ZDiUM wielokrotnie wnioskował do Miasta o zwiększenie środków na konserwację i remonty torowisk tramwajowych, a w 2017 r. wystosował pismo, w którym określił sugerowaną minimalną wysokość środków finansowych na remonty, jaka pozwoliłaby utrzymać infrastrukturę torową w niepogarszającym się stanie – w kwocie 10 mln zł rocznie (przy pozostawieniu kwot rzędu 10 mln zł rocznie na bieżącą konserwację torowisk). Efektem tych działań było zwiększenie środków na poprawę stanu torowisk w latach 2018-2019. Natomiast, zapotrzebowanie na środki zgłoszone do budżetu na 2019 r. było wyższe niż wynika to ze zidentyfikowanych potrzeb, ponieważ ujęto w nim dodatkowe zadanie spoza Planu poprawy stanu technicznego torowisk, w zakresie zakupu rozjazdów.

(akta kontroli str. 1687-1831, 2020-2034, 2318-2323)

Środki inwestycyjne zaplanowane w budżecie Wrocławia na lata 2016-2019 (łącznie 29 945 000 zł) na te zadania były niższe od łącznej kwoty zapotrzebowania zgłoszonego przez ZDiUM (41 180 000 zł) w sumie o 11 125 000 zł (tj. 27%) oraz o 35 455 000 zł (tj. 54,2%) od potrzeb oszacowanych w Planie remontów torowisk na 65 400 000 zł.

Przy czym, środki w kwocie niższej od zgłoszonego przez ZDiUM zapotrzebowania zaplanowano w budżecie na: [1] 2016 r., tj. w wysokości łącznie 4 591 000 zamiast zgłoszonych 11 500 000 zł (różnica 6 909 000 zł); [2] 2019 r., tj. w wysokości 14 890 000 zł zamiast zgłoszonego 22 370 000 zł (różnica 7 480 000 zł); oraz wyższe, w budżecie Wrocławia na: [1] 2017 r., tj. w wysokości 2 227 000 zł zamiast 500 000 zł (różnica 1 727 000 zł); [2] 2018 r., tj. w wysokości 8 237 000 zł zamiast 6 810 000 zł (różnica 1 427 000 zł).

Finansowania z budżetu Wrocławia nie zapewniono dla: - sześciu zadań zgłoszonych przez ZDiUM do budżetu Wrocławia na 2016 r.⁷⁶; - jednego zadania zgłoszonego przez ZDiUM do budżetu na 2017 r.⁷⁷; - jednego zadania zgłoszonego przez ZDiUM budżetu na 2018 r.⁷⁸; - trzech zadań zgłoszonych przez ZDiUM do budżetu na 2019 r.⁷⁹.

Dyrektor ZDiUM wskazał, że nie dysponuje wiedzą o przyczynach odmowy czy ograniczenia zakresu finansowania zadań na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk.

(akta kontroli str. 1687-1826, 1933-1955, 2020-2034)

Środki na realizację w latach 2018-2019 zadań bieżących na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk zapotrzebowane przez ZDiUM, zapewnione w budżecie Wrocławia i wydatkowane zostały w kwotach: [1] w 2018 r. odpowiednio, 16 436 420,00 zł; 17 950 000 zł i 16 926 508,18 zł (94%planu); [2] w 2019 r. odpowiednio 17 000 000,00 zł; 21 000 000 zł i 3 927 517, 64 zł (19% planu w I półroczu 2019 r.). Natomiast przyjęty na lata 2016-2017 plan wydatków bieżących na torowiska (w kwotach 11 040 490 zł i 10 135 947 zł) został zrealizowany przez ZDiUM w 98% i 99%.

⁷⁶ Dotyczących: skrzyżowania ul. Hallera z ul. Grabiszyńską w zakresie wymiany rozjazdu od strony Hallera – planowany koszt 1 100 000 zł; skrzyżowania ul. Hallera z ul. Powstańców Śląskich w zakresie wymiany rozjazdu od strony Hallera – planowany koszt 1 000 000 zł; skrzyżowania ul. Ruskiej z ul. Kazimierza Wielkiego w zakresie wymiany skrzyżowania torowego z 8 skrzyżownic, wymiana szyn na łuku oraz wymiana nawierzchni – planowany koszt 500 000 zł; pętli przy ul. Zawalnej w zakresie wymiany szyn i podkładów, wymiany rozjazdu i naprawy przejazdu – planowany koszt 1 800 000 zł; pętli przy ul. Kopernika w zakresie wymiany szyn i podkładów i uzupełnienia tłucznia – planowany koszt 600 000 zł; pl. Staszica od pl. Strzeleckiego do ul. Łowickiej, remont torowiska – planowany koszt 2 300 000 zł.

⁷⁷ Dotyczącego poprawy stanu technicznego torowiska na pętli Zawalna – planowany koszt 500 000 zł.

⁷⁸ Dotyczącego wymiany dwóch rozjazdów na pl. Legionów – planowany koszt 4 660 000 zł.

⁷⁹ Dotyczących remontu torowiska przy ul. Żmigrodzkiej – planowany koszt 4 000 000 zł, poprawy stanu przejazdu drogowego w ul. Powstańców Śląskich przy skrzyżowaniu z ulicą Kutnowską – planowany koszt 1 500 000 zł oraz naprawy wyeksploatowanego torowiska w rejonie pętli Zawalna – planowany koszt 1 000 000 zł.

Kluczowy wpływ na wzrost zapotrzebowania na środki na realizację zadań bieżących, według Dyrektora ZDiUM, miał wzrost kosztów robót budowlanych w stosunku do 2017 r. (średnio o 20%).

(akta kontroli str. 1687-1826, 1933-1955, 2020-2034)

Dyrektor ZDiUM wskazał, że zakres zaplanowanych i wykonanych w latach 2016-2019 zadań (inwestycyjnych i bieżących) na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych stopniowo, od 2018 r., zapewnia poprawę oraz zapobiega dalszemu pogorszeniu stanu technicznego torowisk, o czym świadczy odwrócenie negatywnego trendu z lat 2016-2017 i sukcesywna poprawa stanu torowisk od 2018 r.

(akta kontroli str. 2020-2034)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nierzetelnie udokumentowane zostały wyniki przeglądów stanu technicznego torowisk tramwajowych w 2018 r. W przypadku 12 (z 21 poddanych oględzinom) odcinków torów w kartach przeglądów nie wskazano wyników dokonanych pomiarów oraz części czynników, które zostały wzięte pod uwagę przy dokonanej w trakcie przeglądu ocenie stanu technicznego.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że w kartach przeglądu stanu technicznego torowisk tramwajowych umieszczane są wnioski z przeprowadzonych oględzin odcinków torów, tj. ocena stanu odcinka, rodzaj usterek występujących na danym odcinku oraz planowane działania, jakie należy podjąć w celu utrzymania torowiska w należytym stanie. Sposób sporządzania kart przeglądowych przyjęty przez inspektorów nadzoru jest wystarczający.

(akta kontroli str. 1457-1460, 1461-1487, 2044-2058)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd realizował zadania remontowe na rzecz poprawy stanu technicznego torowisk tramwajowych we Wrocławiu oraz zapewniał utrzymanie ich bieżącej sprawności. Niemniej nie osiągnięto ostatecznie zakładanej poprawy stanu technicznego torowisk. Na wskazaną sytuację niewątpliwie wpływ miał niższy poziom finansowania tych zadań od zidentyfikowanych przez ZDiUM potrzeb.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających prawidłowe przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.
2. Rzetelne dokumentowanie wyników przeglądów stanu technicznego torowisk we Wrocławiu.
3. Doprowadzenie do pełnej sprawności działania podsystemu „Raporty” w systemie ITS.
4. Zapewnienie zgodnego ze stanem faktycznym określenia przedmiotu zawartych w 2017 r. umów dotyczących wyposażenia i utrzymania wiat przystankowych we Wrocławiu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, września 2019 r.

Kontrolerzy
Ksymena Kramarczyk-Rosiak
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Joanna Marczyk
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
podpis