



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego**

Warszawa, dnia 1 lutego 2010 r.

**Pan
Lech Witecki
p.o. Generalnego Dyrektora
Dróg Krajowych i Autostrad**

P/09/073
KNO-410-05-03/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz.1701, ze zm.) zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego przeprowadził w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Generalna Dyrekcja) kontrolę w zakresie przygotowania Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (EURO 2012).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Generalnemu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skontrolowaną działalność Generalnej Dyrekcji, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Przyjmując pozytywną ocenę NIK uwzględniła w szczególności: podjęcie na dużą skalę inwestycji w zakresie budowy autostrad i dróg ekspresowych, przeprowadzenie 66 postępowań o udzielenie zamówień na roboty budowlane oraz podpisanie do 31 października 2009 r. umów z wykonawcami na realizację dziewięciu odcinków autostrad o długości łącznie 285,5 km na kwotę 8.357,3 mln zł i dziewięć odcinków dróg ekspresowych o długości łącznie 193,3 km na kwotę 8.097,2 mln zł.

Generalna Dyrekcja realizowała autostrady i drogi ekspresowe dla usprawnienia ruchu tranzytowego oraz między miastami-gospodarzami EURO 2012 w oparciu zadania przyjęte

uchwałą Rady Ministrów nr 163/2007 z dnia 25 września 2007 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program budowy dróg krajowych na lata 2008-2012 (Program)*. W *Programie* m.in. przyjęto priorytety inwestycyjne budowy dróg do 2012 r. o łącznej długości 872,8 km (autostrady A-1 – 298,7 km, A-2 – 141,1 km i A-4 – 433 km i siedem dróg ekspresowych S-3, 5, 7, 8, 17, 19 i 69 o łącznej długości 3.347,5 km) oraz określono zadania na lata 2008-2012, których realizacja ulegnie przyspieszeniu w związku z EURO 2012. Należy wskazać, że dane odnośnie budowy dróg związanych z EURO 2012, prezentowane w sprawozdaniach Ministra Sportu i Turystyki oraz prezentowane w opracowaniu Generalnej Dyrekcji pn. *Drogi na Euro 2012* i udostępniane mediom, różnią się od danych zawartych w *Programie* w priorytetach inwestycyjnych budowy dróg do 2012 r.

Według stanu na dzień 31 października 2009 r. realizacja ww. zadań przedstawiała się następująco:

- 1) w zakresie budowy autostrad: oddano do ruchu 10 odcinków o łącznej długości 252,7 km, w budowie znajduje się 18 odcinków o długości łącznej 275,8 km, 17 odcinków o długości łącznej 303,1 km znajduje się w fazie postępowania przetargowego, a jeden odcinek o długości 41,2 km w fazie przygotowawczej,
- 2) w zakresie budowy lub przebudowy dróg ekspresowych: oddano do ruchu 19 odcinków o długości 156,2 km, 18 odcinków dróg o długości 328,0 km było w budowie, 62 odcinków dróg o długości 2.588,8 km było w fazie przygotowawczej, a 17 odcinków dróg o długości 274,5 km było w fazie postępowania przetargowego.

Wydatki inwestycyjne za lata 2008-2009 (dziewięć miesięcy) na realizację inwestycji wykonywanych w ramach priorytetowych zadań inwestycyjnych do 2012 r. w kwocie 4.570.113,1 tys. zł sfinansowano z budżetu państwa w kwocie 3.829.146,7 tys. zł, ze środków z Unii Europejskiej w kwocie 237.849,8 tys. zł i z Krajowego Funduszu Drogowego w kwocie 503.116,6 tys. zł.

W latach 2010 – 2015 Generalna Dyrekcja planuje w zakresie inwestycji, dotyczących autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic przeprowadzenie 99 postępowań przetargowych na zadania ujęte w Programie budowy dróg krajowych na lata 2008-2012, w tym w 2010 – 33 postępowań, w 2011 r. – 45 postępowań, w 2012 r. – 18 postępowań, w 2013 r. – dwa postępowania i w 2014 r. – jedno postępowanie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: niskiego zaawansowania rzeczowego części inwestycji drogowych i nieterminowej realizacji określonych odcinków autostrad i dróg ekspresowych zawartych w *Programie*, niedostosowania wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień do ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655, ze zm.) oraz do aktualnej struktury organizacyjnej Generalnej Dyrekcji.

1. Do rozpoczęcia EURO 2012 nie zostaną wybudowane następujące odcinki autostrad i dróg ekspresowych, objętych w *Programie* priorytetami inwestycyjnymi do 2012 r.:

1) odcinek autostrady A-1 Gdańsk – Gorzyczki, od m. Rząsawa do m. Pyrzowice o długości 57,7 km, który zgodnie z podpisaną przez Ministra Infrastruktury ze Spółką Autostrada Południe S.A. umową z dnia 22 stycznia 2009 r. zostanie wykonany w 2014 r.,

2) 63 odcinki dróg ekspresowych S-3, S-5, S-7, S-8, S-17, S-19 o łącznej długości 1.519,3 km (w tym m.in. łącznik drogi ekspresowej S-7 Igołomska – Christo – Botewa o długości 4,3 km z autostradą A-4), ponieważ zakończenie realizacji tych odcinków określono na termin poza maj 2012 r.

2. Stwierdzono opóźnienia w realizacji części inwestycji drogowych w stosunku do terminów określonych w *Programie*.

Spośród 46 odcinków autostrad o łącznej długości 872,8 km, tylko 10 odcinków o długości 252,7 km było oddanych do ruchu (21,7%), 18 odcinków o długości 275,8 km było w budowie (39.1%), 17 odcinków o długości 303,1 km było w fazie postępowania przetargowego (37%), a jeden odcinek o długości 41,2 km był w fazie przygotowawczej A-4 Rzeszów-Jarosław (2,2%).

Z 18 odcinków autostrad w budowie, sześć odcinków o łącznej długości 77,3 km było opóźnionych w realizacji w stosunku do terminów określonych w *Programie*, w tym pięć odcinków na autostradzie A – 1 (odcinek Pyrzowice – Piekary Śląskie - zaawansowanie robót budowlanych wynosiło 2,5%, a upływ czasu cyklu inwestycyjnego określonego w *Programie* 61,1%; odcinek Piekary Śląskie – Maciejów - odpowiednio 1,5% i 61,1%; A-1; odcinek Maciejów – Sośnica – 14,2% i 61,1%; odcinek Bełk – Świerklany – 47,0% i 80,5%; a odcinek Świerklany – Gorzyczki – 48% i 80,5%) oraz jeden odcinek na autostradzie A – 4 (S-7 Bieżanów – Christo Botewa – 51,3% i 95,8%).

Z 17 odcinków autostrad o długości łącznej 303,1 km w fazie postępowania przetargowego wszystkie były opóźnione w stosunku do terminów określonych w *Programie* (zaawansowanie robót budowlanych w stosunku do cyklu inwestycyjnego na tych odcinkach w ośmiu przypadkach wynosiło 61%, a w dziewięciu przypadkach 28%).

Spośród 116 odcinków dróg ekspresowych o długości 3.347,5 km, tylko 19 odcinków o długości 156,2 km było oddanych do ruchu (4,7%), 18 odcinków o długości 328,0 km było w budowie (9,8%), 62 odcinki o długości 2.588,8 km było w fazie przygotowawczej (77,3%), 17 odcinków o długości 274,5 km było w fazie postępowania przetargowego (8,2%).

Na 18 odcinków w budowie 16 odcinków o długości 296,9 km było opóźnionych w realizacji w stosunku do terminów określonych w *Programie*, ponieważ zaawansowanie rzeczowe robót budowlanych było niższe niż upływ czasu zaplanowanego na realizację tego zadania, a mianowicie: S-3 w. Klucz – w. Pyrzyce zaawansowanie robót budowlanych – 93,6 % a upływ czasu – 95,8 %; S-3 w. Myślibórz – w. Gorzów odpowiednio 68,0 i 95,8 %; S-3 budowa obiektu mostowego PZ39 – 0% i 95,8%; S-5 Czachurki – Kleszczewo – 0% i 45,8%; S-7 Gdańsk – Koszwały – 0% i 45,8%; S-7 Elbląg – Kalsk – 35,8% i 45,8%; S-7 Olsztynek – Niedzica – 0% i 45,8%; S-7 Skarżysko Kamienna – Występa – 29,0 % i 45,8%; S-8 Jeżewo – Białystok 0% i 20,8%; S-8 Piotrków Trybunalski – Rawa Maz. – 0% i 45,8%; S-8 w. Modlińska – w. Piłsudskiego 0% i 27,7%; S-8 w. Konotopa – ul. Powązkowska 77,0% i 95,8%; S-69 Rosta – w. Krakowska 34,0% i 61,1%; S-69 w. Krakowska – w. Mikoszewice 34,0% i 61,1%; S-69 Przybędza – Milówka – 90,0% i 100%; S-69 Szare – Laliki 97% i 100%.

Ponadto należy podkreślić, że spośród ośmiu odcinków autostrad i dróg ekspresowych zakończonych w 2009 r. sześć wykonano z opóźnieniami w stosunku do terminów określonych w *Programie*, w tym: trzy odcinki autostrad o łącznej długości 71,2 km z opóźnieniem od 5 do 9 miesięcy oraz trzy odcinki dróg ekspresowych o łącznej długości 29,9 km z opóźnieniem od 2 do 16 miesięcy. Opóźnienia te dotyczyły:

- 1) autostrada A-4, odcinek Wielicka - Szarów wraz z drogą S-7 Biezanów - Christo Botewa o długości 19,9 km, zakończony w dniu 30 września 2009 r. z pięciomiesięcznym opóźnieniem,

- 2) autostrada A-4, odcinek Zgorzelec - Krzyżowa (Zgorzelec – Wykroty) o długości 22,0 km, zakończony w dniu 9 lipca 2009 r. z ośmiomiesięcznym opóźnieniem,
 - 3) autostrada A-4, odcinek Zgorzelec - Krzyżowa (Wykroty – Krzyżowa) o długości 29,3 km, zakończonej w dniu 9 sierpnia 2009 r. z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem,
 - 4) węzeł komunikacyjny „Kielce północ” w ciągu drogi ekspresowej S-7 o długości 7,3 km, zakończona w dniu 15 września 2009 r., z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem,
 - 5) droga ekspresowa S-7 Myślenice – Lubień z obwodnicą Lubnia o długości 4,0 km, zakończona w dniu 15 września 2009 r., z ponad 16 miesięcznym opóźnieniem,
 - 6) droga ekspresowa S-8 Radzymin - Wyszaków o długości 17,3 km, zakończona w dniu 15 lipca 2009 r., z sześciomiesięcznym opóźnieniem.
3. Wystąpiły zagrożenia w wykonaniu i oddaniu do użytkowania przed EURO 2012, tj. do końca maja 2012 r. budowy autostrady A-2 Stryków – Konotopa (Warszawa) o długości 94 km, budowanej w systemie „zaprojektuj – zbuduj”.

Na realizację pięciu odcinków tej autostrady, zawarto w dniu 28 września 2009 r. umowy z wykonawcami na wykonanie projektu budowlanego i budowę, z terminem wykonania 32 miesięcy od daty zlecenia, tj. do dnia 28 maja 2012 r. Według stanu na dzień 31 października 2009 r. realizacja tej inwestycji znajdowała się w fazie przygotowawczej, tj. rozpoczęto wstępną fazę projektowania, uzyskano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dla woj. łódzkiego i woj. mazowieckiego oraz decyzję o ustaleniu lokalizacji. Generalna Dyrekcja nie objęła we władanie 198 działek gruntów, po którym ma przebiegać budowana autostrada, z ogólnej liczby 5.424 działek niezbędnych do nabycia.

Na dzień 16 listopada 2009 r. pozyskano 5.226 działek, co stanowiło 96,3% nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi, potrzebnych do realizacji tej inwestycji.

4. Obowiązujący w Generalnej Dyrekcji *Regulamin udzielania zamówień publicznych przez Generalną Dyrekcję i Oddziały GDDKiA* nie został dostosowany do przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ponadto *Regulamin* nie był zgodny z obowiązującą od 2008 r. strukturą organizacyjną Generalnej Dyrekcji, gdyż komórki organizacyjne realizujące zadania z zakresu zamówień

publicznych – Zespół do Spraw Koordynacji Zamówień Publicznych oraz Biuro Projektów Unijnych i Realizacji Inwestycji w Centrali Zamawiającego nie występują w aktualnej strukturze organizacyjnej. Działania w celu dostosowania ww. regulaminów do obowiązujących przepisów o zamówieniach publicznych i struktury organizacyjnej Generalnej Dyrekcji rozpoczęła w trakcie kontroli.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

1. Rozważenie przyspieszenia realizacji zagrożonych i opóźnionych w stosunku do terminów określonych w Programie budowy dróg krajowych na lata 2008-2012 odcinków autostrad i odcinków dróg ekspresowych, w celu zapewnienia oddania ich do użytkowania przed rozpoczęciem EURO 2012.
2. Dostosowanie wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień publicznych do obowiązujących przepisów o zamówieniach publicznych oraz aktualnej struktury organizacyjnej Generalnej Dyrekcji.

Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Dyrektora o przedstawienie w terminie 14 dnia od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Generalnemu Dyrektorowi przysługuje prawo zgłaszania na piśmie do Dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK 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 ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.