

T, 9.03.2012r.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN-4114-01-03/2011

Warszawa, dnia 15 lutego 2012 r.

Pan
Marek Napierała
Dyrektor Oddziału
Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych
i Autostrad w Poznaniu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Infrastruktury skontrolowała w okresie od 27 października 2011 r. do 5 stycznia 2012 r. w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad - Oddział w Poznaniu (zwanym dalej „Oddziałem”) realizację budowy zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu drogi S11 na odcinku pîn Złotkowo – A2 (węzeł Głuchowo), w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015, (zwanej dalej „ZOP”).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 19 stycznia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia przygotowanie oraz realizację budowy zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu drogi S11 na odcinku pîn Złotkowo – A2 (węzeł Głuchowo), w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami.

Realizacja ZOP stanowi budowę nowej drogi ekspresowej o długości 27,3 km, której zakres rzeczowy obejmuje budowę 7 bezkolizyjnych węzłów drogowych, 25 wiaduktów drogowych, 4 mostów, 1 estakady, 1 wiaduktu kolejowego, 1 tunelu i 2 przepustów dla przeprowadzenia ciągów pieszo-rowerowych.

Podstawowym celem budowy ZOP jest wyprowadzenie z miasta Poznania ruchu tranzytowego, co pozwoli skrócić czas przejazdu na kierunku północ–południe oraz przyczyni się do poprawy jakości środowiska wewnątrz aglomeracji poznańskiej.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

[Handwritten signature]

Budowę inwestycji, o łącznej wartości kosztorysowej 800,0 mln zł (oszacowaną w 2007 r.), rozpoczęto w dniu 7 sierpnia 2009 r., z planowanym terminem jej zakończenia do dnia 31 grudnia 2011 r. Nową wartość kosztorysową inwestycji w wysokości 1.500,0 mln zł zatwierdził Minister Infrastruktury w dniu 27 listopada 2009 r.

Na skutek opóźnień w przygotowaniu inwestycji do realizacji, w stosunku do przyjętego harmonogramu oraz z powodu protestów części mieszkańców miejscowości Kobylniki odnośnie przebiegu trasy ZOP, dokonano podziału zamierzenia inwestycyjnego na 3 zadania:

Etap I (południowy) o długości 14,23 km – łączna wartość kosztorysowa wynosi 731,5 mln zł (suma kwot wynikających z zawartych umów);

Etap IIA (północny) o długości 7,74 km – łączna wartość kosztorysowa wynosi 323,2 mln zł (suma kwot wynikających z zawartych umów);

Etap IIB (środkowy) o długości 5,33 km – wartość kosztorysowa wynosi 183,0 mln zł (szacunkowa wartość zadania).

Do dnia 31 grudnia 2011 r. oddano do ruchu 9 obiektów inżynierskich oraz ok. 8,0 km odcinka drogi ekspresowej (29,3% długości planowanej obwodnicy), stanowiącej fragment Etapu I.

W szczególności kontrola wykazała, że:

Realizacja inwestycji nie przebiegała planowo i rytmicznie, zgodnie z harmonogramem przyjętym w Programie inwestycji, opracowanym w kwietniu 2009 r. Harmonogram przewidywał, że inwestycja zostanie rozpoczęta na początku II półrocza 2009 r. i zakończona do końca 2011 r. Z kontroli wynika, że Etap I został rozpoczęty w dniu 7 sierpnia 2009 r., Etap IIA w dniu 15 lipca 2010 r., a Etapu IIB nie rozpoczęto do dnia zakończenia kontroli NIK. Aneksm do umowy zawartej z wykonawcą robót przedłużono termin zakończenia Etapu I do dnia 30 czerwca 2012 r., natomiast umowa zawarta z wykonawcą Etapu IIA przewidywała zakończenie tego zadania do dnia 5 maja 2012 r. Do dnia 31 grudnia 2011 r. poniesiono wydatki na inwestycję w łącznej wysokości 875.825,9 tys. zł (58,4% zatwierdzonej wartości kosztorysowej). Zaawansowanie finansowe i rzeczowe poszczególnych etapów inwestycji, na dzień 31 grudnia 2011 r., wyniosło:

Etap I – wydatkowano kwotę 629.902,9 tys. zł (42,0%), a rzeczowe zaawansowanie wynosiło ok. 97%;

Etap IIA – wydatkowano kwotę 225.053,4 tys. zł (15,0%), a rzeczowe zaawansowanie wynosiło ok. 68%.

Etap IIB – wydatkowano kwotę 20.869,6 tys. zł (1,4%) na prace przygotowawcze, a dalsze działania zostały wstrzymane na etapie przygotowania przetargu na wybór wykonawcy. Budowy nie rozpoczęto do dnia 5 stycznia 2012 r. Zadanie planuje się zakończyć w 2013 r.

Z kontroli wynika, że główną przyczyną opóźnień w realizacji inwestycji było nie opracowanie dokumentacji projektowej w terminie określonym w „Harmonogramie rzeczowym realizacji inwestycji - aneks nr 1”. Harmonogram ten przewidywał sukcesywne opracowanie dokumentacji projektowej do końca listopada 2009 r.

2. W trakcie realizacji inwestycji dokonano istotnych zmian w projektach budowlanych Etapu I i Etapu IIA, po uzyskaniu przez Oddział decyzji o pozwoleniu na budowę dla tych etapów. Zaproponowane zmiany dotyczyły parametrów technicznych dróg dojazdowych oraz korekt ich przebiegu, na terenie gminy

Dopiewo i gminy Rokietnica. Wprowadzono m.in. zmiany dotyczące szerokości jezdni, zwiększenia grubości warstwy ścieralnej, likwidacji mijanek oraz korekty łuków. Dla powyższych zmian uzyskano w marcu 2010 r. 2 decyzje o zatwierdzeniu zmiany w projekcie budowlanym. Ponadto rozszerzono zakres rzeczowy inwestycji o budowę wiaduktu WS 22A, WS 8A i tunelu T-7 oraz likwidację kolizji linii wysokiego napięcia 400 kV relacji Plewiska-Krajnik z przebiegiem obwodnicy. Zrezygnowano z budowy wiaduktu WD 7. Dla powyższych zmian rzeczowych Oddział uzyskał zgodę Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), a w czerwcu 2011 r. otrzymał 2 decyzje o zezwoleniu na realizację tego zakresu inwestycji drogowej.

Ponadto stwierdzono, że Oddział nie doprowadził, na etapie koncepcji, do ustalenia ostatecznego przebiegu ZOP Etap IIB w obrębie miejscowości Kobylniki. Skutkowało to koniecznością przeprowadzenia ponownej analizy przebiegu drogi S11 i wykonania studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego II. Opracowanie nowego przebiegu drogi S11 wymagało także dokonania w 2009 r. i w 2010 r. aktualizacji projektów budowlanych, wykonawczych oraz dokumentacji przetargowej budowy drogi ekspresowej S11 odcinek: „Rokietnica” (bez węzła) – „Swadzim” (bez węzła) o długości ok. 5,3 km.

Wprowadzenie ww. zmian Oddział uzasadniał koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Poniesione koszty wykonania dokumentacji zamiennej i dodatkowej wyniosły łącznie 1.458,5 tys. zł.

W trakcie kontroli Oddział nie posiadał aktualnego uzgodnionego z GDDKiA Programu inwestycji ZOP. Program inwestycji opracowany został w lipcu 2008 r. i uzgodniony z GDDKiA we wrześniu 2008 r. Program ten został uzgodniony mimo, że ujęta w Programie wartość kosztorysowa inwestycji w wysokości 800.000 tys. zł była zaniżona. Wartość ta została określona szacunkowo i nie obejmowała kosztów opracowania dokumentacji projektowej oraz badań archeologicznych. Pomimo niedoszacowania, kwota ta została ujęta w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012. GDDKiA w dniu 5 stycznia 2010 r.² uzgodnił zaktualizowany Aneks nr 1 Program inwestycji, z terminem zakończenia inwestycji do grudnia 2011 r. oraz wartością kosztorysową w kwocie 1.500 mln zł. W listopadzie 2010 r. Oddział ponownie zaktualizował Aneks nr 2 Program inwestycji, który przewidywał zmniejszenie wartości kosztorysowej inwestycji do kwoty 1.364.389,3 tys. zł i zakończenie budowy w 2013 r. Program ten nie został uzgodniony z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad. Jako przyczynę nieuzgodnienia tego aneksu do Programu inwestycji podano, że od sierpnia 2010 r. trwały prace nad przyjęciem nowego Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, w którym planowano inne rozwiązanie w sprawie finansowania poszczególnych etapów inwestycji. W Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, uchwalonym w dniu 25 stycznia 2011 r., Etap I i Etap IIA został ujęty w załączniku nr 1 – Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r., natomiast Etap IIB ZOP został ujęty w załączniku 1a – Lista zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 r. Po uchwaleniu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, Oddział rozpoczął prace nad przygotowaniem nowego Programu inwestycji, obejmującego swoim zakresem rzeczowym wyłącznie Etap I i Etap IIA. Według stanu na dzień zakończenia kontroli Program ten był w trakcie uzgadniania (drogą elektroniczną) z właściwymi jednostkami Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

² Data pisma przy którym przesłano uzgodniony aneks nr 1 do Programu inwestycji

Nie doprowadzono do skutecznej weryfikacji dokumentacji projektowej wykonawczej, co spowodowało, że dokumentację zawierającą błędne dane dotyczące wysokości posadowienia wiaduktu WK3 (niezgodność rzędnych podanych w dokumentacji projektowej w stosunku do rzędnych istniejącego torowiska) przekazano wykonawcy robót do realizacji. Pomyłka projektanta nastąpiła w wyniku zastosowania na rysunkach wiaduktu WK3: „Plan sytuacyjny” i „Przekrój podłużny” rzędnych torowiska w układzie wysokościowym „Amsterdam” oraz rzędnych w układzie „Kronsztad” dla pozostałych elementów projektu. Zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2000 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych³ od dnia 1 stycznia 2010 r. może być stosowany jedynie układ wysokości punktów w układzie „Kronsztad”. Projekt ten został wykonany w marcu 2010 r. Konsekwencją błędu projektowego była konieczność zmodyfikowania technologii wsunięcia konstrukcji żelbetowej obiektu WK3 w nasyp torowiska oraz poniesienia przez Oddział dodatkowych kosztów rozwiązania zamiennego w kwocie 1.673,1 tys. zł. O zaistniałej rozbieżności wykonawca poinformował Oddział w lutym 2011 r., a następnie w maju 2011 r. przedstawił nowe rozwiązanie projektowe. Z tytułu zmian w wykonaniu ww. robót wykonawca nie wniósł o przedłużenie czasu na realizację zadania.

Oddział w podpisanej umowie z wykonawcą Etapu IIA zobowiązał się do przekazania wykonawcy wraz z placem budowy⁴ pozwoleń na budowę, projektów budowlanych i projektów wykonawczych (pkt. 1.13 „Szczególnych Warunków Kontraktu”). Ustalono, że Oddział przekazał wykonawcy dokumentację projektową, która nie była w pełni zatwierdzona do realizacji. Stwierdzono, że nie uwzględniała ona zmian w zakresie przebiegu: drogi dojazdowej nr 1.11, drogi dojazdowej nr 1.11A, budowy tunelu T-7 oraz wiaduktu WS 8A. Proces wymiany nieaktualnej dokumentacji przebiegał sukcesywnie do dnia 5 września 2011 r. W związku z powyższym Oddział planuje wydłużenie czasu na realizację Etapu IIA do października 2012 r.

Ponadto stwierdzono, że w trakcie realizacji Etapu I, Oddział zobowiązał się doprowadzić do przebudowy kolidujących z drogą ekspresową S11 sieci energetycznych, w terminie do 30 czerwca 2010 r. (pkt. 8.3 „Szczególnych Warunków Kontraktu”). Ponieważ Oddział nie dotrzymał tego terminu, w dniu 1 lipca 2010 r. wykonawca powiadomił Oddział o zamiarze zgłoszenia roszczenia o wydłużenie czasu realizacji Etapu I i zwrot kosztów związanych z wydłużeniem realizacji tego etapu. Po analizie roszczeń wykonawcy, Oddział podjął decyzję o przesunięciu terminu zakończenia realizacji Etapu I do dnia 30 czerwca 2012 r., podpisując stosowny aneks do umowy z wykonawcą. Jednocześnie z tego tytułu Oddział zapłacił (do dnia 31 grudnia 2011 r.) wykonawcy Etapu I kwotę w wysokości 1.547,2 tys. zł.

Z powodu opóźnień w realizacji inwestycji Oddział podjął decyzję o przekazaniu do eksploatacji wykonanej już części Etapu I o długości ok. 8,0 km. Spowodowało to konieczność poniesienia dodatkowych kosztów budowy w kwocie 2.720 tys. zł na wykonanie prowizorycznego objazdu (Oddział zaplanował odzyskanie i wykorzystanie zabudowanych na nim urządzeń bezpieczeństwa ruchu o wartości 1.790 tys. zł). Po zakończeniu części obiektów inżynierskich i ciągu głównego drogi S11, wchodzących w zakres Etapu I inwestycji oraz uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w dniu 28 listopada 2011 r. Oddział oddał do użytkowania odcinek drogi S-11 od km 13+382 do km 20+777 oraz odcinek zlokalizowany na placu budowy od km 13+250 do km 13+382, wraz z prowizorycznym objazdem łączącym wschodnią i zachodnią jezdnię drogi S11.

³ Dz. U. Nr 70, poz. 821

⁴ Plac budowy został przekazany wykonawcy w dniu 22 kwietnia 2010 r.

Ponadto kontrola wykazała przypadki nieprawidłowego prowadzenia dzienników budowy (5 tomów) obiektów inżynierskich Etapu IIA ZOP, polegające na zaniechaniu wypełnienia niektórych rubryk, w tym m.in. dotyczących danych osób pełniących nadzór autorski, projektantów i wykonawcy (kierownika budowy) oraz nie potwierdzeniu (w jednym dzienniku budowy) przez kierownika robót lub kierownika budowy wykonania zaleceń wydanych przez inspektora nadzoru inwestorskiego. W toku kontroli NIK, kierownik budowy doprowadził do uzupełnienia części brakujących wpisów w dziennikach budowy oraz zobowiązał się do uzupełnienia pozostałych brakujących wpisów.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Uzgodnienie z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad Programu inwestycji, obejmującego zaktualizowany zakres rzeczowy Etapu I i Etapu IIA.

Wdrożenie systemu weryfikacji projektów wykonawczych, który zapewni zgodność rozwiązań projektowych z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

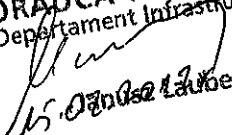
Rozważenie wystąpienia do wykonawcy projektu wiaduktu WK3 o odszkodowanie za błąd, który spowodował dodatkowe koszty realizacji inwestycji.

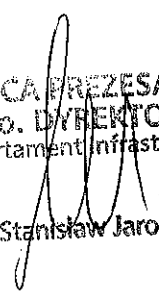
Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli oczekuje od Pana Dyrektora, w terminie 21 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Pan Dyrektor ma prawo zgłosić do Dyrektora Departamentu Infrastruktury NIK umotywowane zastrzeżenia w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, w przypadku gdy zostały przedstawione zastrzeżenia w myśl art. 61, termin o którym mowa w art. 62 ust. 1, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.


DORADCA TECHNICZNY
Departament Infrastruktury


Krzysztof Łabę


RADCA PREZESA NIK
P.O. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

Stanisław Jarosz

