



KIN-4101-006-00/2014

Nr ewid. 53/2015/P/14/034/KIN

Informacja o wynikach kontroli

BARIERY W PROCESIE PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI DROGOWYCH

DEPARTAMENT
INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:

Tomasz Emiljan

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 25. X. 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć	4
WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
Temat i numer kontroli	5
Cel główny kontroli	5
Cele szczegółowe	5
Zakres podmiotowy kontroli	6
Okres objęty kontrolą	6
Podstawa prawna, kryteria, standardy kontroli	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1 Ocena kontrolowanej działalności	7
2.2 Uwagi końcowe i wnioski	9
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	10
3.1 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	10
3.2 Istotne ustalenia kontroli	12
3.2.1. Bariery prawne i administracyjne	12
3.2.2. Bariery finansowe	15
3.2.3. Bariery organizacyjne i kadrowe	16
3.2.4. Finansowe rezultaty kontroli	26
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	27
4.1 Przygotowanie kontroli	27
4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	27
5. ZAŁĄCZNIKI	28

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

- bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji - czynniki utrudniające lub uniemożliwiające terminową i oszczędną realizację inwestycji, w tym: zewnętrzne (niezależne bezpośrednio od inwestora) oraz wewnętrzne (zależne od inwestora),
- CnU - czas na ukończenie inwestycji drogowej,
- DŚU - decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach,
- FIDIC - zbiór procedur i warunków opisujących przebieg inwestycji budowlanych opartych na wzajemnych obowiązkach i relacjach inwestora i wykonawcy, jako realizującego budowę oraz inżyniera kontraktu, jako administratora tej budowy,
- GDDKiA, inwestor, Generalna Dyrekcja - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad,
- Generalny Dyrektor lub Generalny Dyrektor DKiA - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad,
- inżynier kontraktu - osoba fizyczna wyznaczona przez konsultanta, która zarządza oraz sprawuje nadzór nad wykonywaniem prac budowlanych oraz postępem rzeczowo - finansowym, zgodnie z przepisami prawa i warunkami kontraktowymi,
- kierownik projektu - osoba wyznaczona przez zamawiającego, która jest jego przedstawicielem w kontaktach z inżynierem kontraktu i jest odpowiedzialna za nadzorowanie i zarządzanie zadaniami powierzonymi mu na podstawie umowy,
- konsultant - podmiot, z którym zamawiający zawarł umowę na zarządzanie projektem w zakresie budowy infrastruktury drogowej, w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót,
- obszar chroniony – obszar podlegający ograniczeniom prawnym przy realizacji inwestycji, z uwagi na walory przyrodnicze lub krajobrazowe,
- PBDK na lata 2008–2012 - „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012”, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 163/2007 z dnia 25 września 2007 r.,
- PBDK na lata 2011–2015 - „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r.,
- PBDK na lata 2014–2023 - „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023”, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r.,
- SIWZ - Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia,
- ustawa o inwestycjach drogowych - ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.),
- RDOŚ - Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- ustawa o drogach publicznych - ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.),
- ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku - ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.),
- ustawa - Prawo budowlane - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.),
- ustawa - Prawo zamówień publicznych - ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 tj. ze zm.),
- ZRID - decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do dróg krajowych, wydawana przez wojewodę na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, na podstawie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych, obowiązujących od 10 września 2008 r.

WPROWADZENIE

Pomimo znacznego napływu środków unijnych, umożliwiających przyspieszenie budowy i modernizację polskiej infrastruktury drogowej, mającej zasadnicze znaczenie dla rozwoju oraz konkurencyjności gospodarki, a tym samym wzrostu zatrudnienia i poziomu życia społeczeństwa, proces budowy dróg krajowych nie przebiegał planowo i charakteryzował się, w latach 2010-2014, znacznymi opóźnieniami oraz przekraczaniem zakładanych kosztów wdrażanych inwestycji.

Nawet tak istotne ekonomicznie i prestiżowe wydarzenie, jak przyznanie Polsce wraz z Ukrainą prawa do organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012, nie wpłynęło na terminowe zakończenie części związanych z tym przedsięwzięciem inwestycji, pozwalających na sprawny dojazd autostradami i drogami szybkiego ruchu do miast turnieju finałowego.

Realizacja inwestycji drogowych, która oparta była na Programach Budowy Dróg Krajowych, uchwalonych przez Radę Ministrów na lata: 2008-2012 oraz 2011-2015¹, przebiegała w sposób niezadawalający, ponieważ występowały liczne przerwy w kontynuacji wszczętych prac budowlano-montażowych, uniemożliwiające zakończenie poszczególnych zadań, a tym samym oddanie do eksploatacji nowych odcinków dróg krajowych².

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przy tym, że poza nieprawidłowościami w zarządzaniu procesem inwestycyjnym występowały inne czynniki, zależne lub niezależne od inwestora, utrudniające terminową i oszczędną budowę dróg krajowych. Czynniki te określone zostały jako bariery, w tym: finansowe (uniemożliwiające właściwe finansowanie inwestycji), prawne i administracyjne (związane z częstymi zmianami przepisów oraz występowaniem niezgodności i luk w prawie) oraz organizacyjne (polegające na niewłaściwym przygotowaniu do realizacji zadań lub nakładaniu się kompetencji uczestników procesu inwestycyjnego).

Wszystkie te czynniki, zarówno ekonomiczne, jak i prawno-organizacyjne, poza opóźnieniami w realizacji i wzrostem kosztów inwestycji, prowadziły do nieefektywnego wykorzystywania funduszy strukturalnych, umożliwiających budowę i modernizację dróg krajowych oraz osiągnięcie przez Polskę standardów infrastruktury drogowej, takich jak istniejące w dawnych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli postanowiła z inicjatywy własnej przeprowadzić kontrolę, pozwalającą na identyfikację barier w procesie inwestycji drogowych, kluczowych dla zapewnienia spójności i odpowiedniej jakości sieci drogowej oraz ocenę działań podejmowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie ich eliminacji.

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Barier w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji drogowych (P/14/034).

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena działań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie identyfikacji i eliminacji barier w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.

Wyniki kontroli miały pozwolić na uzyskanie odpowiedzi, czy GDDKiA realizując zadania budowy dróg krajowych, podejmowała działania w zakresie usprawnienia przebiegu procesu inwestycyjnego.

Cele szczegółowe

Ocena działań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie identyfikacji i eliminacji barier w procesie:

- 1/ planowania i przygotowania inwestycji do realizacji,
- 2/ realizacji robót budowlano-montażowych,

¹ Inwestycje drogowe realizowane są obecnie na podstawie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014 – 2023, uchwalonego przez Radę Ministrów w dniu 8 września 2015 r.

² Ustalenia w tym zakresie przedstawione zostały m.in. w informacjach o wynikach kontroli: „Przygotowania Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012” oraz „Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych”.

3/ sprawowania nadzoru, zarządzania i monitorowania przebiegu zadań inwestycyjnych,

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 8 jednostkach organizacyjnych GDDKiA (Centrali oraz oddziałach terenowych w: Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu).

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2010 - 2014 (I półrocze)³.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 22 października 2014 r. do 24 kwietnia 2015 r.

Podstawa prawna, kryteria, standardy kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, z zastosowaniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 tej ustawy), zgodnie ze Standardami kontroli NIK⁵.



Zdjęcie nr 1. Fragment drogi ekspresowej S-8.

Źródło: kontrola NIK

³ Badaniami objęte zostały również działania mające miejsce przed 1 stycznia 2010 r., które miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

⁴ Dz.U. z 2015 r. poz.1096, tj. ze zm.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę opisową.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁶ podejmowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad działania w zakresie identyfikacji i eliminacji barier wewnętrznych utrudniających przebieg budowy dróg krajowych, nie były skuteczne. Generalny Dyrektor nie wykazał również wystarczającej staranności przy podejmowaniu działań w celu identyfikacji barier zewnętrznych. Ponadto, w przypadku rozpoznania czynników zewnętrznych utrudniających proces inwestycyjny, nie podejmował wystarczających działań w celu ograniczenia ich negatywnego wpływu na budowę dróg. Występujące w procesie inwestycyjnym przeszkody generowały wysokie koszty oraz powodowały przekraczanie terminów budowy dróg.

Do barier wewnętrznych, zależnych od działań Generalnego Dyrektora, którym w porę nie przeciwdziałano należą:

1. Brak wystarczającego przygotowania GDDKiA pod względem instytucjonalnym i kadrowym. Funkcjonujący, w GDDKiA model strukturalny jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację zadań inwestycyjnych, nie zapewniał ich oszczędnej i skutecznej realizacji. Dopiero w 2014 r. dokonano zmiany struktury organizacyjnej oddziałów, których skutkiem miało być usprawnienie procesu obiegu dokumentów między pionami w trakcie realizacji zadań inwestycyjnych (str. 16-17).
2. Niedostosowanie struktury organizacyjnej GDDKiA oraz wewnętrznego obiegu informacji i dokumentów, a także braki kadrowe na skutek, których nie zapewniono sprawnej realizacji zadań. Ponadto, procedury wewnętrzne nie regulowały szczegółowo całego procesu inwestycyjnego i nie zawsze były stosowane (str. 16).
3. Brak spójnego systemu gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących przebiegu realizacji inwestycji uniemożliwiał bieżący monitoring rozliczeń za roboty budowlane i mógł przyczynić się do występowania przypadków podwójnych wypłat wynagrodzeń za wykonane prace, spowodowanych solidarną odpowiedzialnością⁷ inwestora i wykonawcy za zapłatę na rzecz podwykonawców (str. 16-18).

Konsekwencją tych barier, na które nie zareagowano skutecznie były:

- błędy w przygotowanych przez GDDKiA wnioskach o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych (DŚU) oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID), co miało wpływ na wydłużenie procesu wydawania decyzji administracyjnych, niezbędnych do rozpoczęcia budowy dróg (str. 18-19);
- błędy lub braki w dokumentacji projektowej ujawnione dopiero na etapie realizacji inwestycji. Brak zapewnienia przez GDDKiA weryfikacji dokumentacji, przed rozpoczęciem robót budowlanych, uniemożliwiał eliminację błędów projektowych na tym etapie. Wprowadzanie stosownych poprawek i uzupełnień po rozpoczęciu robót budowlanych, związane było niejednokrotnie ze wstrzymaniem prowadzonych prac, wydłużeniem czasu realizacji inwestycji i generowaniem dodatkowych kosztów (str. 19);
- niedostateczne rozpoznanie geologiczne terenu inwestycji skutkujące wzrostem wartości i przedłużeniem czasu budowy drogi. W przypadku trzech inwestycji, w których stwierdzono niedostateczne rozpoznanie terenu, ich koszt wzrósł w sumie o 46,8 mln zł, a czas realizacji z tego tytułu przedłużono łącznie o 741 dni (str. 19-20);
- niedostateczne rozpoznanie terenu inwestycji pod względem archeologicznym (str. 20-21),
- brak stosownych uzgodnień z dysponentami infrastruktury technicznej, co prowadziło do utrudnień w usuwaniu kolizji w tym zakresie, na etapie planowania i projektowania inwestycji (str. 21),

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁷ Ustaloną przepisem art. 647¹ § 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.)

- niewystarczający nadzór nad przebiegiem prac budowlano-montażowych i zabezpieczenie interesów inwestora (str. 21-25).

Przeszkody o charakterze prawnym i administracyjnym wynikające przede wszystkim z częstych zmian przepisów, głównie w zakresie ochrony środowiska, z długotrwałych postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawie wydania decyzji niezbędnych do rozpoczęcia budowy infrastruktury drogowej, jak i braku ciągłości przyjętych koncepcji w kolejno uchwalanych rządowych programach budowy dróg (PBDK), stanowiły bariery zewnętrzne. Bariery te miały negatywny wpływ na terminową i oszczędną realizację inwestycji.

Do barier zewnętrznych, na których istnienie GDDKiA nie miała wpływu lub wpływ ten był znacznie ograniczony, należą:

1. Brak rzetelnych założeń przy planowaniu zadań inwestycyjnych. Odstąpienie lub wieloletnie przerwy w przygotowaniu lub realizacji PBDK⁸, prowadziły do niecelowych i niegospodarnych działań w procesie budowy dróg krajowych. W PBDK na lata 2011-2015 nie uwzględniono 62 rozpoczętych i niezakończonych inwestycji⁹, na które wydatkowano ponad 339 mln zł¹⁰. W kwocie tej prawie 13 mln zł stanowiły koszty przygotowania zadań inwestycyjnych, które w związku ze zmianą przebiegu tras dróg krajowych, nie będą już realizowane. W prawdzie uchwalanie nowych PBDK leży w kompetencji Rady Ministrów, niemniej do GDDKiA należy rzetelne informowanie organu decyzyjnego i przedstawienie wszelkich analiz świadczących o możliwości poniesienia ewentualnych strat (str. 15-16).
2. Brak ciągłości koncepcji w uchwalanych programach budowy dróg nie sprzyjał sprawnej realizacji inwestycji drogowych. Poza przypadkami odstąpienia lub przerw w przygotowaniu lub wykonaniu rozpoczętych inwestycji i spowodowanymi z tego tytułu stratami finansowymi, niestabilność w planowaniu powodowała trudności w koordynacji prac planistycznych i realizacji zadań związanych z przygotowaniem inwestycji oraz zapewnieniem ciągłości ich finansowania. Ponadto, występowały przypadki, w których GDDKiA w wyniku zmiany koncepcji przebiegu tras dróg krajowych, musiała dokonać zmiany treści wniosków w trakcie trwania postępowań administracyjnych, co znacznie wydłużało czas trwania tych postępowań. Prowadziło to w konsekwencji do wydłużenia procesu przygotowania inwestycji drogowych z przyczyn niezależnych od GDDKiA (str. 16).
3. Brak stabilności i przejrzystości przepisów prawnych, ustanawianie obszarów chronionych na terenach realizowanych lub przygotowywanych inwestycji oraz długotrwałość postępowań przy wydawaniu decyzji administracyjnych powodowała liczne opóźnienia realizacji dróg. Powyższe, niezależne od GDDKiA, bariery o charakterze prawnym i administracyjnym skutkowały m.in.:
 - Wzrostem wartości realizowanych już inwestycji spowodowanym zmianą przepisów prawnych, w tym wysokości stawek podatkowych (VAT) (str. 12-15);
 - Wydłużeniem procesu przygotowania inwestycji drogowych na skutek konieczności przeprowadzenia przez inwestora dodatkowych konsultacji społecznych na temat przebiegu dróg krajowych (str. 14-15);
 - Przedłużającymi się postępowaniami administracyjnymi powodującymi opóźnienia w procesie przygotowania inwestycji, w stosunku do terminów planowanych przez GDDKiA (str. 13);
 - Wstrzymaniem prowadzonych prac budowlanych, dokonywaniem zmian w zatwierdzonych projektach budowlanych oraz koniecznością wykonania dodatkowych prac budowlanych (str. 15);

⁸ Pierwotnie (tj. do dnia zakończenia kontroli), w projekcie PBDK na lata 2014-2023, uwzględniona została realizacja 23 z ww. 62 zadań inwestycyjnych, natomiast dla pozostałych 39 inwestycji nie określono perspektywy ich realizacji, zarówno czasowej, jak i finansowej.

⁹ Inwestycje ujęte w PBDK na lata 2008-2012

¹⁰ W tym po 31 grudnia 2010 r. wydatkowano 54,8 mln zł.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Barierzy utrudniające proces budowy dróg krajowych, spowodowane były przede wszystkim niestabilnością PBDK, niedostosowaniem organizacyjnym GDDKiA do powierzonych jej działań, w tym niedostatecznym nadzorem nad przygotowaniem zadań inwestycyjnych. Bezpośrednim skutkiem powyższych barier były m.in. przerwy w realizacji inwestycji, utrata środków finansowych, błędy we wnioskach o wydanie DŚU lub ZRID i w dokumentacji projektowej oraz przypadki niedostatecznego rozpoznania geologicznego terenu budowy. Stan taki - zdaniem Najwyższej Izby Kontroli - wskazuje na konieczność podjęcia przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad działań, mających na celu zapewnienie rzetelności prac na etapie przygotowania inwestycji oraz zwiększenia wymagań jakościowych wobec wykonawców projektów budowlanych i badań geologicznych. Wskazuje również na potrzebę uwzględniania w większej mierze kryteriów pozacenowych, przy przeprowadzaniu przez GDDKiA przetargów na wykonanie dokumentacji projektowej oraz zwiększenia nadzoru nad jej odbiorem. Działania GDDKiA powinny skoncentrować się na zapewnieniu rzetelności: weryfikacji dokumentacji projektowej (przed rozpoczęciem robót budowlanych); wyników prac geologicznych związanych z rozpoznaniem terenu budowy oraz terminowym przekazywaniu wykonawcy terenów budowy, co umożliwiłoby rozpoczęcie robót bez zbędnej zwłoki¹¹. Zdaniem NIK, wymagane jest także zwiększenie udziału Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w procesie przygotowywania projektów PBDK, w tym przy sporządzaniu analizy potrzeb kontynuacji lub konieczności wstrzymania wszczętych uprzednio zadań inwestycyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że realizacji inwestycji nie sprzyja również częsta zmiana przepisów prawa oraz brak sprawnie działających organów administracji publicznej biorących udział w procesie wydawania decyzji niezbędnych do rozpoczęcia realizacji inwestycji drogowych. Liczne zmiany przepisów, zwłaszcza po rozpoczęciu przygotowań do realizacji inwestycji, miały negatywny wpływ na terminowość jej realizacji, a niejednokrotnie zwiększało również jej koszty. Stabilność i przejrzystość systemu prawnego wpłynęłaby korzystnie zarówno na usprawnienie przygotowań i realizacji inwestycji drogowych, jak i na zrównoważenie i utrwalenie zasad interpretacji przepisów w orzecznictwie administracyjnym.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

- **Ministra Infrastruktury i Budownictwa** o zapewnienie stabilności PBDK w zakresie zaplanowanych do realizacji inwestycji w celu wyeliminowania przypadków odstąpienia lub przerw w realizacji zadań inwestycyjnych, na skutek zmian wprowadzanych w obowiązujących PBDK lub uchwalania nowych programów, nie zapewniających ciągłości dla już realizowanych lub przygotowywanych inwestycji.
- **Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad** o:
 - stworzenie systemu umożliwiającego bieżący monitoring problemów występujących przy realizacji inwestycji;
 - zapewnienie przygotowania GDDKiA pod względem instytucjonalnym i kadrowym do profesjonalnej realizacji inwestycji drogowych;
 - podejmowanie skutecznych działań zmierzających do identyfikacji barier zewnętrznych w celu zminimalizowania ich negatywnych skutków na terminową i oszczędną budowę dróg.

¹¹ Opis wniosków pokontrolnych znajduje się na str. 32-33 Informacji.

3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE

3.1 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Uchwałą nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r. przyjęty został wieloletni program budowy dróg krajowych pn. „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012” (PBDK na lata 2008–2012). Zarówno w przygotowaniu jak i aktualizacji tego programu uczestniczyła GDDKiA, przekazując ministrowi właściwemu ds. transportu, odpowiedzialnemu za opracowanie projektu tego planu, informacje na temat stanu przygotowania do realizacji i wartości kosztorysowych inwestycji drogowych, prognozy wydatków w poszczególnych latach oraz analiz możliwości wykorzystania na te cele środków Unii Europejskiej. Załącznik nr 1 do PBDK na lata 2008–2012 wyszczególniał 150 pozycji zadań dotyczących budowy i przebudowy dróg krajowych, z łącznymi nakładami oszacowanymi na 104.721.000 tys. zł oraz nakłady na utrzymanie dróg w wysokości 16.279.000 tys. zł. W załączniku tym ustalone zostały również zadania rezerwowe, finansowane do 2012 r. (tylko w zakresie prac przygotowawczych) z nakładami w kwocie 7.249.000 tys. zł. Wyróżniono ponadto zadania dla których przyspieszono terminy realizacji, w związku z przyznaniem Polsce wraz z Ukrainą prawa do organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Dla zadań tych przewidziano termin realizacji do 2011 r. oraz podano poziom ich finansowania w poszczególnych latach.

Założono, że do końca 2012 r. zostanie oddanych do użytku 4.053 km nowych dróg krajowych, w tym 1.779 km autostrad i 2.274 km dróg ekspresowych¹², a 1.560 km istniejących dróg krajowych zostanie przebudowanych lub wzmocnionych¹³.

Do końca 2012 r. powstało w Polsce łącznie 2106,2 km nowych dróg krajowych (w tym: 466,1 km autostrad, 734,7 km dróg ekspresowych, 905,4 km pozostałych dróg krajowych), co stanowiło 52 % założeń pierwotnych PBDK na lata 2008 – 2012.



Rys. nr 1 (opracowanie NIK)

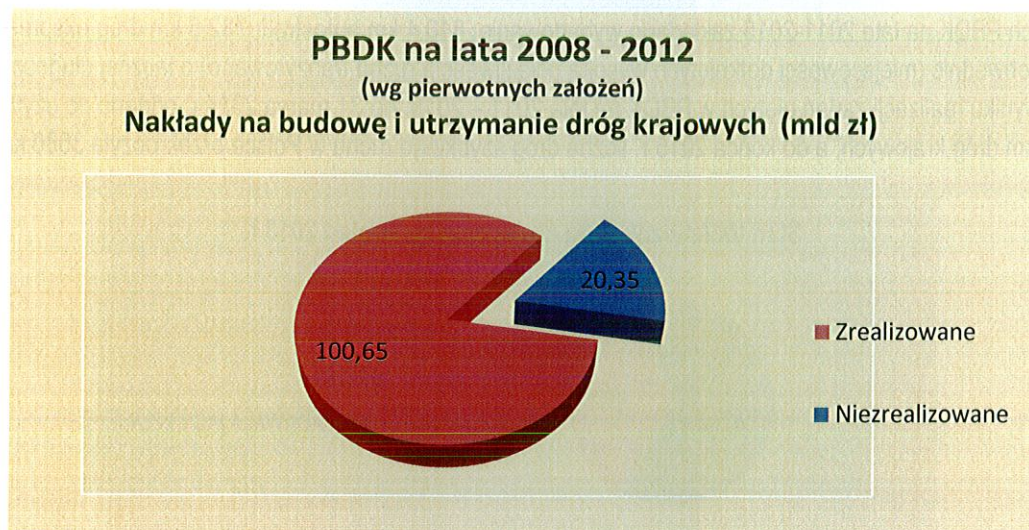
Wydatki GDDKiA na inwestycje drogowe w tym okresie wyniosły 100,65 mld zł, tj. 83,2 % kwoty 121 mld zł¹⁴ założonej w pierwotnej wersji PBDK na wszystkie zaplanowane inwestycje¹⁵.

¹² Źródło: GDDKiA „Realizacja PBDK na lata 2008-2012, liczba km dróg krajowych”, tabela nr 24 opracowana w odniesieniu do danych PBDK przyjętych w dniu 25 września 2007 r. (pismo BKW.SKZ.0810.13.2015.28ut, l.dz.1097 z 20.11.2015 r.).

¹³ Źródło: EY Building a better working world, opracowanie pn. *Analizy rynku infrastruktury drogowej w Polsce* (14.02.2014 r.).

¹⁴ Źródło: GDDKiA „Nakłady finansowe na realizację PBDK na lata 2008-2012 w mln zł”, tabela nr 27 opracowana w odniesieniu do planu, jako limitu finansowego programu wieloletniego – łącznie (pismo BKW.SKZ.0810.13.2015.28ut, l.dz.1097 z 20.11.2015 r.).

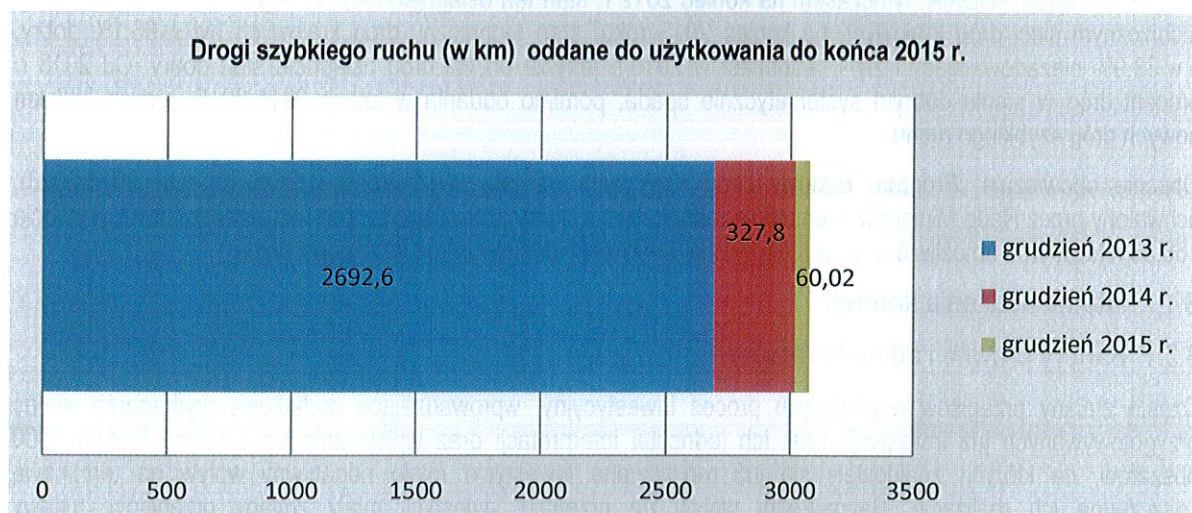
¹⁵ Wg PBDK na lata 2008-2012, średni koszt budowy 1 km nowych dróg krajowych miał wynosić 29,85 mln zł, a wg danych na koniec 2012 r. wyniósł 47,78 mln zł i był wyższy od przyjętych w 2007 r. założeń o 62,47%.



Rys. nr 2 (opracowanie NIK)

Niska realizacja założeń PBDK na lata 2008-2012 spowodowana była m.in. częstymi zmianami wielkości nakładów finansowych na inwestycje drogowe przewidziane w tych programach. Początkowo (w 2007 r.) Rada Ministrów przeznaczyła na ten cel kwotę do 121 mld zł, która w 2010 r. została zmniejszona do 78 mld zł, a w 2011 r. podwyższona do 82,8 mld zł. Występowały przy tym przypadki umieszczania w planach inwestycyjnych GDDKiA zadań, które nie były ujęte w PBDK¹⁶, a zostały włączone do tych planów zgodnie z ustalaniem przez Radę Ministrów „Programem rzeczowo-finansowym dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego”¹⁷. W konsekwencji opracowywane przez GDDKiA plany realizacji inwestycji w istotny sposób odbiegały od pierwotnie przyjętych założeń rządowych programów budowy dróg krajowych.

Uchwałą nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015” (PBDK na lata 2011–2015), który zawierał m.in. następujące załączniki: nr 1 - „Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.”, składająca się z 80 pozycji, nr 1a - „Lista zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 roku”, składająca się z 48 pozycji, nr 2 - „Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja przewidywana jest po roku 2013”, składająca się z 91 pozycji.

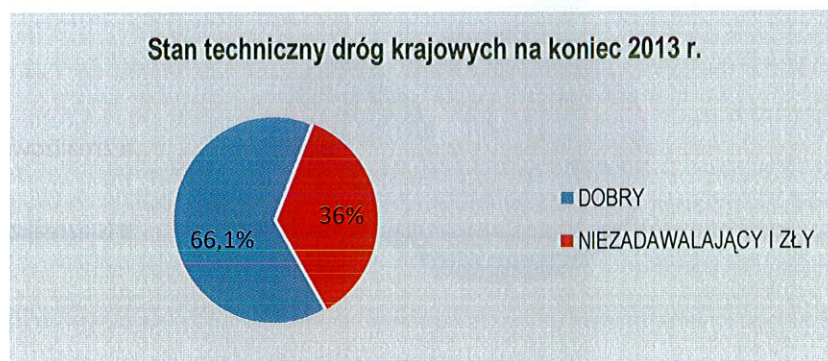


Rys. nr 3 (opracowanie NIK)

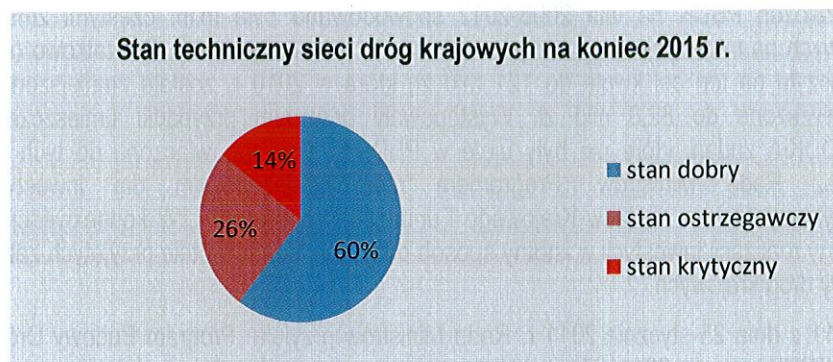
¹⁶ W latach 2009-2011 w planach inwestycyjnych GDDKiA ujętych zostało łącznie 25 zadań, których realizacja nie była przewidziana w PBDK (na przykład: „Budowa drogi S-6 Trasa Kaszubska odcinek Lębork - Obwodnica Trójmiasta”, „Budowa obwodnicy Mińska Mazowieckiego w ciągu autostrady A-2 na odcinku węzeł Lubelska – Siedlce”).

¹⁷ Uchwalanym przez Radę Ministrów corocznie od 2009 r.

W ramach PBDK na lata 2011-2015 zakładano wybudowanie: 810,4 km autostrad; 782,5 km dróg ekspresowych oraz 26 obwodnic (miejscowości dotkniętych wysoką uciążliwością ruchu tranzytowego) o łącznej długości 203 km. W wyniku realizacji zadań ujętych w PBDK na lata 2011 – 2015, do 31 marca 2014 r. oddano do użytkowania 1804,2 km dróg krajowych, a do końca 2015 r. liczba dróg szybkiego ruchu w Polsce przekroczyła 3080 km.



Rys. nr 4 (opracowanie NIK)



Rys. nr 5 (opracowanie NIK)

Zgodnie z PBDK na lata 2011-2015, do końca 2012 r. stan zadowalający miało osiągnąć 66% procent dróg, którymi zarządza GDDKiA, tymczasem na koniec 2012 r. stan ten osiągnęło 64,2% dróg. Wg „Raportu o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2013 roku” stan techniczny dróg krajowych był w 66,1% dobry, a w 33,9% niezadowalający i zły¹⁸, natomiast w 2015 r. jedynie 60,1% dróg osiągnęło stan dobry. Od 2013 r. procent dróg w stanie dobrym systematycznie spada, pomimo oddania w latach 2014-2015, prawie 388 km nowych dróg szybkiego ruchu.

Obecnie obowiązuje „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023” (PBDK na lata 2014-2023), uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 8 września 2015 r., który przewiduje łączne nakłady finansowe w kwocie 168,36 mld zł, i ma umożliwić m.in. wybudowanie 3.900 km autostrad i dróg szybkiego ruchu.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Bariery prawne i administracyjne

Częste zmiany przepisów regulujących proces inwestycyjny, wprowadzające dodatkowe wymagania wobec przygotowywanych już inwestycji, brak ich jednolitej interpretacji oraz wpisywanie do systemu Natura 2000 obszarów, na których znajdowały się już realizowane inwestycje miało negatywny wpływ na terminową i oszczędną ich realizację. Bezpośredni wpływ na przebieg inwestycji miały zmiany przepisów: ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku¹⁹; dotyczących norm dopuszczalnego hałasu²⁰; rozporządzenia Rady

¹⁸ Zgodnie z założeniami przyjętymi w PBDK na lata 2011-2015.

¹⁹ 15 listopada 2008 r., tj. po uchwaleniu PBDK na lata 2008-2012,¹⁹ został wprowadzony obowiązek przeprowadzania ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w oparciu o raporty, sporządzane zarówno na etapie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i pozwoleń na budowę lub zezwoleń na realizację inwestycji (przepisy art. 61, art. 67 i art. 72 ust. 1 pkt 1 przywołanej ustawy).

Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych²¹, w którym dokonano w 2009 i 2015 r. zmiany załącznika ustalającego przebieg dróg krajowych, w tym m.in. ekspresowych: S8 (zmiana trasy) i S61 (dodanie nowej drogi).

Również długotrwałość postępowań przy wydawaniu decyzji administracyjnych powodowała liczne opóźnienia realizacji dróg. Powyższe bariery o charakterze prawnym i administracyjnym miały znaczący wpływ na przygotowanie i realizację przez GDDKiA inwestycji i skutkowały m.in.:

- I. Przedłużającymi się postępowaniami administracyjnymi powodującymi opóźnienia w procesie przygotowania inwestycji, w stosunku do terminów planowanych przez GDDKiA. W 12 z 23 zbadanych przez NIK inwestycji (52%) postępowanie administracyjne w sprawie uzyskania DŚU i ZRID trwało dłużej niż założył inwestor, na skutek: długotrwałych postępowań, złożonych odwołań oraz skarg na decyzje ostateczne skierowanych do sądów administracyjnych. Na przykład:
 - przedłużenie terminu przygotowania inwestycji dotyczącej budowy Zachodniej Obwodnicy Poznania, związane było z zaskarżeniem postanowienia Ministra Środowiska, uzgadniającego przebieg trasy przez obszary chronione oraz postępowaniem odwoławczym od pozwolenia na budowę, co spowodowało, że DŚU stała się ostateczna po upływie blisko roku od złożenia wniosku w tej sprawie;
 - DŚU dotycząca inwestycji „Budowa drogi ekspresowej S17 odcinek Kurów-Lublin-Piaski²², została wydana 16 grudnia 2009 r., tj. po upływie 214 dni od daty wszczęcia postępowania. Ww. decyzja była przedmiotem odwołań, które zostały ostatecznie rozpatrzone decyzją GDOŚ z 6 października 2010 r.²³. Decyzja GDOŚ została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA), który postanowieniem z 30 czerwca 2011 r. umorzył postępowanie sądowe z uwagi na wycofanie skargi. Na skutek toczącego się postępowania odwoławczego oraz wniesienia skargi do WSA, ww. decyzja stała się prawomocna z ponad półtorarocznym opóźnieniem do założonego terminu jej uzyskania;
 - w przypadku budowy obwodnicy Hrubieszowa, decyzję ZRID wydaną przez organ I instancji uzyskano po 131 dniach – 10 lutego 2011 r. Na skutek wniesienia odwołań, decyzja ostateczna w tej sprawie została wydana po roku tj. 10 lutego 2012 r.

Występowały przy tym przypadki, w których GDDKiA w wyniku zmiany koncepcji przebiegu tras dróg krajowych, musiała dokonać zmiany treści wniosków w trakcie trwania postępowań administracyjnych, co znacznie wydłużało czas trwania tych postępowań. Stan ten prowadził do wydłużenia procesu przygotowania inwestycji drogowych. Na przykład:

- wniosek o wydanie DŚU dla zadania pn. „Budowa Obwodnicy Augustowa”, złożony w marcu 2009 r. przez Oddział GDDKiA w Białymstoku, który na żądanie RDOŚ uzupełniany był trzykrotnie przez inwestora, a w październiku 2009 r. został zmieniony ze względu na inny wariant przebiegu trasy obwodnicy, co spowodowało, że decyzja w ww. sprawie stała się ostateczna w lutym 2010 r., tj. po upływie blisko roku od wszczęcia postępowania administracyjnego;
- Oddział GDDKiA w Łodzi wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej dotyczącej budowy drogi S-8 (węzeł Walichnowy) dla odcinka nr 10, pomimo uzyskania uprzednio ostatecznej DŚU w tej sprawie oraz opinii właściwych organów (RDOŚ i Wojewody Łódzkiego), że jest to zbędne. Konsekwencją wskazanego działania było uzyskanie nowej decyzji środowiskowej po upływie półtora roku, co z kolei opóźniło wydanie decyzji ZRID o kolejne sześć miesięcy i spowodowało, że teren budowy został przekazany wykonawcy z ponad dziesięciomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do planowego terminu.

²⁰ Przepisy weszły w życie 23 października 2012 r., na skutek zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r. poz. 112 tj.).

²¹ Dz. U. Nr 128, poz. 1334 ze zm.

²² Zadanie nr 1, 2, 3, 4: odcinek Kurów (od węzła „Sielce” wraz z węzłem) – węzeł „Witosa” z włączeniem do drogi Lublin-Piaski” (w tym odcinek 2 i 3 obwodnicy Lublina).

²³ GDOŚ uchylił zaskarżoną decyzję RDOŚ w części i w tym zakresie orzekł, co do istoty sprawy, natomiast w pozostałej części utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

- II. Zmiany przepisów prawa lub ustanowienie obszarów chronionych na nieruchomościach, na których zlokalizowane zostały trasy przebiegu dróg krajowych (np. ustanowienie obszarów chronionych), następujące po wdrożeniu inwestycji do realizacji, niejednokrotnie były przyczyną wstrzymania prac budowlano-montażowych, do czasu wprowadzania niezbędnych zmian w dokumentacji projektowej, uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych lub przeprowadzenia stosownych uzgodnień i wykonania dodatkowych, nieplanowanych robót.

W 4 z 20 inwestycji zmiany przepisów z zakresu ochrony środowiska bezpośrednio wpłynęły na przedłużenie oraz zwiększenie kosztów ich realizacji:

- termin realizacji umowy na wykonanie kompleksowej dokumentacji technicznej dotyczącej obwodnicy Hrubieszowa, w tym m.in. opracowanie materiałów do wniosku o wydanie DŚU, wydłużono o 397 dni ze względu na konieczność uwzględnienia w opracowaniach środowiskowych nowych uregulowań, wprowadzonych przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku²⁴ oraz na potrzebę przeprowadzenia dodatkowych analiz ruchu i wprowadzenia nowych rozwiązań projektowych, związanych ze zmianą przebiegu drogi (uzgodnionych w ramach konsultacji społecznych);
- umowa na budowę odcinka 2 i 3 obwodnicy Lublina zmieniana była dwukrotnie, w związku z koniecznością wydłużenia terminu realizacji inwestycji, ze względu na: przedłużający się proces ustalania treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; konieczność wykonania nowej prognozy ruchu, przedłużający się proces zatwierdzania projektu badań geologicznych; konieczność wykonania opracowań dodatkowych wynikających ze zmiany przepisów o ochronie środowiska²⁵ oraz przygotowania i realizacji inwestycji drogowych; konieczność uzupełnienia opracowania o elementy wynikające z raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wykonanie uzupełniających prace projektowych, które wynikały m.in.: z potrzeby rozwiązań kwestii przedstawionych w raporcie oddziaływania na środowisko i wyników konsultacji społecznych;
- w trakcie opracowywania dokumentacji projektowej dla inwestycji ZOP etap IIb, rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 5 września 2007 r.²⁶, ustanowiony został obszar Natura 2000²⁷ „Dolina Samicy”, na zaplanowanej przez GDDKiA trasie budowy drogi S11. Z powodu ustanowienia tego obszaru, będącego równocześnie Pawłowicko-Sobockim Obszarem Chronionego Krajobrazu, konieczne było przeprowadzenie ponownej analizy przebiegu trasy, w celu wprowadzenie stosownych zmian w dokumentacji projektowej.

Liczne zmiany przepisów prawnych w zakresie wysokości stawek podatkowych i ubezpieczeniowych wpłynęły na zmianę kosztów wszystkich realizowanych w dniu zmian stawek inwestycji. Przykładowo:

- z dniem 1 lutego 2012 r. weszła w życie zmiana ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁸, zwiększająca składki rentowe uiszczane przez pracodawców tj. wykonawców wszystkich realizowanych w tej dacie inwestycji. Wprowadzona zmiana była przyczyną m.in. skierowania do GDDKiA roszczeń przez wykonawcę budowy drogi S-8 na odcinku Jeżewo-Białystok, o zwiększenie wynagrodzenia, ponieważ skutkowało wzrostem składki na ubezpieczenie rentowe pracowników realizujących ww. zadanie o 240 tys. zł;
- zwiększenie stawki podatku VAT, spowodowało wzrost wartości wszystkich inwestycji będących w trakcie realizacji w dniu 1 stycznia 2011 r. Na przykład, zmiana wpłynęła na wzrost wartości umowy na

²⁴ Patrz „Wykaz stosowanych skrótów i pojęć”, na str. 4 Informacji.

²⁵ M.in.: od 15 listopada 2008 r. wprowadzono przepisami art. 61, art. 67 i art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.) obowiązek przeprowadzania ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w oparciu o raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, zarówno na etapie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i zezwoleń na realizację inwestycji²⁵.

²⁶ Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie obszarów szczególnej ochrony ptaków Natura 2000, § 1 pkt 102 obejmujący obszar położony w województwie wielkopolskim na terenie Gmin: Oborniki, Rokietnica, Suchy Las i Miasta Poznania (Dz. U. z 2007 r. Nr 79, poz. 1275).

²⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. – o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r. poz. 1651) obszar Natura 2000 jest tworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, jako jedna z ustawowych form ochrony przyrody.

²⁸ Dz.U. z 2016 r., poz.963, ze zm.

przebudowę odcinka drogi S-8 Rawa Mazowiecka - granica woj. Mazowieckiego o 3.817 tys. zł oraz zwiększenie kosztów budowy autostrady A1 na odcinku Stryków-Tuszyn o 9.497,5 tys. zł.

W przypadku 4 z 20 skontrolowanych inwestycji nastąpiło wydłużenie planowanego terminu ich realizacji, spowodowane uwarunkowaniami środowiskowymi, które uniemożliwiły prowadzenie robót budowlano - montażowych. Czas na ukończenie m.in. budowy:

- obwodnicy Wasilkowa w ciągu drogi nr 19, wydłużony został o 275 dni w wyniku zmiany przebiegu granic specjalnej ochrony ptaków;
- drogi S-8 na odcinku węzeł Walichnowy – Łódź (A1), wydłużony został o 163 dni m.in. z powodu występowania na terenie budowy miejsc lęgowych gatunku chronionego ptaka;
- drogi S-3 na odcinku Szczecin – Gorzów Wlkp. wydłużony został o 138 dni w związku z zaleceniem budowy dodatkowych przejść dla zwierząt.

III. Wydłużenie procesu przygotowania inwestycji drogowych spowodowane było również prowadzeniem przez inwestora konsultacji społecznych na temat przebiegu dróg krajowych, które nie zawsze były skuteczne, wywoływały protesty mieszkańców i skutkowały często zmianą planowanych tras, a tym samym koniecznością dokonania zmian założeń projektowych. Na przykład:

- po przyjęciu koncepcji programowej dla zadania: „Budowa drogi ekspresowej S-7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa”, Oddział GDDKiA w Kielcach, ustosunkował się pozytywnie do postulatu protestujących mieszkańców Suchedniowa, dotyczącego zmiany przebiegu trasy drogi w Lasach Suchedniowskich. Skutkowało to potrzebą wykonania w trakcie realizacji umowy m.in. mapy do celów projektowania dróg obejmującej 175 ha, aktualizacji projektu prac geologicznych oraz geodezyjnych, polegających na wykonaniu map, do uregulowania stanu prawnego dla 270 nieruchomości. W związku z powyższym wydłużono termin wykonania tych prac o 253 dni oraz zwiększono wynagrodzenie dla wykonawcy o 327,2 tys. zł;
- z uwagi na konflikty społeczne, zaistniałe w trakcie przeprowadzanych konsultacji społecznych, związanych z projektowaniem północnej obwodnicy Jędrzejowa, wystąpiła potrzeba opracowania dodatkowego wariantu trasy tej obwodnicy wraz ze sporządzeniem odpowiednich analiz środowiskowych. W konsekwencji niezbędne było przedłużenie terminu wykonania prac projektowych o 426 dni;
- konsekwencją uznania za zasadne protestów społecznych dotyczących zaplanowanego przebiegu drogi S11 na odcinku Złotkowo - Głuchów, tj. Zachodniej Obwodnicy Poznania (ZOP), był podział realizacji tej inwestycji na etapy I i II (w tym IIa i IIb). Stan ten spowodował konieczność aktualizacji dokumentacji projektowej i wykonawczej, co przyczyniło się do wydania pozwolenia na budowę ZOP na odcinku IIb z opóźnieniem ok. 2,5 roku w stosunku do terminu, założonego w pierwotnie przyjętym harmonogramie realizacji tej inwestycji.

3.2.2. Bariery finansowe

Realizacja zadań w zakresie rozbudowy dróg jest procesem długotrwałym, a zmieniające się często koncepcje programowe utrudniały ich wykonanie. Brak stabilizacji związanej z trwałością uchwalonego programu budowy dróg nie sprzyjał sprawnej realizacji zadań w zakresie rozbudowy infrastruktury drogowej. Ponadto GDDKiA sprowadzono do roli wykonawcy decyzji podejmowanych w ministerstwie.

Ustalenia kontroli wykazały bariery, które wpłynęły na wydłużenie procesu budowy infrastruktury drogowej w Polsce oraz straty finansowe. Wystąpiły bowiem przypadki odstąpienia lub przerwy w kontynuowaniu rozpoczętych już zadań inwestycyjnych, spowodowane nieuwzględnieniem dalszych ich etapów, w kolejnych rządowych programach budowy dróg krajowych (PBDK). W PBDK na lata 2011-2015 nie uwzględniono 62 rozpoczętych i niezakończonych inwestycji²⁹, na które wydatkowano ponad 339 mln zł³⁰. W kwocie tej prawie 13 mln zł stanowiły koszty przygotowania zadań inwestycyjnych, które w związku ze zmianą koncepcji przebiegu

²⁹ 62 inwestycje były realizowane na podstawie PBDK na lata 2008-2012.

³⁰ W tym, po 31 grudnia 2010 r. wydatkowano 54,8 mln zł.

tras dróg krajowych nie będą już realizowane. Jakkolwiek, we wstępnym projekcie PBDK na lata 2014-2023 uwzględniona została realizacja 23 z ww. 62 zadań, to jednak dla pozostałych 39 inwestycji nie określono perspektywy ich realizacji, zarówno czasowej jak i finansowej. Należy przy tym zaznaczyć, że w trakcie prac nad projektem PBDK³¹ na lata 2014 – 2023, GDDKiA nie przekazała ministrowi właściwemu ds. transportu stosownej analizy dotyczącej wydatków poniesionych na uprzednio wdrożone i niezakończone inwestycje, które nie zostały ujęte w ww. projekcie³². Brak dostatecznej koordynacji prac planistycznych i realizacji zadań związanych z przygotowaniem inwestycji oraz zapewnieniem ciągłości ich finansowania, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli może prowadzić do działań niegospodarnych, ponieważ wyniki prac, uzyskane w drodze nakładów poniesionych na rozpoczęte i niezakończone inwestycje, mogą być w przyszłości niewykorzystywane.

W ocenie NIK, wobec zmieniających się PBDK, do zadań GDDKiA należy każdorazowe rzetelne informowanie organów decyzyjnych o ryzykach finansowych związanych z nieuwzględnieniem w nowym Programie wcześniej zatwierdzonych do realizacji inwestycji oraz przedstawienie wszelkich analiz świadczących o możliwości poniesienia ewentualnych strat. Generalny Dyrektor przedstawił taką analizę ministrowi właściwemu ds. transportu dopiero po kontroli NIK.

Istotną barierą mającą wpływ na ciągłość realizacji inwestycji oraz koordynację z innymi realizowanymi inwestycjami były występujące kłopoty z ich finansowaniem. Przykładowo wstrzymanie finansowania budowy Zachodniej Obwodnicy Poznania, w tym realizacji jej środkowego odcinka (ZOP Etap IIb), spowodowało konieczność poniesienia przez Oddział GDDKiA w Poznaniu dodatkowych kosztów, związanych z budową (a po upływie 3 lat likwidacją) tymczasowego odcinka drogi, który umożliwił w 2011 r. eksploatację 8 km nowo wybudowanego odcinka drogi S11 (ZOP Etap I). Nakłady na uruchomienie wskazanego, dodatkowego odcinka drogi³³ wyniosły 2.720 tys. zł.

3.2.3. Bariery organizacyjne i kadrowe

GDDKiA nie była przygotowana pod względem instytucjonalnym i kadrowym do sprawnej i oszczędnej realizacji powierzonych jej działań w zakresie inwestycji drogowych. Wskazując na niedoskonałości systemu prawnego GDDKiA nie dostrzega błędów i zaniechań leżących po jej stronie, w tym przede wszystkim słabego przygotowania inwestycji do realizacji.

Bariery związane z wewnętrzną organizacją GDDKiA i przepływem informacji dotyczących inwestycji oraz koordynacji działań, wpływały bezpośrednio na jakość i rzetelność realizowanych zadań. W Generalnej Dyrekcji brakowało spójnego systemu gromadzenia i przetwarzania danych na temat przebiegu realizacji inwestycji. Ustalenia kontroli wykazały, że dopiero od kwietnia 2014 r. w GDDKiA zaczął funkcjonować system informatyczny zawierający podstawowe dane dotyczące etapu przygotowania dokumentacji projektowej. Centrala GDDKiA, aby uzyskać dane dotyczące: wynagrodzenia wypłaconego w danym okresie podwykonawcom, liczby uzyskiwanych decyzji w procesie przygotowania inwestycji, aneksów do umów przedłużających czas na ukończenie inwestycji, przyczyn opóźnień w realizacji robót lub wzrostu kosztów budowy dróg krajowych, musiała każdorazowo występować do oddziałów o udzielenie informacji, pozwalających na ich zbiorcze zestawienie i analizę.

Brak systemu informatycznego, pozwalającego na gromadzenie i przetwarzanie danych na temat przebiegu realizacji inwestycji, uniemożliwiał bieżący monitoring rozliczeń za roboty budowlane i mógł przyczynić się do występowania przypadków podwójnych wypłat wynagrodzeń za wykonane prace, spowodowanych solidarną odpowiedzialnością³⁴ inwestora i wykonawcy za zapłatę na rzecz podwykonawców. GDDKiA dokonała ww. podwójnych wypłat wynagrodzeń na rzecz podwykonawców, uczestniczących w budowie m.in.: autostrady A-1 na odcinku Toruń-Stryków, A-2 na odcinku Stryków-Konotopa, A-4 na odcinku Tarnów-Rzeszów oraz drogi S-69 na odcinku Bielsko Biała-Żywiec. Poszczególnym podwykonawcom wypłacono wynagrodzenie w kwotach od 7,2 do 8 mln zł. Na przykład Oddział GDDKiA w Lublinie, wg stanu na 30 czerwca 2014 r., wypłacił podwykonawcom

³¹ Do czasu zakończenia kontroli.

³² GDDKiA nie miała nałożonego w sposób formalny wymogu dot. sporządzania takiej analizy, to jednak uczestniczyła w aktualizacji i przygotowaniu ww. PBDK przekazując ministrowi właściwemu ds. transportu informacje na temat stanu przygotowania konkretnych inwestycji do realizacji, ich wartości kosztorysowych, prognoz wydatków itp. danych. GDDKiA nie miała jednak decydującego wpływu na ustalenie listy zadań drogowych.

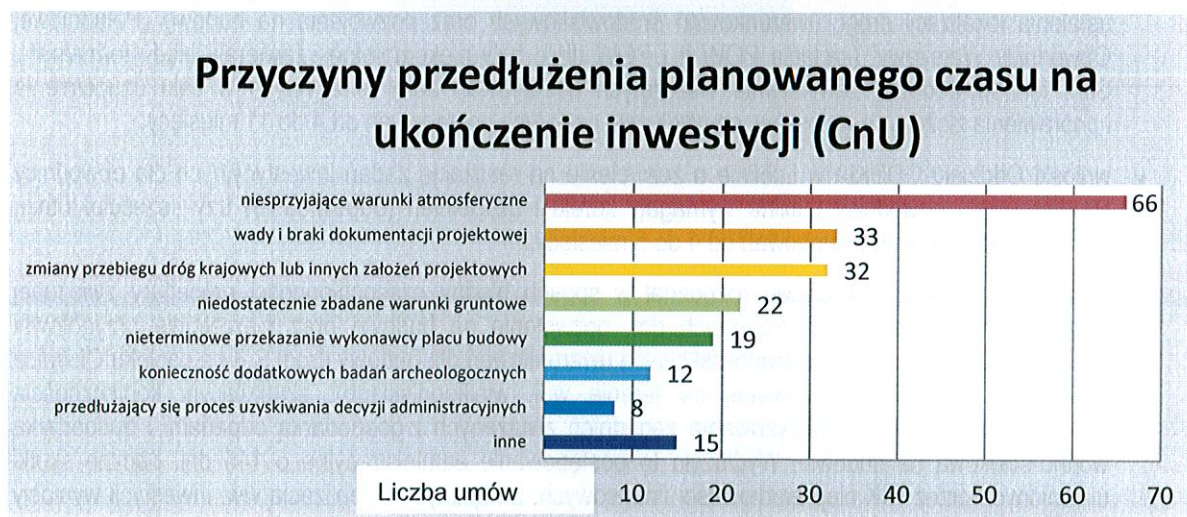
³³ Odcinek umożliwiał kierującym pojazdami samochodowymi wykonywanie manewru zawracania.

³⁴ Ustaloną przepisem art. 647¹ § 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz.380, ze zm.).

budowy obwodnicy Hrubieszowa wynagrodzenia w kwocie 28.367,1 tys. zł, w tym wypłaty dwukrotne, tj. na rzecz wykonawcy i podwykonawców w wysokości 11.596,8 tys. zł (tj. 40,8% wypłaconego podwykonawcom wynagrodzenia). Na kwotę tę składała się dwukrotna zapłata za roboty mostowe - 11.518,3 tys. zł oraz prace energetyczne - 78,5 tys. zł.

Sytuacji nie ułatwiał również występujące w GDDKiA braki kadrowe. W połowie Oddziałów nie było zatrudnionych osób na stanowiskach geologów, a zmiany na stanowisku Koordynatorów Projektu wystąpiły w przypadku 18 z 20 badanych odcinków realizacyjnych. Ponadto Koordynatorów 20 odcinków realizacyjnych wyznaczono spośród pracowników, którzy jednocześnie koordynowali realizację od 1 do 7 projektów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli fakt powierzania jednej osobie obowiązków koordynatora projektu jednocześnie dla wielu inwestycji oraz częste zmiany osób wyznaczonych do sprawowania tej funkcji, prowadzące m.in. do niezapewnienia ciągłości jej sprawowania, wpływały negatywnie na rzetelność nadzoru inwestorskiego GDDKiA, w tym nadzoru nad przebiegiem prac budowlano-montażowych i usuwaniem przez wykonawców wad ustalonych na etapie przyjęcia robót.

Wyniki kontroli wykazały w przeważającej mierze dostosowanie struktury organizacyjnej GDDKiA do realizowanych zadań na podstawie procedur ustalonych zarządzeniem nr 54 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, w ramach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (ze zm.). Wskazane zarządzenie nie określało jednak w sposób jednoznaczny terminu powoływania kierownika projektu³⁵, dla inwestycji realizowanych w systemie tradycyjnym, co wydłużało proces wyznaczania przedstawiciela GDDKiA do kontaktów z inżynierem kontraktu³⁶. Występowały przy tym przypadki w których GDDKiA dokonywała wyboru konsultanta³⁷ po rozpoczęciu prac budowlanych, co uniemożliwiała weryfikację projektów inwestycyjnych przez inżyniera kontraktu przed sporządzeniem SIWZ i wyborem wykonawcy³⁸.



Rys. nr 6 (opracowanie NIK)

Procedury wewnętrzne nie zapewniały właściwej jakości, a dodatkowo stwierdzono przypadki nieprzestrzegania przez oddziały GDDKiA przepisów ustalających zasady przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Na przykład:

- Oddział GDDKiA w Lublinie nie opracował indywidualnego programu monitoringu dla robót związanych z budową odcinka drugiego obwodnicy Lublina, realizowanych w rejonie rzeki Ciemięgi, pomimo że na terenie inwestycji występowały skomplikowane warunki gruntowe, a wdrożenie takiego programu przewidywała obowiązująca w GDDKiA, tj. „Instrukcja badań podłoża gruntowego budowli drogowych

³⁵ Patrz „Wykaz stosowanych skrótów i pojęć”, na str. 4 Informacji.

³⁶ Patrz „Wykaz stosowanych skrótów i pojęć”, na str. 4 Informacji.

³⁷ Patrz „Wykaz stosowanych skrótów i pojęć”, na str. 4 Informacji.

³⁸ Patrz opis zamieszczony w pkt VI „Niezapewnienie weryfikacji dokumentacji projektowej przez inżyniera kontraktu, przed rozpoczęciem robót budowlanych”, na str.21 Informacji.

i mostowych"³⁹. Stosownie do zapisów tej Instrukcji, nadzór geotechniczny miał być organizowany dla dużych robót oraz w przypadkach występowania szczególnych problemów geotechnicznych i fundamentowych.

- Komórki organizacyjne Centrali GDDKiA nie dotrzymywały terminów realizacji zadań związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych, zawartych w zarządzeniu nr 54 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 10 października 2008 r.⁴⁰, m.in. w zakresie: uzgadniania raportów oddziaływania na środowisko na etapie uzyskiwania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, przygotowania wniosków o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych oraz przygotowania wniosków o wydanie ZRID.

Brak przygotowania instytucjonalnego GDDKiA i braki kadrowe skutkowały m.in:

I. Nierzetelnym przygotowaniem wniosków o wydanie decyzji administracyjnych. Wydłużenie procesu wydawania, niezbędnych na etapie przygotowania inwestycji, decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych (DŚU) oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) często miało miejsce ze względu na błędy lub braki w przygotowanych przez GDDKiA wnioskach dotyczących ich uzyskania oraz z uwagi na brak dostatecznych konsultacji z mieszkańcami w zakresie przebiegu dróg krajowych, które w przypadku uchybień w sposobie ich przeprowadzenia, wywoływały protesty społeczne, skutkujące zmianą planowanych tras, a tym samym koniecznością zmian założeń projektowych. Ustalenia kontroli wykazały m.in., że podczas realizacji 13 z 23 zbadanych przez NIK inwestycji (56%)⁴¹ złożone przez inwestora wnioski o wydanie DŚU lub ZRID były niekompletne, zawierały błędy lub braki do których uzupełnienia wzywał organ administracyjny. Na przykład:

- przygotowane przez Oddział GDDKiA w Warszawie wnioski o wydanie decyzji w sprawach dotyczących ustalenia lokalizacji drogi, uwarunkowań środowiskowych oraz pozwolenia na budowę „Południowej Obwodnicy Warszawy” (zadania POW II i POW III⁴²), były niekompletne i zawierały błędy formalne⁴³. Stan ten spowodował zawieszenie wszczętych postępowań administracyjnych w celu uzupełnienia i poprawienia złożonych wniosków, co wydłużyło czas tych postępowań od 4 do 11 miesięcy;
- wnioski Oddziału GDDKiA w Lublinie o zezwolenie na realizację zadań inwestycyjnych dla obwodnicy Hrubieszowa i obwodnicy Lublina wymagały korekt i uzupełnień (odpowiednio) trzy i sześciokrotnie, co wydłużyło czas tych postępowań od 4 do 5 miesięcy;
- Oddział GDDKiA we Wrocławiu rozpoznał w sposób błędny czasochłonności procedury związanej z uzyskaniem decyzji administracyjnych dot. pozwolenia na budowę oraz nierzetelnie przygotował wniosek w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań dla budowy drogi S-8 na odcinku Oleśnica - Syców⁴⁴ (w części realizowanej na terenie woj. wielkopolskiego), skutkującym koniecznością dokonania uzupełnień, doprecyzowania zagadnień związanych z gospodarką odpadami i gospodarką wodno-ściekową na budowie. Wydłużyło to postępowanie administracyjne o 145 dni. Łączne skutki ujawnionych przez NIK nieprawidłowości finansowych, związanych z realizacją ww. inwestycji wyniosły 12.959,5 tys. zł.

Występowały również przypadki zmian ostatecznych DŚU i ZRID, z uwagi na wprowadzane przez inwestora zmiany planowanego zakresu robót budowlanych. Na przykład:

³⁹ Instrukcja została wprowadzona zarządzeniem nr 2 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 11 lutego 1998 r.

⁴⁰ Patrz. przypis nr 14.

⁴¹ Wykaz badanych inwestycji znajduje się w załączniku nr 2 na str.34-36 Informacji.

⁴² Tj. budowy drogi ekspresowej S-2 w Warszawie, odcinek węzeł Konotopa - węzeł Puławska wraz z odcinkiem węzeł Lotnisko - Marynarska (S-79), na odcinkach realizacyjnych: POW II - Warszawa (S-2, w. Lotnisko) - Warszawa (dk 79 w. Puławska) wraz z S-79 w. Marynarska oraz POW III - Warszawa (A-2, w. Konotopa) - Warszawa (S-2, w. Lotnisko).

⁴³ Wnioski o ustalenie lokalizacji drogi nie zawierały m.in.: właściwych map z projektem podziału nieruchomości; analizy powiązania obwodnicy z innymi drogami publicznymi; dowodów wystąpień inwestora do zarządów powiatów o wyrażenie opinii dot. inwestycji; stanowiska odnośnie uwag zawartych w opiniach władz samorządowych, tzn. nie spełniały wymogów, określonych obowiązującym ówczesnie przepisem art. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031).

⁴⁴ Budowa drogi S-8 Wrocław (Psie Pole) - Syców, odcinek realizacyjny: Oleśnica (węzeł Cieśle) - Syców (węzeł Syców Wschód).

- wydane w 2010 r. pozwolenie na przebudowę drogi S-8 na odcinku Jeżewo-Białystok⁴⁵ było w latach 2011-2013 zmieniane pięciokrotnie. Zmiany te dotyczyły: zakresu robót drogowych, zjazdów do działek niemających połączenia z przebudowywaną drogą krajową nr 8, zatok przeznaczonych dla inspekcji drogowej, kładek dla pieszych, zmian konstrukcji i infrastruktury, korekt w zakresie długości, wysokości i ilości ekranów akustycznych. Jedna ze zmian decyzji wymagała ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i nowego postanowienia RDOŚ, uzgadniającego warunki realizacji inwestycji. Z tytułu wprowadzanych zmian Oddział GDDKiA w Białymstoku poniósł dodatkowe koszty w wysokości 67,6 tys. zł z tytułu: opracowania projektu budowlanego i wykonawczego dotyczącego ponownej analizy akustycznej i ekranów akustycznych⁴⁶.

II. Koniecznością uzupełniania lub zmiany przyjętej do realizacji dokumentacji projektowej, z uwagi na błędy lub braki, ujawnione w tej dokumentacji po wdrożeniu budowy dróg krajowych.

Podczas realizacji 14 z 23 zbadanych przez NIK inwestycji (61%), GDDKiA odebrała niepełną lub zawierającą błędy dokumentację projektową, która niejednokrotnie musiała zostać zmieniona na etapie realizacji prac budowlano-montażowych⁴⁷. Błędy lub braki, występujące w dokumentacji projektowej powodowały konieczność uznawania przez GDDKiA roszczeń wykonawców, związanych z przedłużeniem planowanego czasu na ukończenie inwestycji (CnU) oraz zwiększają ich koszty. Na przykład:

- Oddział GDDKiA w Warszawie dokonał odbioru zawierającej błędy dokumentacji projektowej, związanej z rozbudową drogi krajowej S8. Wskazane błędy były podstawą uznanych przez inwestora roszczeń ze strony wykonawcy, co spowodowało przedłużenie założonego czasu na ukończenie robót budowlano-montażowych o ponad 10 miesięcy⁴⁸;
- Oddział GDDKiA w Lublinie odebrał dokumentację projektową obwodnicy Hrubieszowa, sporządzoną na bazie układu współrzędnych w układzie geodezyjnym 1992, podczas gdy obowiązującym w Polsce układem odniesienia jest układ 1965 i 2000. Stan ten uniemożliwiał prowadzenie precyzyjnych pomiarów przy realizacji prac budowlanych, co spowodowało, że wykonawca po rozpoczęciu robót (w listopadzie 2011 r.) zgłosił inwestorowi błędne sporządzenie projektu wykonawczego⁴⁹. W związku z zaistniałą sytuacją wykonawca złożył trzy roszczenia o przedłużenie czasu na ukończenie budowy oraz o dodatkowe płatności z tytułu konieczności dwukrotnego wykonania pomiarów geodezyjnych. Ostatecznie GDDKiA przesunęła termin na ukończenie zadania inwestycyjnego o 43 dni oraz nie uwzględniła roszczeń wykonawcy o dodatkowe płatności, co było przyczyną wystąpienia wykonawcy w tej sprawie na drogę postępowania sądowego;
- opracowany przez wykonawcę zewnętrzny program funkcjonalno-użytkowy dla potrzeb wykonania projektu budowlanego budowy autostrady A-1 na odcinku Stryków-Tuszyn, nie został rzetelnie uzgodniony z zarządcami dróg powiatowych i gminnych. Powyższe skutkowało koniecznością dokonania zmian projektowych i uznaniem roszczeń wykonawcy o przedłużeniu terminu kontraktowego o 12 miesięcy (tj. z 32 do 44 miesięcy) oraz zwiększeniem wartości inwestycji.

III. Niedostatecznym rozpoznaniem geologicznym terenu inwestycji. W 12 z 23 zbadanych przez NIK inwestycji (52%) wystąpiły przypadki niedostatecznego rozpoznania przez inwestora warunków gruntowych oraz konieczności uzupełnienia i aktualizacji wykonanych prac geologicznych. Stwierdzono, że w GDDKiA pracowało ogółem 16 geologów, a w połowie oddziałów, nie zatrudniano pracowników na takich stanowiskach. Niejednokrotnie, na etapie przygotowania inwestycji nie stosowano obowiązującej w GDDKiA „Instrukcji badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych”⁵⁰. Stan ten prowadził do opóźnień w przebiegu procesu inwestycyjnego, a uzupełnienie wyników prac wykonanych w ramach rozpoznania

⁴⁵ Decyzja nr 114/2010 Wojewody Podlaskiego z dnia 7 października 2010 r.

⁴⁶ W związku ze zmianą norm hałasu wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r., poz. 112.).

⁴⁷ M.in. w wyniku kolizji trasy drogi krajowej z przebiegiem sieci energetycznej, wodno-kanalizacyjnej itp.

⁴⁸ W trakcie kontroli GDDKiA rozpatrywała ponadto roszczenia finansowe tego wykonawcy na kwotę 12 852,9 tys. zł (brutto), związane z wydłużeniem CnU.

⁴⁹ Dokumentacja zamienna, umożliwiająca budowę obwodnicy, przekazywana była wykonawcy sukcesywnie do dnia 15.02.2012 r.

⁵⁰ Instrukcja została wprowadzona zarządzeniem nr 2 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 11 lutego 1998 r.

geologicznego terenu inwestycji, dokonane było dopiero po uzyskaniu ZRiD i rozpoczęciu prac budowlanych. Na przykład:

- podjęte przez Oddział GDDKiA w Lublinie działania w zakresie rozpoznania warunków gruntowych dotyczących budowy odcinka drugiego obwodnicy Lublina były niewystarczające i nie doprowadziły do ustalenia przyczyn osiadania czterech przepustów drogowych w rejonie rzeki Ciemięgi oraz opracowania optymalnego rozwiązania naprawczego. Stan ten spowodował, że pomimo podjęcia decyzji o rozbiórce i odbudowie jednego z przepustów, proces osiadania trwał nadal i ujawnił się ponownie, po wykonaniu nasypu oraz warstwy wiążącej jezdni. Rozpoznanie przyczyn tego zjawiska oraz eliminacja jego następstw skutkowało opóźnieniem w zakończeniu budowy odcinka o 409 dni i koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów w łącznej kwocie 27.731,8 tys. zł. Oddział GDDKiA w Lublinie nie sporządził również i nie zrealizował dla robót realizowanych w rejonie rzeki Ciemięgi (odcinek drugi obwodnicy Lublina) indywidualnego programu monitoringu, którego wymagała „Instrukcja badań podłoża gruntowego”, z uwagi na skomplikowane warunki gruntowe⁵¹;
- na etapie przygotowania inwestycji S8 na odcinku Kępno – Wieruszów, Oddział GDDKiA w Poznaniu nie zapewnił pełnego rozpoznania warunków geologicznych pod projektowaną drogą. Obszary koniecznego wzmocnienia podłoża drogi zostały ostatecznie ustalone w czasie budowy, na podstawie rzeczywistego zalegania gruntów słabonośnych, potwierdzonego dodatkowymi badaniami geologicznymi. Nieuwzględnienie w projekcie budowlanym i wykonawczym obszarów wymagających wzmocnienia i zlecenie ich określenia przez wykonawcę spowodowało przedłużenie terminu zakończenia realizacji robót o 174 dni i zwiększenie kosztów inwestycji o 7.682 tys. zł;
- wykonawca robót budowlanych obwodnicy Hrubieszowa zgłosił do Oddziału GDDKiA w Lublinie nieprawidłowe rozpoznanie warunków geologicznych w rejonie rzeki Huczwa, w tym rozbieżności pomiędzy warunkami gruntowo-wodnymi określonymi w dokumentacji projektowej, a stanem faktycznym oraz różnice w budowie podłoża gruntowego na jednym z odcinków trasy głównej. W związku z powyższym, po opracowaniu projektu zamiennego, dokonano wzmocnienia podłoża pod nasypem drogowym na tym odcinku trasy głównej obwodnicy, co spowodowało zwiększenie wartości robót budowlanych o 11.386,2 tys. zł oraz wydłużeniem terminu ich realizacji o 158 dni roboczych. W Oddziale GDDKiA w Lublinie nie była zatrudniona osoba z wykształceniem geologicznym, która uczestniczyłaby w odbiorze dokumentacji projektowej, a dokumentacja ta nie została przekazana do weryfikacji przez podmiot zewnętrzny.

IV. Niewystarczającym rozpoznaniem terenu inwestycji pod względem archeologicznym.

W 7 z 23 zbadanych przez NIK inwestycji (30%) miały miejsce odkrycia o charakterze archeologicznym, które wystąpiły po rozpoczęciu prac budowlano-montażowych, co skutkowało wstrzymaniem wykonywanych robót w rejonie tych odkryć i prowadziło do wydłużenia czasu ich realizacji⁵². Pomimo, że takie postępowanie nie naruszało przepisów prawa, to odkrycia te miały miejsce często na obszarach bogatych pod względem archeologicznym, gdzie możliwość wydłużenia prac powinna być uwzględniana na etapie planowania inwestycji.

NIK zwraca jednak uwagę, że GDDKiA po zidentyfikowaniu tej bariery podejmowała działania umożliwiające przystąpienie do badań archeologicznych na obszarach potencjalnych odkryć z wyprzedzeniem, tj. przed uzyskaniem decyzji ZRiD, co z całą pewnością służy usprawnieniu realizacji inwestycji.

Negatywne skutki braku szacowania z wyprzedzeniem ryzyka wystąpienia odkryć na terenach przeznaczonych pod planowaną inwestycję, prowadziły do wydłużenia czasu i zwiększenia kosztów ich realizacji. I tak:

⁵¹ Stosownie do zapisów tej Instrukcji, nadzór geotechniczny powinien być organizowany dla dużych robót oraz w przypadkach występowania szczególnych problemów geotechnicznych i fundamentowych, w szczególności dla obiektów geotechnicznych trzeciej kategorii.

⁵² GDDKiA posiadając DŚU i znając trasę przebiegu budowanej drogi krajowej, może przeprowadzić badania archeologiczne przed uzyskaniem ZRiD, przez co nie przedłuży się realizacja inwestycji, ale musi w tym celu uzyskać zgodę właścicieli nieruchomości, na których mają być wykonane niezbędne prace.

- w trakcie budowy drogi krajowej S7, na odcinku Kielce – Chęciny, wykonawca realizując wykop jezdni odkrył ślady wyrobiska nieznanego pochodzenia. Odkrycie, zgodnie z decyzją świętokrzyskiego wojewódzkiego konserwatora zabytków, spowodowało wstrzymanie na 337 dni prac budowlanych w miejscu znaleziska w celu przeprowadzenie archeologicznych badań interwencyjnych;
- w ramach budowy drogi ekspresowej S-8, węzeł Walichnowy, przekazanie terenu budowy wykonawcy nastąpiło z 10 miesięcznym opóźnieniem z powodu trwających badań archeologicznych i uzyskania w terminie późniejszym decyzji ZRID na odcinek objęty tymi pracami;
- przy realizacji inwestycji POW II⁵³ wykonawca zgłosił do inwestora roszczenia, których jedną z przyczyn było odkrycie archeologiczne fragmentu ruin Fortu Zbarż, co spowodowało konieczność wstrzymania prac w rejonie wykopalisk. W wyniku uznania ww. roszczeń Oddział GDDKiA w Warszawie przedłużył czas na ukończenie realizowanego zadania inwestycyjnego o 356 dni oraz uznał koszty ogólne i koszty zarządu poniesione przez wykonawcę w tym czasie, w wysokości 24.344,3 tys. zł.

V. Brakiem uzyskania stosownych uzgodnień z dysponentami infrastruktury technicznej położonej w pasie dróg krajowych, na etapie planowania i projektowania inwestycji.

W 5 z 23 zbadanych przez NIK inwestycji (22%), Oddziały GDDKiA wskazywały na trudności związane z uzgodnieniem projektów planowanych inwestycji drogowych z dysponentami sieci położonych na terenie realizowanych prac budowlano-montażowych m.in. z PKP, spółkami energetycznymi, wodociągami i dostawcami gazu. Występowały przypadki braku uzyskania takich uzgodnień przez inwestora lub niezawierania niezbędnych umów w tym zakresie, a także nieprzekazywania wykonawcy wyników tych uzgodnień, do czego inwestor był zobowiązany. Stan ten prowadził niekiedy do wydłużenia założonego w umowie z wykonawcą czasu na ukończenie inwestycji (CnU). Na przykład:

- Oddział GDDKiA w Warszawie przedłużył czas na ukończenie inwestycji POW II⁵⁴ o 356 dni, na skutek złożonych przez wykonawcę roszczeń m.in. z tytułu braku umów z gestorami sieci i uzgodnień projektów ich przebudowy niezbędnych do realizacji inwestycji;
- realizacja inwestycji POW III⁵⁵ przebiegała niezgodnie z przyjętym przez GDDKiA w Warszawie „Harmonogramem robót”, co spowodowane było m.in. brakiem uzyskania uzgodnień przez inwestora prac ze STOEN - dysponentem sieci energetycznej położonej w pasie drogowym oraz kolizją robót ze stacją paliw należącą do PKN ORLEN.

VI. Niezapewnianiem weryfikacji dokumentacji projektowej przez inżyniera kontraktu, przed rozpoczęciem robót budowlanych. GDDKiA nie zapewniła, w większości skontrolowanych inwestycji, weryfikacji dokumentacji projektowej przez inżyniera kontraktu, przed rozpoczęciem robót budowlanych, co często skutkowało wydłużeniem czasu na ich zakończenie oraz zwiększeniem kosztów realizacji. Niezapewnienie weryfikacji tej dokumentacji, przed rozpoczęciem robót budowlanych, uniemożliwiało eliminację ewentualnych błędów projektowych, co z uwagi na konieczność wprowadzenia stosownych poprawek i uzupełnień, związane było niejednokrotnie ze wstrzymaniem prac budowlanych i generowaniem dodatkowych kosztów inwestycji.

Na 18 objętych kontrolą zadań inwestycyjnych realizowanych w systemie tradycyjnym:

- w 16 przypadkach (89%), inżynier kontraktu dokonał weryfikacji dokumentacji projektowej po upływie od 28 do 229 dni od rozpoczęcia robót budowlanych;
- w 14 przypadkach (83%), umowę z konsultantem zawarto po podpisaniu umowy z wykonawcą⁵⁶.

⁵³ Patrz przypis nr 47.

⁵⁴ Patrz przypis nr 47.

⁵⁵ Patrz przypis nr 47.

⁵⁶ M.in. GDDKiA podpisała umowę z konsultantem po: 103 dniach – od rozpoczęcia budowy odcinka Leszno – Węzeł Korzeńsko; 121 dniach – od rozpoczęcia przebudowy drogi na odcinku Rawa Mazowiecka – granica woj. Mazowieckiego; 149 dniach – od rozpoczęcia budowy drogi ekspresowej S8 (węzeł Walichnowy) i 229 dniach od rozpoczęcia budowy drogi ekspresowej S2 w Warszawie na odcinku węzeł Lotnisko – węzeł Puławska.

W przypadku 6 z ww. 16 odcinków realizacyjnych (38%), w których inżynier kontraktu zweryfikował dokumentację projektową po rozpoczęciu robót budowlanych, nastąpiło przedłużenie czasu na ukończenie inwestycji z uwagi na stwierdzone w dokumentacji błędy projektowe⁵⁷.

VII. Nieterminowym przekazywaniem placów budowy wykonawcom robót budowlano-montażowych.

W 7 z 23 zbadanych przez NIK inwestycji (30%) inwestor nie przekazał wykonawcy placu budowy w terminie ustalonym w umowie lub przekazał teren, który nie był właściwie przygotowany do rozpoczęcia prac. Wskazane nieprawidłowości prowadziły następnie do konieczności uznawania skierowanych do inwestora roszczeń wykonawców, o przedłużenie czasu na zakończenie realizacji inwestycji. Negatywny wpływ na terminowe przekazywanie placów budowy, miały m.in. działania GDDKiA związane z zawieraniem umów z wykonawcami, przed przejęciem na rzecz Skarbu Państwa działek gruntowych wchodzących w skład nieruchomości, na których miały być budowane drogi krajowe. Na przykład:

- Oddział GDDKiA w Łodzi, w ramach budowy odcinka autostrady A1 Stryków – Tuszyn, przekazał wykonawcy teren budowy, na którym rosły drzewa i krzewy oraz występowały odrosty i karpiny po wycinkach. Na działkach, stanowiących przekazane place budowy, znajdowały się również pozostałości po rozbiórkach obiektów budowlanych. Stan ten spowodował konieczność podpisania przez inwestora z wykonawcą dodatkowej umowy, związanej z usunięciem ww. przeszkód, co związane było ze wzrostem wartości realizowanych prac i przesunięciem o 50 dni ustalonego pierwotnie terminu rozpoczęcia robót budowlanych;
- na dzień rozpoczęcia robót budowlanych na odcinku POW II⁵⁸ (9 września 2009 r.) i na odcinku POW III (16 lipca 2010 r.) Oddział GDDKiA w Warszawie nie dysponował wszystkimi działkami niezbędnymi do realizacji tych inwestycji. Inżynier kontraktu POW II w raporcie otwarcia prac związanych z realizacją tej inwestycji stwierdził brak dostępu do 11 działek oraz braki w dokumentacji projektowej, co spowodowało zgłoszenie przez wykonawcę roszczenia o przedłużenie czasu na ukończenie zaplanowanych robót o minimum 3 miesiące;
- Oddział GDDKiA w Białymstoku przekazał wykonawcy z opóźnieniem część placu budowy drogi S-8 na odcinku Jeżewo-Białystok. Nieruchomości o powierzchni 22 i 40 arów zostały przekazane (odpowiednio) 14 i 71 dni po terminie, w którym wykonawca miał uzyskać prawo dostępu do placu budowy. Opóźnienie to spowodowane było prowadzonymi pracami archeologicznymi na tym terenie.

VIII. Niedostatecznym zabezpieczeniem interesów inwestora w umowach na realizację inwestycji.

Występowały przypadki, w których brak dostatecznego zabezpieczenia interesów zamawiającego, w umowach na realizację inwestycji, w zakresie dotyczącym uprawnień i obowiązków stron, prowadził do nieuzasadnionego obciążania GDDKiA kosztami zarządu, związanymi z wykonywaniem robót budowlanych w przedłużonym czasie na ukończenie zadania inwestycyjnego, z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Na przykład:

- w aneksie nr 3 do umowy na budowę POW III⁵⁹ strony zawarły zapis o naliczaniu na rzecz wykonawcy kosztów zarządu od wszystkich robót realizowanych w przedłużonym czasie na ukończenie inwestycji (CnU). Ponieważ zarówno wskazany aneks, jak i umowa podstawowa⁶⁰, nie zawierały postanowień o wyłączeniu z podstawy do naliczania takich kosztów, wartości robót wykonanych w przedłużonym CnU z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, Oddział GDDKiA w Warszawie ponosił z tego tytułu nieuzasadnione nakłady finansowe. Stwierdzono, że koszty zarządu wyliczone od wartości wszystkich robót wykonanych w przedłużonym czasie wyniosły 19.474,0 tys. zł, pomimo że w 21 przypadkach przedłużenie czasu na wykonanie zadań inwestycyjnych⁶¹ spowodowane było brakiem pracowników i przekroczenia limitu czasu przeznaczonego na ich realizację z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Ponadto koszty ogólne wykonanych robót, w kwocie 25.074,0 tys. zł zostały naliczone GDDKiA przez wykonawcę za cały okres ww. przedłużenia CnU;

⁵⁷ Liczba zgłoszonych przez inżynierów kontraktu uwag do dokumentacji projektowych, dla ww. 16 zadań drogowych, wynosiła od 24 do 834.

⁵⁸ Patrz przypis nr 47.

⁵⁹ Patrz przypis nr 47.

⁶⁰ Nr 90/2010, w tym SWIZ stanowiący załącznik do tej umowy.

⁶¹ Polegającego na budowie 21 obiektów mostowych.

- Oddział we Wrocławiu, w umowach z wykonawcami robót zawarł zapisy mające niekorzystny skutek finansowy dla GDDKiA. Ze standardowego wzoru kontraktu FIDIC z części dot. przedłużenia „czasu na wykonanie” usunięto oryginalny zapis warunków kontraktowych⁶² i zastąpiono go zapisami przenoszącymi pełną odpowiedzialność za nieterminowe uzyskanie przez wykonawcę decyzji administracyjnych na GDDKiA. Na skutek braku właściwego rozpoznania przez GDDKiA czasochłonności uzyskiwania rozstrzygnięć administracyjnych i związanych z tym faktem opóźnień w ich wydaniu wobec zapisów w umowie i zawartych w tej sprawie porozumień wykonawcom wypłacono, mające charakter odszkodowania, łącznie 9.463,3 tys. zł⁶³;
- pomimo, zamieszczenia w umowie z wykonawcą zapisów dotyczących zabezpieczeń jej wykonania, Oddział GDDKiA w Warszawie nie naliczył spółce kar umownych za nieterminowe wykonanie materiałów do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dot. inwestycji: rozbudowa drogi S8 (opóźnienie wynosiło 95 dni), stosownie do postanowień umowy zawartej z wykonawcą i nie dokonał sprawdzenia, czy wykonawca POW III⁶⁴ usunął wszystkie ustalone przez inwestora wady i usterki oraz czy wykonał drobne prace zaległe w terminach określonych w „świadczeniach przejęcia”⁶⁵.

IX. Nieuwzględnieniem występujących standardowo w Polsce warunków pogodowych przy sporządzaniu harmonogramów i planowaniu czasu na realizację inwestycji. Warunki atmosferyczne utrudniające lub uniemożliwiające realizację prac budowlano-montażowych były najczęstszą przyczyną przedłużeń umów z wykonawcą. Pomimo uwzględniania w harmonogramach inwestycji okresów zimowych oraz zmieniających się warunków pogodowych, GDDKiA często uznawała roszczenia wykonawców o przedłużenie terminów realizacji inwestycji z powodu warunków atmosferycznych, związanych przede wszystkim z intensywnymi opadami deszczu, niekiedy powodzią lub przedłużającą się zimą. Na realizowane w okresie kontrolowanym 172 zadania inwestycyjne, w 104 przypadkach (60%) przedłużano od 15 do 263 dni czas na ukończenie budowy dróg krajowych, przy czym warunki pogodowe, stanowiły niejednokrotnie wyłączną przyczynę wydłużenia realizacji prac budowlano-montażowych. Na przykład:

- Oddział GDDKiA w Rzeszowie przedłużył o 263 dni czas na realizację przebudowy drogi nr 4 na odcinku Machowa – Łańcut, z powodu „niesprzyjających warunków atmosferycznych”;
- Oddział GDDKiA w Kielcach uznał cztery roszczenia wykonawcy rozbudowy odcinka S-7 Kielce - Chęciny z uwagi na „niesprzyjające warunki pogodowe”, co skutkowało przedłużeniem czasu na ukończenie inwestycji łącznie o 102 dni;
- Oddział GDDKiA w Lublinie wyraził zgodę na wydłużenie o 49 dni realizacji robót budowlanych odcinka trzeciego obwodnicy Lublina, z uwagi na „niekorzystne warunki klimatyczne”.

X. Niezapewnieniem właściwych kryteriów wyłonienia wykonawcy, co w konsekwencji prowadziło do wyboru wykonawcy bez odpowiedniego doświadczenia, zasobów kadrowych lub potencjału technicznego. Wybór firmy oferującej najniższą cenę realizacji inwestycji, bez rzetelnego sprawdzenia jej kondycji finansowej oraz kwalifikacji i możliwości wykonania prac zgodnie ze złożonym zamówieniem, powodował często opóźnienia w realizacji prac budowlano-montażowych oraz nie zapewniał odpowiedniej ich jakości. W 4 z 23 zbadanych przez NIK inwestycji (17%) nastąpiło

⁶² Oryginalny zapis klauzuli 8.4 FIDIC brzmi „Wykonawca będzie uprawniony do przedłużenia na mocy klauzuli 20.1 (roszczenia wykonawcy) w granicach w jakich wykonanie dla celów określonych w klauzuli 10.1 (przejęcie robót i odcinków) będzie opóźnione przez którąkolwiek z przyczyn: a) zmiany, o ile korekta czasu na wykonanie nie została uzgodniona na mocy klauzuli 13.3 (procedura wprowadzania zmian). b) opóźnienia dającego uprawnienie wykonawcy do przedłużenia czasu na mocy jakiegokolwiek klauzuli niniejszych warunków, c) wyjątkowo niepomyślnych warunków klimatycznych, d) nieprzewidzianych braków możliwości zatrudnienia personelu lub uzyskania dostaw, spowodowanych przez epidemię czy działania rządowe, lub e) jakiegokolwiek opóźnienia, utrudnienia lub przeszkód spowodowanych przez lub dających się przypisać zamawiającemu, personelowi zamawiającego lub innemu wykonawcy zatrudnionemu przez zamawiającego na terenie budowy.

⁶³ Odcinek Wrocław – Oleśnica: budowa drogi S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców, odcinek realizacyjny: Wrocław (A-8/ S-8 w. Pawłowice) – Oleśnica (w. Dąbrowa) – realizacja w systemie „Projektuj i buduj”.

Odcinek Oleśnica – Syców: budowa drogi S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców, odcinek realizacyjny: Oleśnica (w. Cieśle) – Syców (w. Syców Wschód) z węzłem – realizacja w systemie „Projektuj i buduj”.

⁶⁴ Patrz przypis nr 47.

⁶⁵ W wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK, Oddział GDDKiA w Warszawie naliczył i uzyskał od wykonawcy kary umowne z tytułu nieterminowego wykonania robót oraz niedotrzymywania terminów usunięcia wad i usterek w kwocie 2.330.000 zł.

rozwiązanie przez inwestora umowy z wykonawcami z uwagi na opóźnienia lub nieuzasadnione przestoje w pracach budowlano-montażowych, niewłaściwą ich jakość, brak odpowiednich zasobów kadrowych lub odpowiedniego zaplecza technicznego. Stan ten prowadził do wydłużenia terminu realizacji inwestycji z uwagi na konieczność przeprowadzenia ponownego przetargu na wyłonienie wykonawcy i podpisanie z nim umowy. Wskazana bariera w procesie budowy dróg krajowych spowodowana była dominującym znaczeniem oferowanej przez uczestników przetargu ceny realizacji inwestycji, przyjmowanej przez GDDKiA, jako głównej najczęściej jedyne kryterium wyłonienia wykonawcy w postępowaniu przetargowym. Na przykład:

- nierzetelne wywiązywanie się z umowy przez wykonawcę autostrady A1 na odcinku Stryków – Tuszyń, spowodowało kilkumiesięczne opóźnienia w przebiegu realizacji zadania inwestycyjnego⁶⁶. Wykonawca zalegał ponadto z wypłatami za realizację robót przez podwykonawców, co spowodowało, że Oddział GDDKiA w Łodzi wypłacił tym firmom - w ramach solidarnej odpowiedzialności - kwotę 24.650,7 tys. zł. W następstwie odstąpienia przez GDDKiA od umowy i wyboru nowego wykonawcy, nastąpiło przesunięcie terminu zakończenia tej inwestycji z sierpnia 2013 r. na czerwiec 2016 r.⁶⁷ oraz wzrosła wartość realizowanych zadań o ponad 9 mln zł;
- w czerwcu 2012 r., trzy z czterech firm tworzących konsorcjum, realizujące budowę drogi S-5 na odcinku Kaczkowo – Korzeńsko ogłosiły upadłość. W tej sytuacji od początku czerwca roboty, w zakresie przewidzianym do realizacji przez trzech członków konsorcjum nie były wykonywane, w szczególności nie były realizowane prace związane ze stabilizacją gruntu cementem oraz budową konstrukcji nawierzchni. Pozostały na budowie uczestnik konsorcjum, jakkolwiek zawarł umowy z podwykonawcami, na realizację tych zadań, to jednak nie znalazł rozwiązania wszystkich problemów związanych z ww. upadłością i przejęciem całości robót. Spowodowało to zmniejszenie wykonania planu w 2012 r., a następnie odstąpienie w dniu 21 czerwca 2013 r. przez GDDKiA od umowy na budowę drogi S5 na odcinku Kaczkowo-Korzeńsko z przyczyn leżących po stronie wykonawcy;
- wykonawca obwodnicy Hrubieszowa na drodze nr 74, odstąpił od umowy i ogłosił upadłość, a wierzytelności GDDKiA z tytułu środków wypłaconych bezpośrednio podwykonawcom i dostawcom w kwocie 15.070,4 tys. zł zostały zgłoszone do masy upadłościowej.

Stwierdzono ponadto, że wykonawcy nie wypłacali należnego podwykonawcom wynagrodzenia oraz wszczynano postępowania sądowe lub arbitrażowe z tytułu wzajemnych roszczeń pomiędzy wykonawcami a inwestorem. Na przykład Oddział GDDKiA w Lublinie, po stwierdzeniu opóźnień w regulowaniu przez wykonawcę należności na rzecz podwykonawców, wprowadził w 2012 r. rozszerzone procedury weryfikacji przepływu środków pieniężnych, z tytułu realizacji prac budowlano-montażowych oraz zobowiązał inżyniera kontraktu do dodatkowych działań umożliwiających monitoring rzetelności rozliczeń finansowych wykonawcy z podwykonawcami.

Niejednokrotnie osiągnięcie pierwotnie założonych parametrów wymagało znacznego wydłużenia terminu realizacji inwestycji. Na przykład:

- osiągnięcie założonego przez GDDKiA celu realizacji zadania inwestycyjnego, polegającego na uzyskaniu parametrów drogi ekspresowej przez przebudowany odcinek drogi S-8 Jeżewo-Białystok, nastąpiło z opóźnieniem 2 lat i 4 miesięcy w stosunku do terminu pierwotnie określonego w umowie. Uzyskanie tego celu uwarunkowane było bowiem nie tylko ukończeniem robót w zakresie rozbudowy wskazanego odcinka, ale także zainstalowaniem na nim wszystkich wymaganych ekranów akustycznych;
- odcinek drogi S5 Leszno – węzeł Korzeńsko oddano do użytkowania z miejscami obsługi podróżnych bez funkcji przyjmowania i postoju pojazdów, przewożących towary niebezpieczne (MOP II w miejscowości Gołaszyn Wschodni oraz MOP III w miejscowości Folwark Zachodni), pomimo

⁶⁶ M.in. planowane przez wykonawcę zaawansowanie finansowe kontraktu w wysokości 50,5% na koniec 2013 r. oszacowano na poziomie 10,6%, przy jednoczesnym upływie czasu od podpisania umowy na poziomie 83,1%. Wykonawca nie zastosował się do wezwań inżyniera kontraktu dotyczących poprawy wyników realizowanych robót itp.

⁶⁷ Otwarcie nastąpiło 1 lipca 2016 r.

że dokumentacja projektowa obejmowała utworzenie stanowisk postojowych dla takich pojazdów we wskazanych obiektach;



Zdjęcie nr 2. Opisany wyżejjazd na parking z zakazem wjazdu pojazdów przewożących towary niebezpieczne.

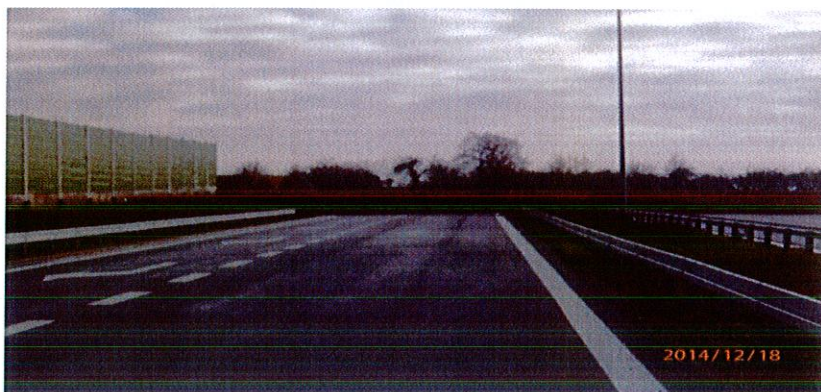
Źródło: kontrola NIK

- w wyniku nierzetelnej realizacji inwestycji: przebudowy odcinka drogi S-8 Rawa Mazowiecka- granica woj. Mazowieckiego, odebrana inwestycja miała niższą jakość niż założono w dokumentacji projektowej i specyfikacjach technicznych. Nie osiągnięto równości podłużnej nawierzchni betonowej, na niektórych odcinkach, co uznano za wadę trwałą, a dokonano jedynie redukcji ceny kontraktowej o 845,1 tys. zł.

XI. Niedostateczną koordynacją przebiegu robót powiązanych ze sobą zadań inwestycyjnych.

Brak właściwej koordynacji wdrażania powiązanych ze sobą zadań inwestycyjnych, w tym nieprzestrzeganie właściwych, zgodnych z procesem technologicznym, terminów ich rozpoczęcia i zakończenia prowadził do opóźnień w realizacji następujących po sobie prac budowlano-montażowych oraz wzrostu kosztów budowy dróg krajowych. W 3 z 23 zbadanych przez NIK inwestycji (13%) wystąpiły problemy z właściwą koordynacją wdrożenia i zakończenia robót na zależnych od siebie odcinkach realizacyjnych, co doprowadziło do poniesienia przez GDDKiA dodatkowych kosztów budowy lub uniemożliwiło wdrożenie do eksploatacji nowo powstałych odcinków dróg krajowych. Przyjęty sposób koordynacji wdrażania zadań inwestycyjnych powodował niewykorzystanie nowo wybudowanych odcinków dróg krajowych i prowadził do niegospodarnego wydatkowania środków inwestycyjnych. Na przykład:

- nowo wybudowany węzeł Kępno⁶⁸, użytkowany był w 2014 r. jedynie w zakresie trasy zasadniczej drogi S8, ponieważ Oddział GDDKiA w Poznaniu, podejmując budowę odcinka Kępno-Wieruszów zakładał, że budowa drogi S11, przecinającej ten węzeł, nastąpi w zbliżonym terminie. W wyniku niedostatecznej koordynacji wskazanych zadań inwestycyjnych i niezakończenia budowy drogi S11 w przewidywanym terminie, znaczna część wybudowanego węzła Kępno była wyłączona z eksploatacji;



Zdjęcie nr 3. Fragment węzła Kępno

Źródło: kontrola NIK

⁶⁸ Posiadający decyzję o dopuszczeniu do użytkowania od dnia 23 lipca 2014 r.

- pomimo zakończenia w grudniu 2013 r., budowy drogi S8 na odcinku węzeł Walichnowy Łódź - węzeł Wrocław (Łódź Południe), oddanie do eksploatacji tego odcinka zaplanowane zostało dopiero po upływie 2,5 roku (sierpień 2016 r.) z uwagi na niezakończenie prac związanych z budową sąsiedniego odcinka autostrady A1, który jest niezbędny do korzystania z Węzła Wrocław.

3.2.4. Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnione w niniejszej kontroli wyniosły 67.932,2 tys. zł, w tym: 12.959,5 tys. zł stanowiły uszczuplenia środków lub aktywów; 4.528 tys. zł wydatkowano w następstwie działań podjętych z naruszeniem prawa, 56.696,3 tys. zł wydatkowano z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami publicznymi. W wyniku kontroli ustalono również potencjalne korzyści finansowe w wysokości 2.330 tys. zł w związku z realizacją przez Oddział GDDKiA w Warszawie wniosku pokontrolnego dotyczącego naliczenia wykonawcy kar umownych.



Zdjęcie nr 4 fragment drogi ekspresowej S-8.
Źródło: kontrola NIK

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została przygotowana i przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK, w ramach priorytetowego obszaru kontroli „Zapewnianie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności państwa”. Dobór jednostek do kontroli miał charakter celowy. Kontrolą objęto centralę oraz siedem oddziałów Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (w Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu) realizujących zadania ustalone w rządowych Programach Budowy Dróg Krajowych. Kontrolę przeprowadził Departament Infrastruktury oraz 6 delegatur Najwyższej Izby Kontroli (w: Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Warszawie i Wrocławiu)

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W związku z ustaleniami kontroli, NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 8 wystąpień pokontrolnych zawierających opis stanu faktycznego, oceny kontrolowanej działalności, a także opis ustalonych nieprawidłowości oraz uwagi i wnioski zmierzające do ich wyeliminowania.

Do kierowników jednostek kontrolowanych skierowano łącznie 25 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły:

- Wzmocnienie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją poszczególnych inwestycji przez Oddziały.
- Dokonywania rzetelnej analizy czasochłonności poszczególnych czynności podejmowanych w toku przygotowania inwestycji do realizacji.
- Zapewnienia wymaganych uzgodnień z gestorami sieci na etapie przygotowania inwestycji i przed przystąpieniem do ich realizacji.
- Zapewnienie merytorycznej weryfikacji wyników badań geologicznych i opracowań geotechnicznych.
- Pozyskiwanie terenów niezbędnych do realizacji inwestycji z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do planowanego terminu rozpoczęcia robót.
- Podjęcie działań w celu zapewnienia weryfikacji dokumentacji projektowej przez Inżyniera kontraktu przed rozpoczęciem przez wykonawcę robót budowlanych.

Wg. stanu na 25 września 2015 r., zrealizowano 13 wniosków pokontrolnych, a 12 było w trakcie realizacji.

Kierownicy jednostek kontrolowanych zgłosili zastrzeżenia do 6 wystąpień pokontrolnych, w tym:

- Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zgłosił 15 zastrzeżeń, z których 9 uwzględniono w całości, 4 w części, a 2 oddalono;
- Dyrektor Oddziału GDDKiA w Białymstoku, zgłosił 2 zastrzeżenia, które uwzględniono w całości;
- Dyrektor Oddziału GDDKiA w Lublinie zgłosił 8 zastrzeżeń, z których 1 uwzględniono w całości, a 7 oddalono;
- Dyrektor Oddziału GDDKiA w Warszawie zgłosił 25 zastrzeżeń, z których 17 uwzględniono w całości, 2 w części, a 6 oddalono;
- Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu zgłosił 15 zastrzeżeń, z których 3 uwzględniono w całości, 1 w części, a 11 oddalono;
- Dyrektor Oddziału GDDKiA we Wrocławiu zgłosił 13 zastrzeżeń, z których 4 uwzględniono w całości, 4 w części, a 5 oddalono.

5. ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność:

Minister właściwy do spraw transportu

- Pan Andrzej Adamczyk Minister Infrastruktury i Budownictwa (od 16 listopada 2015 r.)
- Pani Maria Wasiak Minister Infrastruktury i Rozwoju (od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r.)
- Pani Elżbieta Bieńkowska Minister Infrastruktury i Rozwoju (od 27 listopada 2013 r. do 22 września 2014 r.)
- Pan Sławomir Nowak Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.)
- Pan Cezary Grabarczyk Minister Infrastruktury (od 16 listopada 2007 r. do 7 listopada 2011 r.)

Kierownicy jednostek, do których skierowane zostały wystąpienia pokontrolne:

- Pani Ewa Tomala-Borucka p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad
- Pan Jerzy Doroszkiewicz Dyrektor Oddziału GDDKiA w Białymstoku
- Pan Krzysztof Strzelczyk Dyrektor Oddziału GDDKiA w Kielcach
- Pani Anna Wysocka Dyrektor Oddziału GDDKiA w Lublinie
- Pani Iwona Renata Zatorska-Sytyk Dyrektor Oddziału GDDKiA w Łodzi
- Pan Ryszard Sikora Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu
- Pan Łukasz Lendner Dyrektor Oddziału GDDKiA w Warszawie
- Pan Robert Radoń Dyrektor Oddziału GDDKiA we Wrocławiu

Załącznik 2. Wykaz zadań inwestycyjnych objętych kontrolą

Odcinek Jeżewo – Białystok: przebudowa drogi S-8 Wyszaków – Białystok – obwodnica Zambrowa i Wiśniewa, odcinek realizacyjny Jeżewo (węzeł Choroszcz) – Białystok (rozbudowa do parametrów drogi ekspresowej), realizowana w systemie Projektuj i buduj.

Obwodnica Szczuczyna: budowa obwodnicy Szczuczyna na drodze Nr 61, odcinek realizacyjny: budowa obwodnicy Szczuczyna na drodze Nr 61 – realizowana w systemie buduj.

Obwodnica Augustowa: budowa obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze krajowej Nr 8, odcinek realizacyjny: Zaprojektowanie i wykonanie Obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej nr 8 (na odcinku od węzła Augustów do węzła Szkocja) i drogi ekspresowej S-61 (na odcinku od węzła Szkocja do węzła Lotnisko) – realizowana w systemie Projektuj i buduj.

Odcinek Skarżysko-Kamienna – Występa: budowa drogi S-7 Radom (Jedlińsk) – Jędrzejów odc. Skarżysko Kamienna (dk. 42) – Występa + odc. Kielce (dk. Nr 73, w. Wiśniówka) – Chęciny (w. Chęciny), odcinek realizacyjny: Skarżysko Kamienna (dk nr 42) – Występa – realizowana w systemie buduj

Odcinek S-7 Kielce – Chęciny: rozbudowa drogi S-7 Radom (Jedlińsk) – Jędrzejów odc. Skarżysko Kamienna (dk. 42) – Występa + odc. Kielce (dk. Nr 73, w. Wiśniówka) – Chęciny (w. Chęciny), odcinek realizacyjny: Kielce (dk. Nr 73, w. Wiśniówka) – Chęciny (w. Chęciny) – realizowana w systemie buduj.

Obwodnica Jędrzejowa: budowa północnej obwodnicy Jędrzejowa na drodze nr 78, odcinek realizacyjny – realizacja w systemie buduj.

Odcinek drugi obwodnicy Lublina: budowa drogi S-17 Kurów – Lublin – Piaski, zadanie 2: odcinek od węzła „Jastków” do węzła „Lublin Sławinek” wraz z węzłem – realizowany w systemie buduj.

Odcinek trzeci obwodnicy Lublina: budowa drogi S-17 Kurów – Lublin – Piaski, zadanie 3: odcinek od węzła „Lublin Sławinek” do węzła „Lublin Rudnik” (wraz z węzłem) i odcinek drogi krajowej nr 19 klasy GP: od węzła „Lublin Rudnik” do granicy administracyjnej miasta Lublin – realizowany w systemie buduj.

Obwodnica Hrubieszowa: budowa obwodnicy Hrubieszowa na drodze nr 74, odcinek realizacyjny: budowa obwodnicy Hrubieszowa na drodze nr 74 – realizowany w systemie buduj.

Autostrada A1 Stryków – Tuszyn: budowa autostrady A-1 Stryków – Tuszyn- realizowana w systemie buduj.

Odcinek Rawa Mazowiecka – granica woj. Mazowieckiego Przebudowa drogi S-8 Piotrków Trybunalski – Warszawa w. Piotrków – w. Radziejowice z węzłem, odcinek realizacyjny: Rawa Mazowiecka (dk 72) – granica woj. Mazowieckiego – realizowana w systemie buduj.

S-8 (Węzeł Walichnowy): budowa węzła drogi ekspresowej S-8 na odc. węzeł Walichnowy – Łódź w Walichnowy z węzłem – A1 (w. Łódź), odcinek realizacyjny: węzeł Walichnowy – realizowany w systemie buduj.

ZOP etap IIb: budowa zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu S-11, odcinek pñ. Złotkowo – A-2 (węzeł Głuchowo) etap I i IIa, odcinek realizacyjny: budowa zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu S-11, odcinek pñ. Złotkowo – A-2 (węzeł Głuchowo) etap IIb – realizowany w systemie buduj.

Odcinek Leszno – węzeł Korzeńsko: budowa drogi S-5 Kaczkowo – Korzeńsko Leszno (w. Kaczkowo z węzłem) – w. Korzeńsko z węzłem (koniec obwodnicy m. Rawicz), odcinek realizacyjny: Leszno (w. Kaczkowo) z węzłem – w. Korzeńsko z węzłem (koniec obwodnicy m. Rawicz) – realizowany w systemie buduj.

Odcinek Kępno-Wieruszów: budowa drogi ekspresowej S-8 Syców – Kępno – Wieruszów – Walichnowy, odcinek realizacyjny: Kępno – Wieruszów – realizowany w systemie buduj.

POW II: budowa drogi ekspresowej S-2 w Warszawie, odcinek węzeł Konotopa – węzeł Puławska wraz z odcinkiem węzeł Lotnisko – Marynarska (S-79), odcinek realizacyjny: Warszawa (S-2, w. Lotnisko) – Warszawa (dk. Nr 79 w. Puławska) wraz z S-79 w. Marynarska – realizowany w systemie buduj.

POW III: budowa drogi ekspresowej S-2 w Warszawie, odcinek węzeł Konotopa – węzeł Puławska wraz z odcinkiem węzeł Lotnisko – Marynarska (S-79), odcinek realizacyjny: Warszawa (A-2, w. Konotopa) – Warszawa (S-2 w. Lotnisko) – realizowany w systemie buduj.

Rozbudowa dk 8: przebudowa drogi S-8 Piotrków Trybunalski- Warszawa w. Piotrków – w. Radziejowice z węzłem, odcinek realizacyjny: granica województwa mazowieckiego – Radziejowice (z węzłem) – realizowany w systemie buduj.

Odcinek Wrocław – Oleśnica: budowa drogi S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców, odcinek realizacyjny: Wrocław (A-8/ S-8 w. Pawłowice) – Oleśnica (w. Dąbrowa) – realizacja w systemie „Projektuj i buduj”.

Odcinek Oleśnica – Syców: budowa drogi S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców, odcinek realizacyjny: Oleśnica (w. Cieśle) – Syców (w. Syców Wschód) z węzłem – realizacja w systemie „Projektuj i buduj”.

Przy większej próbie (23) dodatkowo badane były zadania:

A1 Sośnica – Gorzyczki: budowa autostrady A1 Sośnica – Gorzyczki - realizacja w systemie buduj

Budowa S-69: budowa drogi ekspresowej S-69 Bielsko-Biała – Żywiec odc. węzeł Mikuszowice (Żywiecka/Bystrzańska) – Żywiec odc. Bielsko-Biała w. Mikuszowice (Żywiecko/Bystrzańska) Żywiec - realizacja w systemie buduj.

Węzeł Łódź Budowa węzła drogi ekspresowej S-8 na odcinku w. Walichnowy – Łódź w. Walichnowy z węzłem – A1(w. Łódź) – realizacja w systemie buduj.

Załącznik 3. Charakterystyka stanu prawnego

1. Ustawowe zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Generalny Dyktor Dróg Krajowych i Autostrad (Generalny Dyktor DKiA) jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych, do którego należy wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych⁶⁹ (art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy). Zgodnie z art. 19 ust. 1, do właściwości tego organu należą zadania z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych. Przepisy art. 20 ww. ustawy przekazują do kompetencji zarządcy drogi m. in. zadania w zakresie:

- opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącego informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- opracowywania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich,
- pełnienia funkcji inwestora.

Drogi zaliczane do kategorii dróg krajowych zostały wymienione w art. 5 ust. 1 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 18 a ust. 1 ustawy, urzędem pomocniczym Generalnego Dyrektora DKiA jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, działająca na podstawie statutu⁷⁰ i wykonująca również zadania zarządu dróg krajowych.

2. Szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

2.1. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Na podstawie przepisów art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora DKiA, wydaje właściwy wojewoda⁷¹, w terminie 90 dni od złożenia przez Generalnego Dyrektora DKiA wniosku w tej sprawie. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: decyzja o zezwoleniu) może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Złożenie wniosku musi być poprzedzone uzyskaniem przez Generalnego Dyrektora DKiA opinii właściwych miejscowo: zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta); niewydanie opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez zarządcę drogi o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku (art. 11b). Do postępowania w sprawach dotyczących wydania omawianej decyzji, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Wojewoda, w odniesieniu do dróg krajowych, wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom

⁶⁹ Z zastrzeżeniem przepisów art. 19 ust. 3, 5 i 8, które przekazują zarządzanie drogami krajowymi innym podmiotom. Generalny Dyktor Dróg Krajowych i Autostrad jest zarządcą autostrady wybudowanej na zasadach określonych w ustawie do czasu przekazania jej, w drodze porozumienia, spółce, z którą zawarł umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Spółka pełni funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, z wyjątkiem zadań, o których mowa w art. 20 pkt 1, 8, 17 i 20, które wykonuje Generalny Dyktor Dróg Krajowych i Autostrad. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Drogowa spółka specjalnego przeznaczenia pełni funkcję zarządcy drogi krajowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2015 r., poz. 1502 ze zm.), których zadaniem jest przygotowanie lub realizacja przedsięwzięć w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych.

⁷⁰ Zarządzenie Nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. Urz. Mł Nr 3 poz. 8, ze zm.).

⁷¹ W przypadku inwestycji drogowej realizowanej na obszarze dwóch lub więcej województw, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje wojewoda, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji.

wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji oraz zawiadamia pozostałe strony na zasadach określonych w art. 11 d ust. 5-10. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności treść określoną w art. 11f ust. 1 omawianej ustawy (w tym m. in. zatwierdzenie projektu budowlanego oraz warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa), a w razie potrzeby również inne ustalenia, dotyczące m.in. prowadzenia robót budowlanych i szczegółowych wymagań w zakresie nadzoru na budowie.

Na podstawie art. 11f ust. 3, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych doręcza decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy - Generalnemu Dyrektorowi DKiA, oraz zawiadamia o jej wydaniu pozostałe strony.

Od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stronie służy odwołanie do organu wyższego stopnia, którym w przypadku wydania decyzji przez wojewodę jest minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Odwołanie rozpatruje się w terminie 30 dni, a skargę do sądu administracyjnego w terminie dwóch miesięcy. W postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki (art. 11g ustawy).

Zgodnie z art. 11i omawianej ustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w tej ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Prawo budowlane (z wyjątkiem art. 28 ust. 2), nie stosuje się natomiast przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷².

2.2. Nabywanie nieruchomości pod drogi.

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych stanowi w art. 12 ust. 1, iż decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości. Decyzja ta stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości. Oznaczone w decyzji nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6 ustawy, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna. Kwestie dotyczące wygaśnięcia użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomości oraz odszkodowań dla dotychczasowych właścicieli i użytkowników nieruchomości, określają przepisy art. 12 ust. 4a – 6 oraz art. 18 ustawy.

Stosownie do postanowień art. 16 ust. 2 i 3, decyzja o zezwoleniu określa termin wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali, który nie może być krótszy niż 120 dni od dnia w którym decyzja o zezwoleniu stała się ostateczna. Egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji o zezwoleniu przeprowadza się na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku zarządcy drogi.

Na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności, na wniosek Generalnego Dyrektora DKiA. Egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, przeprowadza się na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku zarządcy drogi (art. 17 ust. 5 ustawy).

2.3. Realizacja inwestycji drogowej.

Przepisy art. 31 omawianej ustawy zabezpieczają inwestora przed ewentualnym stwierdzeniem nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowiąc, że nie stwierdza się nieważności takiej decyzji, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny, po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wymienionych w art. 145 lub 156 Kpa.

⁷² W przypadku wydawania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej zostały zatem w całości wyłączone przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz.1502) oraz wydanych do niej aktów wykonawczych.

W myśl przepisów art. 32 ustawy, do oddawania drogi do użytkowania stosuje się przepisy Prawa budowlanego. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie autostrady lub drogi ekspresowej może zostać przejęte przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wraz z aktami sprawy.

3. Wymagania wynikające z przepisów Prawa budowlanego.

Na podstawie art. 11i ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w sprawach dotyczących realizacji inwestycji drogowej nieuregulowanych w tej ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2, określającego strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Oznacza to m. in., że dla uzyskania przez zarządcę drogi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej powinny być spełnione warunki wymagane przepisami Prawa budowlanego dla wydania pozwolenia na budowę – chyba, że ustawa o szczególnych zasadach realizacji inwestycji drogowych stanowi inaczej.

Urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w trakcie ich realizacji stanowi dziennik budowy, wydawany odpłatnie przez właściwy organ. Szczegółowe przepisy dotyczące prowadzenia dziennika budowy zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury⁷³.

Właściwy organ wydaje decyzję o pozwoleniu na użytkowanie po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, przeprowadzanej na podstawie art. 59 a Prawa budowlanego, na wezwanie inwestora. Kontrola obejmuje sprawdzenie w zakresie, o którym mowa w art. 59 a ust. 2. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości, wymierza się karę⁷⁴. W przypadku wymierzenia kary właściwy organ, w drodze decyzji, odmawia wydania pozwolenia na użytkowanie i przeprowadza, w odpowiednim zakresie, postępowanie określone w art. 51. Karę wymierza właściwy organ w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

4. Zapewnienie ochrony środowiska przy realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

4.1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w dziale VII zawiera przepisy o ochronie środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji. Przepisy art. 75 ustawy zobowiązują inwestora realizującego przedsięwzięcie do uwzględnienia, w trakcie prac budowlanych, ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac. Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód. Właściwy organ w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków w powyższym zakresie⁷⁵.

Na 30 dni przed terminem oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, realizowanego jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, inwestor jest obowiązany poinformować wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

4.2. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko określa m. in. zasady i tryb postępowania w sprawach ocen oddziaływania na środowisko oraz organy administracji właściwe w tych sprawach.

Na podstawie art. 46 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁷⁶ wymagają m. in. projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie transportu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Organ opracowujący projekt strategicznej oceny oddziaływania na środowisko sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, zawierającą treść określoną w art. 51 ust. 1 i 2. Przepisy art. 59 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku,

⁷³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.).

⁷⁴ Zasady nakładania i realizacji kar określają przepisy art. 59 f i art. 59 g Prawa budowlanego.

⁷⁵ Zgodnie z art. 11 f ust. 1 pkt 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska.

⁷⁶ Definicję strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zawiera art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy.

wskazują inwestycje, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania środowisko⁷⁷ oraz określają przypadki oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Na podstawie art. 60 omawianej ustawy zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁷⁸, które stanowi w § 2 ust. 1, że do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się autostrady i drogi ekspresowe (pkt 31), a także inne drogi o wskazanych w nim parametrach.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, sporządzany w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącej część postępowania w sprawie m.in. decyzji ZRID. Zgodnie z postanowieniami art. 69, wnioskodawca może, składając wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zamiast raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, złożyć kartę informacyjną przedsięwzięcia⁷⁹ wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu. Organ określa zakres raportu w drodze postanowienia. Organ wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przy czym złożenie wniosku powinno nastąpić w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna (art. 72 ust. 3, z wyjątkiem określonym w ust. 4).

Art. 79 zobowiązuje organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do zapewnienia przed wydaniem decyzji możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania na środowisko. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy, wydające decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 86 ustawy).

5. Budowa autostrad płatnych i dróg ekspresowych.

Zasady finansowania budowy autostrad płatnych oraz zawierania umów na budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad oraz organy właściwe w tych sprawach określa ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.⁸⁰ Ustawa określa także zasady finansowania dróg krajowych, w tym autostrad, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego⁸¹. Na podstawie art. 1a ustawy, autostrady mogą być budowane i eksploatowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia⁸². Generalny Dyktor DKiA lub drogową spółka specjalnego przeznaczenia może, w drodze umowy, powierzyć budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady innemu podmiotowi, do wyboru którego oraz zawarcia z nim umowy (w zakresie nieuregulowanym w ustawie o autostradach płatnych) stosuje się przepisy ustaw, wymienionych w art. 1a ust. 3⁸³.

Na podstawie art. 2 ustawy, minister właściwy do spraw transportu jest naczelnym organem administracji państwowej właściwym w sprawach przygotowania budowy i eksploatacji autostrad, działającym przy pomocy Generalnego Dyrektora DKiA. Przepisy techniczno-budowlane dotyczące autostrad zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury⁸⁴.

⁷⁷ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy, przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności: a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień; c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

⁷⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 71.

⁷⁹ Definicję karty informacyjnej przedsięwzięcia zawiera art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy.

⁸⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 641 ze zm.

⁸¹ Autostrady oraz ich odcinki, budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane jako płatne, określa rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 45).

⁸² Na warunkach określonych w umowie, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2015 r. poz. 1502.).

⁸³ Tj. ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113) albo ustawy - Prawo zamówień publicznych.

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116 ze zm.).

6. Udzielanie zamówień publicznych.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad dokonuje wyboru wykonawców zamówień w zakresie realizacji inwestycji drogowych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, przy uwzględnieniu szczególnych uregulowań określonych przepisami innych ustaw.

Załącznik 4.

Wykaz rysunków

- Rys. nr 1 pn. „PBDK na lata 2008 – 2012 (wg pierwotnych założeń) Realizacja zadań w zakresie budowy nowych dróg krajowych”.
- Rys. nr 2 pn. „PBDK na lata 2008 – 2012 (wg pierwotnych założeń) Nakłady na budowę i utrzymanie dróg krajowych (mld zł).
- Rys. nr 3 pn. „Długość dróg krajowych wybudowanych do końca 2013 r. na podstawie PBDK na lata 2008-2012 i PBDK na lata 2011-2015”.
- Rys. nr 4 „PBDK na lata 2011-2015 (wg pierwotnych założeń) Realizacja zadań w zakresie budowy nowych dróg krajowych”.
- Rys. nr 5 pn. „Stan techniczny dróg krajowych 2013 r.”
- Rys. nr 6 pn. „Przyczyny przedłużenia czasu na ukończenie inwestycji (CnU)”.

Wykaz zdjęć

- Zdjęcie nr 1. Fragment drogi ekspresowej S-8. Źródło: kontrola NIK.
- Zdjęcie nr 2. Opisyany wyżej zjazd na parking z zakazem wjazdu pojazdów przewożących towary niebezpieczne.
- Zdjęcie nr 3. Fragment węzła Kępno. Źródło: kontrola NIK.
- Zdjęcie nr 4 fragment drogi ekspresowej S-8. Źródło: kontrola NIK.

Załącznik 5. Wykaz aktów prawnych

- 1) Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031).
- 2) Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.).
- 4) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).
- 5) Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353, ze zm.).
- 6) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.).
- 7) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.).
- 8) Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, ze zm.).
- 9) Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 641, ze zm.).
- 10) Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2015, poz. 1502).
- 11) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.).
- 12) Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2014 r. poz. 883).

- 13) Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r. poz.196, ze zm.).
 - 14) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. - o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
 - 15) Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462, ze zm.).
 - 16) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).
 - 17) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 45).
 - 18) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 45).
 - 19) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953, ze zm.).
 - 20) Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, ze zm.).
 - 21) Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735, ze zm.).
 - 22) Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych⁸⁵ (Dz. U. Nr 2012 r. poz. 463).
 - 23) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej⁸⁶ (Dz. U. z 2014 r. poz. 596).
 - 24) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).
 - 25) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
 - 26) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym (Dz. U. Nr 198, poz. 2041, ze zm.).
 - 27) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 listopada 2004 r. w sprawie aprobat technicznych oraz jednostek organizacyjnych upoważnionych do ich wydawania (Dz. U. z 2014 r. poz. 1040).
 - 28) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 238, poz. 1579).
- Zarządzenie Nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. Urz. MI 2002 r.3.8., ze zm.)

⁸⁵Do dnia 29 kwietnia 2012 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 września 1998 r. w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 1998 r. Nr 126, poz. 839).

⁸⁶Obowiązujące do dnia 24 maja 2014 r. Do dnia 1 stycznia 2012 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 października 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie (Dz. U. z 2005 r. Nr 201, poz. 1673).

Załącznik 6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Infrastruktury Sejmu RP
8. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Senacka Komisja Infrastruktury
11. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
12. Minister Infrastruktury i Budownictwa
13. Minister Finansów
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
16. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad