



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN – 4101-006-02/2014

P/14/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego z dnia 6 marca 2015 r.
ujednolicony na podstawie Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 czerwca 2015 r. Nr KPK-KPO.443.106.2015**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/034 – Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji drogowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 91346 z dnia 23 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Mirosław Brzeziński, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 91345 z dnia 23 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Sikora, Dyrektor Oddziału (dowód: akta kontroli str. 5-16)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Działania Oddziału GDDKiA w Poznaniu, w zakresie identyfikacji i eliminacji barier w procesie przygotowania i realizacji badanych inwestycji, nie były w pełni skuteczne, czego konsekwencją były opóźnienia w budowie oraz przekroczenie pierwotnie zakładanych kosztów ich realizacji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W trakcie przygotowania i realizacji inwestycji wystąpiły bariery (zależne od GDDKiA oraz takie na których występowanie Oddział w Poznaniu nie miał wpływu) związane w szczególności z:

- długotrwałym procesem wydawania decyzji administracyjnych, w tym rozpatrywania odwołań,
- niedostatecznym rozpoznaniem geologicznym terenu inwestycji i możliwością jego uzupełnienia poprzez wykonanie badań geologicznych dopiero po uzyskaniu dostępu do terenu na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID),
- niedostatecznym rozpoznaniem terenu inwestycji pod względem archeologicznym oraz możliwości wykonania badań archeologicznych jedynie poza okresem zimowym, po dokonaniu niezbędnej wycinki zieleni i zdjęciu humusu, zabronionych w okresie lęgowym ptaków (1 marca – 31 sierpnia),
- brakiem koordynacji w planowaniu i przygotowaniu inwestycji oraz zapewnieniu ciągłości finansowania ich realizacji,
- wprowadzeniem przepisem prawa powszechnie obowiązującego nowego obszaru ochrony przyrody.

Brak należytej staranności na etapie przygotowania inwestycji związanej w szczególności z:

- niezapewnieniem stosownych uzgodnień z dysponentami infrastruktury technicznej, co uniemożliwiło ustalenie sposobu usunięcia kolizji na etapie planowania i projektowania inwestycji drogowej,
- zaniechaniem przeprowadzenia szczegółowego rozpoznania geologicznego i archeologicznego na terenach planowanych obiektów inżynierskich, przed sporządzeniem projektów budowlanych i wykonawczych tych obiektów, stanowiło barierę (zależną od GDDKiA) dla sprawnej realizacji skontrolowanych inwestycji.

Spośród 3 zbadanych inwestycji zaledwie jedna (odcinek realizacyjny S8 Kępno – Wieruszów) zrealizowana została w zaplanowanym terminie, a pozostałe z opóźnieniem ponad 2-letnim i 2,5-letnim. Stwierdzono, że żadna z inwestycji nie została zrealizowana za kwoty pierwotnie zaplanowanych nakładów inwestycyjnych określonych w programie inwestycji. I tak:

- A. Odcinek realizacyjny **S11 Złotkowo – Głuchowo**¹, zaplanowany do realizacji przed rozpoczęciem Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 r., przekazano do użytkowania w dniu 19 grudnia 2014 r., tj.: z 924 dniowym opóźnieniem. Łącznie nakłady już poniesione i planowane do poniesienia do czasu ukończenia zadania inwestycyjnego wyniosą² 167,5 mln zł, tj. przewyższając o 11,3 mln zł (7,2 %) pierwotną wartość³.
- B. Odcinek realizacyjny **S5 Kaczkowo – Korzeńsko**⁴, planowany do ukończenia w dniu 11 października 2012 r., został oddany do użytku w dniu 15 listopada 2014 r., tj. z opóźnieniem 764 dni. Koszty realizacji zadania inwestycyjnego poniesiono w kwocie 1.165,0 mln zł, nieprzewyższającej pierwotnej wartości kosztorysowej (1.305,6 mln zł).
- C. Odcinek realizacyjny **S8 Kępno – Wieruszów**⁵, dla którego uzgodniona przez ministra właściwego do spraw transportu wartość kosztorysowa wyniosła 505,04 mln zł⁶, a koszt budowy do dnia 31 grudnia 2013 r. wyniósł 499,92 mln zł, przy czym do ukończenia ww. odcinka GDDKiA Oddział w Poznaniu planuje poniesienie dalszych nakładów w kwocie 108,23 mln zł. Przewidywany łączny koszt inwestycji wyniesie zatem 608,15 mln zł tj. przekroczy o 103,11 mln zł uzgodnioną przez powyższego ministra wartość kosztorysową.

Osiągnięcie celów inwestycyjnych znacznie większym kosztem i (w większości) z opóźnieniem, świadczy o nie w pełni skutecznym identyfikowaniu i eliminowaniu barier w procesie przygotowania i realizacji zbadanych inwestycji.

¹ Budowa zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu S11, odcinek p.ln. Złotkowo – A-2 (węzeł Głuchowo) etap I i IIa, odcinek realizacyjny: budowa zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu S11, odcinek p.ln. Złotkowo – A-2 (węzeł Głuchowo) etap IIb – nazywanej dalej: „S11 Złotkowo – Głuchowo”, lub „Zachodnią Obwodnicą Poznania (ZOP) Etap IIb”.

² Według stanu na dzień 6 listopada 2014 r. od początku inwestycji do końca 2013 r. poniesiono nakłady inwestycyjne w kwocie 90,1 mln zł, wg inwestora zaplanowano do czasu ukończenia inwestycji kwotę 77,4 mln zł.

³ W programie inwestycji uzgodnionym w dniu 5 września 2008 r. koszty inwestycji 27,3 km Zachodniej Obwodnicy Poznania zaplanowano w kwocie 800,0 mln zł, tj. 156,2 mln zł dla 5,33 km ZOP Etap IIb wchodzącego w zakres tej inwestycji.

⁴ Budowa drogi S5 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) – nazywanej dalej: „S5 Kaczkowo – Korzeńsko”.

⁵ Budowa drogi ekspresowej S8 Syców – Kępno – Wieruszów – Walichnowy, odcinek realizacyjny: Kępno – Wieruszów – nazywanej dalej: „S8 Kępno – Wieruszów”.

⁶ Uzgodniona przez ministra właściwego do spraw transportu wartość kosztorysowa zadania Budowa drogi ekspresowej S8 Syców – Kępno – Wieruszów - Walichnowy w łącznej kwocie 1 370,75 mln zł obejmowała budowę 45,03 km drogi, w tym objęty kontrolą odcinek o długości 16,6 km Kępno – Wieruszów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie inwestycji do realizacji

Opis stanu
faktycznego

- A. Odcinek realizacyjny **S11 Złotkowo – Głuchowo** drogi ekspresowej dwujezdniowej po dwa pasy ruchu, o długości 5,33 km, obejmujący 1 most i 2 wiadukty drogowe, planowany do realizacji w latach 2009-2011⁷ stanowi środkową część 27,3 km „Zachodniej Obwodnicy Poznania” (ZOP) która miała zapewnić wyprowadzenie ruchu tranzytowego północ-południe z miasta Poznania, uporządkowanie układu komunikacyjnego po zachodniej stronie miasta i połączenie autostrady A2 z lotniskiem i stadionem przed rozpoczęciem Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 r.⁸ Rozliczenie końcowe inwestycji zaplanowano do dnia 15 lutego 2015 r.

Planowanie i przygotowanie inwestycji do realizacji prowadzone było od roku 2001⁹. Do czasu uzyskania prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę i zapewnienia finansowania realizacji inwestycji¹⁰ minęło blisko 12 lat. W ww. okresie NIK trzykrotnie kontrolowała przygotowanie i realizację budowy ZOP w ciągu drogi S11¹¹. W wyniku kontroli stwierdzono występowanie opóźnień w przygotowaniu inwestycji w stosunku do założonego harmonogramu. Opóźnienia spowodowane były m.in. utworzeniem, w czasie przygotowania inwestycji do realizacji, obszaru chronionego Natura 2000, przewlekłymi negocjacjami z administratorami sieci naziemnych i podziemnych na etapie koniecznych uzgodnień dokumentacji projektowej oraz składaniem przez GDDKiA Oddział w Poznaniu niekompletnych wniosków o wydanie decyzji administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy.

(dowód: akta kontroli str. 79-96, 114-140, 284-370)

Jak ustalono w toku kontroli NIK „Realizacja wybranych inwestycji drogowych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych (PBDK) na lata 2011-2015”¹², przeprowadzonej w GDDKiA Oddział w Poznaniu w okresie od dnia 27 października 2011 r. do dnia 19 stycznia 2012 r., Minister Środowiska uzgodnił realizację inwestycji postanowieniem z dnia 27 października 2006 r., zmieniając wariant realizacyjny inwestycji (trasę planowanej drogi S11), w wyniku czego strony postępowania wystąpiły o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Ministra Środowiska. Spowodowało to wydanie kolejnego postanowienia z dnia 6 kwietnia 2007 r. (i tym samym wydłużyło czas trwania postępowania administracyjnego).

W trakcie opracowywania dokumentacji projektowej, rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 5 września 2007 r.¹³, które weszło w życie z dniem 13 października 2007 r., ustanowiony został obszar Natura 2000 „Dolina Samicy”, na trasie zaplanowanej budowy drogi S11. Z powodu ustanowienia obszaru Natura 2000 „Dolina Samicy”, będącego równocześnie Pawłowicko-

⁷ Program inwestycji uzgodniony przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w dniu 5 września 2008 r.

⁸ Turniej rozpoczęto w dniu 8 czerwca 2012 r.

⁹ Opracowanie pierwotnej koncepcji programowej.

¹⁰ Pismem Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 października 2012 r.

¹¹ P/09/178 Działania podejmowane na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce (przeprowadzona w GDDKiA Oddział w Poznaniu przez NIK Delegaturę w Poznaniu); P/09/073 Przygotowanie Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (przeprowadzona w GDDKiA Oddział w Poznaniu przez NIK Delegaturę w Poznaniu); I/11/001 Realizacja wybranych inwestycji drogowych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 (przeprowadzona w GDDKiA Oddział w Poznaniu przez NIK Departament Infrastruktury).

¹² Załącznik do uchwały Rady Ministrów Nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r.

¹³ 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 179, poz. 1275).

Sobockim Obszarem Chronionego Krajobrazu konieczne było przeprowadzenie ponownej analizy przebiegu trasy S11 ZOP Etap IIb, czego nie było można przewidzieć na etapie sporządzania pierwotnej koncepcji projektowej, zatwierdzonej protokołem Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (KOPI) z dnia 2 lutego 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 284-370, 795-820)

Decyzję lokalizacyjną określającą zakres zadania inwestycyjnego Oddział uzyskał w dniu 7 stycznia 2008 r. Przed opracowaniem programu inwestycyjnego, Oddział posiadał harmonogram przygotowania inwestycji, w którym zakładał, że opracowania dokumentacyjne wraz z pozwoleniem na budowę zostaną uzyskane na początku 2009 r. Roboty budowlano-montażowe wraz z nadzorem inwestorskim zaplanowano w okresie od wiosny 2009 r. do jesieni 2011 r.

Program inwestycji budowy ZOP zatwierdzony w dniu 5 września 2008 r., został dwukrotnie zmieniony w tym m.in.: dokonano podziału inwestycji budowy ZOP na 3 części: Etap I, Etap IIa i Etap IIb, wydłużono okres realizacji inwestycji (wobec dotychczasowego okresu 2009-2011) ustalając, że: opracowanie dokumentacji nastąpi do grudnia 2010 r., prowadzenie robót budowlano-montażowych branży drogowo-mostowej do czerwca 2013 r. a nadzór i obsługa inwestorska do grudnia 2014 r. oraz zwiększono wartość kosztorysową.

Przyczyną wydłużenia terminu realizacji inwestycji była konieczność przebudowy linii energetycznych i ropociągów kolidujących z przebiegiem budowanej drogi ekspresowej i związane z tym długotrwałe uzgodnienia z gestorami sieci.

Ostatecznie, według stanu na dzień 1 stycznia 2012 r., łączna wartość kosztorysowa budowy ZOP, wynosiła 1.237,7 mln. zł., z tego : Etap IIb - 183,0 mln. zł¹⁴. Stanowi to wzrost kosztów o 17,2 %¹⁵ w stosunku do Programu Inwestycji uzgodnionego w dniu 5 września 2008 r.

Przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę ZOP Etap IIb, GDDKiA Oddział w Poznaniu był w posiadaniu ostatecznej decyzji środowiskowej¹⁶ oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej¹⁷. Przedmiotowe decyzje obejmowały terytorialnie cały odcinek ZOP, w tym odcinek realizacyjny S11 Złotkowo – Głuchowo.

Inwestor wystąpił z wnioskiem o pozwolenie na budowę (PNB) dla ZOP Etap IIb – w dniu 18 lutego 2011 r. tj. po ponad 2,5 roku (989 dni) od uzyskania ostatecznej decyzji lokalizacyjnej. Długotrwałość procesu przygotowania inwestycji związana była ze złożonym odwołaniem od postanowienia Ministra Środowiska uzgadniającego materiały do decyzji środowiskowej w zakresie przejścia przez obszar „Natura 2000” w Pawłowicach oraz przez obszar leśny w Kobylnikach i konieczności ponownego przeanalizowania przebiegu trasy ZOP przez obszary chronione.

Wojewoda Wielkopolski zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę odcinka realizacyjnego S11 Złotkowo – Głuchowo – decyzją nr 285/11 z dnia 7 września 2011 r. (tj. wydaną po 201 dniach od złożenia wniosku).

W wyniku trwającego postępowania odwoławczego, przedmiotowa decyzja stała się ostateczna dopiero po 362 dniach od złożenia wniosku¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 284-370, 795-820)

¹⁴ Szacunkowa wartość zadania.

¹⁵ Wartość kosztorysowa ZOP o długości 27,3 km została określona w Programie Inwestycji uzgodnionym w dniu 5 września 2008 r. na kwotę 800,0 mln zł, tj. 29,3 mln zł/km, czyli koszt budowy Etapu IIb o długości 4,33 km wynosił 156,2 mln zł.

¹⁶ Decyzja SR.II-3-66191-5/06 z dnia 25 czerwca 2007 r.

¹⁷ Decyzja 13/2007 sygn. WI.III-6.53410-13/07 z dnia 7 stycznia 2008 r.

¹⁸ Na wniosek GDDKiA Oddział w Poznaniu Wojewoda Wielkopolski, postanowieniem z dnia 14 września 2011 r., nadał ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

- B. Odcinek realizacyjny **S5 Kaczkowo – Korzeńsko**, stanowi obwodnicę Bojanowa i Rawicza o długości 29,3 km będącą elementem drogi ekspresowej S5 (dwujezdniowej po dwa pasy ruchu wraz z rezerwą pod pas trzeci). Integralną częścią tego zadania była droga krajowa nr 36 (klasy GP) o długości 9,0 km, stanowiąca północną obwodnicę Rawicza, łącząca drogę ekspresową S5 z drogą krajową nr 5 i wschodnią dzielnicą miasta. W ramach inwestycji wybudowano m.in.: cztery węzły drogowe, 27 mostów i wiaduktów drogowych, 8 przejść dla zwierząt oraz 4 Miejsca Obsługi Podróżnych (MOP). Celem inwestycji było zwiększenie przepustowości pomiędzy aglomeracją poznańską i wrocławską wraz z modernizacją tego odcinka. Rozliczenie końcowe inwestycji zaplanowano do dnia 30 stycznia 2015 r.

Oddział opracował Studium Techniczno-Ekologiczno-Środowiskowe (STeS) etap II Głuchowo - granica województwa i STeS etap II Radomicko - granica województwa, które zostały zatwierdzone odpowiednio w 2004 r. i 2005 r. Koncepcję Programową dla ww. inwestycji opracowano i zatwierdzono w 2008 r. (dowód: akta kontroli str. 37, 45-48, 58, 84-87, 1337, 1340-1347)

Ze względu na realizację inwestycji na terenie dwóch województw (wielkopolskiego i dolnośląskiego) w sprawie prowadzone były dwa odrębne postępowania administracyjne w celu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji (DŚU):

- w województwie wielkopolskim wniosek o wydanie decyzji DŚU złożono do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (RDOŚ) w Poznaniu w dniu 6 grudnia 2007 r. W wyniku konsultacji społecznych uwzględniono w warunkach realizacji przedsięwzięcia wykonanie dodatkowego ekranu akustycznego w sąsiedztwie zabudowy zagrodowej w km 102+550 do km 103+250. Postępowanie zakończyło się decyzją RDOŚ w Poznaniu o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 17 lutego 2009 r. Postępowanie przed RDOŚ od dnia złożenia wniosku do dnia wydania decyzji trwało ponad 14 miesięcy (439 dni),
- w województwie dolnośląskim wniosek o wydanie decyzji DŚU złożono do RDOŚ we Wrocławiu w dniu 25 września 2007 r. W ramach konsultacji społecznych nie wniesiono żadnych uwag. Postępowanie, zakończone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 20 marca 2009 r., wydaną przez RDOŚ we Wrocławiu, wznowiono w dniu 26 maja 2010 r. na skutek wniosku formalnego z dnia 6 maja 2010 r. złożonego przez Burmistrza Wąsosza. Przyczyną złożenia wniosku było pominięcie przez RDOŚ gminy Wąsosz jako strony postępowania. W ramach przeprowadzonych ponownie konsultacji społecznych nie wniesiono żadnych uwag, w dniu 12 sierpnia 2010 r. RDOŚ we Wrocławiu wydał nową DŚU i uchylił uprzednią. Postępowanie od dnia złożenia pierwszego wniosku do dnia wydania nowej decyzji trwało ponad 34 miesiące (1052 dni).

(dowód: akta kontroli str. 84-87, 1372-1380)

Oddział w dniu 24 września 2009 r. złożył wniosek do Wojewody Wielkopolskiego o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji (ZRID) na budowę drogi S5 Kaczkowo – węzeł Korzeńsko. W trakcie toczącego się postępowania w dniu 7 czerwca 2010 r. GDDKiA Oddział w Poznaniu wystąpił do organu o wydanie decyzji ZRID w częściach, z powodu wznowienia z dniem 26 maja 2010 r. przez RDOŚ we Wrocławiu, postępowania dotyczącego wydania decyzji DŚU w zakresie części inwestycji położonej na terenie województwa dolnośląskiego. Wojewoda Wielkopolski w dniu 28 lipca 2010 r. wydał decyzję ZRID, zezwalającą na realizację fragmentu drogi ekspresowej S5 Poznań – Wrocław, w tym części odcinka realizacyjnego S5 Kaczkowo – Korzeńsko,

z wyłączeniem części od km 86+124 do km 87+342. Decyzja ta stała się ostateczna z dniem 31 lipca 2010 r.

Postanowieniem z dnia 29 lipca 2010 r. Wojewoda Wielkopolski zawiesił postępowanie w sprawie wydania decyzji ZRID dla pozostałej części inwestycji ze względu na:

- likwidację przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. linii kolejowej nr 372 relacji Bojanowo – Góra Śląska, kolidującej z przebiegiem drogi S5,
- brak zatwierdzenia projektów podziałów nieruchomości przez Wojewodę Dolnośląskiego, objętych wnioskiem o ustalenie lokalizacji linii kolejowej E-59 Wrocław – Poznań, których części były elementem wniosku o wydanie decyzji ZRID.

W dniu 25 lutego 2011 r. Oddział przekazał do Wojewody Wielkopolskiego komplet niezbędnych materiałów w sprawie likwidacji linii kolejowej nr 372 relacji Bojanowo – Góra Śląska oraz zatwierdzone projekty podziałów nieruchomości przez Wojewodę Dolnośląskiego, w wyniku czego Wojewoda Wielkopolski podjął z urzędu zawieszone postępowanie, a następnie wydał decyzję ZRID nr 7/2011 z dnia 29 kwietnia 2011 r. dla pozostałej części inwestycji. W wyniku złożonego odwołania, przedmiotowa decyzja ZRID stała się ostateczna w dniu 31 stycznia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 84-87, 1372-1380)

- C. Odcinek realizacyjny **S8 Kępno – Wieruszów** obejmuje 16,6 km drogi ekspresowej dwujezdniowej po dwa pasy ruchu z rezerwą pod trzeci pas. Celem inwestycji była modernizacja i zwiększenie przepustowości połączenia pomiędzy aglomeracją wrocławską i białostocką w ramach transeuropejskiej trasy E67. GDDKiA Oddział w Poznaniu odpowiedzialny był za przygotowanie inwestycji: wykonanie projektów, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji (DŚU), decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID), przeprowadzenie postępowania przetargowego oraz wypłatę odszkodowań za przejęte nieruchomości. Realizacja inwestycji: podpisanie umów z Wykonawcą i Inżynierem, nadzór nad rozliczeniem wykonanych robót budowlano-montażowych i rozliczenie inwestycji przekazane zostały do kompetencji GDDKiA Oddziału w Opolu. Rozliczenie końcowe inwestycji zaplanowano do dnia 31 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 79-96, 502-519)

W ramach przygotowania inwestycji GDDKiA Oddział w Poznaniu opracował Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe etap II zatwierdzone przez Zespół Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (ZOPI) w dniu 17 grudnia 2008 r., a następnie na posiedzeniu Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (KOPI) w dniu 24 lipca 2009 r. Koncepcję Programową ZOPI opracował i zatwierdził w dniu 22 lipca 2010 r. GDDKiA Oddział w Poznaniu złożył wniosek o wydanie decyzji DŚU do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (RDOŚ) w Poznaniu w dniu 9 października 2009 r., który w ocenie RDOŚ wymagał uzupełnienia i uszczegółowienia danych o kolizji z urządzeniami obcymi, a ponadto nie obejmował przebudowy urządzeń obcych. Ostateczną decyzję DŚU uzyskano w dniu 2 lutego 2012 r., ostateczną decyzję ZRID – w dniu 1 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 79-96, 169-187, 821-851)

W toku kontroli realizacji inwestycji **S11 Złotkowo – Gluchowo** stwierdzono występowanie trudności i opóźnień będących wynikiem złego rozpoznania geologicznego (geotechnicznego) podłoża, nieuwzględnionego (niewykrytego) na etapie przygotowania inwestycji. Dokonanie odwiertów geologicznych na terenach podmokłych, bagiennych i zalesionych, wykonane zostało dopiero przez

Wykonawcę, na etapie przystąpienia do realizacji inwestycji (co zostało uwzględnione jako odrębna pozycja w kosztorysie ofertowym). Brak właściwego rozpoznania geologicznego terenu budowy skutkowało na etapie realizacji zwiększeniem poniesionych kosztów, w stosunku do wartości zaplanowanych i wydłużeniem czasu budowy, na skutek konieczności wykonania projektów zamiennych i dodatkowych robót budowlanych.

Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału, odbiór dokumentacji projektowej i wykonawczej (dla wszystkich kontrolowanych inwestycji) dokonywany był po wyprzedzającym uzyskaniu od projektanta oświadczenia o wykonaniu opracowań projektowych zgodnie z umową, aktualnie obowiązującymi przepisami, normami i wytycznymi oraz, że zostały wykonane w stanie kompletnym z punktu widzenia celu, któremu mają służyć.

(dowód: akta kontroli str. 788-794, 1575-1577)

Ustalone
nieprawidłowościUstal
one nieprawidłowości

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

A. S11 Złotkowo – Głuchowo

1. Jak wykazała kontrola NIK zakończona w styczniu 2012 r., program inwestycji zaakceptowany przez Generalnego Dyrektora DKiA w dniu 5 września 2008 r. opracowany został przez GDDKiA Oddział w Poznaniu nierzetelnie, bowiem nie przewidziano w nim opracowania dokumentacji inwestycji, w szczególności dokumentacji projektowej, niezbędnej do uzyskania decyzji administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy. Dopiero w aneksie nr 1¹⁹ do programu inwestycji zaplanowano opracowanie dokumentacji w okresie od stycznia do listopada 2009 r. za kwotę 2.621 tys. zł, dla 27,3 km ZOP, tj. 512 tys. zł dla odcinka długości 5,33 km odpowiadającego wyznaczonemu w okresie późniejszym Etapowi IIb. Koszt i terminy sporządzenia dokumentacji zmieniono aneksem nr 2²⁰ przyjmując opracowanie dokumentacji w okresie od początku 2007 r. do końca 2010 r. za kwotę 11.978,7 tys. zł – tj. 2.339 tys. zł dla Etapu IIb.

Ostatecznie wartość opracowań obejmujących STEŚ i aktualizację projektu budowy ZOP Etap IIb oraz zmiany projektowe wyniosła 1.459 tys. zł. Tak duże zmiany oszacowania wartości kosztorysowej dokumentacji inwestycji świadczą zdaniem NIK o nierzetelnym planowaniu środków na przygotowanie inwestycji do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 284-370, 795-820)

C. S8 Kępno – Wieruszów

2. GDDKiA Oddział w Poznaniu, nierzetelnie przygotował wniosek o decyzję ZRID obejmującą odcinek realizacyjny drogi S8 Kępno – Wieruszów. Wniosek złożony w dniu 15 kwietnia 2011 r. był niekompletny, ponieważ nie zawierał pozwolenia wodnoprawnego. Pozwolenie wodnoprawne, wydane w dniu 29 kwietnia 2011 r., zostało przekazane do Urzędu Wojewódzkiego przy piśmie z dnia 25 maja 2011 r., tj. po upływie 40 dni od złożenia wniosku. Ponadto, nieaktualne dane zawarte w dokumentacji załączonej do złożonego wniosku w zakresie m.in.: wykazu działek, mapy z proponowanym przebiegiem drogi oraz oznaczeń użytków gruntowych i oznaczeń ksiąg wieczystych, skutkowało zgłoszeniem przez organ uwag do dokumentacji, oraz koniecznością jego uzupełnienia i zmian.

¹⁹ Opracowanym w kwietniu 2009 r. i uzgodnionym przez Generalnego Dyrektora DKiA w dniu 3 stycznia 2010 r.

²⁰ Zatwierdzonym w dniu 30 listopada 2010 r.

Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji, konieczność uzupełnienia wniosku spowodowana była długotrwałością przygotowania dokumentacji inwestycji (w tym projektów podziału nieruchomości) i zachodzącym w tym czasie zmianom danych ewidencyjnych w zakresie prawa własności, granic, numerów ewidencyjnych, numerów ksiąg wieczystych. GDDKiA zamierza w ramach nowych zadań, w przypadku zlecenia wykonania projektów, wprowadzić zapis w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zobowiązujący wykonawcę projektów podziału do sprawdzenia zgodności danych ewidencyjnych na dzień złożenia wniosku o ZRID.

(dowód: akta kontroli str. 821-851)

W toku kontroli przygotowania wszystkich 3 odcinków realizacyjnych (tj. **S11 Złotkowo – Głuchowo, S5 Kaczkowo – Korzeńsko i S8 Kępno – Wieruszów**) stwierdzono, że GDDKiA Oddział w Poznaniu prowadził odbiór zamówionej dokumentacji technicznej (projektowej i wykonawczej) na podstawie kontroli formalnej zawartości opracowań, bez pełnej analizy merytorycznej, tj. bez pełnego sprawdzenia projektu pod względem merytorycznym. W ocenie NIK, oświadczenie Wykonawcy nie powinno zastępować rzetelnej kontroli odbieranej dokumentacji technicznej. Zatwierdzanie do realizacji inwestycji wg. dokumentacji technicznej niezwyfikowanej merytorycznie stwarza potencjalne ryzyko powstania dodatkowych kosztów i opóźnień w realizacji robót na skutek błędów projektowych.

(dowód: akta kontroli str. 788-794)

3. W toku kontroli realizacji inwestycji **S11 Złotkowo – Głuchowo** stwierdzono występowanie trudności i opóźnień będących wynikiem złego rozpoznania geologicznego (geotechnicznego) podłoża, nieuwzględnionego (niewykrytego) na etapie przygotowania inwestycji. Dokonanie odwiertów geologicznych na terenach podmokłych, bagiennych i zalesionych, wykonane zostało dopiero przez Wykonawcę, na etapie przystąpienia do realizacji inwestycji (co zostało uwzględnione jako odrębna pozycja w kosztorysie ofertowym). Brak właściwego rozpoznania geologicznego terenu skutkowało na etapie realizacji wydłużeniem czasu budowy i wzrostem kosztu realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 788-794, 1575-1577)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

A. **S11 Złotkowo – Głuchowo**

1. Konsekwencją protestów społecznych odnośnie zaplanowanego przebiegu drogi był podział realizacji inwestycji ZOP na etapy I i II, następnie podział odcinka II na IIa i IIb oraz potrzeba przeprowadzenia ponownej analizy przebiegu drogi S11. Konieczność aktualizacji dokumentacji w zakresie dokumentacji projektowej i wykonawczej przyczyniło się do wydania pozwolenia na budowę dla ZOP Etap IIb dopiero w dniu 7 września 2011 r. tj. z opóźnieniem około 2,5 roku w stosunku do terminu określonego w pierwotnie przyjętym harmonogramie.

(dowód: akta kontroli str. 284-370, 795-820)

2. Kompleksowa dokumentacja projektowa ZOP (wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę), a w tym Etapu IIb, nie została opracowana w terminie określonym w przyjętym pierwotnie harmonogramie, tj. na początku 2009 r. Opóźnienia te wynikały w szczególności z: długotrwałego procesu uzyskiwania decyzji środowiskowej, procedur odwoławczych w zakresie postępowania uzgadniającego realizację przedsięwzięcia w zakresie uwarunkowań środowiskowych, wprowadzeniem obszaru NATURA 2000 – Pawłowicko - Sobockiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dolina Samicy) i konieczności zmiany przebiegu Etapu II spowodowaną kolizją z tym obszarem.

Opracowanie dokumentacji projektowej wraz z materiałami przetargowymi do Etapu II zakończono w IV kw. 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 284-370, 795-820)

3. Zmiany koncepcji ostatecznego przebiegu ZOP Etap IIb w obrębie miejscowości Kobylniki i opóźnienia w przygotowaniu dokumentacji projektowej spowodowały, że GDDKiA Oddział w Poznaniu nie ukończył przygotowania inwestycji do realizacji do końca 2010 r. Zmiana PBDK przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r., wg. której przedmiotową inwestycję zamieszczono w Załączniku 1a tj. na liście inwestycji, których realizacja mogła zostać rozpoczęta pod warunkiem wystąpienia oszczędności na kontraktach lub zapewnienia dodatkowych środków przez Radę Ministrów, spowodowała wstrzymanie przez Centralę GDDKiA finansowania Etapu IIb inwestycji ze środków Krajowego Funduszu Drogowego. Pomimo uzyskania pozwolenia na budowę odcinka S11 Złotkowo – Głuchowo w dniu 7 września 2011 r.²¹, do dnia 26 października 2012 r. tj. przez przeszło 13 miesięcy, GDDKiA Oddział w Poznaniu nie miała możliwości zapewnienia ze środków KFD finansowania Etapu IIb. Nieukończone w zaplanowanym terminie dalsze prace przygotowawcze, tj. wykonanie ratowniczych badań archeologicznych, odbiór i rozliczenie projektu budowlano-wykonawczego i nabywanie nieruchomości pod inwestycję (odszkodowania) prowadzone były ze środków budżetowych, na co przeznaczono w 2011 r. 2.899 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 284-370, 795-820)

4. Wielokrotne zmiany programu inwestycji (wynikające z przyczyn leżących po stronie GDDKiA jak i niezależnych od niej), w tym zakresu rzeczowego, harmonogramu przygotowania i realizacji oraz opóźnienia w rozpoczęciu realizacji inwestycji i zmiany finansowania, spowodowały konieczność aktualizacji projektu budowlanego oraz wykonania dokumentacji zamiennej i dodatkowej. Wartość opracowań obejmujących STEŚ i aktualizację projektu budowy Zachodniej Obwodnicy m. Poznania – etap IIb oraz zmiany projektowe (wiadukty i drogi dojazdowe) w okolicy Rokietnicy i Dopiewa wyniosła 1.458,5 tys. zł (brutto) z czego: 1.016,7 tys. zł (brutto) stanowiło koszt opracowania STEŚ i aktualizacji projektu (budowlanego, wykonawczego i dokumentacji przetargowej) budowy ZOP Etap IIb.

(dowód: akta kontroli str. 284-370, 795-820)

5. Objęcie części terenu inwestycji obszarem „Natura 2000” spowodowało w konsekwencji liczne konflikty społeczne i protesty związane z przebiegiem drogi. Z tego powodu wniosek o wydanie DŚU dla ZOP Etap IIb wymagał uzupełnień merytorycznych. Wydłużenie terminu wydania DŚU wyniknęło z konieczności uzgodnienia raportu OOŚ z Ministrem Środowiska oraz Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym.

(dowód: akta kontroli str. 795-820)

B. S5 Kaczkowo – Korzeńsko

6. W trakcie prowadzonego przez RDOŚ we Wrocławiu²² postępowania o wydanie decyzji DŚU²³ organ nie uwzględnił wszystkich stron postępowania. Na skutek złożonego wniosku²⁴ w dniu 26 maja 2010 r. wznowiono, a następnie przeprowadzono postępowanie w sprawie ponownej oceny oddziaływania na

²¹ Decyzją Wojewody Wielkopolskiego nr 285/11.

²² Prowadzonego na podstawie wniosku GDDKiA Oddział w Poznaniu z dnia 25 września 2007 r.

²³ Zakończono decyzją RDOŚ-02-WOOS-6613-1/5-4/08/09/AM z dnia 20 marca 2009 r.

²⁴ Wniosek złożony przez Burmistrza Wąsosza z dnia 06 maja 2010 r.

środowisko²⁵. Ze względu na wznowione postępowanie DŚU Oddział, w dniu 7 czerwca 2010 r., wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego o wydanie decyzji ZRID osobno dla części inwestycji przebiegającej na terenie województwa wielkopolskiego²⁶ i części inwestycji przebiegającej na terenie województwa dolnośląskiego²⁷. W rezultacie nastąpiło wydłużenie okresu uzyskiwania niezbędnych zezwoleń o ponad 2 miesiące (62 dni) w województwie wielkopolskim i o ponad 11 miesięcy (338 dni) w województwie dolnośląskim. Przyczyną wydłużenia okresu oczekiwania na wymagane decyzje był formalny błąd w postępowaniu organu, na który GDDKiA Oddział w Poznaniu nie miała wpływu.

(dowód: akta kontroli str. 84-87, 1372-1380)

C. S8 Kępno – Wieruszów

7. Nie uwzględnienie przez RDOŚ w wydanej decyzji DŚU kolizji obcej infrastruktury technicznej z projektowaną drogą, skutkowało brakiem możliwości uzyskania decyzji ZRID.

GDDKiA Oddział w Poznaniu złożył wniosek o wydanie decyzji DŚU do RDOŚ w Poznaniu w dniu 9 października 2009 r. Przedmiotowy wniosek – w ocenie RDOŚ – wymagał uzupełnienia i uszczegółowienia danych o kolizji z urządzeniami obcymi (gazociąg i linia wysokiego napięcia 110 kV) a ponadto nie obejmował przebudowy urządzeń obcych. W dniu 30 czerwca 2010 r. RDOŚ w Poznaniu, po uprzedniej akceptacji przez RDOŚ w Łodzi, wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji, która nie obejmowała przebudowy urządzeń obcych i usunięcia kolizji z projektowaną drogą S8. W celu umożliwienia zrealizowania całej inwestycji (GDDKiA Oddział w Poznaniu nie mogłoby uzyskać ZRID nie uwzględniając w projekcie usunięcia dwóch spornych kolizji, a ujęcie ich w projekcie budowlanym spowodowałoby, że zakres wniosku ZRID byłby szerszy od zakresu DŚU; co skutkowałoby brakiem możliwości wydania decyzji ZRID).

W dniu 16 sierpnia 2010 r. (tj. po 311 dniach od dnia złożenia pierwotnego wniosku) GDDKiA Oddział w Poznaniu złożył nowy wniosek (ponownie dla tego samego odcinka realizacyjnego) o wydanie DŚU, uwzględniający likwidację przedmiotowych kolizji.

(dowód: akta kontroli str. 79-96, 169-187, 821-851)

8. W trakcie prowadzonego postępowania o wydanie decyzji DŚU²⁸, na wezwanie RDOŚ w Poznaniu, GDDKiA Oddział w Poznaniu uzupełnił wniosek, w zakresie uszczegółowienia danych o kolizji drogi z urządzeniami obcymi: gazociągiem i linią 110 kV. W toku przygotowania inwestycji i uzyskiwania decyzji administracyjnych niezbędnych do rozpoczęcia budowy, stwierdzono że w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (MPZP) dla gminy Kępno przebieg linii 110 kV, kolidującej z przebiegiem projektowanej drogi S8, wrysowano w odległości około 100 m od jej rzeczywistej lokalizacji. GDDKiA Oddział w Poznaniu uznał, że wystąpienie o odrębną decyzję na przebudowę linii wysokiego napięcia byłoby zbyt czasochłonne, bowiem przed wystąpieniem o DŚU należałoby przeprowadzić długotrwały proces zmiany MPZP. Dla inwestycji innych niż drogi publiczne, zgodnie z obowiązującymi przepisami decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach można wydać tylko w przypadku, gdy przedsięwzięcie jest zgodne z (MPZP).

²⁵ Zakończoną decyzją RDOŚ-02-WOOS- 6613-1/64/10 z dnia 12 sierpnia 2010 r.

²⁶ Postępowanie zakończone Decyzją NR 13/2010 z dnia 28 lipca 2010 r., która stała się ostateczna dnia 31 sierpnia 2010 r.

²⁷ Postępowanie zakończone Decyzją NR 7/2011 z dnia 29 kwietnia 2011 r., która stała się ostateczna dnia 31 stycznia 2012 r. (po utrzymaniu jej w mocy przez organ II instancji).

²⁸ Prowadzonego na podstawie wniosku GDDKiA Oddział w Poznaniu z dnia 9 października 2009 r.

W związku z powyższym GDDKiA Oddział w Poznaniu zmienił zakres wniosku o wydanie DŚU dla drogi S8 Syców - Kępno -Wieruszów - Walichnowy, wskazując, że dotyczy on również przebudowy linii 110 kV. Tym samym błędy w MPZP – jako czynnik niezależny od GDDKiA Oddział w Poznaniu – przyczyniły się do skomplikowania procesu przygotowania inwestycji do realizacji i wydłużenia czasu jego trwania o 311 dni (ponad 10 miesięcy).

(dowód: akta kontroli str. 821-851)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania GDDKiA Oddział w Poznaniu w zakresie planowania i przygotowania do realizacji inwestycji nie zapewniały sprawnego i niezwłocznego uzyskania niezbędnych do rozpoczęcia budowy decyzji administracyjnych oraz kompletnej dokumentacji inwestycji.

Niedoprowadzenie na etapie koncepcji do ustalenia ostatecznego przebiegu projektowanej drogi, nieuzyskanie niezbędnych uzgodnień dotyczących usunięcia kolizji z projektowaną drogą, niezapewnienie na etapie projektowania dostatecznego rozpoznania geologicznego oraz odbieranie dokumentacji projektowej bez weryfikacji merytorycznej przez GDDKiA Oddział w Poznaniu powodowało późniejsze zmiany założeń projektowych i konieczność sporządzenia dodatkowej i zamiennej dokumentacji technicznej. Podnosiło to koszt i wydłużało terminy rozpoczęcia i ukończenia budowy.

Ponadto, do wydłużenia czasu przygotowania inwestycji do realizacji, przyczyniała się długotrwałość postępowań administracyjnych.

2. Realizacja robót budowlano-montażowych

2.1. Przygotowanie do rozpoczęcia robót budowlano-montażowych

Opis stanu faktycznego

A. S11 Złotkowo – Głuchowo

Budowa Etapu IIb ZOP została rozpoczęta w dniu 22 kwietnia 2013 r., tj. dopiero po 593 dniach (blisko 20 miesięcy) od wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w szczególności z powodu niezapewnienia ciągłości finansowania inwestycji²⁹.

W okresie starań Oddziału o przyznanie środków na budowę ZOP Etap IIb, zakres robót ograniczony został do wykonania dwóch rowów przydrożnych o długości około 490 m, zapewniających odwodnienie węzła Rokietnica, realizowanego w zakresie sąsiedniego odcinka realizacyjnego ZOP Etap IIa. Na wykonanie pozostałych robót objętych wydanym przez Wojewodę Wielkopolskiego pozwoleniem na budowę nr 285/11 z dnia 7 września 2011 r.³⁰, GDDKiA Oddział w Poznaniu, do dnia 26 października 2012 r., nie otrzymał finansowania.

Uzyskanie w dniu 26 października 2012 r. zapewnienia finansowania realizacji budowy Etapu IIb umożliwiło ogłoszenie przetargu na roboty budowlane, a umowę z Wykonawcą odcinka realizacyjnego drogi S11 Złotkowo – Głuchowo, podpisano w dniu 12 kwietnia 2013 r. Zgodnie z postanowieniami kontraktu, Etap IIb Zachodniej Obwodnicy Poznania powinien być zrealizowany w terminie do dnia 12 czerwca 2014 r. za kwotę 107.883,14 tys. zł (brutto). Wartość kontraktu została zwiększona do kwoty 140.248,08 tys. zł (brutto)³¹; termin ukończenia zadania wydłużono do dnia 20 grudnia 2014 r.³²

(dowód: akta kontroli str. 37-59, 795-820)

²⁹ Pismo Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 października 2012 r.

³⁰ Pismo znak IR.V-5.7840-45/11.

³¹ Aneks nr 1 z dnia 19 maja 2014 r. do umowy GDDKiA/O-PO/R-2/117/2012 z dnia 12 kwietnia 2013 r.

³² Aneks nr 2 z dnia 26 września 2014 r. do umowy GDDKiA/O-PO/R-2/117/2012 z dnia 12 kwietnia 2013 r.

Konieczność wykonania wzmocnienia podłoża gruntowego oraz długotrwały proces uzgadniania projektów z gestorem sieci przesyłowej ropy naftowej była główną przyczyną wydłużenia czasu budowy ZOP IIb. Prace w zakresie wykonania opracowań dotyczących dodatkowych wzmocnień gruntów, w tym dokumentacji projektowej i wykonawczej wraz z uzgodnieniami z gestorem sieci oraz realizacja uzgodnionych rozwiązań spowodowały wydłużenie terminu ukończenia budowy ZOP IIb o 190 dni.

Opracowanie projektu wykonawczego wraz z koniecznymi uzgodnieniami, dotyczącymi kolizji ropociągu z drogą S11, objęte były zakresem obowiązków Wykonawcy robót ZOP IIb – co ujęte zostało w kosztorysie ofertowym. Na etapie postępowania przetargowego na wyłonienie Wykonawcy robót ZOP IIb, GDDKiA Oddział w Poznaniu nie uzyskał uzgodnień z gestorem sieci w sprawie usunięcia kolizji. Koncepcję i projekt wzmocnienia podłoża pod ropociągami uzgodniono z gestorem w dniu 24 marca 2014 r., a projekt wykonawczy, zakładający zabudowę ropociągów, uzgodniono dopiero w dniu 11 kwietnia 2014 r., tj. po upływie blisko roku od faktycznego rozpoczęcia realizacji inwestycji³³ (odpowiednio po: 346 dniach i 364 dniach od podpisania umowy z Wykonawcą robót budowlanych).

Wzrost kosztów zabezpieczenia ropociągu rurami osłonowymi o średnicach większych, niż pierwotnie planowane, wyniósł ponad 200 tys. zł (brutto). Ponadto, w związku z przedłużeniem czasu budowy³⁴ Wykonawca złożył roszczenie w którym ubiega się o 1.337,0 tys. zł (brutto); do czasu zakończenia kontroli roszczenie nie zostało zweryfikowane przez Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 795-820)

B. S5 Kaczkowo – Korzeńsko

W dniu 30 lipca 2010 r. Oddział GDDKiA w Poznaniu podpisał umowę z Wykonawcą na realizację robót, a w dniu 3 sierpnia 2010 r. podpisał umowę z Inżynierem Kontraktu na zarządzanie i nadzór nad realizacją inwestycji. Wykonawca rozpoczął budowę w dniu 11 sierpnia 2010 r.; planowana data zakończenia realizacji inwestycji wyznaczona została na dzień 11 października 2012 r.

Przekazanie placu budowy na odcinku dolnośląskim nastąpiło z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem, tj. dnia 17 maja 2011 r. z powodu powtórnie prowadzonego przez RDOŚ we Wrocławiu postępowania w sprawie wydania decyzji DŚU dla części inwestycji położonej na terenie województwa dolnośląskiego. Ponadto, Wykonawca nie mógł prowadzić robót w pełnym zakresie na tym odcinku z uwagi na prowadzone badania archeologiczne, brak możliwości wycinki drzew ze względu na ochronę ptaków w okresie lęgowym oraz utrudnienia z tytułu kolizji z linią kolejową i podziału nieruchomości związane z modernizacją linii kolejowej Poznań-Wrocław (odcinek Korzeńsko – Rawicz).

Decyzja ZRID z dnia 29 kwietnia 2011 r. stała się ostateczna dopiero w dniu 31 stycznia 2012 r., w wyniku rozpatrzenia przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wniesionego odwołania. Opóźnienie w uzyskaniu decyzji ZRID dla odcinka położonego na terenie województwa dolnośląskiego spowodowało niewykonanie zakresu rzeczowego i finansowego przewidzianego na rok 2011.

(dowód: akta kontroli str. 89-92, 1372-1380, 1451-1477, 1500-1532)

³³ Umowę z Wykonawcą GDDKiA Oddział w Poznaniu podpisał w dniu 12 kwietnia 2013 r.

³⁴ Przedłużenia Czasu na Ukończenie o 190 dni.

C. S8 Kępno – Wieruszów

W dacie powierzenia Oddziałowi w Opolu budowy drogi S8 na odcinku Kępno – Wieruszów, GDDKiA dysponowała całością terenu niezbędnego do realizacji zadania, z wyjątkiem nieruchomości zabudowanych – 11 działek. Wojewoda Wielkopolski wydał decyzję ZRID³⁵ z rygiem natychmiastowej wykonalności, która zobowiązała właścicieli nieruchomości do niezwłocznego ich wydania.

Złożone odwołania od decyzji ZRID, uniemożliwiły wypłacenie wynagrodzeń za grunty i budynki i przekazanie Wykonawcy placu budowy. Przekazanie działek Wykonawcy nastąpiło w dniu 5 lutego 2013 r., tj. z opóźnieniem 66 dni w stosunku do terminu umownego (30 listopada 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 169-187, 280-283, 821-851)

Ustalone
nieprawidłowości

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

A. S11 Złotkowo – Głuchowo

1. W okresie pomiędzy wydaniem pozwolenia na budowę (7 września 2011 r.), a rozpoczęciem budowy (22 kwietnia 2013 r.) odcinka realizacyjnego drogi S11 Złotkowo – Głuchowo został zlecony projekt rozwiązań zamiennych do projektów wykonawczych branży drogowej, odwodnieniowej i zieleni w km ok. 9+000 i 9+400 wraz z dokumentacją przetargową i kosztorysem inwestorskim. Opracowanie ww. dokumentacji zostało zlecone z uwagi na konieczność ochrony i zabezpieczenia obszaru potencjalnego występowania gatunku chronionego³⁶. Fakt występowania siedliska chronionego gatunku znany był od czasu ustanowienia obszaru Natura 2000 „Dolina Samicy” (z dniem 13 października 2007 r.), a dokumentacja projektowa odbierana była sukcesywnie do dnia 23 kwietnia 2010 r. Koszty poniesione na wykonanie dokumentacji zamiennej wyniosły 12,1 tys. zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 37-59, 795-820)

B. S5 Kaczkowo – Korzeńsko

2. Zawarcie umowy na realizację robót (w dniu 30 lipca 2010 r.) przed uzyskaniem ostatecznych pozwoleń na realizację inwestycji (31 sierpnia 2010 r. i 31 stycznia 2012 r.), wymaganych na dzień przystąpienia do robót, przyczyniło się do przekazania Wykonawcy placu budowy na odcinku dolnośląskim z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem, jak również do obniżenia rzeczowego i finansowego wykonania inwestycji w stosunku do wartości zaplanowanych w 2011 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zawieranie umów na realizację robót po uzyskaniu niezbędnych zezwoleń na budowę pozwoliłoby uniknąć roszczeń Wykonawcy z tytułu ograniczonego dostępu do placu budowy.

(dowód: akta kontroli str. 89-92, 1451-1477, 1500-1532)

C. S8 Kępno – Wieruszów

3. Podpisanie umowy na roboty budowlane z Wykonawcą przed uzyskaniem ostatecznej decyzji ZRID spowodowało przekazanie placu budowy ze zwłoką 66 dni w stosunku do terminu określonego w kontrakcie. W związku z ograniczonym dostępem do placu budowy Wykonawca zgłosił roszczenie o dodatkowy czas na ukończenie robót oraz koszt, jaki poniósł w wyniku przestoju sprzętu. Roszczenie zostało pozytywnie zaopiniowane przez Inżyniera Kontraktu i uznane za zasadne przez GDDKiA, w wyniku czego w dniu 29 sierpnia 2013 r. podpisano z Wykonawcą aneks nr 1 do umowy, wydłużający o 66 dni czas na ukończenie

³⁵ Decyzja ZRID nr 31/2011 z dnia 16 grudnia 2011 r.

³⁶ Poczwarówka jajowata (*Vertigo moulinsiana*).

i zwiększający koszty inwestycyjne (wynagrodzenie Wykonawcy) o 4.528,0 tys. zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 169-187, 280-283, 821-851)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

A. S11 Złotkowo – Głuchowo

Z powodu opóźnień w przystąpieniu do realizacji Etapu IIb inwestycji, ze względu na niezapewnienie do dnia 26 października 2012 r. środków na sfinansowanie budowy odcinka realizacyjnego drogi S11 Złotkowo – Głuchowo i podjęcia przez Dyrektora Oddziału w Poznaniu decyzji o przekazaniu do eksploatacji (w dniu 28 listopada 2011 r.) wykonanej części Etapu I o długości ok. 8.0 km, wykonano prowizoryczną „zawrotkę” w km 13+350 (tj. w obszarze Etapu I, przed granicą z Etapem IIb), umożliwiającą przejazd wykonanym odcinkiem Zachodniej Obwodnicy Poznania w obrębie węła Swadzim we wszystkich kierunkach. Łączne koszty poniesione w związku z budową i rozbiórką „zawrotki”³⁷ wyniosły 2.720 tys. zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 284-370, 795-820)

2.2. Realizacja budowy

Opis stanu
faktycznego

A. S11 Złotkowo – Głuchowo

Rozpoczęcie budowy odcinka realizacyjnego drogi S11 Złotkowo – Głuchowo nastąpiło w dniu 22 kwietnia 2013 r., tj. 10 dni po podpisaniu umowy z Wykonawcą (12 kwietnia 2013 r.).

Przed rozpoczęciem budowy ZOP Etap IIb GDDKiA Oddział w Poznaniu nie zapewnił skutecznego rozpoznania geologicznego terenu inwestycji, pomimo długotrwałego (blisko 12 lat) przygotowania do realizacji.

W czasie trwania robót budowlano-montażowych Wykonawca, w dniu 9 kwietnia 2014 r. zgłosił roszczenie o wydłużenie czasu na ukończenie inwestycji. Przyczyną roszczenia była konieczność wzmocnienia podłoża gruntowego m.in. pod ropociągami przesyłowym, który przecina trasę budowanej drogi S11. W wyniku uznania roszczenia przez GDDKiA Oddział w Poznaniu, uprzednio pozytywnie zaopiniowanego przez Inżyniera Kontraktu, w dniu 26 września 2014 r. wydłużono czas na ukończenie inwestycji o 190 dni, tj. do 20 grudnia 2014 r. Wysokość roszczeń, według stanu na dzień 5 grudnia 2014 r., nie została rozstrzygnięta.

Inwestycja została zrealizowana w terminie określonym w aneksie do umowy, tj. późniejszym o 190 dni od terminu określonego w umowie podpisanej z Wykonawcą w dniu 14 kwietnia 2013 r. oraz po 924 dniach od terminu planowanego w pierwotnym programie inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 37-59, 282, 795-820, 852-871)

B. S5 Kaczkowo – Korzeńsko

Wykonawca przystąpił do realizacji robót w dwóch etapach, tj.: w dniu 11 sierpnia 2010 r. – odcinek wielkopolski i w dniu 17 maja 2011 r. – odcinek dolnośląski.

Opóźnienie realizacji inwestycji nastąpiło z następujących przyczyn:

- w roku 2011 sezon robót drogowych rozpoczął się późno z powodu dużych rozlewisk wodnych powstałych w wyniku wyjątkowo mroźnej i śnieżnej zimy; liczne podtopienia i bardzo wysoki poziom wody gruntowej nie pozwalały na prowadzenie robót ziemnych związanych z kształtowaniem nasypów i korony robót ziemnych,
- transport materiałów sypkich od początku trwania budowy napotykał na problemy polegające na blokowaniu przewozów samochodowych przez

³⁷ Zostały one zakwalifikowane do kosztów inwestycyjnych Etapu I ZOP, pomimo że wynikały z braku koordynacji terminów budowy poszczególnych odcinków realizacyjnych Zachodniej Obwodnicy Poznania oraz opóźnień w przygotowaniu inwestycji i zapewnieniu finansowania budowy odcinka realizacyjnego ZOP Etap IIb.

- społeczność i władzę lokalną. Kopalnie znajdowały się po drugiej stronie rzeki Baryczy, a przejazd prowadził przez jedyny w tym rejonie most,
- na odcinku dolnośląskim roboty wykonywano w niepełnym zakresie z uwagi na prowadzone badania archeologiczne, brak możliwości wycinki drzew ze względu na ochronę ptaków w okresie lęgowym oraz komplikacje związane z modernizacją linii kolejowej Poznań-Wrocław (odcinek Korzeńsko – Rawicz) i wniesione odwołanie od decyzji ZRID,
 - przyczyną powolnego postępu robót była także niedostateczna ilość personelu Wykonawcy, niewystarczający czas pracy (niepełne dwie zmiany) oraz niskie tempo robót ziemnych z powodu braku dostaw odpowiedniej ilości materiału do wbudowania.

W związku z występującymi opóźnieniami w dniu 24 października 2012 r. zmieniono termin zakończenia robót (obwodnica Rawicza w ciągu DK 36 została przewidziana do oddania do ruchu do 30 kwietnia 2013 r., natomiast termin zakończenia wszystkich robót na obiektach w ciągu dróg poprzecznych wyznaczono do dnia 30 lipca 2014 r.).

W czerwcu 2012 r. trzy z czterech firm tworzących konsorcjum realizujące kontrakt ogłosiły upadłość. Od początku czerwca roboty, w zakresie przewidzianym do realizacji przez trzech członków konsorcjum nie były wykonywane, w szczególności związane ze stabilizacją gruntu cementem oraz budową konstrukcji nawierzchni, tj. podbudowy tłuczniowej, podbudowy bitumicznej, warstwy wiążącej i ścieralnej. Pozostały na budowie uczestnik konsorcjum zawarł nowe umowy z podwykonawcami, jednakże nie znalazł rozwiązania wszystkich problemów związanych z upadłością 3 z 4 członków konsorcjum oraz z 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 ekspresowej S5 Poznań-Wrocław odc. Kaczkowo-Korzeńsko z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy.

W związku z koniecznością zabezpieczenia placu budowy przed okresem zimowym GDDKiA Oddział w Poznaniu zawarł umowę z innym Wykonawcą, który wykonał roboty zabezpieczające korpus drogowy oraz ukończył drogę krajową nr 36. W dniu 16 września 2013 r. oddano do ruchu obwodnicę Rawicza w ciągu dk 36 i obiekty poprzeczne istotne dla bezpieczeństwa ruchu lokalnego w okresie nadchodzącej zimy.

W dniu 21 lutego 2014 r. GDDKiA Oddział w Poznaniu podpisał umowę na dokończenie robót. Prace rozpoczęto w dniu 15 marca 2014 r., po okresie zimowym. Oddanie do ruchu ciągu głównego S5 zaplanowano w terminie sześciu miesięcy od rozpoczęcia prac, tj. na dzień 15 września 2014 r., zaś zakończenie prac zaplanowano po ośmiu miesiącach tj. na dzień 15 listopada 2014 r. Nowy Wykonawca terminowo zakończył roboty. Inwestycję oddano do użytkowania w dniu 15 września 2014 r., tj. 704 dni (ponad 23 miesiące) po terminie określonym w umowie z pierwszym Wykonawcą (konsorcjum 4 firm – 11 października 2012 r.).

W dzienniku budowy nr 157/10, prowadzonym przez kierownika budowy dla inwestycji budowy drogi S5 Kaczkowo – Korzeńsko, wystąpiły przypadki nie odnotowania daty wykonania robót geodezyjnych na budowie i rozpoczęcia budowy obiektów budowlanych oraz nie zamieszczono danych osoby dokonującej wpisu – uchybienia te nie przyczyniły się do wzrostu kosztów, lub do wydłużenia terminu realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 89-92, 1288-1333, 1342, 1405-1564, 1582-1957)

C. S8 Kępno – Wieruszów

Inwestycja w zakresie realizacji była prowadzona przez GDDKiA Oddział w Opolu, od którego Wykonawca przejął plac budowy w dniu 11 stycznia 2012 r. Budowa została rozpoczęta w dniu 25 stycznia 2012 r. Projektowany cykl realizacji inwestycji w ciągu 22 miesięcy (do dnia 25 listopada 2013 r.) został wydłużony do 30 miesięcy (do dnia 23 lipca 2014 r.) w związku z wystąpieniem nieprzewidzianych warunków geologicznych w rejonie węzła „Kępno”. Zmieniony termin został przez Wykonawcę dotrzymany. Całość inwestycji została ukończona do dnia 23 lipca 2014 r., tj. 240 dni (prawie 8 miesięcy) po terminie określonym w pierwszym programie inwestycji, przy czym oddanie do użytkowania trasy zasadniczej nastąpiło zgodnie z tym terminem.

(dowód: akta kontroli str. 734-775)

Po przeprowadzonej inwentaryzacji przyrodniczej wyznaczono miejsca potencjalnego i rzeczywistego występowania płazów. Znalazło to odzwierciedlenie w DŚU, gdzie określono orientacyjne miejsca stosowania płotków herpetologicznych na czas budowy.

(dowód: akta kontroli str. 821-851)

Wykonawca budowy złożył w dniu 14 października roszczenie, którego przedmiotem był koszt, jaki poniósł w wyniku wzrostu kosztów pracowniczych (składki rentowej), w związku ze zmianą przepisów prawa w tym zakresie po dacie zawarcia kontraktu. W wyniku uznania zasadności roszczenia wynagrodzenie Wykonawcy wzrosło o kwotę 432,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 734-775)

Ustalone
nieprawidłowości

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

A. S11 Złotkowo – Głuchowo

1. Na skutek zmian w projekcie i technologii wykonania robót, spowodowanych brakiem rzetelnego rozpoznania warunków geologicznych na etapie przygotowania inwestycji, GDDKiA Oddział w Poznaniu poniósł dodatkowe koszty w łącznej kwocie 13.332,3 tys. zł, ponadto Wykonawca w związku z wydłużeniem czasu budowy wystąpił z roszczeniem w wysokości 1.337,0 tys. zł.

Ze względu na trudne warunki terenowe w czasie wykonywania projektu (brak możliwości wykonania badań geologicznych podłoża bezpośrednio pod projektowanymi fundamentami mostu MS-11 z powodu niedostępności terenu) projektant zaproponował posadowienie ww. obiektu na podstawie badań wykonanych w innym miejscu, odległym o ok. 100 m od miejsca posadowienia przedmiotowego obiektu inżynierskiego (dla pierwszej wersji osi trasy, która uległa przesunięciu). Ww. zapisy znalazły się jako uzasadnienie w opisie technicznym projektu budowlanego i projektu wykonawczego wraz z zapisami mówiącymi o konieczności wykonania dodatkowych otworów badawczych. Ewentualną zmianę posadowienia obiektu, projektant miał wprowadzić po uzyskaniu wyników badań od Wykonawcy robót.

Wykonawca wykonał sprawdzające odwierty i badania statyczne obszaru w km 8+350 – 9+200, gdzie przewidywane było występowanie gruntu słabonośnego. Wykonano również dodatkowe badania geotechniczne w km 8+890 – 9+010 (rejon kolizji z ropociągami). Na podstawie wyników badań wprowadzono dodatkowe rozwiązania w postaci wykonania korpusu zbrojenia w gruntach słabonośnych³⁸ oraz wzmocnienie podłoża gruntowego w rejonie ropociągów,

³⁸ Polecenie zmiany nr 9.

w postaci wykonania płyty żelbetowej na palach przemieszczeniowych³⁹. Wykonanie dodatkowego wzmocnienia podłoża zwiększyło koszt budowy o 13.332,3 tys. zł, ponadto Wykonawca ubiega się o dodatkowe koszty za czas przedłużenia budowy w wysokości 1.337,0 tys. zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 795-820)

B. S5 Kaczkowo – Korzeńsko

2. W toku kontroli odcinka realizacyjnego budowy drogi S5 Kaczkowo – Korzeńsko w dzienniku budowy nr 157/10 prowadzonym przez kierownika budowy dla tej inwestycji, stwierdzono przypadki braku odnotowania dat wykonania na budowie czynności wyznaczenia linii regulacyjnych i stałych punktów odniesienia, wyznaczenia położenia obiektu budowlanego na gruncie, nie zamieszczono dat rozpoczęcia budowy obiektów budowlanych, jak też nie zamieszczono danych osoby która dokonała ww. wpisów w dzienniku budowy.

Uchybienia te stanowią naruszenie zasad prowadzenia dziennika budowy, które zostały określone w art. 45 ust. 1 Prawa Budowlanego⁴⁰, i doprecyzowane w przepisach wykonawczych rozporządzenia 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 zdrowia⁴¹.

Stwierdzone uchybienia nie przyczyniły się do wzrostu kosztów, lub do wydłużenia terminu realizacji inwestycji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli świadczą o braku należytej staranności w prowadzonej dokumentacji źródłowej, jak też o nienależytym nadzorze nad realizacją inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1582-1957)

C. S8 Kępno – Wieruszów

3. Na etapie przygotowania inwestycji do realizacji GDDKiA Oddział w Poznaniu nie zapewnił pełnego rozpoznania warunków geologicznych pod projektowaną drogą.

Obszary koniecznego wzmocnienia podłoża zostały ostatecznie ustalone w czasie realizacji budowy, na podstawie rzeczywistego zalegania gruntów słabonośnych, potwierdzonego dodatkowymi badaniami geologicznymi Wykonawcy i Nadzoru Geologicznego.

Wykonawca dokonał szczegółowych badań technicznych i oceny podłoża, które ostatecznie określiły obszar niezbędnego wzmocnienia. Nieuwzględnienie w projekcie budowlanym i wykonawczym obszarów wymagających wzmocnienia i zlecenie ich określenia przez Wykonawcę spowodowało przedłużenie terminu zakończenia realizacji robót o 174 dni⁴² i zwiększenie kosztów budowy o 7.682 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 169-187, 734-775, 821-871)

2.3. Przekazywanie obiektów do użytkowania oraz rozliczenia inwestycji

Opis stanu faktycznego

A. S11 Złotkowo – Głuchowo

Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie dla ciągu głównego ZOP IIb inwestor uzyskał w dniu 16 grudnia 2014 r. Przekazanie do użytkowania ciągu głównego drogi S11 na odcinku Złotkowo - Głuchowo, węzła wraz z łącznicami węzła Kobylniki nastąpiło w dniu 19 grudnia 2014 r. Harmonogram realizacji inwestycji

³⁹ Polecenie zmiany nr 14.

⁴⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 108, poz. 953 ze zmianami.

⁴² Aneks do umowy z Wykonawcą GDDKiA Oddział w Poznaniu podpisał w dniu 14 lutego 2014 r.; roszczenie finansowe było w toku weryfikacji przez Inżyniera Kontraktu.

ujęty w pierwotnym programie inwestycji przewidywał zrealizowanie ZOP przed dniem 8 czerwca 2012 r., tj. ponad 2,5 roku wcześniej.

(dowód: akta kontroli str. 795-820, 852-871)

Oddanie do użytkowania ciągu głównego środkowego odcinka realizacyjnego (ZOP Etap IIb) z dniem 19 grudnia 2014 r. pozwoliło na połączenie wszystkich odcinków Zachodniej Obwodnicy Poznania pomiędzy autostradą A2 i drogą krajową nr 11 na północ od Poznania i umożliwiło wyprowadzenie ruchu tranzytowego z miasta na kierunku północ-południe.

Rozliczenie końcowe inwestycji Kierownik Projektu przewidywał do dnia 15 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 852-871)

B. **S5 Kaczkowo – Korzeńsko**

Świadectwo Przejęcia części robót Inżynier Kontraktu wystawił w dniu 15 września 2014 r. Ciąg główny drogi S5 na odcinku realizacyjnym Kaczkowo – Korzeńsko oddano do użytkowania w dniu 15 września 2014 r. Wszystkie obiekty inżynierskie zostały ukończone i oddane do użytkowania do dnia 15 listopada 2014 r. Świadectwo Przejęcia dla całości robót zostało wystawione w dniu 15 grudnia 2014 r. Pierwotnie planowany termin zakończenia budowy przez Wykonawcę wyznaczony był w dniu 11 października 2012 r., tj. ponad 23 miesiące wcześniej. Główną przyczyną wydłużenia czasu realizacji inwestycji była upadłość Wykonawcy oraz konieczność wyłonienia następnego Wykonawcy i przekazania mu odcinka realizacyjnego z nieukończonymi robotami budowlanymi.

(dowód: akta kontroli str. 852-871, 1382-1383)

Ogłędziny przeprowadzone w dniu 10 grudnia 2014 r. wykazały, że Miejsca Obsługi Podróżnych (MOP) II w km 88,500 oraz MOP III w km 103,500 oddano do użytku bez funkcji przyjmowania i postoju pojazdów przewożących towary niebezpieczne.

Zdaniem NIK świadczy to o tym, że nie został w pełni zrealizowany zakres inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1382-1383)

Rozliczenie końcowe inwestycji Kierownik Projektu przewidywał do dnia 30 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 852-871)

C. **S8 Kępno – Wieruszów**

Odcinek realizacyjny drogi S8 Kępno – Wieruszów w zakresie trasy zasadniczej został ukończony i dopuszczony do użytkowania w dniu 25 listopada 2013 r. GDDKiA Oddział w Poznaniu przejął do eksploatacji ww. odcinek drogi ekspresowej w dniu 20 grudnia 2013 r.

W dniu 23 lipca 2014 r. ukończony został węzeł Kępno, tj. 8 miesięcy (242 dni) po pierwotnym terminie ukończenia zaplanowanym w programie inwestycji.

Jak wykazały ogłędziny przeprowadzone w dniu 18 grudnia 2014 r., łącznice i odcinek drogi S11 w obrębie węzła „Kępno” były zagrodzone i nieużytkowane. Miejsca obsługi podróżnych MOP II „Kierzno Pn” i MOP III „Kierzno Pd” w km 76+293 drogi S8 były odgrodzone od drogi S8 betonowymi barierami. Teren miejsc obsługi podróżnych był ogrodzony i niezagospodarowany (brak budynków i nawierzchni). Brak było możliwości wjazdu i korzystania przez podróżnych z MOP II i MOP III.

(dowód: akta kontroli str. 169-180, 485-501, 734-775)

Wybudowany i posiadający decyzję WINB o dopuszczeniu do użytkowania od dnia 23 lipca 2014 r. węzeł Kępno użytkowany był jedynie w zakresie trasy zasadniczej drogi S8. Położony w środkowej części odcinka realizacyjnego drogi S8 Kępno – Wieruszów węzeł „Kępno-Krażkowy” (d. „Kępno”) ujęty został w ramach inwestycji S8 Syców - Kępno - Wieruszów w celu umożliwienia połączenia drogi ekspresowej S8 z obwodnicą Kępna w ciągu drogi ekspresowej S11. Przystępując do realizacji S8 GDDKiA Oddział w Poznaniu zakładał, że budowa S11 nastąpi w zbliżonym czasie.

Zgodnie z zaleceniami zawartymi w Audycie BRD nr 1/S8/2013 - załącznik 2 - wykonanym przed oddaniem drogi S8 do ruchu oraz zatwierdzonym przez Organ Zarządzający Ruchem projektem organizacji ruchu, węzeł został wyłączony z ruchu do czasu realizacji S11. Dla ruchu drogowego zostały udostępnione pobliskie węzły „Bralin” i „Wieruszów”, na których ruch odbywa się w każdym kierunku. Węzeł „Kępno-Krażkowy” ze względów bezpieczeństwa i zgodnie z zaleceniami zarządcy drogi, został udostępniony tylko służbom ratunkowym i utrzymaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 821-851)

Budowle i obiekty budowlane zrealizowane w ramach ww. odcinków realizacyjnych zostały dopuszczone do użytkowania w dniu 25 listopada 2013 r. po przeprowadzeniu kontroli obowiązkowych przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego i wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Rozliczenie końcowe inwestycji Kierownik Projektu przewidywał do końca I kwartału 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 60-78, 852-871)

Ustalone
nieprawidłowości

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

A. S11 Złotkowo – Głuchowo

1. Ukończenie budowy i oddanie do użytkowania ciągu głównego drogi S11 na odcinku realizacyjnym Złotkowo-Głuchowo tj. chronologicznie ostatniego odcinka Zachodniej Obwodnicy Poznania, nie zapewniło osiągnięcia pełnej funkcjonalności wybudowanych połączeń drogowych i tym samym – osiągnięcia pełnego efektu rzeczowego i celu realizowanej inwestycji.

Budowa ZOP Etap IIb powiązana była z dwoma osobnymi kontraktami, których realizacja warunkuje pełne wykorzystanie funkcjonalne Zachodniej Obwodnicy Poznania, a zatem realizację celu zawartego w programie inwestycji. Kontrakty te dotyczyły:

- ukończenia węzła Poznań-Tarnowo Podgórne wraz z połączeniem Etapu IIb z Etapem I,
- przebudowy napowietrznych linii najwyższych napięć 220 kV Plewiska-Piła Krzewina i 220 kV Plewiska Czerwonak (kolizje z drogą S11 w km 14+000), która nie miała wpływu na termin i koszt realizacji Etapu IIb ZOP, natomiast miała wpływ na połączenie Etapu I z Etapem IIb.

Kontrakt pt. „Dokończenie łącznic na węźle Swadzim oraz dróg dojazdowych i drogi poprzecznej A5, połączenie z nowo budowaną drogą S11 Etapu IIb, wraz z wykonaniem robót rozbiórkowych” w czasie kontroli był w trakcie realizacji. Roboty rozpoczęte w dniu 9 października 2014 r. planowane są do zakończenia do dnia 9 maja 2015 r. za kwotę 5.967,9 zł (brutto). Powyższe zadania nie wchodziły w zakres odcinka realizacyjnego ZOP Etap IIb, ale realizacja istotnej części objętych nimi zadań (w szczególności rozbiórka „zawrotki” położonej na osi drogi S11, udroźnienie węzła Swadzim i budowa łącznic uwarunkowana ukończeniem przebudowy linii energetycznych najwyższych napięć) było niezbędne dla umożliwienia oddania do ruchu odcinka drogi S11 Złotkowo –

Głuchowo i połączenia wszystkich części Zachodniej Obwodnicy Poznania w funkcjonalną całość.

Zadania te realizowane były z wykorzystaniem dodatkowej dokumentacji, której nie wykonano na etapie przygotowania inwestycji do realizacji. Koszty wykonania dodatkowej dokumentacji w zakresie przebudowy linii NN 220 kV Plewiska-Piła Krzewina i 220 kV Plewiska-Czerwonak wyniosły 222,6 tys. zł (brutto). Koszt dodatkowej dokumentacji przebudowy kolizji sieci wodociągowej i sanitarnej w obrębie węzła Poznań-Tarnowo Podgórne (d. węzeł Swadzim): 4,9 tys. zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 79-96, 795-820)

B. S5 Kaczkowo – Korzeńsko

2. Oględziny wybudowanego zakresu odcinka realizacyjnego drogi S5 Kaczkowo – Korzeńsko wykazały, że miejsca obsługi podróżnych (MOP) II w km 88,500 w miejscowości Gołaszyn Wschodni oraz MOP III w km 103,500 w miejscowości Folwark Zachodni oddano do użytku bez funkcji przyjmowania i postoju pojazdów przewożących towary niebezpieczne, mimo że wyznaczono i wybudowano stanowiska postojowe, a dokumentacja projektowa obejmowała utworzenie miejsc postoju dla takich pojazdów we wskazanych obiektach.

Jak wyjaśniła GDDKiA, ze względu na brak możliwości ich obsługi, wyłączono je z użytkowania do czasu wyłonienia koncesjonariusza dla MOP II i III.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że oddanie do użytku MOP bez funkcji przyjmowania i postoju pojazdów przewożących towary niebezpieczne, pomimo że ujęte w dokumentacji inwestycji stanowiska postojowe dla takich pojazdów zostały wyznaczone i wybudowane, w przypadku awarii zbiorników pojazdów zawierających towary niebezpieczne, może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego albo katastrofy ekologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 92, 1352-1365, 1371, 1384-1404, 1581)

C. S8 Kępno – Wieruszów

3. Wybudowany i posiadający decyzję WINB o dopuszczeniu do użytkowania od dnia 23 lipca 2014 r. węzeł Kępno nie był użytkowany w zakresie trasy zasadniczej drogi S11 oraz łącznic pozwalających na zawracanie na drodze S8. W ocenie NIK wydatkowanie środków inwestycyjnych na obiekty drogowe, które zostały zrealizowane i nie są eksploatowane z powodu zaniechania budowy krzyżującej się drogi, świadczy o niedostatecznej koordynacji podejmowanych zamierzeń inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 821-851)

4. Program inwestycji w ramach odcinka realizacyjnego drogi S8 Kępno – Wieruszów nie został zrealizowany w pełnym zakresie. Miejsca obsługi podróżnych MOP II „Kierzno Pn” i MOP III „Kierzno Pd” w km 76+293 drogi S8 były odgródzone od drogi S8 betonowymi barierami. Teren miejsc obsługi podróżnych był ogrodzony i niezagospodarowany (brak budynków i nawierzchni). Brak było możliwości wjazdu i korzystania przez podróżnych z MOP II i MOP III.

Z-ca Dyrektora GDDKiA Oddziału w Poznaniu ds. Inwestycji wyjaśniła, że zgodnie z wytycznymi projektowania i etapowania budowy MOP⁴³, Wykonawca drogi ekspresowej w przypadku MOP-ów II lub III realizuje tylko prace w zakresie robót ziemnych, odwodnienia i doprowadzenia instalacji (przyłączy) niezbędnych do funkcjonowania MOP-ów. Pozostałe prace niezbędne do funkcjonowania MOP-ów wykonuje Dzierżawca wyłoniony

⁴³ Przekazanymi pismem nr GDDKiA-DPI-WT-Ik-68/4117/409/2009 z dnia 5 października 2009 r. - załącznik 1.

w przetargu. W związku z faktem współfinansowania zadania w ramach „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” w celu uniknięcia nieprawidłowości w rozliczaniu funduszy strukturalnych, w GDDKiA przyjęto zasadę, że realizowane są tylko te elementy, które wykonywane są w ramach środków kwalifikowanych (tj. do końca pasów wyłączenia i początku włączenia). GDDKiA Oddział w Poznaniu przygotowuje postępowanie przetargowe, w wyniku którego zostanie wyłoniony dzierżawca MOP, do którego obowiązków należeć będzie budowa infrastruktury MOP oraz ich eksploatacja.

(dowód: akta kontroli str. 821-851)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania GDDKiA Oddział w Poznaniu, w zakresie organizowania i nadzoru nad realizacją robót budowlano-montażowych, nie zapewniły sprawnej, terminowej i oszczędnej realizacji budowy.

Przypadki zawarcia umowy z Wykonawcą przed uzyskaniem niezbędnych do rozpoczęcia budowy decyzji administracyjnych spowodowały ograniczony dostęp Wykonawcy do placu budowy. W czasie realizacji inwestycji na skutek odbioru dokumentacji bez jej merytorycznej weryfikacji, niepełnego rozpoznania geologicznego oraz braku wiążących uzgodnień w sprawie usunięcia kolizji, wykonywana była dodatkowa i zamienna dokumentacja. Wymienione przyczyny spowodowały poniesienie dodatkowych kosztów inwestycyjnych, a w niektórych przypadkach opóźnienie ukończenia inwestycji lub oddanie jej do użytkowania w niepełnym zakresie funkcjonalnym.

Przyczyną wydatkowania środków inwestycyjnych na obiekty drogowe, które zostały zrealizowane i nie są eksploatowane z powodu opóźnienia realizacji budowy innych obiektów, jest w ocenie NIK niedostateczna koordynacja podejmowanych zadań inwestycyjnych.

3. Przygotowanie organizacyjne do realizacji inwestycji drogowych oraz nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

W oparciu o zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA nr 19 z dnia 8 kwietnia 2013 r. i nr 35 z dnia 5 lipca 2013 r., w sprawie nadania ramowego Regulaminu Organizacyjnego Oddziałowi GDDKiA, Dyrektor GDDKiA Oddziału w Poznaniu zmienił regulamin organizacyjny oddziału⁴⁴. Do czasu przeprowadzenia reorganizacji w GDDKiA Oddział w Poznaniu we wrześniu 2013 r., struktura organizacyjna oddziału nie gwarantowała wykorzystania pełnej wiedzy i doświadczenia zawodowego pracowników zatrudnionych w poszczególnych komórkach organizacyjnych, związanych funkcjonalnie z przygotowaniem i realizacją inwestycji.

W zmienionej strukturze organizacyjnej GDDKiA Oddziału w Poznaniu, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2014 r., wprowadzono jeden pion ds. inwestycji łącząc istniejące wcześniej piony przygotowania i realizacji inwestycji, co miało na celu optymalizację zatrudnienia oraz wsparcie Zespołów Kierownika Projektu na etapie realizacji inwestycji przez osoby biorące udział w jej przygotowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 788-794)

NIK nie zgłasza uwag do wykonywania przez GDDKiA Oddział w Poznaniu obowiązków sprawozdawczych wobec Centrali GDDKiA w zakresie realizacji objętych niniejszą kontrolą inwestycji.

⁴⁴ Zarządzeniem nr 18/2013 Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 12 września 2013 r.

Obowiązek przesyłania do Centrali GDDKiA tygodniowych i miesięcznych raportów z pracy Wykonawcy oraz Inżyniera, wykonywany był w zakresie wszystkich realizowanych zadań. Dane zbierane były Od Kierowników Projektów przez pracownika Wydziału Realizacji Inwestycji, który po uzyskaniu akceptacji Dyrektora Oddziału wysyłał zestawienia do Centrali.

(dowód: akta kontroli str. 788-794)

W okresie objętym kontrolą oprócz nadzoru funkcjonalnego, w 2011 r. przeprowadzone zostały⁴⁵ audyt i kontrola wewnętrzna. Kontrola wewnętrzna w zakresie prawidłowości odbiorów wykonanych robót drogowych wykazała m.in. przypadki braku określenia w umowach zawieranych z Wykonawcami oraz Konsultantami kar z tytułu nienależytego wykonania zadania i nieegzekwowania obowiązku dokonywania wpisów w dziennikach budowy przez uczestników procesu budowlanego. GDDKiA Oddział w Poznaniu podjął działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w toku ww. kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 788-794)

W toku realizacji inwestycji Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego przeprowadził kontrole budowy odcinka realizacyjnego drogi S11 Złotkowo – Głuchowo oraz drogi S5 Kaczkowo – Korzeńsko. Ponadto wykonano kontrole obowiązkowe wybudowanych w ramach inwestycji obiektów, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie: na odcinku realizacyjnym drogi S11 Złotkowo – Głuchowo: 4 kontrole, na odcinku realizacyjnym drogi S5 Kaczkowo – Korzeńsko: 46 kontroli oraz na odcinku realizacyjnym drogi S8 Kępno – Wieruszów: 28 kontroli. W wyniku ww. kontroli w 25 przypadkach (tj. w około 30% kontroli) organ nadzoru budowlanego nałożył na GDDKiA Oddział w Poznaniu obowiązek wykonania określonych robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 60-78, 795-820)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 284-357)

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 stycznia 2010 r. skierowanym do GDDKiA Oddział w Poznaniu w wyniku kontroli realizacji inwestycji budowy ZOP Etap IIa, NIK wnioskowała m. in. o podejmowanie stosownych działań mających na celu prowadzenie dzienników budowy zgodnie z przepisami szczególnymi w tym zakresie. Stwierdzone uchybienia w prowadzeniu dzienników budowy na odcinku realizacyjnym S5 Kaczkowo – Korzeńsko w ocenie NIK świadczą o niewystarczającym wykonaniu wniosków pokontrolnych NIK.

(dowód: akta kontroli str. 284-357)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

⁴⁵ Przez Centralę GDDKiA.

IV. Uwagi i wnioski

Kontrola wykazała, że w 2 spośród 3 zbadanych odcinków realizacyjnych wystąpiły przypadki niedostatecznej koordynacji podejmowanych zadań inwestycyjnych.

W toku budowy Zachodniej Obwodnicy Poznania wstrzymanie finansowania – i co za tym idzie – realizacji środkowego odcinka obwodnicy, tj. Etapu IIb ZOP, spowodowało konieczność poniesienia dodatkowych kosztów budowy (i rozbiórki po upływie 3 lat) prowizorycznej „zawrotki”, której wykonanie warunkowało możliwość oddania do ruchu, w dniu 28 listopada 2011 r., 8 km wybudowanego odcinka realizacyjnego drogi S11 (ZOP Etap I). Poniesione na ten cel dodatkowe koszty wyniosły 2.720 tys. zł (brutto).

Wybudowany węzeł Kępno⁴⁶, użytkowany był jedynie w zakresie trasy zasadniczej drogi S8. Podejmując budowę odcinka drogi S8 Kępno-Wieruszów, GDDKiA Oddział w Poznaniu zakładał, że budowa drogi S11, przecinającej S8 na węźle Kępno, nastąpi w zbliżonym terminie. Ponieważ nie podjęto realizacji drogi S11, na skutek niedostatecznej koordynacji podejmowanych zamierzeń inwestycyjnych, znaczna część wybudowanego węzła Kępno została wyłączona z eksploatacji.

Decyzje dotyczące kolejności podejmowania realizacji zadań inwestycyjnych oraz zapewnienia dla nich finansowania podejmowane są na szczeblu Centrali GDDKiA. Przyjęty sposób koordynacji podejmowania realizacji zadań inwestycyjnych powoduje niewykorzystanie wybudowanych obiektów lub prowadzi do niegospodarnego wydatkowania dodatkowych środków inwestycyjnych.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁷, wnosi o:

1. Rzetelną analizę czasochłonności poszczególnych czynności podejmowanych w toku przygotowania inwestycji do realizacji, w celu zapewnienia realnego planowania programów przygotowania inwestycji.
2. Stosowanie procedur odbioru i merytorycznej weryfikacji dokumentacji projektowej oraz podjęcie działań zapewniających sprawdzanie jej kompletności i poprawności przed rozpoczęciem realizacji inwestycji.
3. Zapewnienie wymaganych uzgodnień z gestorami sieci na etapie przygotowania inwestycji i przed przystąpieniem do ich realizacji.
4. Zapewnienie merytorycznej weryfikacji wyników badań geologicznych i opracowań geotechnicznych.
5. Pozyskiwanie terenów niezbędnych do realizacji inwestycji z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do planowanego terminu rozpoczęcia robót.
6. Przekazywanie dokumentacji inwestycji i terenów budowy w stanie umożliwiającym Wykonawcy rozpoczęcie robót budowlanych bez zbędnej zwłoki.

⁴⁶ posiadający decyzję WINB o dopuszczeniu do użytkowania od dnia 23 lipca 2014 r.

⁴⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 6 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan



Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego z dnia 6 marca 2015 r.
ujednolicony na podstawie Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 czerwca 2015 r. Nr KPK-KPO.443.106.2015

