



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN-4112-02-01/2013
S/13/002

Warszawa, 18 listopada 2013 r.

Pan
Łukasz Lendner
Dyrektor Oddziału
Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
w Warszawie

Stosownie do art. 61b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.), w załączeniu przesyłam Panu Dyrektorowi tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 kwietnia 2013 r., skierowanego po przeprowadzonej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, kontroli doraźnej w zakresie *planowanie i przygotowanie realizacji* *Wschodniej Obwodnicy Warszawy w ciągu trasy ekspresowej S17 na odcinku od węzła Marki do węzła Lubelska.*

p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

A. Witkowski
Andrzej Witkowski



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN-4112-02-01/2013
S/13/002

Warszawa, 18 listopada 2013 r.

Pan
Łukasz Lendner
Dyrektor Oddziału
Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
w Warszawie

Stosownie do art. 61b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.), w załączeniu przesyłam Panu Dyrektorowi tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 kwietnia 2013 r., skierowanego po przeprowadzonej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, kontroli doraźnej w zakresie *planowanie i przygotowanie realizacji* *Wschodniej Obwodnicy Warszawy w ciągu trasy ekspresowej S17 na odcinku od węzła Marki do węzła Lubelska.*

DOŁĄCZA TECHNICZNY
Departament Infrastruktury
14.11.2013
Łukasz Laube

p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury
Andrzej Witkowski



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN – 4112-02-01/2013

S/13/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	S/13/002 - Planowanie i przygotowanie realizacji Wschodniej Obwodnicy Warszawy w ciągu trasy ekspresowej S 17 na odcinku od węzła Marki do węzła Lubelska
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Ryszard Ostaszewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 85910 z dnia 16 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. [340]) 2. Kazimierz Cymerys, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85906 z dnia 25 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. [1])
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Lendner, Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie (dowód: akta kontroli str. [3])

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziale w Warszawie kontrolę planowania i przygotowania realizacji Wschodniej Obwodnicy Warszawy w ciągu trasy ekspresowej S 17 na odcinku od węzła „Marki” do węzła „Lubelska”. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie nie podejmowała wystarczających działań dla prawidłowego zaplanowania i przygotowania do realizacji kontrolowanego przedsięwzięcia i nie osiągnęła, mimo wydatkowania znacznych środków finansowych, finalnego efektu w postaci ostatecznego ustalenia lokalizacji przygotowywanego fragmentu obwodnicy i doprowadzenia do etapu umożliwiającego realizację tej inwestycji. Wpływ na powyższą sytuację miały, poza przyczynami leżącymi po stronie Oddziału, także okoliczności obiektywne, m.in. takie jak długotrwałość postępowania w sprawie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, zmiany przepisów prawa oraz ustanowienie obszaru Natura 2000 w Zielonce.

Uzasadnienie oceny ogólnej W kontrolowanym okresie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie (GDDKiA Oddział w Warszawie) podejmowała szereg działań związanych z przygotowaniem inwestycji do realizacji, których końcowym efektem miało być wykonanie kompleksowej dokumentacji projektowej dla planowanej budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy (WOW) na odcinku od węzła Marki do węzła Lubelska na parametrach drogi ekspresowej. W trakcie procesu przygotowawczego GDDKiA Oddział w Warszawie m.in. zawierała umowy na opracowanie niezbędnej dokumentacji projektowej oraz uzyskanie stosownych decyzji administracyjnych (decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji zgody na realizację inwestycji drogowej¹).

¹ Zwanej dalej decyzją ZRID.

Działania te w wielu przypadkach były niewystarczające, przewlekłe, a w niektórych aspektach nierzetelne i niegospodarne, co w konsekwencji nie doprowadziło do przygotowania zadania w sposób umożliwiający jego realizację zgodnie z planowanym zakresem rzeczowym i w zaplanowanych terminach.

Pierwszą umowę² na opracowanie dokumentacji projektowej zawarto w 2005 r. W ramach tej umowy GDDKiA Oddział w Warszawie miała uzyskać decyzję o pozwoleniu na budowę do 28 lutego 2007 r., dla odcinka od węzła Marki do węzła Zakręt. Pomimo zawarcia kolejnych 6 umów i wydatkowania ogółem w ciągu 8 lat kwoty 6.037,6 tys. zł³ za wykonanie m.in. dokumentacji na budowę Wschodniej Obwodnicy Warszawy dla odcinka od węzła Marki do węzła Lubelska, GDDKiA Oddział w Warszawie nie przygotowała inwestycji do dnia zakończenia kontroli w stopniu umożliwiającym rozpoczęcie robót budowlanych. Trzy umowy zostały rozwiązane, przy niskim zaawansowaniu prac projektowych.

Do czasu zakończenia kontroli nie uzgodniono i nie uściślono przebiegu całej trasy WOW, a w szczególności odcinków trasy przebiegającej przez poligon i Dzielnicę Wesoła. Między innymi z tej przyczyny oraz nieustalenia zamiennej trasy po wprowadzeniu obszaru Natura 2000, w dniu 17 listopada 2011 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie, na wniosek GDDKiA Oddział w Warszawie, wydał decyzję o wygaśnięciu środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację budowy WOW na odcinku od węzła Drewnica do węzła Zakręt. Po tej decyzji podjęto jedynie działania dla realizacji odcinka Marki – Drewnica, w zakresie planowanej drogi ekspresowej S-8 oraz zawarto nową umowę na określenie przebiegu projektowanej Wschodniej Obwodnicy Warszawy wraz z materiałami do wniosku o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla budowy WOW na odcinku węzeł „Drewnica”- węzeł „Zakręt” oraz raportem o oddziaływaniu na środowisko”.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wydatkowanie środków publicznych w kwocie ponad 6 mln zł na niekompletne opracowania, których pełne wykorzystanie w dalszych działaniach nie jest przesądzone, narusza kryterium gospodarności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie Wschodniej Obwodnicy Warszawy

Opis stanu
faktycznego

W latach 1987-1988 opracowano *Studium funkcjonalno-przestrzenne wschodniej obwodnicy Warszawy*. Rozpatrując kilka wariantów przebiegu Obwodnicy wskazano wyższość wariantu IIIa, który zakładał poprowadzenie ciągu po nowych trasach, w tym przez teren Wesołej.

W 1991 r. opracowano *Studium funkcjonalno-przestrzenne wariantów (IV i IVa) przebiegu Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku Zakręt-Mokry Ług*, uwzględniające możliwość zlokalizowania nowych wariantów przebiegu trasy ekspresowej wzdłuż wspólnej granicy Wesołej i Sulejówka.

W 1997 r. w *studium funkcjonalno-przestrzennym przebiegu Wschodniej Obwodnicy Warszawy – aktualizacja wariantu II, IIIa i „0”* uznano, iż optymalnym rozwiązaniem jest realizacja trasy WOW wg wariantu IIIa, zarówno przy założeniu istnienia autostrady A2, jak i przy jej braku do roku 2015. Rozwiązania uwzględniały WOW jako element krajowej sieci dróg szybkiego ruchu – zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23.01.1996 r. w sprawie ustalenia sieci autostrad i dróg ekspresowych drodze S-17 nadano następujący przebieg: Warszawa-Marki-Zakręt-Lublin-Zamość-Hrebenne(Lwów), gdzie odcinek Marki – Zakręt stanowił Wschodnią Obwodnicę Warszawy. Warunkiem realizacji trasy

² Umowa nr 1/2005 z dnia 12 stycznia 2005 r.

³ Stanowi to ok. 25% środków finansowych zaplanowanych na wykonanie dokumentacji projektowej.

w ówczesnych uwarunkowaniach prawnych było doprowadzenie do zmiany planu m.st. Warszawy (gm. Wawer i gm. Rembertów, miast Żąbki, Wesoła i Zielonka).

W dniu 21.05.1999 r. odbyło się posiedzenie Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Publicznych na którym omówiono „*Studium funkcjonalno-przestrzenne przebiegu Wschodniej Obwodnicy Warszawy – aktualizacja wariantu II, IIIa i O*”, opracowane przez Biuro Planowania Rozwoju Warszawy. Ustalono m.in., że dokonane analizy i wynikające z nich wnioski jednoznacznie wskazują na wariant IIIa jako bardziej uzasadniony ekonomicznie i technicznie. W tym wariantcie trasa powiązana byłaby z siecią drogową poprzez węzły „Marki”, „Drewnica”, „Zielonka”, „Poligon”, „Rembertów”, „Wesoła” i „Zakręt”. Długość trasy wyniosłaby 16,8 km, a jej koszt 216,4 mln zł. Wobec sprzeciwu władz m. Wesoła, a tym samym brakiem jednomyślności, uznano za zasadne zawieszenie prac pod kątem uściślenia przebiegu WOW przy jednoczesnym przyjęciu opracowania.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad pismem z dnia 11 czerwca 1999 r. przekazała do GDDKiA Oddział w Warszawie „*Studium funkcjonalno-przestrzenne przebiegu WOW – aktualizacja wariantu II, IIIa i O*” zaopiniowane w dniu 21 maja 1999 r. na posiedzeniu Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Publicznych – protokół nr 4/99.

(dowód: akta kontroli str. [44-54])

W 2002 r. w przygotowanym Miejscowym Planie zagospodarowania przestrzennego obszaru Mokry Ług w gminie Warszawa Rembertów wyznaczono nowy „korytarz” dla trasy WOW, przesunięty o około 250 m w kierunku północnym w stosunku do rozwiązań wg Wariantu IIIa z 1997 r. Zmiana ta wymusiła również korektę przebiegu trasy ekspresowej na terenie poligonu wojskowego oraz na terenie Zielonki. Sprawa ta została rozpatrzona w opracowanym w 2002 r. *Studium przebiegu trasy ekspresowej Wschodniej Obwodnicy Warszawy przez poligon wojskowy (gmina Zielonka)* w nawiązaniu do zmian wprowadzonych na obszarze Mokry Ług (gmina Warszawa Rembertów), obejmującym odcinek o długości około 5 km.

Budowa Wschodniej Obwodnicy Warszawy została ujęta w przyjętych w lutym 2003 roku przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad „*Założeniach kształtowania sieci dróg ekspresowych i autostrady A-2 w Warszawie*”.

We wrześniu 2003 r. Władze Miasta Stołecznego Warszawy uznały za właściwe rekomendowanie przez wspólny zespół roboczy do spraw rozwoju infrastruktury drogowej w Warszawie, rozwiązania układu dróg ekspresowych.

(dowód: akta kontroli str. [81])

W dniu 26 lipca 2004 r. GDDKiA Oddział w Warszawie przedstawiła Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informację nt. zamierzeń Oddziału w zakresie budowy dróg ekspresowych w ramach Warszawskiego Węzła Transportowego. W Informacji podano m.in., że w II połowie 2004 r. przeprowadzona zostanie procedura przetargowa na opracowanie kompleksowej dokumentacji projektowej, obejmującej opracowanie materiałów do wniosku o uzyskanie decyzji lokalizacyjnej, projektu budowlanego, przeprowadzenie wykupu gruntów i uzyskanie decyzji administracyjnych w imieniu inwestora. Zgodnie z ustaleniami podjętymi wspólnie z Władzami Miasta St. Warszawy, dokumentacja realizowana będzie dla przebiegu według tzw. Wariantu IIIa wraz z powiązaniem z ul. Żołnierską. Ponadto zapisano, że przejście przez Wesołą – dodatkowe rozwiązanie wariantowe – tunel dług. ok. 600-800 m. Wstępnie założono, że prace przygotowawcze zostaną wykonane w latach 2005-2007, a realizacja inwestycji w latach 2007-2009. Szacunkowy koszt budowy WOW na odcinku od węzła Marki do węzła Zakręt o długości ok. 17 km, z 7 węzłami, określono na kwotę 550 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. [83-84])

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

Mimo długotrwałego okresu planowania przebiegu Wschodniej Obwodnicy Warszawy nie wszystkie odcinki w tym okresie zostały uzgodnione i uściślone. M.in. nie doprowadzono do pełnego uzgodnienia jej przebiegu przez poligon i uściślenia jej przebiegu przez dzielnicę Wesoła. Mimo nie zakończenia etapu zaplanowania przebiegu trasy WOW podjęto decyzję o zleceniu wykonania kompleksowej dokumentacji budowy WOW⁴, zakładając prowadzenie dalszych prac analitycznych w zakresie ustalenia przebiegu trasy WOW.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli proces planowania budowy WOW nie przebiegał prawidłowo, szczególnie na ostatnim jej etapie, gdyż nie zakończono tego procesu właściwymi rozstrzygnięciami co do przebiegu trasy WOW.

2. Ustalanie przebiegu Wschodniej Obwodnicy Warszawy

2.1. Uzgodnienia przebiegu WOW z władzami samorządowymi

Opis stanu
faktycznego

W trakcie posiedzenia Rady Konsultacyjno-Technicznej w dniu 21 kwietnia 2005 r. w sprawie projektu: Opracowanie stadium projektu budowlanego budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku od węzła „Marki” do węzła „Zakręt” ustalono, że w związku z wnioskiem Gminy Wesoła i decyzją Dyrektora GDDKiA Oddział w Warszawie wprowadza się do projektu wstępnego realizowanego przez firmę Profil Sp. z o.o. dodatkowe opracowanie jako równorzędne wariantu trasy tzw. Samorządowego (zaproponowany przez Samorząd Gminy Wesołej). Dodatkowy zakres prac zostanie objęty odrębnym wynagrodzeniem. Ponadto ustalono, że do realizowanego przez firmę Profil Sp. z o.o. opracowania dokumentacji projektowej wprowadza się dodatkowo wykonanie przedłużenia przebiegu Wschodniej Obwodnicy Warszawy do połączenia z Południową Obwodnicą Warszawy, tj. od węzła Zakręt do węzła Lubelska.

(dowód: akta kontroli str. [970])

W dniu 5 lipca 2005 r. odbyło się kolejne posiedzenie z Rady Konsultacyjno-Technicznej w sprawie projektu: Opracowania stadium projektu budowlanego budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku od węzła „Marki” do węzła „Zakręt”, w trakcie którego m.in. stwierdzono, że w związku z nowelizacją ustawy – Prawo Ochrony Środowiska wstrzymuje się prace przy wykonywaniu dotychczasowych prac projektowych; PROFIL przystąpi do opracowania oceny środowiskowej wg wymagań nowej ustawy dla wariantów IIIa, 1a i 2. Ponadto stwierdzono, że w opracowaniu zostanie omówione odrzucenie rozpatrywanych innych wariantów (głównie wariantu 3, tzw. samorządowego).

(dowód: akta kontroli str. [971])

Na podstawie wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji ustalono, że film promocyjny o WOW wg stanu jego zaawansowania był prezentowany na spotkaniach informacyjnych z mieszkańcami i władzami samorządowymi terenów przez które przebiegać będzie WOW, które odbywały się w terminach 18.01.2010 r. – 28.01.2010 r. oraz na Radach Technicznych organizowanych w Oddziale. Spotkania te były prowadzone przez Projektanta, a pokazywane na poszczególnych spotkaniach fragmenty filmu dotyczyły danego rejonu (miejsca odbywanego spotkania) i zawierały materiał aktualny na dany etap prac projektowych.

(dowód: akta kontroli str. [943])

Spotkania informacyjne z Zarządami Miast i mieszkańcami odbyły się w dniach od 18 do 28 stycznia 2010 r. w Wesołej, w Żąbkach, w Wiązownie, w Markach, w Sulejówku, w Zielonce i w Rembertowie.

(dowód: akta kontroli str. [308])

⁴ Szczegółowe uwagi w tym zakresie ujęto w pkt 2 i 3 wystąpienia pokontrolnego.

2.2. Uzgodnienia ze Sztabem Generalnym Wojska Polskiego

Pismem z dnia 29 września 1997 r. Sztab Generalny WP – Zarząd Operacyjno-Strategiczny poinformował Biuro Planowania Rozwoju Warszawy, że w 1990 r. wstępnie pozytywnie zaopiniował wariant IIIa trasy obwodnicy. Zgoda uwarunkowana została koniecznością wykonania przez inwestora szeregu zgłoszonych przedsięwzięć. W piśmie stwierdzono, że istnieją liczne kolizje z elementami infrastruktury wojskowej, co powoduje konieczność wykonania określonych prac, na koszt inwestora, oraz dokonania zmian w projekcie przebiegu trasy obwodnicy na odcinkach od km 7+000 do km 8+000 i od km 14+100 do km 15+200.

W piśmie z dnia 28 marca 2002 r., skierowanym do Biura Planowania Rozwoju Warszawy S.A., Sztab Generalny WP – Generalny Zarząd Planowania Strategicznego stwierdził, że opiniowany obecnie wariant w znacznym stopniu uwzględnia uwarunkowania zgłaszane wcześniej w procesie opiniowania obwodnicy w resorcie obrony narodowej, z wyjątkiem nie zachowania warunku zapewnienia bezkolizyjności funkcjonowania strzelnicy garnizonowej typu „B”.

W dniu 6 grudnia 2010 r. Wojewódzki Sztab Wojskowy w Warszawie poinformował Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie o uzgodnieniu przebiegu projektowanej inwestycji w części na odcinku: od węzła „Zakręt” do węzła „Rembertów” oraz od ul. Mokry Ług do węzła „Drewnica” i odmowie uzgodnienia projektu przebiegu WOW na odcinku od węzła „Rembertów” do ul. Mokry Ług – ze względu na występujące kolizje przebiegu trasy z istniejącymi urządzeniami.

(dowód: akta kontroli str. [1077-1079 i 1082-1085])

2.3. Obszar Natura 2000

W październiku 2008 r. ustanowiono obszar Strzebla Błotna w Zielonce, jako obszar Natura 2000, kod PLH140040. Projektowany przebieg trasy WOW koliduje w Zielonce z tym obszarem. GDDKiA uznała za konieczne poprowadzenie trasy innym wariantem, omijającym obszar Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. [890-892])

2.4. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji

W dniu 22 listopada 2005 r. GDDKiA Oddział w Warszawie wystąpiła do Wojewody Mazowieckiego z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku od węzła „Marki” do węzła „Lubelska”.

Wojewoda Mazowiecki wydał przedmiotową decyzję w dniu 19.10.2007 r., a Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał w dniu 24.04.2009 r. decyzję utrzymującą w mocy ww. decyzję środowiskową.

(dowód: akta kontroli str. [85-87])

W 2007 r. dwukrotnie zostały wniesione odwołania od decyzji Ministra Środowiska i Ministra Rozwoju Regionalnego, uzgadniające środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji.

Odwołania wnieśli: Burmistrz Dzielnicy Wesoła Miasta St. Warszawy, organizacje społeczne oraz mieszkańcy Dzielnicy Wesoła.

W latach 2008-2010 toczyły się rozprawy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie oraz Naczelnym Sądzie Administracyjnym, dotyczące zaskarżenia ww. postanowienia Ministra Rozwoju Regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. [49-51 i 936-938])

W dniu 18 sierpnia 2011 r. GDDKiA Oddział w Warszawie wystąpiła do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z wnioskiem o wygaszenie decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia 19 października 2007 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody

na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie Wschodniej Obwodnicy Warszawy od węzła Marki do węzła Lubelska, na odcinku od węzła Drewnica (bez węzła) do węzła Zakręt (bez węzła). We wniosku podano, że „żądane wygaszenie związane jest z koniecznością ochrony zasobów przyrody, tj. w tym przypadku strzebli błotnej w Zielonce, negatywną opinią Sztabu Generalnego Wojska Polskiego co do przebiegu analizowanej drogi w wariantie WIIIA przechodzącym przez poligon wojskowy oraz konfliktami społecznymi ze strony mieszkańców osiedla Grzybowa wokół planów realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia”.

W dniu 17 listopada 2011 r. RDOŚ w Warszawie wydał decyzję o wygaśnięciu decyzji Wojewody Mazowieckiego we wnioskowanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. [1015-1021])

Uwagi dotyczące
badanej działalności

GDDKiA Oddział w Warszawie nie podjęła wystarczających działań, na etapie planowania i przygotowania przedsięwzięcia do realizacji, w celu uzgodnienia i uściślenia przebiegu trasy WOW, co spowodowało wielokrotne dokonywanie korekt w opracowywanej dokumentacji oraz podjęcie decyzji o przerwaniu jej opracowywania i rozliczeniu niekompletnej dokumentacji projektowej, w dniu rozwiązywania umów na jej opracowanie.⁵

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli GDDKiA Oddział w Warszawie nie podjęła wystarczających działań w zakresie uzgodnienia lokalizacji WOW ze Sztabem Generalnym WP oraz uściślenia jej przebiegu z organami samorządu terytorialnego co, oprócz ustanowienia w Zielonce obszaru Natura 2000, było głównym powodem wygaśnięcia decyzji „o środowiskowych uwarunkowaniach”.

3. Przygotowanie inwestycji Wschodniej Obwodnicy Warszawy do realizacji

3.1. Umowy z firmą Profil Sp. z o.o.

Opis stanu
faktycznego

We wrześniu 2004 r. GDDKiA Oddział w Warszawie rozpoczęła procedurę wyłonienia wykonawcy, którego celem miało być opracowanie kompleksowej dokumentacji projektowej na budowę WOW od węzła Marki do węzła Zakręt. Założono, że ogólny przebieg trasy będzie zgodny z wariantem WIIIA. Ponadto w ramach projektu wstępnego wykonawca miał przedstawić robocze rozwiązania wariantowe konieczne do wyboru optymalnego przebiegu projektowanej trasy. W wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego wyłoniono konsorcjum firm Profil Sp. z o.o.⁶ i Przedsiębiorstwa Projektowania Budowy i Remontów Mosty Katowice Sp. z o.o. z, którym w dniu 12 stycznia 2005 r., zawarto umowę nr 1/2005.

W ramach tej umowy, wykonawca zobowiązał się, za wynagrodzeniem w kwocie 12.890,0 tys. zł (brutto), do opracowania stadium projektu budowlanego budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku od węzła „Marki” do węzła „Zakręt” (długość 17 km), w terminie do 28 lutego 2007 r., w tym:

- materiały do wniosku o ustalenie lokalizacji drogi – 30 września 2005 r.,
- projekt budowlany – 30 grudnia 2006 r.,
- uzyskanie prawa do terenu – 30 grudnia 2006 r.,
- projekt wykonawczy – 28 lutego 2007 r.,
- materiały przetargowe – 30 grudnia 2006 r.,
- uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę – 28 lutego 2007 r.

⁵ Stan faktyczny i uwagi w tym zakresie szczegółowo opisano w pkt 3 i 4 wystąpienia pokontrolnego.

⁶ Następcą prawnym firmy Profil Sp. z o.o. stała się z firma Arcadis Sp. z o.o.

W dniu 24 kwietnia 2006 r. zawarto aneks nr 1 do ww. umowy przesuwający termin wykonania opracowań o 1 rok, tj. do 28 lutego 2008 r. Jako przyczynę przesunięcia terminu podano rozszerzenie zakresu przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. [141])

W okresie od 6 czerwca 2005 r. do 30 marca 2006 r. sporządzono 5 protokołów zaawansowania projektowego. Osoby dokonujące takiej oceny stwierdziły, że na dzień 6 czerwca 2005 r. zaawansowanie opracowania projektowego wynosi 5%, na dzień 13 czerwca 2005 r. 10%, na dzień 20 października 2005 r. 20%, na dzień 1 grudnia 2005 r. 25% i na dzień 30 marca 2006 r. 30%. Ocena ta była dokonywana zbiorczo procentowo od całej wartości umowy, a nie dla każdej pozycji wymienionej w wycenie opracowania.

(dowód: akta kontroli str. [253-305])

GDDKiA Oddział w Warszawie dokonała zwiększenia zakresu prac projektowych w stosunku do zakresu rzeczowego objętego umową nr 1/2005. Ustalono, że w piśmie z dnia 5 kwietnia 2005 r. skierowanym do firmy Profil Sp. z o.o., GDDKiA Oddział w Warszawie zleciła rozszerzenie aktualnie opracowywanej dokumentacji projektowej budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku od węzła „Marki” do węzła „Zakręt” (długość ok. 17,0 km) o odcinek od węzła „Zakręt” do węzła „Lubelska” (długość ok. 3,0 km).

(dowód: akta kontroli str. [884])

Ponadto GDDKiA Oddział w Warszawie, pismem z dnia 11 kwietnia 2005 r. zawiadomiła Profil Sp. z o.o., że w ramach rozwiązań koncepcyjnych dla potrzeb ustalenia przebiegu trasy, w nawiązaniu do umowy nr 1/2005 z dnia 12 stycznia 2005 r., na podanym odcinku, pełną analizą należy objąć minimum 3 warianty prowadzenia osi obwodnicy. Dwa warianty zakładające prowadzenie trasy WOW, m.in. przez obszar Dzielnicy Wesoła, a trzeci przebieg wg tzw. wariantu samorządowego.

(dowód: akta kontroli str. [882])

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia została wydana dla wariantu WIIIA w dniu 19 października 2007 r. przez Wojewodę Mazowieckiego, a po rozpatrzeniu odwołań mieszkańców, w dniu 24 kwietnia 2009 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska utrzymał w mocy przedmiotową decyzję.

(dowód: akta kontroli str. [95-140])

W dniu 26 lutego 2008 r. zawarto kolejny aneks nr 2 do umowy nr 1/2005 przesuwający termin wykonania opracowań o dalsze 2 lata, tj. do 30 maja 2010 r., a w tym wykonawca zobowiązany był do wykonania opracowań w następujących terminach:

- materiały do wniosku o ustalenie lokalizacji drogi – 8 miesięcy od uzyskania ostatecznej decyzji środowiskowej,
- projekt budowlany – 5 miesięcy od uzyskania ostatecznej decyzji lokalizacyjnej,
- uzyskanie prawa do terenu – 6 miesięcy od uzyskania ostatecznej decyzji lokalizacyjnej,
- projekt wykonawczy – 6 miesięcy od uzyskania ostatecznej decyzji lokalizacyjnej,
- materiały przetargowe – 6 miesięcy od uzyskania ostatecznej decyzji lokalizacyjnej,
- uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę – 3 miesiące od uzyskania prawa do terenu.

Jako przyczynę przesunięcia terminu wykonania umowy podano przedłużającą się procedurę uzyskania ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. [149-155])

W związku ze zmianą przepisów prawa⁷, planowanym wydłużeniem WOW od węzła Zakręt do węzła Lubelska o ok. 3.0 km oraz uzyskaniem zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych⁸, GDDKiA Oddział w Warszawie zawarła dodatkową umowę z firmą Profil Sp. z o.o. Wniosek o zatwierdzenie wyboru trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki został złożony w dniu 4 sierpnia 2005 r. We wniosku stwierdzono, że w przypadku zatwierdzenia niniejszego wniosku przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych GDDKiA Oddział w Warszawie powierzy realizację zamówienia firmie Profil Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. [871-875])

Ustalono, że powyższy wniosek zawierał błędne informacje i został skierowany do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych po 4 miesiącach od zlecenia przez GDDKiA Oddział w Warszawie, pismem z dnia 5 kwietnia 2005 r. firmie Profil Sp. z o.o., rozszerzenia aktualnie opracowywanej dokumentacji projektowej budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku od węzła „Marki” do węzła „Zakręt” (długości 17 km) o odcinek od węzła „Zakręt” do węzła „Lubelska”, w ramach zamówienia objętego umową nr 1/2005

(dowód: akta kontroli str. [884])

W ramach umowy nr 17/2006 z dnia 24 kwietnia 2006 r. firma Profil Sp. z o.o. zobowiązała się, za kwotę 2.415,4 tys. zł (brutto) do wykonania dodatkowych opracowań do stadium projektu budowlanego budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku „Węzeł Marki” – „Węzeł Zakręt”, w terminie do 28 lutego 2008 r.

W opisie przedmiotu zamówienia zapisano, że celem zamówienia jest opracowanie dodatkowej dokumentacji projektowej pozwalającej na budowę Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku od węzła „Marki” do węzła „Zakręt” z rozszerzeniem opracowania o odcinek od węzła „Zakręt” do węzła „Lubelska” (bez węzła) wzdłuż istniejącej drogi nr 17 na parametrach drogi ekspresowej. Ponadto w ramach robót dodatkowych należało przygotować dokumentację do decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych z wariantami przebiegu trasy wraz z uzupełnieniem ich o zgłoszony przez dzielnicę Warszawa Wesoła tzw. Wariant „samorządowy” przebiegający przez tereny miejscowości Wiażowny, Halinowa, Sulejówka i Zielonki.

Aneks nr 1 z dnia 26 lutego 2008 r. przesunęło termin zakończenia umowy do 30 maja 2010 r. w związku z przedłużającą się procedurą uzyskania ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. [156-160 i 1159-1161])

Kontrola ustaliła, że GDDKiA Oddział w Warszawie nie wymagała od wykonawców umowy nr 1/2005 i umowy nr 17/2006 przedkładania sprawozdań okresowych z postępu prac projektowych. Zamawiający dokonywał oceny postępu prac projektowych na organizowanych radach technicznych po zaprezentowaniu przez projektanta opracowania.

(dowód: akta kontroli str. [901-902])

Po utrzymaniu w mocy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, jak również mając na uwadze zmiany przepisów prawa⁹ i wydane

⁷ W dniu 28 lipca 2005 r. weszła w życie ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954), która nałożyła na inwestorów konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

⁸ Decyzja Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 29 sierpnia 2005 r. o wyrażeniu zgody na zastosowanie trybu zamówienia publicznego z wolnej ręki w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dokonanie zmian rozwiązań projektowych i wykonanie opracowań dodatkowych na opracowanie „Stadium projektu budowlanego budowy WOW na odcinku od węzła Marki do węzła Zakręt” (długość ok. 17,0 km).

⁹ Uchwalenie 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 2008

zarządzenie nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania, GDDKiA Oddział w Warszawie wystąpiła do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wyrażenie zgody na zawarcie umów 202/2009 i 203/2009 w trybie z wolnej ręki.

(dowód: akta kontroli str. [1096-1099])

W ramach umowy nr 202/2009¹⁰ z dnia 27 października 2009 r. konsorcjum firm Arcadis Sp. z o.o. i Przedsiębiorstwa Projektowania Budowy i Remontów Mosty Katowice Sp. z o.o. zobowiązało się, za wynagrodzeniem w kwocie 5.490,0 tys. zł (brutto), do wykonania opracowań w następujących terminach:

- koncepcja programowa – 30 listopada 2009 r.,
- dokumentacja do ZRID – 30 maja 2010 r.,
- projekt budowlany – 30 sierpnia 2010 r.,
- projekt wykonawczy i dokumentacja przetargowa – 30 listopada 2010 r.,
- uzyskanie decyzji ZRID – 30 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. [162-169])

Wniosek o udzielenie zamówienia publicznego przygotował „Wydział Dokumentacji” na „Opracowanie zamiennych oraz dodatkowych prac projektowych w ramach Stadium projektu budowlanego budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku od węzła „Marki” do węzła „Zakręt” (długość ok. 17,0 km), który został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału w Warszawie w dniu 20 sierpnia 2009 r. W uzasadnieniu zamówienia stwierdzono, że zgodnie z zarządzeniem nr 17 GDDKiA z dnia 11 maja 2009 r. w ramach każdej dokumentacji projektowej należy sporządzić Koncepcję Programową. Ponadto z przywołanego zarządzenia wynika konieczność sporządzenia dokumentacji hydrogeologicznej. Dodatkowym elementem niezbędnym dla przedmiotowego zadania inwestycyjnego jest sporządzenie Studium Wykonalności oraz Raportu o oddziaływaniu na środowisko dla etapu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W opisie przedmiotu zamówienia wskazano m.in., że dokumentacja projektowa powinna zawierać:

- koncepcję programową,
- studium wykonalności,
- raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w ramach ponownej oceny.

Ponadto w opisie tym ujęto przygotowanie prezentacji komputerowej (multimedialnej), w której powinny zostać przedstawione warianty zadania inwestycyjnego. Prezentacja winna być wykonana w formie filmu na bazie trójwymiarowej wizualizacji komputerowej. Film powinien szczegółowo pokazywać trasę główną, drogi poprzeczne, węzły, skrzyżowania w zakresie: geometrii, oznakowania, odwodnienia, a także krawężniki, chodniki, ekrany akustyczne, zieleń, elementy małej architektury. Film winien charakteryzować się staranną oprawą graficzną i zawierać ścieżkę dźwiękową – tło muzyczne i tekst czytany przez lektora (na podstawie opisu technologicznego).

(dowód: akta kontroli str. [479-481 i 502-522])

W zbiorczym zestawieniu kosztów na wykonanie dokumentacji projektowej zamiennej i projektowej dla WOW dokumentacja hydrologiczna została wyceniona na kwotę 380.000 zł, a kampania multimedialna na kwotę 180.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. [676])

Nr 199, poz. 1227 ze zm.), która weszła w życie 15 listopada 2008 r., spowodowało konieczność przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Decyzja ta wynika z nowelizacji specustawy, która weszła w życie dnia 10 września 2008 r.

¹⁰ Umowa dotyczyła odcinka tunelu w Wesołej.

W ramach umowy nr 203/2009¹¹ z dnia 27 października 2009 r. konsorcjum firm Arcadis Sp. z o.o. i Przedsiębiorstwa Projektowania Budowy i Remontów Mosty Katowice Sp. z o.o. zobowiązało się, za wynagrodzeniem w kwocie 2.915,8 tys. zł (brutto), do wykonania opracowań w następujących terminach:

- koncepcja programowa – 30 listopada 2009 r.,
- studium wykonalności – 28 lutego 2010 r.,
- raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – 30 sierpnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. [170-178])

Ustalono, że w zawartej umowie nr 203/2009 nie ujęto wszystkich informacji określonych w „Opisie przedmiotu zamówienia” oraz informacji określonych we wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, tj. nie uwzględniono terminów opracowania:

- Materiałów do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wraz ze złożeniem należycie przygotowanego wniosku – 30 sierpnia 2010 r.,
- Projektu wykonawczego i dokumentacji przetargowej – 30 listopada 2010 r.,
- Uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – 30 listopada 2010 r.,
- Ostateczny termin realizacji zamówienia – 30 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. [170-181 i 479-481])

W związku z Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2010 r. uchylającego decyzję uwarunkowań środowiskowych zgody na realizację przedsięwzięcia na odcinek od węzła Rembertów do węzła Zakręt oraz z uwagi na opracowany „Projekt Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2010-2015, gdzie wskazano jako zagrożenie przejście przez obszar Natura 2000 Strzebla Błotna w Zielonce, w wariantcie wskazanym w decyzji środowiskowej, GDDKiA Oddział w Warszawie postanowiła wstrzymać prace projektowe nad przygotowywaną koncepcją programową na odcinku od węzła „Drewnica” do węzła „Zakręt”.

(dowód: akta kontroli str. [1060-1067])

Firma Arcadis Sp. z o.o. pismem z dnia 24 listopada 2010 r. przekazała dotychczas wykonaną dokumentację projektową wchodzącą w zakres umowy nr 1/2005 z dnia 12 stycznia 2005 r., umowy nr 17/2006 z dnia 24 kwietnia 2006 r., umowy nr 17/2006, umowy nr 202/2009 i 203/2009 z dnia 27 października 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. [1047-1048])

Pismem z dnia 24 stycznia 2011 r. GDDKiA Oddział w Warszawie zgłosiła firmie Arcadis Sp. z o.o. szereg uwag do przesłanej dokumentacji wnosząc o jej uzupełnienie.

(dowód: akta kontroli str. [1053-1057])

Przy piśmie z dnia 26 maja 2011 r. firma Arcadis Sp. z o.o. przekazała GDDKiA Oddział w Warszawie 1 komplet dokumentacji Koncepcji Programowej WOW. W piśmie tym stwierdzono, że wykonanie i przekazanie całościowe opracowania Koncepcji Programowej WOW, zgodnego z zawartymi umowami 202/2009 i 203/2009 nie jest możliwe z uwagi na brak wielu danych, a w tym danych o przewidywanych latach realizacji, o przewidywanym etapowaniu robót, o podziałach finansowania na lata realizacji oraz zatwierdzeniu konstrukcji nawierzchni. W związku z powyższym przekazana dokumentacja nie zawierała części ekonomiczno-finansowej oraz harmonogramów realizacji oraz kompletnej dokumentacji geologiczno-inżynierskiej i hydrologicznej.

(dowód: akta kontroli str. [1058])

¹¹ Umowa dotyczyła odcinka od węzła Marki do węzła Lubelska.

GDDKiA Oddział w Warszawie mając na uwadze podjętą przez Radę Ministrów uchwałę nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015” zaproponowała w lutym 2011 r. zmiany do dalszego postępowania z przygotowaniem budowy WOW. W związku z uchyceniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia na odcinek od węzła Rembertów do węzła Zakręt uznała, że dalsze prace przygotowawcze będą prowadzone dla odcinka I – S8 Marki-Drewnica i odcinka III – S17 Zakręt-Lubelska. Dla obu tych odcinków przewidywano opracowanie i zatwierdzenie koncepcji programowej do marca 2011 r., opracowanie raportu do ponownej oceny oddziaływania na środowisko do listopada 2011 r., uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej do sierpnia 2012 r. Powyższy plan umożliwiał uzyskanie decyzji ZRID w III kwartale 2012 r. i pozwalał na rozpoczęcie budowy odcinka I – S8 Marki-Drewnica i odcinka III – S17 Zakręt-Lubelska z początkiem 2013 r., tj. zgodnie z „Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015”.

(dowód: akta kontroli str. [846-852])

Również na spotkaniu w sprawie zmian umów dotyczących projektowania WOW w dniu 14 czerwca 2011 r. stwierdzono, że będą kontynuowane wyłącznie prace projektowe na dwóch odcinkach I – S8 Marki-Drewnica oraz III – S17 Zakręt-Lubelska.

(dowód: akta kontroli str. [1062])

W związku z przerwaniem z dniem 26 października 2010 r. prac projektowych, a następnie wydaniem przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie w dniu 17 listopada 2011 r. decyzji stwierdzającej wygaśnięcie decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia 19 listopada 2007 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia WOW od węzła Marki do węzła Lubelska, na odcinku od węzła „Drewnica” (bez węzła) do węzła „Zakręt” (bez węzła) strony umowy nr 1/2005 zawarły w dniu 13 grudnia 2012 r. porozumienie w sprawie jej rozwiązania. W porozumieniu strony potwierdziły, że firma Arcadis Sp. z o.o. wykonała częściowo przedmiot umowy, za co otrzymała od zamawiającego wynagrodzenie na łączną kwotę brutto 3.432.002 zł.

(dowód: akta kontroli str. [206-209 i 1016-1021])

W dniu 13 grudnia 2012 r. zawarte zostało porozumienie w sprawie rozwiązania umowy nr 17/2006. W porozumieniu strony potwierdziły, że Wykonawca wykonał częściowo przedmiot umowy, za co otrzymał od Zamawiającego wynagrodzenie na łączną kwotę brutto 663.210,00 zł oraz należy się jeszcze wynagrodzenie w kwocie brutto 481.200,94 zł, tj. łącznie 1.144.410,94 zł. Zgodnie z protokołem odbioru częściowego z dnia 13 grudnia 2012 r. tylko projekt wstępny, raport oddziaływania na środowisko oraz materiały do wniosku o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach były wykonane w 100 %. Pozostałe części, tj. „Opracowania geodezyjne” wykonano w 50% i „Inne opracowania w 42%. Pozostałe 13 opracowań zaplanowanych do realizacji w ramach tej umowy nie została wykonana.

(dowód: akta kontroli str. [210-217])

W dniu 13 grudnia 2012 r. zawarte zostało także porozumienie w sprawie rozwiązania umowy nr 202/2009. W porozumieniu strony potwierdziły, że firma Arcadis Sp. z o.o. wykonała częściowo przedmiot umowy, za co otrzymała od zamawiającego wynagrodzenie na łączną kwotę brutto 729.174,48 zł. Zgodnie z protokołem odbioru częściowego z dnia 13 grudnia 2012 r. tylko mapa do celów projektowych została wykonana w 100 %. Pozostałe części, tj. Dokumentacja geologiczno-inżynierska w 30%, Część projektowa koncepcji w 80% i Dokumentacja geotechniczna w 40%. Pozostałe 20 opracowań zaplanowanych do realizacji w ramach tej umowy nie zostało wykonanych.

(dowód: akta kontroli str. [218-227])

Do czasu zakończenia kontroli, nie zawarto porozumienia w sprawie rozwiązania umowy nr 203/2009. W trakcie kontroli NIK pismem z dnia 9 maja 2013 r. GDDKiA Oddział w Warszawie przekazała do firmy Arcadis Sp. z o.o. porozumienie w sprawie rozwiązania umowy nr 203/2009 oraz protokół odbioru komisijnego, a także protokół inwentaryzacyjno-koncowy z prośbą o ich podpisanie. W protokole odbioru komisijnego w poz. 4 dokumentacja hydrologiczna określono zaawansowanie w wysokości 100%. Dla pozycji 5 - Kampania multimedialna zaawansowanie prac określono w wysokości 100%. Protokół ten został podpisany przez przedstawicieli GDDKiA Oddział w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. [289-297 i 1087])

Ponadto ustalono, że zgodnie z zapisem na płycie DVD¹², film prezentujący koncepcję programową (wersja robocza), bez ścieżki dźwiękowej, został wykonany w dniu 23 listopada 2010 r. Film ze ścieżką dźwiękową, który został przekazany w dniu 26 maja 2011 r. został wykonany w dniu 20 maja 2011 r. W ocenie NIK, przygotowany w ww. terminach film nie mógł zostać wykorzystany w pełnym zakresie w ramach konsultacji społecznych, które miały miejsce w styczniu 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. [343-344])

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli głównymi przyczynami braku prawidłowego i terminowego opracowania dokumentacji projektowej dla WOW przez firmę Arcadis Sp. z o.o. była niska skuteczność oraz efektywność działań GDDKiA Oddział w Warszawie w prawidłowym określeniu zakresu rzeczowego inwestycji, związanym z ustalaniem przebiegu trasy WOW oraz zwiększeniem zakresu opracowania o odcinek od węzła Zakręt do węzła Lubelska i zmianach zakresów zleconych opracowań.

Zdaniem NIK wprowadzanie zmian do realizowanych zakresów rzeczowych już po 3 miesiącach od dnia podpisania umowy nr 1/2005, świadczy o nienależytym zaplanowaniu inwestycji oraz przygotowaniu materiałów przetargowych określających przedmiot zamówienia. GDDKiA Oddział w Warszawie dopiero po 12 miesiącach w umowie nr 17/2006 z dnia 24 kwietnia 2006 r. uregulowała prawnie zwiększenie w 2005 r. zakresu prac projektowych.

Wpływ na niskie tempo opracowania dokumentacji przez wykonawcę miały także zmiany uwarunkowań prawnych w trakcie realizacji projektu, a także protesty mieszkańców.

3.2. Umowa z firmą Tebodin Poland Sp. z o.o.

Opis stanu
faktycznego

W dniu 11 marca 2010 r. GDDKiA Oddział w Warszawie, po rozstrzygnięciu przetargu nieograniczonego, zawarła umowę nr 18/2010 z firmą TEBODIN Poland Sp. z o.o. na weryfikację „Dokumentacji projektowej budowy drogi ekspresowej (Wschodniej Obwodnicy Warszawy) na odcinkach od węzła Marki do węzła Zakręt - długość ok. 16,300 km oraz odc. Zakręt – Lubelska – odc. 3,050 km”. Wykonawca zobowiązał się wykonać przedmiot zamówienia za wynagrodzeniem w kwocie 539,2 tys. zł, w terminie do 30 listopada 2011 r. W ramach tej umowy GDDKiA Oddział w Warszawie przekazała „Stadium projektu budowlanego Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku od węzła Marki do połączenia z DK17 - etap Koncepcji Programowej, celem dokonania weryfikacji ze szczegółowym określeniem kompletności i stanu zaawansowania opracowania.

(dowód: akta kontroli str. [182-185])

Z uwagi na brak przekazania do weryfikacji kompletnej dokumentacji, do umowy nr 18/2010 w dniu 30 listopada 2011 r., zawarty został aneks nr 1, w którym wydłużono termin realizacji z 30 listopada 2011 r. do 30 listopada 2012 r. oraz zwiększono wynagrodzenie do kwoty 543,7 tys. zł, w związku ze zmianą wysokości podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str. [186-187])

¹² Płyta DVD przekazana GDDKiA Oddział w Warszawie przez firmę Arcadis Sp. z o.o. w dniu 24 listopada 2010 r.

GDDKiA Oddział w Warszawie pismem z dnia 2 września 2011 r. poinformowała firmę TEBODIN Poland Sp. z o.o., że przekazany Raport nr 1 Rew. 0, z dnia 8 grudnia 2010 r., z weryfikacji opracowania nie zostanie przyjęty przez zamawiającego. Powodem jest brak wskazania szczegółowych błędów, a uwagi do całego opracowania są napisane bardzo lakonicznie. Większość stwierdzeń odnosi się do braku podpisów projektantów oraz braku oznaczenia w innym kolorze przebiegu sieci branżowych. Z uwagi na ilość poruszonych uwag GDDKiA nie podzieliła opinii, że „Koncepcja programowa” jest wykonana poprawnie. We wnioskach weryfikator wskazał 80% zaawansowanie, które budziło wątpliwości zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. [1044-1046])

Ustalono, że firma TEBODIN Poland Sp. z o.o. dokonała tylko częściowej weryfikacji dokumentacji za kwotę 19.680 zł, co stanowiło 3,6% wartości umowy. Zamawiający do czasu zakończenia kontroli nie doprowadził do zawarcia porozumienia w sprawie zmiany lub rozwiązania umowy nr 18/2010.

(dowód: akta kontroli str. [298-305])

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK GDDKiA Oddział w Warszawie przedwcześnie zawarła z firmą TEBODIN Poland Sp. z o.o. umowę nr 18/2010 na weryfikację „Dokumentacji projektowej budowy drogi ekspresowej (Wschodniej Obwodnicy Warszawy) na odcinkach od węzła Marki do węzła Zakręt - długość ok. 16,300 km oraz odc. Zakręt - Lubelska” - długość odc. 3,050 km. Brak posiadania przez GDDKiA Oddział w Warszawie kompletnej dokumentacji projektowej, która mogłaby zostać przekazana do weryfikacji spowodował, że umowa nie była realizowana, co może skutkować naliczeniem przez Wykonawcę kar umownych. Przedłużenie terminu realizacji umowy o rok z 30 listopada 2011 r. do 30 listopada 2012 r. nie spowodowało jej zakończenia.

3.3. Umowa z firmą Jacobs Polska Sp. z o.o.

Opis stanu
faktycznego

W dniu 15 grudnia 2011 r. został przygotowany wniosek o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie opracowania pt. „Określenie przebiegu projektowanej Wschodniej Obwodnicy Warszawy w ciągu DK nr 17 na parametrach trasy ekspresowej na odcinku węzeł „Drewnica” (z węzłem) na drodze S-8 węzeł „Zakręt” (bez węzła) na drodze nr 2, wraz z materiałami do wniosku o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku węzeł „Drewnica”- węzeł „Zakręt” oraz raportem o oddziaływanie na środowisko”. Uzasadnieniem do wniosku było opracowanie przez GDDKiA „Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko dla Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2010-2015” (opracowanie lipiec 2010 r.). W rozdziale 4.1.1. – Budowa drogi ekspresowej S 17 WOW wskazano przedmiotową inwestycję jako kolidującą z obszarem N2000 PLH 140040 Strzebla Błotna w Zielonce. W ocenie wskazano, że konieczna jest ponowna analiza wariantów lokalizacyjnych. W związku z powyższym istnieje konieczność opracowania nowej dokumentacji niezbędnej do uzyskania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie WOW na odcinku węzeł Drewnica – węzeł Zakręt.

(dowód: akta kontroli str. [148])

W dniu 11 kwietnia 2012 r. GDDKiA Oddział w Warszawie zawarła z firmą Jacobs Polska Sp. z o.o. umowę nr 44/2012 na opracowanie pt. „Określenie przebiegu projektowanej Wschodniej Obwodnicy Warszawy w ciągu DK nr 17 na parametrach trasy ekspresowej na odcinku węzeł „Drewnica” (z węzłem) na drodze S-8 węzeł „Zakręt”(bez węzła) na drodze nr 2, wraz z materiałami do wniosku o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku węzeł „Drewnica”- węzeł „Zakręt” oraz raportem o oddziaływaniu na środowisko”. Opracowanie miało być wykonane za wynagrodzeniem w kwocie 628,6 tys. zł, w terminie do 30 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. [201-205, 339])

Aneks nr 1 z dnia 28 marca 2013 r. przedłużono termin wykonania umowy nr 44/2012 z dnia 30 marca 2013 r. do 31 lipca 2013 r. W uzasadnieniu stwierdzono m.in., że konieczność przedłużenia założonego w umowie terminu jest konsekwencją przeprowadzenia kampanii informacyjnej, której celem było dostarczenie społeczeństwu informacji w zakresie przedmiotowego projektu oraz przeprowadzenie szeregu spotkań konsultacyjnych z władzami i mieszkańcami poszczególnych miast i dzielnic. Prowadzone działania spotkały się z nadzwyczaj dużym zainteresowaniem, czego potwierdzeniem jest ponad dwa tysiące wniosków, które wpłynęły do biura Jacobs Sp. z o.o. Wszystkie formalnie złożone wnioski muszą zostać przeanalizowane przez projektantów i specjalistów poszczególnych branż pod względem ich zasadności, technicznych możliwości ich realizacji i ewentualnie po stwierdzeniu ich zasadności w porozumieniu z zamawiającym uwzględnione w projekcie.

(dowód: akta kontroli str. [306-307])

3.4. Umowa z firmą Transprojekt Gdańsk Sp. z o.o.

We wniosku o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego, przygotowanym przez Wydział Dokumentacji, z dnia 14 grudnia 2012 r. stwierdzono, że w związku z kończącym się w dniu 24 kwietnia 2013 r. terminem ważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia z dnia 19 października 2007 r. dla WOW na odcinku węzeł Marki węzeł Lubelska, zaszła konieczność szybkiego wystąpienia o decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla odcinka Marki - Drewnica, niezbędnej do realizacji przedmiotowego odcinka w ramach budowy trasy S8 na odcinku Marki – Radzymiń.

(dowód: akta kontroli str. [1139-1143])

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyłoniono wykonawcę firmę Transprojekt Gdańsk Sp. z o.o. z którą zawarto w dniu 10 stycznia 2013 r. umowę nr 1/2013 na opracowanie materiałów oraz uzyskanie decyzji ZRID dla inwestycji pod nazwą „Budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku od km 11+600 do km 13+800. Jednym z elementów umowy było przygotowanie materiałów do wniosku o wydanie decyzji ZRID wraz z jego złożeniem do wojewody Mazowieckiego w terminie do 23 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. [1144-1153])

W dniu 23 kwietnia 2013 r. GDDKiA Oddział w Warszawie złożyła wniosek do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku od km 11+600 do km 13+800”.

(dowód: akta kontroli str. [1022-1033])

Ustalone
nieprawidłowości

W ocenie NIK GDDKiA Oddział w Warszawie przedwcześnie zawarła umowę z firmą Profil Sp z o.o. na opracowanie kompleksowej dokumentacji projektowej na budowę WOW od węzła Marki do węzła Zakręt. Już na etapie wykonania projektu wstępnego, w którym wykonawca przedstawiał robocze rozwiązania wariantowe konieczne do wyboru optymalnego przebiegu projektowanej trasy stwierdzono brak jednomyślności w zakresie lokalizacji trasy. Wpływ na ten stan miał m.in. brak uzgodnień ze Sztabem Generalnym WP oraz nie uściślenie przebiegu trasy z lokalnymi władzami samorządowymi. Ponadto przy braku tych uzgodnień oraz mimo protestów mieszkańców jak i stowarzyszeń społecznych kontynuowano prace projektowe, zawierając kolejne umowy rozszerzające lub zmieniające zakres prac w stosunku do pierwszej umowy nr 1/2005 z dnia 12 stycznia 2005 r. Przyczyny te jak również ustanowienie w 2008 r. obszaru Natura 2000, kolidującego z planowaną trasą przebiegu WOW spowodowało w konsekwencji wygaśnięcie decyzji „o środowiskowych uwarunkowaniach” i rozwiązanie umów na opracowanie dokumentacji projektowej, przy niepełnym ogólnym zaawansowaniu prac projektowych. Skutkowało to poniesieniem

znaczących środków finansowych bez uzyskania finalnego efektu, w postaci ostatecznego ustalenia lokalizacji przedsięwzięcia i opracowania kompleksowej dokumentacji pozwalającej na uzyskanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Spowodowało to także konieczność zawarcia nowej umowy na „Określenie przebiegu projektowanej Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku węzeł Drewnica (z węzłem) na drodze S-8 węzeł Zakręt (bez węzła) na drodze nr 2, wraz z materiałami do wniosku o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy na odcinku węzeł Drewnica - węzeł Zakręt oraz raportem o oddziaływaniu na środowisko”.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli biorąc pod uwagę wszystkie utrudnienia w ustaleniu ostatecznego przebiegu trasy WOW, a w tym okoliczności niezależne od GDDKiA Oddział w Warszawie, uważa, że GDDKiA Oddział w Warszawie, nie podjęła wystarczająco skutecznych działań dla sprawnego przeprowadzenia procesu przygotowania budowy WOW.

4. Zapewnienie finansowania przygotowania realizacji Wschodniej Obwodnicy Warszawy oraz poniesione dotychczas nakłady finansowe

Opis stanu faktycznego

W założeniach kształtowania sieci dróg ekspresowych i autostrady A2 w Warszawie, z lutego 2003 r., przewidywano, że orientacyjny koszt realizacji Wschodniej Obwodnicy Warszawy wyniesie 350 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. [74-79])

W Informacji przesłanej do GDDKiA w dniu 26 lipca 2004 r. podano szacunkowy koszt realizacji trasy – 550 mln zł łącznie z pracami przygotowawczymi.

(dowód: akta kontroli str. [83-84])

W *Programie Budowy Dróg Krajowych Na Lata 2011-2015*, uchwalonym przez Radę Ministrów w dniu 25 stycznia 2011 r. przewidziano budowę drogi S-17 w. Drewnica- w. Zakręt po roku 2013, bez podania prognozowanej wartości realizacji inwestycji.

GDDKiA Oddział w Warszawie wydatkowała na opracowanie dokumentacji projektowej, w poszczególnych latach kontrolowanego okresu, następujące kwoty:

- 2005 r. – 2.700 tys. zł,
- 2006 r. – 1.360 tys. zł,
- w latach 2007, 2008 nie wydatkowano żadnych środków finansowych,
- 2009 r. – 677.344 zł,
- 2010 r. – 70.210 zł,
- 2011 r. – 19.680 zł,
- 2012 r. – 1.210,4 tys. zł,
- w 2013 r. (do 30 kwietnia 2013 r.) nie wydatkowano żadnych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. [1110-1122])

Ustalono
nieprawidłowości

W 2005 r. i w 2006 r. dokonywano płatności za przedmiot umowy na podstawie orientacyjnie ustalanego zaawansowania prac projektowych. Do czasu zakończenia kontroli nie dokonano pełnej weryfikacji wykonanych prac projektowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wydatkowanie środków publicznych na niekompletną dokumentację związaną z przygotowaniem budowy Wschodniej Obwodnicy Warszawy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydatkowanie środków finansowych na szereg niekompletnych opracowań narusza kryterium gospodarności.

IV. Wnioski

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 Kontroli¹³, wnosi o:

1. Podjęcie działań usprawniających proces przygotowania inwestycji oraz monitorujących postęp prac projektowych dla Wschodniej Obwodnicy Warszawy.
2. Zintensyfikowanie działań w zakresie rozwiązania umowy nr 18/2010 z firmą TEBODIN Poland Sp. z o.o.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

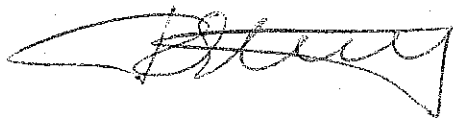
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

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 21 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.

Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony na podstawie Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 października 2013 r.

Warszawa, dnia 18 listopada 2013 r.



DORADCA PRAWNY
Departament Infrastruktury

Beata Magrel

14. 11. 2013 r.

DORADCA TECHNICZNY
Departament Infrastruktury
14. 11. 2013 r.
Janusz Laube

¹³ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

IV. Wnioski

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 Kontroli¹³, wnosi o:

1. Podjęcie działań usprawniających proces przygotowania inwestycji oraz monitorujących postęp prac projektowych dla Wschodniej Obwodnicy Warszawy.
2. Zintensyfikowanie działań w zakresie rozwiązania umowy nr 18/2010 z firmą TEBODIN Poland Sp. z o.o.

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 21 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.

Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony na podstawie Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 października 2013 r.

Warszawa, dnia 18 listopada 2013 r.

DORADCA PRAWNY
Departament Infrastruktury

Beata Magrel

14. 11. 2013 r.

DORADCA TECHNICZNY
Departament Infrastruktury
14. 11. 2013 r.
Janusz Laube

DYREKTORA
Departament Infrastruktury
Andrzej Witkowski

¹³ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

IV. Wnioski

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 Kontroli¹³, wnosi o:

1. Podjęcie działań usprawniających proces przygotowania inwestycji oraz monitorujących postęp prac projektowych dla Wschodniej Obwodnicy Warszawy.
2. Zintensyfikowanie działań w zakresie rozwiązania umowy nr 18/2010 z firmą TEBODIN Poland Sp. z o.o.

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 21 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.

Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony na podstawie Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 października 2013 r.

Warszawa, dnia 8 listopada 2013 r.

p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

Andrzej Witkowski

¹³ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

