



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia04.2011 r.

**Pan
Marek Kowalczyk
Dyrektor Oddziału
Generalnej Dyrekcji Dróg
Krajowych i Autostrad
w Bydgoszczy**

LBY-4112-02-01/2010
S/10/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę w Oddziale Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy, zwanym dalej „Oddziałem GDDKiA”. Kontrolą objęto przebieg procesu inwestycyjnego budowy drogi ekspresowej S-5 na odcinku Nowe Marzy – granica województwa kujawsko-pomorskiego oraz działania podejmowane w celu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację tego przedsięwzięcia, zwanej dalej „decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 5 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Oddziału GDDKiA w zakresie objętych kontrolą.

1. Rada Ministrów w dniu 25 września 2007 r. podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012”². W Załączniku Nr 3 do tej uchwały wymienione były zadania, których realizacja miała ulec przyspieszeniu w związku z *EURO 2012*, w tym m.in. budowa drogi ekspresowej S-5 na odcinkach: Nowe Marzy – Bydgoszcz (41,1 km) o wartości kosztorysowej 953.940

¹Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Uchwała Nr 163/2007

tys. zł, Bydgoszcz – Żnin (49,0 km) o wartości kosztorysowej 1.040.130 tys. zł oraz Żnin – Gniezno (43,4 km) o wartości kosztorysowej 936.000 tys. zł. Ww. odcinki drogi S-5 miały być realizowane w latach 2009-2012. Źródłem finansowania tej inwestycji miały być środki pochodzące z budżetu państwa oraz środki unijne, przyznane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 w wysokości 1.864,15 mln zł³. W tym celu GDDKiA podpisała w dniach: 29 sierpnia, 12 września i 2 października 2008 r. z Centrum Unijnych Projektów Transportowych tzw. *preumowy*, dotyczące przygotowania projektów indywidualnych na poszczególne odcinki S-5.

Do czasu kontroli NIK nie została rozpoczęta budowa żadnego z ww. odcinków drogi ekspresowej S-5. Oddział GDDKiA nie był przygotowany do prowadzenia robót budowlanych związanych z budową przedmiotowych odcinków drogi, tj. nie posiadał zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (ZRID), wymaganego przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴.

W dniu 25.01.2011 r. Rada Ministrów ustanowiła kolejny program wieloletni pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015”⁵. W załącznikach do uchwały: nr 1 – *Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 roku* oraz nr 1a – *Lista zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 roku* zadania wymienione w programie wieloletnim z 25 września 2007 r. (w tym odcinek drogi S-5 Żnin – Gniezno realizowany na terenie województwa kujawsko-pomorskiego) nie zostały ujęte. Ww. odcinki drogi ekspresowej S-5 zostały przewidziane do realizacji po roku 2013.

Zgodnie z art. 59 i art. 61 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 środowisko⁶ (poprzednio art. 46 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷, zwanej dalej POŚ), omawiane przedsięwzięcie wymaga przeprowadzenia oceny jego oddziaływania na środowisko, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Do 15 listopada 2008 r. postępowanie takie prowadził wojewoda, a aktualnie organem właściwym w tej sprawie jest regionalny dyrektor ochrony środowiska.

³ Obwieszczenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie listy projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (M. P. Nr 30, poz. 269).

⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

⁵ Uchwała Nr 10/2011

⁶ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm.

Kontrola wykazała, że 8 lutego 2008 r. Oddział GDDKiA wystąpił do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, zwanego dalej „Wojewodą”, o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przedkładając wymagane dokumenty – w tym m.in. raport o oddziaływaniu na środowisko, zwany dalej „Raportem”. Zgodnie z obowiązującymi w tym okresie przepisami ustawy POŚ, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ prowadzący postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko miał obowiązek uzgodnić warunki realizacji przedsięwzięcia m.in. z ministrem właściwym do spraw środowiska, a uzgodnienie to winno nastąpić w terminie 60 dni od otrzymania wniosku wraz z raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko⁸. Wojewoda o uzgodnienie takie wystąpił do Ministra Środowiska 9 kwietnia 2008 r., a 2 grudnia 2008 r. przekazał według właściwości Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wniosek Oddziału GDDKiA. Do tego czasu Minister Środowiska uzgodnienia nie dokonał. Oddział GDDKiA był wielokrotnie wzywany do uzupełnienia Raportu przez Ministra Środowiska oraz przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (organ, który - w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko - przejął od Ministra Środowiska prowadzenie postępowania o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia). Ustalono, że Oddział GDDKiA, każdorazowo reagując na wezwania, zmieniał i uzupełniał Raport. Jednak zmiana przepisów oraz ustanowienie nowych obszarów Natura 2000, kolidujących z przebiegiem trasy S-5 spowodowały umorzenie w dniu 13 maja 2010 r. przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – na wniosek Oddziału GDDKiA – prowadzonego postępowania. Do tego czasu zarówno Minister Środowiska, jak i Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie dokonali uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (prowadzonego przez te organy przez okres 25 miesięcy), co uniemożliwiło Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Z ponownym wnioskiem do Regionalnej Dyrekcji o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dotyczącej drogi S-5, Oddział GDDKiA wystąpił w dniu 11 maja 2010 r. Niezwłocznie po wpłynięciu wniosku Regionalna Dyrekcja sporządziła zestawienie 65 szczegółowych uwag do złożonego wniosku, które zostały omówione na naradzie w dniu 24 maja 2010 r. Większość tych uwag została przez Oddział GDDKiA uwzględniona w suplemencie do Raportu. Decyzją z dnia 23 lipca 2010 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy ustalił środowiskowe uwarunkowania dla

⁸ Art. 48 ust. 4 ustawy Prawo ochrony Środowiska uchylony z dniem 15 listopada 2008 r.

omawianego przedsięwzięcia. Wniesione do ww. decyzji odwołania spowodowały, że stała się ona prawomocna dopiero w dniu 20 stycznia 2011 r., tj. po niespełna 3 latach od chwili złożenia pierwszego wniosku przez Oddział GDDKiA.

2. W dniu 06.10.2006 r. pomiędzy Oddziałem GDDKiA (zamawiającym) a Scott Wilson Sp. z o.o. (wykonawcą) została zawarta umowa (Nr GDDKiA-O/BY-24/418/45/06), zgodnie z którą wykonawca zobowiązał się do wykonania dokumentacji projektowej – *Koncepcja programowa budowy drogi ekspresowej S-5 na odcinku Nowe Marzy – Świecie – Bydgoszcz – Cotoń*, zwanej dalej „*Koncepcją Programową*”, w terminie 15 miesięcy od podpisania umowy, za cenę brutto wynoszącą 5.874.300,00 zł. W związku z przedłużającymi się procedurami administracyjnymi związanymi z realizacją przedsięwzięcia, niezależnymi od stron umowy – termin wykonania przedmiotu umowy ustalono na 4 miesiące od daty otrzymania prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W związku z wejściem w życie w dniu 10.09.2008 r. zmian do ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, nakładających obowiązek uzyskania ZRID w miejsce dotychczasowych decyzji o ustaleniu lokalizacji oraz o pozwoleniu na budowę – zakres prac projektowych uległ zmniejszeniu o dokumentację dotyczącą decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, a tym samym wynagrodzenie zmniejszono o 219.600,00 zł, tj. do kwoty brutto 5.654.700,00 zł.

Trwające ponad 29 miesięcy postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w trakcie którego projektant został zobligowany do wykonania dodatkowych opracowań wymaganych przez organy prowadzące postępowanie spowodowało, że łączny koszt dodatkowych opracowań poniesiony przez Oddział GDDKiA wyniósł **393.228,50 zł**, co stanowi 6,7% wynagrodzenia za *Koncepcję programową* ustalonego w umowie z 6 października 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli, wobec braku szczegółowych uregulowań prawnych, wytycznych, czy też wzorców określających wymagania jakie winien spełniać raport o oddziaływaniu na środowisko nie ocenia, czy wezwania organów prowadzących postępowanie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia o uzupełnienie Raportu były zasadne. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że Oddział GDDKiA nie ponosi winy za przewlekłe prowadzenie tego postępowania oraz za skutek w postaci odsunięcia w czasie rozpoczęcia realizacji inwestycji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli nie oczekuje od Pana Dyrektora informacji, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy o NIK.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w tym wystąpieniu ocen i uwag.