



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 1 kwietnia 2011 r.

**Pani
Ewa Tomala-Borucka
Dyrektor
Oddziału Generalnej Dyrekcji
Dróg Krajowych i Autostrad
w Katowicach**

LKA-4100-04-01/2011/P/10/114

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach² realizacji dwóch inwestycji finansowanych ze środków publicznych pn.: „Budowa północno-wschodniej obwodnicy Bielska-Białej w ciągu S-69 Bielsko-Biała – Żywiec”³ i „Budowa południowej obwodnicy miasta Siewierz w ciągu DK nr 78”⁴, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 25 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

² Zwanym dalej „Oddziałem”.

³ Zwanej dalej „budową obwodnicy Bielska-Białej”.

⁴ Zwanej dalej „budową obwodnicy Siewierza”.

Realizację przez Oddział budowy obwodnicy Bielska-Białej, o wartości kosztorysowej (po zmianach) 1 450 043,5 tys. zł, rozpoczęto w listopadzie 2008 r., a jej zakończenie planowane jest w październiku 2011 r. Do końca 2010 r. na tę inwestycję poniesiono wydatki w kwocie 1 063 599,8 tys. zł (co stanowiło 73,3 % jej wartości kosztorysowej), w tym 506 601,3 tys. zł w 2010 r. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., średnie rzeczowe zaawansowanie odcinka I⁵ wynosiło 70 %, a odcinka II (podzielonego na dwie części) wynosiło: II/1⁶ - 75 % i II/2⁷ - 63 %. Realizację drugiej inwestycji, budowy obwodnicy Siewierza, rozpoczęto 14 listopada 2008 r., a zakończono 15 listopada 2010 r. Do końca 2010 r. na inwestycję poniesione zostały wydatki w kwocie 194 884,1 tys. zł, co stanowiło 90,9 % jej wartości kosztorysowej (214 320 tys. zł), w tym 81 438,1 tys. zł w 2010 r.

I. Formułując pozytywną ocenę wykonania zadań obejmujących realizację ww. inwestycji przez Oddział jako inwestora, NIK uwzględniła:

1. Posiadanie przez inwestora programów tych inwestycji, zaakceptowanych w listopadzie 2008 r.⁸ oraz we wrześniu 2008 r.⁹ przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Programy te zawierały wszystkie elementy określone w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. a-g oraz pkt 3-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁰.
2. Przygotowanie dokumentacji projektowej obu zadań inwestycyjnych dla opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, w celu przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, co było wymagane postanowieniami art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Zbadana dokumentacja dla obwodnicy Bielska-Białej (odcinek I) i obwodnicy Siewierza obejmowała m.in.: dokumentację wykonawczą, spełniającą wymagania określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno - użytkowego¹².
3. Wyegzekwowanie opracowania planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia dla obu budów od ich kierowników, obowiązanych do ich sporządzenia na podstawie art. 21a ust. 1

⁵ Od węzła „Komorowice” do węzła „Rosta” - długości ok. 2,8 km.

⁶ Część 1 - od węzła „Rosta” („Komorowice/Rosta”) do węzła „Krakowska” o dł. 3,85 km.

⁷ Część 2 - od węzła „Krakowska” do węzła „Mikuszowice” („Żywiecka/Bystrzańska”) o dł. 5,25 km.

⁸ Budowa obwodnicy Bielska-Białej.

⁹ Budowa obwodnicy Siewierza.

¹⁰ Dz. U. Nr 120, poz. 831.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwanej dalej „ustawą Prawo zamówień publicznych”.

¹² Dz. U. nr 202, poz. 2072.

ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane¹³. Plany te zawierały wszystkie elementy wymagane § 3 ust. 1 rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia¹⁴.

4. Przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na realizację robót budowlanych, objętych przedmiotowymi zadaniami inwestycyjnymi, zgodnie z wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych, pomimo uchybień stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych, nie mających wpływu na wynik przeprowadzonych postępowań. Tym samym nie stwierdzono konieczności dokonania nowych czynności lub powtarzania ich w tych postępowaniach.
5. Prawidłowe zabezpieczanie interesów Oddziału w umowach zawartych z wykonawcami robót budowlanych, poprzez ujmowanie w nich zapisów precyzujących m.in.: harmonogramy realizacji przedmiotu umowy, obowiązki stron i okresy gwarancji.
6. Zakończenie wszystkich robót związanych z realizacją inwestycji dot. budowy obwodnicy Siewierza oraz oddanie jej do użytkowania w dniu 15 listopada 2010 r., tj. na dwa miesiące przed terminem, wynikającym z umowy z wykonawcą robót budowlanych. Zgodnie z zapisami umowy i wyznaczoną datą rozpoczęcia robót, zakończenie realizacji inwestycji miało nastąpić w dniu 13 stycznia 2011 r.

II. W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w realizacji inwestycji:

1. Oddział w niepełnym zakresie przekazał wykonawcy robót plac budowy obwodnicy Bielska-Białej. Protokołem przekazania z 29 października 2008 r., nie zostało bowiem przekazanych 30 nieruchomości, stanowiących część tego placu budowy, gdyż Oddział nie posiadał prawa do dysponowania nimi na cele budowlane. Skutkiem nieprzekazania jednorazowo (w całości) placu budowy było roszczenie wykonawcy z dnia 7 listopada 2008 r. o przedłużenie terminu realizacji umowy na wykonanie prac. Ostatecznie po rozpatrzeniu przez Oddział tego roszczenia, w zakresie udostępnienia placu budowy, przedłużono wykonawcy czas na ukończenie robót o 167 dni, zmieniając termin ich zakończenia z 12 maja 2011 r. na 25 października 2011 r.
2. NIK ocenia negatywnie, jako niegospodarne, niezawarcie porozumienia z Zarządem Województwa Śląskiego na jego udział, w tym finansowy, w realizacji odcinka drogi wojewódzkiej nr 793 w Siewierzu o długości 1 255 m (wraz z obiektami mostowymi,

¹³ J. t. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, zwanej dalej ustawą „Prawo budowlane”.

¹⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1126

przepustami, rowami, kanalizacją deszczową, rondem przy ul. Kieleckiej oraz ciągami pieszych w jego rejonie), wykonanego w ramach budowy zasadniczego odcinka drogi krajowej nr 78 - obwodnicy Siewierza. Wartość nakładów poniesionych przez Oddział w związku z wybudowaniem ww. odcinka drogi wojewódzkiej wyniosła 18 292,6 tys. zł, na co składały się koszty robót budowlanych w wysokości 16 854,3 tys. zł oraz koszty wykupu nieruchomości w wysokości 1 438,3 tys. zł. Na konieczność zawarcia porozumienia Oddział zwracał uwagę już w marcu 2005 r., na etapie przygotowywania dokumentacji projektowej dla ww. inwestycji, informując o tym Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, który potwierdził zasadność ujęcia tego odcinka drogi w opracowaniu projektowym budowy obwodnicy i uregulowanie finansowania robót na drodze wojewódzkiej w trybie stosownego porozumienia. Mimo iż porozumienie nie zostało zawarte, ówczesny Dyrektor Oddziału zatwierdził program inwestycji budowy obwodnicy Siewierza, uzgodniony (w dniu 19 września 2008 r.) z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, w którym ujęto budowę odcinka ww. drogi wojewódzkiej. Poniesienie tych kosztów nie uzasadnia dostatecznie stanowisko Pani Dyrektor, zgodnie z którym niezawarcie porozumienia w sprawie finansowania prac projektowych, pozyskiwania nieruchomości oraz robót budowlanych, związanych z budową odcinka drogi wojewódzkiej nr 793, spowodowane było wystąpieniem Oddziału z inicjatywą tej budowy, w tym nowego skrzyżowania drogi krajowej nr 78 z ww. drogą wojewódzką, gdy poprzednio drogi te posiadały takie powiązania, a zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵, inicjator budowy takiego skrzyżowania ponosi jej koszty. W przepisie tym jest bowiem mowa jedynie o kosztach budowy nowego skrzyżowania, natomiast poniesione zostały również koszty związane z budową dodatkowego odcinka drogi wojewódzkiej.

3. Obiekty budowanej obwodnicy Bielska-Białej przekazano do użytkowania przed zakończeniem wszystkich robót budowlanych, bez uzyskania przez Oddział ostatecznych decyzji na użytkowanie, które powinny być wydane przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Katowicach lub Prezydenta Bielska-Białej¹⁶, naruszając w ten sposób postanowienia art. 55 pkt 3 ustawy Prawo budowlane. Dotyczyło to: dwóch kładek technologicznych (KT – odcinek II/1 oraz KT 7 – odcinek II/2) wraz z rurociągami wodnymi, których budowę zakończono we wrześniu 2009 r. i lipcu 2010 r., przejścia podziemnego dla pieszych (T-4), dopuszczonego do ruchu w styczniu 2011 r.,

¹⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.

¹⁶ Dla budowy ronda turbinowego.

przebudowanej jednej jezdni drogi ekspresowej na odcinku pomiędzy węzłem Komorowice a węzłem Rosta oraz nowowymagowanego „ronda turbinowego” na skrzyżowaniu ul. Niepodległości z ul. K. Krausa i ul. Kryształową. NIK nie może uwzględnić wyjaśnień Dyrektora Oddziału, z których wynika, że skoro przejście dla pieszych (T-4), w pozwoleniu na budowę, nie zostało zaliczone do kategorii XXVIII¹⁷ obiektów budowlanych, to nie było dla niego wymagane uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, bowiem przepisy ustawy Prawo budowlane obiekt ten kwalifikują do ww. kategorii, a w związku z tym wymagane jest uzyskanie pozwolenia. NIK nie uwzględnia również wyjaśnień odnoszących się do ww. odcinka drogi oraz ronda turbinowego, że w sytuacji kiedy ruch ma odbywać się przebudowaną jezdnią na podstawie zatwierdzonej tymczasowej organizacji ruchu, nie ma potrzeby uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie dla tych części, które uległy przebudowie, gdyż stanowisko to jest sprzeczne z ww. postanowieniami art. 55 pkt 3 Prawa budowlanego. Wyjaśniając przyczyny przekazania do eksploatacji kładek technologicznych (KT i KT7), Dyrektor Oddziału potwierdziła, że zostały wykonane prace umożliwiające przeprowadzenie rurociągów zasilających zakłady i miasto w wodę, a na powyższych obiektach nie jest dopuszczony żaden ruch (poza przeprowadzeniem rurociągów nie zostały one udostępnione osobom postronnym). W ocenie NIK, ww. okoliczności nie stanowią usprawiedliwienia dla odstąpienia od uzyskania pozwolenia na użytkowanie kładek technologicznych przed zakończeniem wszystkich robót budowlanych.

4. Nie podjęto działań w celu zwrotu przez PKP Telekomunikacja Kolejowa¹⁸ Sp. z o.o. kwoty 42 738,99 zł netto, wydatkowanej przez Oddział na pokrycie kosztów za konieczne, dla dochowania terminów realizacji, prace związane z przebudową (przełożeniem) kabla światłowodowego PKP TELEKOM, kolidującego z Estakadą E.3.1 i E.3.2 (odcinek I) w Bielsku-Białej. Kabel ten ujawniony w trakcie wykonywania robót przygotowawczych (do przebudowy sieci Exatel SA), nie przewidziany do przebudowy w projekcie wykonawczym, został ułożony przez właściciela (PKP TK) w maju 2009 r., tj. na 1 miesiąc przed rozpoczęciem robót budowlanych, bez zgłoszenia tego wykonawcy robót oraz inwestorowi. NIK zwraca uwagę, że z PKP TK przeprowadzono w dniach 31 marca 2008 r. i 12 maja 2008 r. uzgodnienia opracowywanego projektu budowlanego.

¹⁷ Kategoria XXVIII - drogowe i kolejowe obiekty mostowe, jak: mosty, estakady, kładki, przejścia podziemne, wiadukty, przepusty, tunele – obiekty wymagających uzyskania zezwolenia na użytkowanie.

¹⁸ Zwana dalej „PKP TK”.

5. NIK ocenia negatywnie fakt, że z 18 nieruchomości przez które przebiega obwodnica Siewierza, a ich dokumentacja objęta została badaniem (na ogółem 119 nieruchomości pozostających w dyspozycji Oddziału na podstawie zgód właścicieli), dla których Oddział stwierdził posiadanie prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane (w złożonym przez ówczesnego Dyrektora, w dniu 4 kwietnia 2008 r., oświadczeniu do wniosku o pozwolenie na budowę ww. obwodnicy), w przypadku 14 nieruchomości Oddział nie posiadał tego prawa, na dzień złożenia ww. wniosku. W przypadku dziesięciu nieruchomości nie posiadał zgody wszystkich współwłaścicieli, stan prawny trzech nieruchomości był nieuregulowany, a Oddział uzyskał jedynie zgody osób władających nieruchomościami, które na dzień wyrażenia zgody nie posiadały do nich prawa własności. W jednym przypadku, pomimo wyraźnego braku zgody właściciela nieruchomości, w złożonym oświadczeniu podano, że Oddział dysponuje taką zgodą. Praktyki tej nie usprawiedliwia stanowisko Kierownika Zespołu Wydziału Nieruchomości, przedstawione w wyjaśnieniach, wg którego Oddział na etapie pozyskiwania zgód na dysponowanie nieruchomością na cele budowlane przyjmował założenie, że pozyskanie zgody jednego z właścicieli nieruchomości (właściciela faktycznie władającego nieruchomością) jest równoznaczne z uzyskaniem zgody na dysponowanie całą nieruchomością i wystarczające do złożenia wniosku o pozwolenie na budowę. Zgodnie bowiem z art. 199 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeksu cywilnego¹⁹, do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Podjęcie działań w celu odzyskania poniesionych przez Oddział kwot wydatków na konieczną przebudowę dodatkowego kabla światłowodowego kolidującego z estakadą E.3.1 i E.3.2 w Bielsku-Białej.**
- 2. Niezwłoczne wystąpienie do właściwych organów o wydanie pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych na budowie obwodnicy Bielska-Białej, oddanych do użytkowania przed zakończeniem wszystkich robót budowlanych, oraz zapewnienie realizacji ww. obowiązku w stosunku do kolejnych obiektów.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor, w terminie 21 dni od daty otrzymania

¹⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.

niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

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

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.