



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI-4101-019-01/2014
P/14/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/034 – Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji drogowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2014 (I półrocze). Badaniami kontrolnymi objęto również działania mające miejsce przed dniem 1 stycznia 2010 r., o ile dotyczyły przedmiotu kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Karol Pokora, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90246 z dnia 24 października 2014 r.; 2. Jan Warszawski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90250 z dnia 3 listopada 2014 r.; 3. Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90254 z dnia 13 listopada 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-6].
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach, ul. Paderewskiego 43/45, 25-950 Kielce (dalej: Oddział).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Oddziału od 23 grudnia 2014 r. jest Jerzy Strzelczyk, który poprzednio pełnił obowiązki dyrektora Oddziału od 1 października 2014 r. do 22 grudnia 2014 r. Od 25 stycznia 2006 r. do 30 września 2014 r. dyrektorem Oddziału była Ewa Saylor. [dowód: akta kontroli str. 7]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna Na etapie procesu przygotowania i realizacji trzech badanych inwestycji drogowych, tj. budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa (dalej: Inwestycja I), rozbudowy drogi S-7 do parametrów drogi dwujezdniowej na odcinku obwodnicy Kielc, Kielce (droga krajowa 73 węzeł Wiśniówka) – Chęciny (węzeł Chęciny) (dalej: Inwestycja II) oraz budowy drogi krajowej nr 78 na odcinku północnej obwodnicy Jędrzejowa (dalej: Inwestycja III), Oddział podejmował właściwe działania umożliwiające zidentyfikowanie czynników mających istotny wpływ na terminowość realizacji badanych inwestycji oraz ich ostateczną wartość.

Wśród barier, które pojawiły się na etapie przygotowania inwestycji stwierdzono m.in. uwzględnianie postulatów mieszkańców w zakresie zmiany koncepcji przebiegu trasy (Inwestycja I i III) oraz zlecenie wykonania dokumentacji projektowej dla zadania budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku obwodnicy Kielc bez uwzględnienia wszystkich uwarunkowań projektowanej drogi, w tym istotnej dla łączenia drogi ekspresowej S-7 z drogą krajową S-74, analizy natężenia ruchu na drodze S-74 (Inwestycja II).

Jednym z czynników mających wpływ na zwiększenie kosztów przygotowania dokumentacji projektowej oraz terminu ich wykonania, było uwzględnienie w ramach realizacji Inwestycji I i II zaleceń Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 23 lutego 2007 r.,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

dotyczących stosowania jednolitego przekroju poprzecznego dla autostrad i dwujezdniowych dróg ekspresowych, których budowa nie została jeszcze rozpoczęta.

Część barier pojawiło się dopiero w trakcie realizacji inwestycji. Należały do nich m.in. odkrycie grobów szkieletowych podczas budowy drogi krajowej nr 78 na odcinku północnej obwodnicy Jędrzejowa oraz wyrobisk kopalni ołowiu w trakcie budowy drogi ekspresowej S-7 (Inwestycje odpowiednio III i II). Były to okoliczności niezależne od Oddziału, które zostały prawidłowo rozpoznane przez nadzór inwestorski.

Podejmowane działania w celu wyeliminowania zaistniałych barier zapewniły z jednej strony uzyskanie zakładanych efektów rzeczowych zrealizowanych zadań, ale jednocześnie skutkowały koniecznością przedłużenia okresu wykonywania inwestycji oraz ponoszenia dodatkowych kosztów. Wynikały one z uznanych przez Oddział roszczeń wykonawców robót, które jednak nie przekroczyły umownych wartości wykonanych zadań inwestycyjnych (przy zrealizowanych pełnych zakresach rzeczowych inwestycji). Prawidłowo, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², dokonywano wyboru wykonawców opracowań projektowych i robót budowlanych, a także na pełnienie nadzoru nad realizacją robót budowlanych w ramach zawartych kontraktów. Oddział uzyskał pozwolenia na użytkowanie dla każdej z trzech zakończonych inwestycji drogowych, wymagane przepisami ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³. Oddział terminowo regulował należności finansowe wynikające z realizacji robót w ramach trzech badanych inwestycji, bez ponoszenia dodatkowych kosztów z tytułu odsetek.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie inwestycji do realizacji

Opis stanu
faktycznego

Rozpoczęcie Inwestycji I planowano w 2008 r., a jej zakończenie w 2014 r., przewidywana wartość kosztorysowa wynosiła 780.150,7 tys. zł. Ww. inwestycja obejmowała budowę odcinka drogi dwujezdniowej klasy S (ekspresowej) o długości 16,67 km, dwóch węzłów drogowych, 29 obiektów inżynierskich, 22 przejść dla zwierząt oraz dwóch kładek dla pieszych, a dla obsługi podróżnych czterech miejsc obsługi pasażerów. [dowód: akta kontroli str. 971-972, 2461-2463].

Rozpoczęcie Inwestycji II planowano w 2008 r., a jej zakończenie w 2015 r., przewidywana wartość kosztorysowa wynosiła 869.326,4 tys. zł. Ww. inwestycja obejmowała budowę odcinka drogi dwujezdniowej klasy S o długości 22,73 km, trzech węzłów drogowych, dziewięciu mostów, 18 wiaduktów, trzech przejść dla zwierząt dużych, jednej kładki dla pieszych oraz trzech przejść podziemnych dla pieszych. [dowód: akta kontroli str. 973-974, 2464-2466].

Rozpoczęcie Inwestycji III planowano w 2010 r., a jej zakończenie w 2015 r., przewidywana wartość kosztorysowa wynosiła 250.683,6 tys. zł. Ww. inwestycja obejmowała budowę odcinka drogi dwujezdniowej klasy GP (głównej ruchu przyspieszonego) o długości 7,86 km, dwóch węzłów drogowych, sześciu wiaduktów drogowych, dwóch przejść gospodarczych oraz jednej kładki dla pieszych. [dowód: akta kontroli str. 975-976, 2467-2469].

Oddział prawidłowo, zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, dokonywał wyboru wykonawców opracowań projektowych dla trzech badanych inwestycji. [dowód: akta kontroli str. 2116-2128, 2449-2460, 2556-2565].

Terminy, w których przejmowano nieruchomości na potrzeby każdej z powyższych inwestycji nie wstrzymywały ich realizacji. [dowód: akta kontroli str. 195, 501-506, 2250-2261]

W ramach przygotowań do realizacji Inwestycji I, Oddział zawarł trzy umowy:

² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

1) z dnia 24 lipca 2004 r. z Przedsiębiorstwem Projektowania Budowy i Remontów Mosty Katowice Sp. z o.o. w Katowicach (dalej: Mosty Katowice Sp. z o.o.) na uszczegółowienie posiadanej przez Oddział koncepcji programowej dla zadania: „Budowa drogi ekspresowej S-7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa” oraz uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi (dalej: decyzja lokalizacyjna). Zgodnie z umową ww. spółka powinna wykonać przedmiot umowy do dnia 20 grudnia 2005 r. za wynagrodzeniem 1.549,4 tys. zł. Na podstawie aneksów do ww. umowy wydłużono termin jej wykonania do dnia 30 kwietnia 2007 r. oraz zwiększono wynagrodzenie do 1.905,8 tys. zł⁴.

Wojewoda świętokrzyski wydał decyzję lokalizacyjną w dniu 18 grudnia 2006 r. [dowód: akta kontroli str. 7-38, 138-147]

2) z dnia 12 stycznia 2006 r. z Mosty Katowice Sp. z o.o. na opracowanie materiałów do wniosku wraz z uzyskaniem – w imieniu zamawiającego – decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (dalej: decyzja środowiskowa) dla zadania: „Budowa drogi ekspresowej S-7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa”. Zgodnie z umową spółka powinna sporządzić stosowne dokumenty i złożyć wniosek o wydanie przedmiotowej decyzji w terminie do dnia 28 lutego 2006 r. za wynagrodzeniem 122 tys. zł.

Mosty Katowice Sp. z o.o. złożyły w dniu 27 lutego 2006 r. odpowiedni wniosek w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach, a wojewoda świętokrzyski wydał decyzję środowiskową w dniu 28 czerwca 2006 r. [dowód: akta kontroli str. 7-11, 81-87, 104-123]

3) z dnia 19 czerwca 2007 r. z Mosty Katowice Sp. z o.o. na opracowanie dokumentacji budowlanej dla zadania: budowa drogi ekspresowej S-7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa; obwodnica miejscowości Suchedniów, Ostojów, Łączna i Występa wraz z uzyskaniem w imieniu inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z umową ww. spółka powinna wykonać przedmiot umowy w terminie do dnia 15 grudnia 2007 r. za wynagrodzeniem 1.952 tys. zł. Na podstawie aneksów do ww. umowy zmieniono termin uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę na dzień 28 lutego 2008 r. oraz wysokość wynagrodzenia na 2.298,7 tys. zł⁵.

Wojewoda świętokrzyski wydał w dniu 21 lutego 2008 r. przedmiotową decyzję. [dowód: akta kontroli str. 7-11, 45-77, 171-186]

W trakcie realizacji umowy zawartej z Mosty Katowice Sp. z o.o. na uszczegółowienie posiadanej przez Oddział koncepcji programowej dla zadania: „Budowa drogi ekspresowej S-7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa” oraz uzyskanie decyzji lokalizacyjnej wystąpiły dwie bariery zewnętrzne.

Pierwsza z nich miała związek z pozytywnym ustosunkowaniem się Oddziału do postulatu mieszkańców Suchedniowa, dotyczącego zmiany przebiegu trasy w Lasach Suchedniowskich – koniecznym było rozszerzenie koncepcji programowej o wariant społeczny. Skutkowało to potrzebą wykonania m.in. mapy do celów projektowania dróg obejmującej 175 ha, aktualizacji projektu prac geologicznych oraz prac geodezyjnych polegających na wykonaniu map do uregulowania stanu prawnego dla 270 nieruchomości. W związku z tym, aneksem z dnia 20 grudnia 2005 r. do umowy wydłużono termin wykonania przedmiotu umowy z dnia 20 grudnia 2005 r. na dzień 30 sierpnia 2006 r., tj. o 253 dni, a także zwiększono wynagrodzenie dla ww. spółki z 1.549,4 tys. zł do 1.876,6 tys. zł, tj. o 327,2 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 12-24]

Druga bariera miała związek z rozbieżnościami w ewidencji gruntów pomiędzy danymi znajdującymi się w ewidencji prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Skarżysku-

⁴ Na podstawie aneksów nr 7/148A/DK/73/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. i nr 7/38A/DG/73/2006 z dnia 18 lipca 2006 r. do przedmiotowej umowy zmieniono termin jej wykonania, natomiast na podstawie aneksów z dnia 20 grudnia 2005 r. i z dnia 21 września 2006 r. wysokość wynagrodzenia dla Mosty Katowice Sp. z o.o.

⁵ Na podstawie aneksów: nr 2 z dnia 12 października 2008 r., nr 4 z dnia 30 stycznia 2008 r. i nr 6 z dnia 20 lutego 2008 r. do przedmiotowej umowy zmieniono termin jej wykonania, natomiast na podstawie aneksów: nr 3 z dnia 14 listopada 2007 r. oraz nr 5 z dnia 1 lutego 2008 r. wysokość wynagrodzenia dla Mosty Katowice Sp. z o.o.

Kamiennej, a oznaczeniem nieruchomości w terenie. Dlatego konieczne było podjęcie działań mających na celu sprostowanie tych rozbieżności. W związku z tym, aneksem z dnia 18 lipca 2006 r. do umowy zmieniono termin wykonania przedmiotu umowy z dnia 30 sierpnia 2006 r. na dzień 30 kwietnia 2007 r. Powyższe nie spowodowało wzrostu wynagrodzenia dla Mosty Katowice Sp. z o.o. [dowód: akta kontroli str. 12-16, 29-32, 2557]

W trakcie realizacji umowy zawartej z Mosty Katowice Sp. z o.o. na opracowanie dokumentacji budowlanej dla zadania: budowa drogi ekspresowej S7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa obwodnica miejscowości Suchedniów, Ostojów, Łączna i Występa wystąpiło pięć barier.

Pierwsza z nich miała związek z tym, iż prezydent Skarżyska-Kamiennej pismem z dnia 8 października 2007 r. zwrócił się do Oddziału o uwzględnienie w projekcie budowlanym dotyczącym Inwestycji I projektowanego zbiornika wodnego „Bzin” na rzece Kamiennej. Oddział przychylnie ustosunkował się do powyższego, co skutkowało zawarciem aneksu nr 2 do umowy z 19 czerwca 2007 r. zmieniającego termin wykonania przez ww. spółkę przedmiotu umowy z dnia 15 grudnia 2007 r. na dzień 15 lutego 2008 r., tj. o 62 dni. Powyższe nie spowodowało wzrostu wynagrodzenia dla Mosty Katowice Sp. z o.o. [dowód: akta kontroli str. 45-53, 61-64, 1747-1750]

Druga bariera dotyczyła wykonania aktualizacji mapy do celów projektowych. Zgodnie z ww. umową Mosty Katowice Sp. z o.o. winna wykonać aktualizację mapy do celów projektowania obejmującą obszar 350 ha, przy czym zgodnie z pkt 6.2 Specyfikacji technicznej, P-30.10 *Aktualizacja mapy do celów projektowania dróg*, cena za wykonanie przedmiotu umowy powinna zostać określona wg faktycznie wykonanego obmiaru. W takim przypadku cena opracowania projektowego, zamieszczona w Tabeli opracowań projektowych, będzie obliczona na nowo, wg cen jednostkowych zamieszczonych w Tabeli opracowań projektowych, jeśli liczba jednostek tam zamieszczonych będzie różnić się od ilości jednostek pochodzących z obmiaru o 15%. Kwota zwiększenia lub zmniejszenia ceny opracowania projektowego, w związku z ewentualną zmianą liczby jednostek, będzie obliczana z uwzględnieniem 80% ceny jednostkowej.

Po wykonaniu prac geodezyjnych okazało się, iż wykonana aktualizacja mapy do celów projektowania obejmuje obszar 449 ha. Wynikało z tego, że liczba jednostek obmiarowych w stosunku do założonych w Tabeli opracowań projektowych zwiększyła się o 99 ha, tj. o 28%.

W związku z tym aneksem nr 3 z 14 listopada 2007 r. do ww. umowy zwiększono wysokość wynagrodzenia dla Mosty Katowice Sp. z o.o. z 1.950,2 tys. zł do 1.988,8 tys. zł, tj. o 38,6 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 45-53, 65-71, 2610-2619, 2658]

Trzecia bariera wynikała z tego, że w trakcie postępowania administracyjnego dotyczącego wydania przez wojewodę świętokrzyskiego pozwolenia na budowę drogi ekspresowej S7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa obwodnica miejscowości Suchedniów, Ostojów, Łączna i Występa, koniecznym było uzupełnienie wniosku o wydanie tego pozwolenia złożonego przez Mosty Katowice Sp. z o.o. w dniu 14 grudnia 2007 r. oraz wprowadzenie poprawek do opracowanego projektu budowlanego. Poprawki, które wniesiono do projektu budowlanego skutkowały wprowadzeniem zmian do projektu wykonawczego. W związku z tym aneksem nr 4 z 30 stycznia 2008 r. do ww. umowy zmieniono termin wykonania przez ww. spółkę przedmiotu umowy z 15 lutego 2008 r. na dzień 28 lutego 2008 r., tj. o 13 dni. Powyższe nie spowodowało wzrostu wynagrodzenia dla Mosty Katowice Sp. z o.o. [dowód: akta kontroli str. 45-53, 72-74]

Odpowiadając na pytanie dlaczego GDDKiA sprawując nadzór nad Mosty Katowice Sp. z o.o. w trakcie realizacji ww. umowy nie zwróciła uwagi, iż wniosek o wydanie pozwolenia na budowę wymagał odpowiednich uzupełnień, Krzysztof Strzelczyk wyjaśnił: *Firma Mosty Katowice Sp. z o.o. otrzymała stosowne upoważnienia od GDDKiA do występowania w imieniu inwestora zarówno podczas złożenia wniosku o wydanie decyzji administracyjnych, jak i podczas prowadzonych postępowań. GDDKiA uznała przedmiotowe uzupełnienia za konieczne i poleciła firmie Mosty Katowice Sp. z o.o. ich wprowadzenie.* [dowód: akta kontroli str. 2579, 2582]

Czwarta bariera miała związek z tym, iż w trakcie realizacji przedmiotowej umowy zaszła konieczność wprowadzenia zaleceń Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 23 lutego 2007 r. dotyczących wprowadzenia jednolitej polityki w zakresie przyjmowania przekrojów poprzecznych autostrad i dwujezdniowych dróg ekspresowych. Przeprowadzona analiza linii rozgraniczających, w zatwierdzonej decyzji lokalizacyjnej, wykazała brak możliwości poszerzenia korpusu drogowego o rezerwę na trzeci pas ruchu od strony pasa dzielącego. Spowodowało to potrzebę skorygowania rozwiązań projektowych w zakresie obiektów mostowych i inżynierskich w ciągu projektowanej drogi i wykonania dodatkowych prac projektowych w zakresie projektu budowlanego i projektu wykonawczego. W związku z tym aneksem nr 5 z dnia 1 lutego 2008 r. do umowy zwiększono wysokość wynagrodzenia dla Mosty Katowice Sp. z o.o. z 1.988,8 tys. zł do 2.298,7 tys. zł, tj. o 309,9 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 10-11, 45-53, 2580, 2583, 2631-2647]

Piąta bariera związana była z tym, że w trakcie realizacji ww. umowy koniecznym było uzyskanie dla nieruchomości, zajętych czasowo na potrzeby Inwestycji I, decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nich, zgodnie obowiązującym wówczas art. 30 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁶. Okoliczność ta nie była możliwa do przewidzenia na etapie zawarcia tej umowy, gdyż przyjęte rozwiązania projektowe wynikały z warunków przebudowy urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą⁷, które były wydawane przez zarządców sieci w trakcie realizacji przedmiotowej umowy. Dopiero one wskazywały nieruchomości, co do których wymagane było uzyskanie zgody ich właścicieli na czasowe ich zajęcie w okresie realizacji Inwestycji I. Prowadząc negocjacje z właścicielami stwierdzono, iż część nieruchomości nie posiadała uregulowanego stanu prawnego (m.in. wskutek braku przeprowadzonych postępowań spadkowych). W związku z tym aneksem nr 6 z 20 lutego 2008 r. do umowy zmieniono termin wykonania właściwych opracowań projektowych z dnia 28 lutego 2008 r. na dzień 30 września 2008 r., tj. o 246 dni. Powyższe nie spowodowało wzrostu wynagrodzenia dla Mosty Katowice Sp. z o.o. za sporządzenie przedmiotowej dokumentacji. [dowód: akta kontroli str. 45-53, 75-77]

Krzysztof Strzelczyk wyjaśnił: *po stronie firmy projektowej było także uzyskanie zgody na wykonanie robót poza pasem drogowym (usunięcie kolizji z infrastrukturą techniczną niezwiązaną z drogą). Ponieważ nie wszyscy właściciele działek poza liniami rozgraniczającymi teren przyszłej inwestycji wyrazili zgodę na projektowane rozwiązanie (czasowe zajęcie działki w celu przebudowy infrastruktury niezwiązanej z drogą), aby było możliwe wykonanie inwestycji, GDDKiA jako inwestor skorzystał z art. 30 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji dróg krajowych, w ówczesnym brzmieniu, co było możliwe dopiero po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Dlatego firma Mosty Katowice Sp. z o.o. po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę kontynuowała czynności (uzyskanie decyzji w imieniu i na rzecz inwestora), które umożliwiły rozpoczęcie budowy przedmiotowego odcinka drogi.* [dowód: akta kontroli str. 2579, 2582-2583]

W ramach przygotowań do realizacji Inwestycji II Oddział zawarł dwie umowy.

Zgodnie z umową z dnia 25 kwietnia 2006 r. z Jacobs GIBB (Polska) Sp. z o.o. w Warszawie (dalej: Jacobs Sp. z o.o.) na wykonanie dokumentacji projektowej: rozbudowy drogi ekspresowej S-7 – Studium Koncepcji Programowej, do parametrów drogi

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm. Art. 30 stanowił m.in.: że jeżeli z decyzji o pozwoleniu na budowę drogi wynika obowiązek dokonania przebudowy istniejących urządzeń infrastruktury technicznej, właściwy wojewoda albo właściwy starosta, na wniosek inwestora, mogą ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.

⁷ Urządzenia infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą stanowią m.in. linie elektroenergetyczne wysokiego i niskiego napięcia oraz linie telekomunikacyjne, urządzenia wodnych melioracji, a także ciągi transportowe.

dwujezdniowej na odcinku obwodnicy Kielc wraz z uzyskaniem decyzji środowiskowej i decyzji lokalizacyjnej, ww. spółka winna wykonać przedmiot umowy do dnia 15 lipca 2007 r. za wynagrodzeniem 1.589,6 tys. zł. Na podstawie aneksów do przedmiotowej umowy zmieniono termin uzyskania ww. decyzji na 29 stycznia 2009 r. oraz zwiększono wynagrodzenie do 3.302,5 tys. zł⁸.

Wojewoda świętokrzyski wydał w dniu 14 sierpnia 2008 r. decyzję środowiskową, natomiast w dniu 8 grudnia 2008 r. – decyzję lokalizacyjną. [dowód: akta kontroli str. 202-301]

Stosownie do postanowień umowy zawartej w dniu 18 września 2008 r. z WYG INTERNATIONAL Sp. z o.o. z Warszawy na wykonanie dokumentacji budowlanej: rozbudowy drogi ekspresowej S-7 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku obwodnicy Kielc, Kielce (DK 73 węzeł Wiśniówka) – Chęciny (węzeł Chęciny) wraz z uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, ww. spółka winna wykonać przedmiot umowy w terminie do 31 lipca 2009 r. za wynagrodzeniem 5.996,3 tys. zł. Na podstawie aneksów do przedmiotowej umowy wydłużono termin uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę do 31 sierpnia 2010 r. oraz zmniejszono wynagrodzenie do kwoty 5.910,9 tys. zł⁹.

Wojewoda świętokrzyski wydał w dniu 18 sierpnia 2010 r. decyzji o pozwoleniu na budowę. [dowód: akta kontroli str. 302-387]

W trakcie realizacji ww. umowy zawartej w dniu 25 kwietnia 2006 r. z Jacobs Sp. z o.o. na wykonanie dokumentacji projektowej: rozbudowy drogi ekspresowej S-7 – Studium Koncepcji Programowej, do parametrów drogi dwujezdniowej na odcinku obwodnicy Kielc wraz z uzyskaniem decyzji środowiskowej i decyzji lokalizacyjnej wystąpiło pięć barier.

Pierwsza z nich miała związek z tym, iż w trakcie realizacji przedmiotowej umowy rozszerzono opracowanie dotyczące koncepcji rozwiązania węzła zespolonego Niewachlów na skrzyżowaniu nowoprojektowanego przebiegu drogi krajowej 74 i S-7 oraz koncepcji odcinka ul. Łódzkiej z dojazdem do Targów Kielce wraz z rozwiązaniem obsługi terenów sąsiadujących z ul. Łódzką. W związku z tym aneksem z dnia 6 listopada 2006 r. do ww. umowy zwiększono zakres opracowania i wysokość wynagrodzenia o 156,4 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 212-230, 2648-2658]

Dyrektor Oddziału w wyjaśnieniu w sprawie zwiększenia zakresu opracowania podał: *Polecenie - dla firmy Jacobs Sp. z o.o. w Warszawie - zaprojektowania węzła zespolonego na skrzyżowaniu dróg S7 i S74 nastąpiło po podjęciu czynności projektowych dla ustalenia docelowego przebiegu drogi S74. Umowa między GDDKiA a firmą Jacobs została zawarta 25.04.2006 r., a dopiero po tym terminie podjęto prace projektowe dla ustalenia docelowego przebiegu S74 na krzyżowaniu się z drogą S7. Natomiast koncepcyjne przedstawienie rozwiązania dojazdu do Targów Kielce zostało wskazane w ustaleniach Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (Protokół Nr26/2007 z posiedzenia KOPI przy Generalnym dyrektorsze DKiA w dniu 26.09.2007r.-p.II.3).* [dowód: akta kontroli str. 2580, 2584]

Naczelnik Wydziału Dokumentacji wyjaśniła, iż *umowa z firmą Jacobs na opracowanie koncepcji programowej obwodnicy Kielc została zawarta 25 kwietnia 2006 r. Zadanie projektowe obejmowało również rozwiązanie węzła Niewachlów (...) przy założeniu przebiegu drogi S-74 w kierunku Łodzi po istniejącym śladzie. W dniu 9 maja 2006 r. została zawarta umowa z firmą Transprojekt na opracowanie dokumentacji projektowej (...) dla przebiegu drogi S-74 (...). W ramach tego zadania projektowego wykonawca dokonał analiz ruchu, z których wynikało, że przebieg drogi S-74 po istniejącym śladzie jest niekorzystny ze względów techniczno-ekonomicznych (...). Najkorzystniejszym rozwiązaniem okazał się docelowy przebieg S-74 (...) nowym korytarzem złączeniem do drogi S-7 w nowej lokalizacji. (...)* [dowód: akta kontroli str. 2658]

Druga bariera wynikała z tego, że Komisja Opiniowania Projektów Inwestycyjnych (KOPI) w Inwestycji II podjęła decyzję, aby z uwagi na rosnące natężenie ruchu samochodowego

⁸ Aneksy z 6 listopada 2006 r. i z 28 listopada 2008 r. obydwa zwiększające wynagrodzenie, aneks z 2 lipca 2007 r. zwiększający wynagrodzenie i przesuwający termin, aneksy z 30 kwietnia 2008 r. i z 24 czerwca 2008 r. przedłużające terminy.

⁹ Aneks z 24 lutego 2009 r. zmniejszający wynagrodzenie do kwoty 5.910,9 tys. zł, w związku ze skorygowaniem pomyłki rachunkowej, aneksy z 28 maja 2009 r. i z 15 grudnia 2009 r. przesuwające termin realizacji ww. umowy.

i uniknięcie w przyszłości dodatkowego nabywania nieruchomości poza istniejącym pasem drogowym, zapewnić rezerwę terenu w pasie dzielącym, która w przyszłości umożliwi utworzenie trzeciego pasa ruchu (w każdym kierunku). W związku z tym aneksem z dnia 2 lipca 2007 r. do przedmiotowej umowy zwiększono zakres opracowania i wysokość wynagrodzenia o 674,4 tys. zł. Wydłużono również termin wykonania opracowania do 5 maja 2008 r. [dowód: akta kontroli str. 231-234, 2631-2647]

Dyrektor Oddziału w wyjaśnieniu w sprawie zwiększenia zakresu opracowania podał: *Umowa z firmą Jacobs na opracowanie Koncepcji Programowej wraz z uzyskaniem decyzji lokalizacyjnej została zawarta 25.04.2006 r., natomiast w dniu 9.03.2007r. (...) Oddział otrzymał - pismem (...) z dnia 23.02.2007r. - zalecenia Generalnego Dyrektora DKiA do stosowania w zakresie jednolitego przekroju poprzecznego dla autostrad i dwujezdniowych dróg ekspresowych, których budowa nie została jeszcze rozpoczęta, a mianowicie należało przewidzieć rezerwę terenową w celu przyszłościowej dobudowy trzeciego pasa ruchu (na trasie poza obiektami inżynierskimi – do wewnątrz jezdni, dla obiektów – budowa obiektów o przekroju docelowym). Firmie powyższe zalecenie zostało przekazane, wprowadzono korekty do rozwiązań projektowych (poszerzenie pasa dzielącego do szerokości 12 m) i w efekcie stworzona została możliwość przyszłościowej dobudowy trzeciego pasa ruchu do wewnątrz, a obiekty inżynierskie w ciągu przedmiotowego odcinka drogi S7 dostosowano do tego rozwiązania.* [dowód: akta kontroli str. 2580, 2584]

Trzecia bariera dotyczyła wydania decyzji środowiskowej. Jacobs Sp. z o.o. złożyła w dniu 10 października 2007 r. do wojewody świętokrzyskiego wniosek o wydanie ww. decyzji. Pismem z dnia 12 lutego 2008 r. wojewoda świętokrzyski wystąpił do ministra środowiska o uzgodnienie warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. Minister środowiska wydał w dniu 19 marca 2008 r. postanowienie uzgadniające realizację ww. przedsięwzięcia. Jednak w wydanym postanowieniu wystąpiło szereg nieścisłości, w tym dotyczących m.in. niewłaściwej lokalizacji uszczelnionych zbiorników retencyjnych oraz pominięcie w wykazie przejść dla małych zwierząt i płazów samodzielnego przejścia dla małych zwierząt znajdującego się w km 542+700. Z tego powodu Jacobs Sp. z o.o., działająca w imieniu Oddziału, zwróciła się w dniu 31 marca 2008 r. do ministra środowiska o ponowne rozpatrzenie sprawy wskazując na ww. nieścisłości. Minister środowiska postanowieniem z dnia 29 maja 2008 r. uchylił wcześniejsze postanowienie w części i stwierdził m.in., że zasadne są zmiany usytuowania niektórych uszczelnionych zbiorników retencyjnych, jak również uzupełnienie ww. wykazu. Błędy w postanowieniu ministra z 19 marca 2008 r. spowodowały przedłużenie prowadzonego przez niego postępowania o 70 dni. W związku z powyższym aneksem z dnia 30 kwietnia 2008 r. wydłużono termin zakończenia realizacji umowy, tj. uzyskania decyzji środowiskowej do dnia 15 czerwca 2008 r. oraz uzyskania decyzji lokalizacyjnej do dnia 15 października 2008 r. Wojewoda świętokrzyski w dniu 14 sierpnia 2008 r. wydał decyzję środowiskową, czyli 10 miesięcy od daty złożenia stosownego wniosku. [dowód: akta kontroli str. 202-301, 388-471]

Jednocześnie, w związku ze zmianą od 16 grudnia 2006 r. ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych¹⁰, zmieniły się m.in. zasady oraz sposób nabywania nieruchomości pod drogi. Powyższe wiązało się ze wzrostem cen jednostkowych wykonania dokumentacji geodezyjno-kartograficznej działek dzielonych oraz wchodzących w całość pod inwestycję. Jacobs Sp. z o.o. przedstawiła szczegółową kalkulację prac związanych z wykonaniem ww. dokumentacji, zwiększając zakres opracowania i wysokość wynagrodzenia o kwotę brutto 52,1 tys. zł (cena jednostkowa wzrosła z kwoty netto 400 zł za jedną działkę podaną w SIWZ do netto 594 zł zestawioną w kalkulacji).

W związku z powyższym aneksem z dnia 24 czerwca 2008 r. wydłużono termin zakończenia umowy, tj. uzyskania decyzji środowiskowej do dnia 29 sierpnia 2008 r. oraz decyzji lokalizacyjnej – do dnia 29 stycznia 2009 r. a także zwiększono wartość umowy o 52,1 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 254-274]

¹⁰ Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601).

Kolejna bariera dotyczyła obszaru objętego mapami do celów projektowych oraz liczby nabywanych działek. W tabeli opracowań projektowych dołączonej do umowy z Jacobs Sp. z o.o. zakładano, że mapy do celów projektowania dróg wykonane zostaną dla obszaru 920 ha (SIWZ P-30.10), przy czym cena za wykonanie przedmiotu umowy powinna zostać określona wg faktycznie wykonanego obmiaru. W takim przypadku cena opracowania projektowego, zamieszczona w Tabeli opracowań projektowych, będzie obliczona na nowo, wg cen jednostkowych zamieszczonych w Tabeli opracowań projektowych, jeśli liczba jednostek tam zamieszczonych będzie różnić się od liczby jednostek pochodzących z obmiaru o 10%. Faktycznie wykonane mapy obejmowały obszar 1060 ha (różnica 140 ha). Jednocześnie w dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (na etapie sporządzania SIWZ) szacowano, że nastąpi konieczność nabycia 200 działek dzielonych i nabywanych w całości oraz 20 działek pod infrastrukturę techniczną. Faktycznie liczba działek koniecznych do nabycia wynosiła odpowiednio 1103 oraz 161. Aneksem z 28 listopada 2008 r. ustalono, że wartość dodatkowych robót wynosi 830,0 tys. zł brutto, w tym: w ramach opracowania *Aktualizacja Mapy do celów projektowania* – kwota 73,4 tys. zł oraz w ramach *Dokumentacja geodezyjna i kartograficzna (...)* – kwota 756,6 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 275-301 2620-2630, 2658]

W trakcie realizacji umowy zawartej przez Oddział w dniu 18 września 2008 r. z WYG INTERNATIONAL Sp. z o.o. wystąpiły dwie bariery zewnętrzne.

W związku z wejściem w życie z dniem 15 listopada 2008 r. ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹, pojawiły się w grudniu 2008 r. oraz w maju 2009 r. nowe potencjalne obszary NATURA 2000, do których zaliczono tereny bezpośrednio przyległe do granicy pasa drogi S-7. Dlatego stało się konieczne sporządzenie ponownego raportu o oddziaływaniu inwestycji na środowisko oraz pełnej inwentaryzacji przyrodniczej. Ponadto na etapie opracowania Koncepcji Programowej w drodze ustaleń z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. zaistniała konieczność podniesienia pionowej skrajni kolejowej na trzech obiektach, opracowania nowej niwelety i zastosowania murów oporowych ze względu na ograniczenia terenowe pasa drogowego. W związku z tym aneksem z 28 maja 2009 r. do ww. umowy wprowadzono zmianę terminu jej realizacji z dnia 31 lipca 2009 r. na dzień 16 grudnia 2009 r., tj. o 137 dni. [dowód: akta kontroli str. 314-317]

Kolejna bariera wydłużająca proces przygotowania inwestycji do realizacji, wystąpiła podczas opracowywania przez WYG INTERNATIONAL Sp. z o.o. wniosku do wojewody świętokrzyskiego o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Przygotowanie przedmiotowego wniosku wymagało uzyskania uzgodnień z czterema podmiotami, w tym m.in. z: Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi Wschód S.A. w Radomiu (dalej: PSE), Wodociągami Kieleckimi Sp. z o.o. w Kielcach (dalej: Wodociągi Kieleckie lub Wodociągi) oraz Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej: RZGW). [dowód: akta kontroli str. 320-387]

W dniu 30 marca 2009 r. WYG INTERNATIONAL Sp. z o.o., działająca w imieniu Oddziału, złożyła wniosek do PSE o uzgodnienie charakterystycznych parametrów technicznych krzyżującej się linii energetycznej z istniejącą drogą ekspresową S-7. PSE pismem z dnia 11 maja 2009 r. udzielił ww. spółce informacji, że należy wystąpić do PSE o wydanie warunków technicznych dotyczących dostosowania istniejącego skrzyżowania linii energetycznej z projektowaną drogą do obowiązujących norm. WYG INTERNATIONAL Sp. z o.o. nie przewidywał wybudowania nowej linii pomiędzy dwoma słupami energetycznymi, bowiem uważał, że dotychczasowa sieć spełniała wszystkie warunki techniczne. Pismami z 28 maja oraz 17 lipca 2009 r. WYG INTERNATIONAL Sp. z o.o. informowała PSE, że dotychczasowa linia energetyczna spełnia wszystkie warunki techniczne oraz wskazywała na ewidentny brak wpływu rozbudowy drogi S-7 na funkcjonowanie sieci. Spółka oczekiwała od PSE uzgodnienia skrzyżowania rozbudowywanej drogi S-7 z linią 220kV bez uwag w zakresie przebudowy. Ostatecznie pismem z 31 sierpnia 2009 r. PSE wyraziło zgodę na odstąpienie od wymogu wymiany

¹¹ Dz. U. 2008 r. Nr 199, poz. 1227.

słupów energetycznych, a uzgodnienie tych parametrów nastąpiło dopiero po 122 dniach (w okresie od 30 marca do 31 sierpnia 2009 r.). [dowód: akta kontroli str. 320-333, 380-387] W dniu 17 lipca 2009 r. WYG INTERNATIONAL Sp. z o.o., działająca w imieniu Oddziału, złożyła wniosek do RZGW o wydanie pozwolenia wodno-prawnego, który część operatów wodno-prawnych wykonał we własnym zakresie, a wniosek w pozostałym zakresie odesłał marszałkowi województwa świętokrzyskiego, informując, że organem właściwym dla tej części operatów jest marszałek. WYG INTERNATIONAL Sp. z o.o. wycofała w dniu 24 sierpnia 2009 r. wniosek z RZGW i w tym samym dniu złożyła wniosek do marszałka województwa świętokrzyskiego, który w dniu 12 października 2009 r. udzielił Oddziałowi pozwolenia wodno-prawnego. Pozwolenie na podstawie art. 11d ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych winno być wydane w ciągu 30 dni. Procedura wydania pozwolenia wodno-prawnego przez obydwa organy trwała 57 dni. [dowód: akta kontroli str. 320-370]

W dniu 10 sierpnia 2009 r. WYG INTERNATIONAL Sp. z o.o., złożyła wniosek do Wodociągów Kieleckich o uzgodnienie projektu budowlanego przebudowy sieci wodociągowej. Wodociągi pismem z dnia 18 sierpnia 2009 r. zwróciły się do ww. spółki o przedłożenie 19 dodatkowych opracowań, narzucając tym samym wprowadzenie zmian. Kolejne żądanie Wodociągów zawarte w piśmie z dnia 16 października 2009 r. dotyczyło następnych 30 opracowań. Po naradzie zorganizowanej w Wodociągach z inicjatywy Dyrektora Oddziału w październiku 2009 r., Wodociągi zrezygnowały z części opracowań, uzgadniając w dniu 3 listopada 2009 r. projekt przebudowy sieci wodociągowej dla Inwestycji II pod dziewięcioma warunkami, które wpłynęły do WYG INTERNATIONAL Sp. z o.o. w dniu 16 listopada 2009 r. Uzyskanie tego uzgodnienia trwało 55 dni. [dowód: akta kontroli str. 320-333, 371-379]

W związku z powyższym aneksem z dnia 15 grudnia 2009 r. wprowadzono zmiany do umowy poprzez przedłużenie terminu jej wykonania z dnia 16 grudnia 2009 r. do 31 sierpnia 2010 r., tj. o 256 dni. [dowód: akta kontroli str. 302-387, 472-506]

W ramach przygotowań do realizacji Inwestycji III Oddział, zawarł dwie umowy.

W dniu 26 maja 2006 r. podpisano z PROFIL Sp. z o.o. umowę na *Opracowanie dokumentacji projektowej budowy dwujezdniowej północnej obwodnicy Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 78 – stadium: Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe (dalej: STEŚ) i koncepcji programowej wraz z uzyskaniem w imieniu zamawiającego decyzji o środowiskowej uwarunkowaniach i decyzji o ustaleniu lokalizacji*. Zgodnie z powyższą umową termin wykonania opracowań projektowych określono na 30 lipca 2007 r. za wynagrodzeniem 750,3 tys. zł. Aneksem nr 1 z 16 sierpnia 2006 r. do ww. umowy zmieniono termin wykonania przedmiotu umowy na dzień 30 września 2008 r. bez zmiany umownej wartości wynagrodzenia. Aneksem nr 2 z 1 lipca 2008 r. do umowy, ponownie zmieniono termin zakończenia całości opracowań projektowych na dzień 15 marca 2009 r. Zmiana ta spowodowana była wejściem w życie od 10 września 2008 r. zmiany ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹², która umożliwiała odstąpienie od wykonania części opracowań projektowych (objętych ww. umową). Opracowania te były wcześniej niezbędne do uzyskania decyzji lokalizacyjnej. W związku z powyższym aneksem nr 3 z dnia 27 listopada 2008 r., zmieniono wysokość wynagrodzenia wykonawcy na kwotę 491,9 tys. zł za wykonanie zmniejszonego zakresu przedmiotu umowy.

Wojewoda świętokrzyski wydał decyzję środowiskową w dniu 30 maja 2008 r. [dowód: akta kontroli str. 1840-1855, 1886-2010]

W dniu 3 lutego 2009 r. zawarto umowę z Pracownią Projektową „PROMOST CONSULTING” w Rzeszowie na *Opracowanie dokumentacji budowlanej – stadium Projektu Budowlanego – dla zadania: budowa obwodnicy północnej Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 78 wraz z uzyskaniem – w imieniu inwestora – decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: ZRID)*. W umowie określono termin wykonania opracowań projektowych na dzień 30 listopada 2009 r. oraz wynagrodzenie wykonawcy na

¹² Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958).

1.987,3 tys. zł. Aneksami do umowy zmieniono termin wykonania przedmiotu umowy na dzień 31 sierpnia 2010 r. Aneksem nr 2 z dnia 28 kwietnia 2010 r. do przedmiotowej umowy zmieniono termin zakończenia całości opracowań projektowych będących jej przedmiotem, na dzień 31 sierpnia 2010 r. (wynagrodzenie zmniejszono o 100 zł w oparciu o rzeczywistą liczbę jednostek rozliczeniowych w zakresie opracowania dokumentacji geodezyjnej podziału nieruchomości nabywanych na cele budowy drogi). Wojewoda świętokrzyski wydał ZRID w dniu 27 sierpnia 2010 r. [dowód: akta kontroli str. 2018-2092]

W trakcie realizacji umowy zawartej przez Oddział w dniu 26 maja 2006 r. z PROFIL Sp. z o.o. na wykonanie opracowania dokumentacji projektowej budowy dwujezdniowej północnej obwodnicy Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 78 – stadium: STEŚ i koncepcji programowej wraz z uzyskaniem decyzji środowiskowej, wystąpiła bariera zewnętrzna, która miała m.in. wpływ na przedłużenie terminu zakończenia przedmiotu umowy o 426 dni.

Przyczyną wystąpienia bariery były konflikty społeczne zaistniałe w trakcie przeprowadzanych konsultacji społecznych związanych z projektowaniem północnej obwodnicy Jędrzejowa. Zachodziła potrzeba opracowania dodatkowego wariantu trasy wraz ze sporządzeniem odpowiednich na tym etapie analiz środowiskowych. Z pisma wykonawcy z 16 sierpnia 2006 r. wynikało m.in., że już po zakończeniu etapu STEŚ, na podstawie którego wybrane zostały warianty trasy do dalszych opracowań, koniecznym okazało się opracowanie dodatkowego wariantu trasy uwzględniającego wyniki prowadzonych konsultacji społecznych. W konsekwencji niezbędne stało się przedłużenie terminu zakończenia opracowań projektowych. W związku z powyższym aneksem nr 1 zmieniono termin zakończenia prac projektowych na dzień 30 września 2008 r. [dowód: akta kontroli str. 1886-2001]

W trakcie realizacji umowy zawartej w dniu 3 lutego 2009 r. z PROMOST CONSULTING, na *Opracowanie dokumentacji budowlanej - stadium projektu budowlanego – dla zadania budowy obwodnicy północnej Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 78 wraz z uzyskaniem ZRID* wystąpiły dwie bariery zewnętrzne.

Pierwsza z nich miała związek z tym, iż ww. firma wystąpiła pismem z dnia 23 września 2009 r. do starosty jędrzejowskiego o wydanie pozwolenia wodno-prawnego w trybie art. 11d ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Pomimo informacji ze strony wnioskodawcy, iż inwestycja drogowa będzie realizowana w trybie tej ustawy, starosta jędrzejowski postanowieniem z dnia 28 września 2009 r. przekazał ww. wniosek RZGW. PROMOST CONSULTING pismem z dnia 6 października 2009 r. wniósł na ww. postanowienie zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach. Starosta jędrzejowski pismem z 3 listopada 2009 r. zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodno-prawnego. W dniu 18 listopada 2009 r. wydał decyzję o udzieleniu pozwolenia wodno-prawnego na wprowadzenie podczyszczonych ścieków do wód i do ziemi oraz na wykonanie urządzeń wodnych w ramach przedsięwzięcia „Budowa obwodnicy północnej Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 78”. Czas trwania procedur administracyjnych wydłużał termin złożenia wniosku o wydanie ZRID i tym samym wydłużył termin realizacji przedmiotu umowy o 30 dni.

Kolejna bariera wynikała z tego, iż Oddział w celu zapewnienia dalszych rozwiązań projektowych zobowiązał PROMOST CONSULTING (pismem z dnia 18 listopada 2009 r.) do wprowadzenia zmiany w zakresie przyjętych linii rozgraniczających teren Inwestycji III, tj. objęcie projektowaną linią rozgraniczającą budynku mieszkalnego usytuowanego w miejscowości Lasów (działka nr 817/1) oraz wydłużenia projektowanej drogi dojazdowej nr 14. Polecenie wprowadzenia zmiany skutkowało przedłużeniem czasu realizacji przedmiotu umowy o 15 dni. [dowód: akta kontroli str. 2018-2092]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Uwzględnienie w ramach realizacji Inwestycji I i II zaleceń Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 23 lutego 2007 r., dotyczących stosowania jednolitego przekroju poprzecznego dla autostrad i dwujezdniowych dróg ekspresowych, których budowa nie została jeszcze rozpoczęta, przyczyniło się do wydłużenia czasu prac projektowych tych

inwestycji oraz wzrostu ich wartości. Zdaniem NIK proces przygotowania realizacji inwestycji powinien być prowadzony w taki sposób, aby przed jego rozpoczęciem uwzględniał wszystkie warunki, na podstawie których będzie prowadzony.

2. Zdaniem NIK, przed zleceniem wykonania dokumentacji projektowej dla zadania budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku obwodnicy Kielc, uzasadnione było uwzględnienie wszystkich uwarunkowań projektowanej drogi, w tym istotnej dla łączenia drogi ekspresowej S-7 z drogą krajową S-74, analizy natężenia ruchu na drodze S-74.

Ocena częściowa

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

2. Realizacja robót budowlano-montażowych

Opis stanu faktycznego

W związku z realizacją Inwestycji I Oddział zawarł dwie umowy.

W dniu 20 października 2008 r. podpisano umowę ze Scott Wilson Ltd na zarządzanie i nadzór nad budową drogi ekspresowej S-7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa, obwodnica miejscowości Suchedniów, Ostojów, Łączna i Występa. Ww. spółka zobowiązana była wykonać przedmiot umowy w terminie do dnia 7 lipca 2012 r. za wynagrodzeniem 8.735,8 tys. zł.¹³

Wykonawca prawidłowo zrealizował przedmiot umowy i z tego tytułu otrzymał wynagrodzenie w wysokości 6.747,3 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 670-688, 970]

Zgodnie z umową zawartą w dniu 27 stycznia 2009 r. na budowę drogi ekspresowej S-7, konsorcjum: STRABAG Sp. z o.o. w Warszawie oraz MOTA-ENGIL Polska S.A. w Krakowie (dalej: konsorcjum) zobowiązało się wykonać przedmiot umowy w terminie do dnia 16 marca 2011 r., za wynagrodzeniem 643.461,8 tys. zł. Na podstawie aneksu nr 2 z dnia 14 grudnia 2010 r. do przedmiotowej umowy zmieniono termin jej wykonania na 7 kwietnia 2011 r., natomiast na podstawie aneksu nr 3 z dnia 23 marca 2011 r. wysokość wynagrodzenia dla konsorcjum (w związku ze zmianą stawek podatku VAT od dnia 1 stycznia 2011 r. wynikającą z ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej) na kwotę 643.963,6 tys. zł.

Konsorcjum terminowo zrealizowało przedmiot umowy i z tego tytułu otrzymało wynagrodzenie w wysokości 630.361,1 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 706-728, 969]

W trakcie realizacji Inwestycji I wystąpiła jedna bariera.

Intensywne opady deszczu spowodowały powódzie w maju, a także na przełomie sierpnia i września 2010 r., które dokonały zniszczeń i podtopień realizowanych obiektów inżynierskich m.in. estakady E1, węzła drogowego WD4 oraz osunięć skarp drogowych, zamulenia rowów i przepustów drogowych, uszkodzenia systemu wzmocnienia skarp matami bentonitowymi. W związku z tym, konsorcjum w raporcie z dnia 20 września 2010 r. zwróciło się do Oddziału o przedłużenie czasu na ukończenie realizacji robót o 23 dni. GDDKiA uznała ten wniosek za zasadny, co skutkowało zawarciem w dniu 14 grudnia 2010 r. stosownego aneksu do umowy z wykonawcą. [dowód: akta kontroli str. 552-563, 586-594, 706-728]

W związku z realizacją robót budowlanych Inwestycji II Oddział zawarł dwie umowy.

Zgodnie z umową z dnia 6 sierpnia 2010 r. z Grontmij POLSKA Sp. z o.o. w Poznaniu na zarządzanie kontraktem w zakresie rozbudowy drogi S-7 do parametrów drogi dwujezdniowej na odcinku obwodnicy Kielc, ww. spółka powinna wykonać przedmiot umowy w terminie do dnia 19 listopada 2014 r., za wynagrodzeniem 7.950,2 tys. zł. Na podstawie aneksu z 29 kwietnia 2011 r. zwiększono wysokość wynagrodzenia wykonawcy do 8.008,2 tys. zł w związku z ustawową zmianą z dniem 1 stycznia 2011 r. stawki podatku

¹³ Na podstawie aneksu nr 2 z dnia 23 marca 2011 r. do ww. umowy zmieniono wysokość wynagrodzenia do 8.768,7 tys. zł w związku ze zmianą stawek podatku VAT od dnia 1 stycznia 2011 r. wynikającą z ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578).

VAT wynikającą z ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej. W oparciu o art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych do ww. umowy, w dniu 12 lutego 2013 r. udzielono zamówienia uzupełniającego ww. spółce na usługę zarządzania kontraktem w wydłużonym okresie realizacji robót budowlanych (do dnia 15 czerwca 2013 r.), na warunkach określonych w umowie z 6 sierpnia 2010 r., za wynagrodzeniem 1.894,6 tys. zł. Na podstawie dwóch aneksów do ww. umowy uzupełniającej ustalono termin wykonania usługi na dzień 19 sierpnia 2013 r., a wysokość wynagrodzenia na 2.893,6 tys. zł¹⁴. [dowód: akta kontroli str. 916-960, 970]

W dniu 1 września 2010 r. zawarto z Mostostal Warszawa S.A. umowę na wykonanie: rozbudowy drogi S-7 do parametrów drogi dwujezdniowej na odcinku obwodnicy Kielc. Spółka powinna wykonać przedmiot umowy do dnia 31 sierpnia 2012 r. za wynagrodzeniem 641.560,1 tys. zł. Na podstawie pięciu aneksów do przedmiotowej umowy zmieniono termin jej wykonania na 22 lipca 2013 r. oraz wysokość wynagrodzenia na 646.718,8 tys. zł¹⁵. Wartość kontraktu na dzień 30 września 2014 r. stanowiła kwotę 685.337,8 tys. zł. Wzrost wartości kontraktu o 43.619,0 tys. zł wynikał z wprowadzonych zgodnie z warunkami kontraktu: *Poleceń zmian* (subklauzula 13.3) o kwotę 19.070,7 tys. zł, *Przekroczeń pozycji przedmiarowych (Protokołów konieczności)* o kwotę 8.020,3 tys. zł oraz uznanych *Roszczeń wykonawcy* o kwotę 16.528,0 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 876-915, 969, 2581, 2585, 2606-2609]

W trakcie realizacji umowy zawartej z Mostostal Warszawa S.A. (Inwestycja II) wystąpiło pięć barier.

Pierwsza z nich miała związek z tym, iż przyjęte założenia projektowe dla wiaduktów drogowych (dalej: WD) przewidywały realizację podniesień wykonawczych poprzez odpowiednie dostosowanie wysokości skosów nad dźwigarami stalowymi i takie założenia projektowe wykonane zostały m.in. na obiektach inżynierskich: WD-10, WD-13, WD-16 oraz WD-17a. Na żadnym z tych obiektów wysokość skosów nie przekraczała wartości dopuszczalnych i w związku z tym nie było konieczności podnoszenia dźwigarów. Tylko dla obiektu WD-4 wystąpiła konieczność dodatkowego podniesienia dźwigarów stalowych i była ona wynikiem przekroczenia dopuszczalnych wysokości skosów nad dźwigarami w przypadku pozostawienia ich na rzędnych projektowych (taka sytuacja przewidziana została w umowie w subklauzuli 17.3). Podniesienie dźwigarów na obiekcie WD-4 wymagało przyjęcia nowych założeń projektowych, w rezultacie których skosy nad dźwigarami musiały mieć wysokości przekraczające dopuszczalne wg obowiązujących wytycznych projektowych. Mostostal Warszawa S.A. przy realizacji robót budowlanych obiektu WD-4 m.in. musiał sporządzić dodatkowy projekt technologiczny dla wzmocnienia podpór montażowych (dla przystosowania do podniesienia dźwigarów). Czas trwania wykonywanych robót wynosił 59 dni. Oddział uznał, że wydłużony czas na realizację obiektu WD-4 z powodu konieczności podniesienia dźwigarów zawierał się w czasie wydłużenia kontraktu wnioskowanym w *Roszczeniu wykonawcy nr 11* (dotyczącym odkrycia archeologicznego). Oddział odnosząc się do *Roszczenia wykonawcy nr 7* uznał w części finansowej kwotę 488,7 tys. zł, jako zwrot kosztów związanych z podniesieniem dźwigarów obiektu WD-4 z przyczyn niezależnych od Mostostalu Warszawa S.A. [dowód: akta kontroli str. 1250-1322]

¹⁴ Aneks z 24 czerwca 2013 r. przedłużający termin umowy do 31 lipca 2013 r. i zwiększający wynagrodzenie do kwoty 2.604,8 tys. zł, aneks z 9 sierpnia 2013 r. wydłużający termin umowy do 19 sierpnia 2013 r. i zwiększający wynagrodzenie do kwoty 2.893,6 tys. zł.

¹⁵ Aneks z dnia 22 marca 2011 r. zwiększający wynagrodzenie w związku z ustawową zmianą z dniem 1 stycznia 2011 r. stawki podatku VAT oraz cztery aneksy przedłużające termin realizacji ww. umowy: aneks z dnia 15 maja 2012 r. przedłużający do dnia 28 września 2012 r. (m.in. w wyniku złożenia roszczenia wykonawcy nr 6), aneks z dnia 28 września 2013 r. przedłużający do dnia 18 maja 2013 r. (m.in. w związku z trzema roszczeniami wykonawcy: nr 7, nr 10 i nr 11), aneks z dnia 19 maja 2013 r. przedłużający do dnia 3 lipca 2013 r. (m.in. w związku z dwoma roszczeniami wykonawcy: nr 15 i nr 16), aneks z dnia 3 lipca 2013 r. przedłużający umowę do dnia 22 lipca 2013 r. (m.in. w związku z roszczeniem wykonawcy nr 20 i nr 20a).

Odnosząc się do kwestii podniesienia dźwigarów obiektu WD-4 Krzysztof Strzelczyk podał m.in. (...) *Na obiekcie WD-4 wysokość skosów pomiędzy górą belki stalowej a spodem płyty ustroju wymuszona została poprzez ukształtowanie niwelety oraz ułożenie prostych belek (bez zadanych wcześniej podniesień wykonawczych). Po opracowaniu przez Wykonawcę projektu montażowego uwzględniającego założenia projektu budowlanego, co należało do obowiązków kontraktowych Wykonawcy, uznano, że zasadne będzie podniesienie belek stalowych w celu zmniejszenia zaistniałych wysokości skosów. Również projektant, po przeprowadzeniu analiz, pomimo iż brak przedmiotowych podniesień na rozpiętość belek pozostawała w zgodzie z obowiązującymi przepisami, uznał za zasadne wykonanie ww. robót. Należy przy tym dodać, że wykonanie podniesienia wykonawczego wg pierwotnych założeń generowało także koszty związane z większą objętością betonu konstrukcyjnego, który miałby zostać użyty do betonowania skosów jak również zbrojenia i deskowania. Wprowadzenie skorygowanego rozwiązania zmniejszyło w pewnym stopniu ilość użytych materiałów. Wprowadzenie ww. rozwiązania nie tylko zapewnia właściwą pracę konstrukcji ale również przyczynia się w znacznym stopniu do podniesienia walorów estetycznych obiektu.* [dowód: akta kontroli str. 2580, 2583-2584]

Druga bariera wynikała z tego, że w dniu 27 czerwca 2011 r. Mostostal Warszawa S.A. realizując na odcinku km 550+990 – 551+040 wykop prawej jezdni odkrył na budowie ślady wyrobiska nieznanego pochodzenia. Inspektor nadzoru archeologicznego dokonał stosownego wpisu do dziennika budowy, na podstawie którego wstrzymano prace na tym odcinku do czasu wydania decyzji przez świętokrzyskiego wojewódzkiego konserwatora zabytków (dalej: ŚWKZ). Decyzją z dnia 30 czerwca 2011 r. ŚWKZ poinformował Oddział o konieczności wstrzymania prac budowlanych na odcinku km 550+990 – 551+040 i przeprowadzenia badań interwencyjnych. Wstrzymanie robót budowlanych w miejscu znaleziska trwało od dnia 27 czerwca 2011 r. do dnia 29 maja 2012 r., tj. przez 337 dni. Powyższe uniemożliwiło m.in. zakończenie realizacji dwóch wiaduktów drogowych w ciągu jezdni prawej w zakładanym terminie. Pismem z dnia 28 czerwca 2012 r. Mostostal Warszawa S.A. złożył *Roszczenie wykonawcy nr 11*. Jego przedmiotem było przedłużenie czasu na ukończenie realizacji robót o dodatkowe 146 dni w stosunku do terminu określonego w aneksie nr 2 do ww. umowy, tj. zakończenie w terminie do dnia 23 maja 2013 r. Spółka podała, że planowała przełożenie ruchu na prawą jezdnię drogi jednocześnie na cztery obiekty oraz na odcinek objęty zawieszeniem. Z uwagi na trwające zawieszenie robót na tym odcinku wykonawca robót nie miał możliwości przełożenia ruchu za tymi obiektami ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo zawieszonego odcinka. W dniu 12 września 2012 r. inżynier kontraktu uznał słuszność ww. roszczenia w zakresie czasu zakończenia realizacji umowy z 1 września 2010 r. Rozstrzygnięcie roszczenia nr 11 w części dotyczącej terminu zakończenia zostało podpisaniem aneksu nr 3 do tej umowy, przedłużającym termin zakończenia inwestycji do dnia 18 maja 2013 r. (uznano dla tego roszczenia przedłużenie umowy o 141 dni). Natomiast w zakresie finansowym roszczenie nr 11 stanowiło kwotę brutto 25.761,4 tys. zł, na którą składały poniesione koszty przez Mostostal Warszawa S.A., tj.: kwota 4.537,1 tys. zł – koszty gwarancji, polisy ubezpieczeniowej, tymczasowej organizacji ruchu, monitoringów, kosztów zaplecza, ochrony, mediów, mieszkań; kwota 9.270,7 tys. zł – koszty zarządu; kwota 6.913,5 tys. zł – wynagrodzenia oraz kwota 5.040,1 tys. zł – pozostałe koszty. [dowód: akta kontroli str. 1323-1354]

Trzecia bariera miała związek z tym, iż w dniu 21 czerwca 2012 r. Mostostal Warszawa S.A. powiadomiła inżyniera kontraktu, że podczas wykonywania robót fundamentowych pod ekran akustyczny nr 17b natrafiono w km 559+500 do 559+700 na nieprzewidziane warunki geologiczne w postaci zalegania w podłożu litej skały (subklauzula 4.12). W dniu 25 września 2012 r. do Oddziału wpłynęło *Roszczenie wykonawcy nr 12* dotyczące dodatkowej płatności w wysokości 218,1 tys. zł w związku z napotkaniem nieprzewidywanych warunków fizycznych podczas wykonywania robót fundamentowych pod ekrany akustyczne. W stanowisku do ww. roszczenia z dnia 30 lipca 2013 r. inżynier kontraktu podał m.in., że uznaje roszczenie za zasadne w zakresie dopłaty w kwocie 165,1 tys. zł za wiercenie otworów dla 69 sztuk pali o łącznej długości odwiertu w skałę wynoszącej 102,8 m. Oddział uregulował ww. kwotę i uznał, że roszczenie nr 12 pozostaje bez wpływu na czas zakończenia realizacji umowy, bowiem jej termin zakończenia

przedłużony został aneksami do umowy z ww. spółką od nr 3 do nr 5 do dnia 22 lipca 2013 r. Z trzech *Kart otworu geologiczno-inżynierskiego*: profile numer 201d, 202d oraz 203d dla wierceń wykonanych w marcu 2009 r. w km 559+500 do 559+700 wynika, że glebę w otworze nr 201d stanowiła: *zwietrzlina gliniasta, wiśniowa (piasek gliniasty na pograniczu gliny)*, w otworze nr 202d: *zwietrzlina gliniasta (piasek gliniasty), wiśniowa*, w otworze nr 203d: *zwietrzlina gliniasta (głina piaszczysta z okruchami skaleni), wiśniowa*. [dowód: akta kontroli str. 1355-1382, 2575-2578]

Czwarta bariera związana była ze zmianą od 1 lutego 2012 r. ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶. Mostostal Warszawa S.A. wystąpił w dniu 14 grudnia 2012 r. do inżyniera kontraktu z *Roszczeniem wykonawcy nr 13*. Do ww. roszczenia spółka przedstawiła dowody potwierdzające stosowanie przez nią zwiększonej składki na ubezpieczenia rentowe, w tym m.in. listy wypłat z poszczególnych miesięcy z okresu luty – grudzień 2012 r. Ostateczna wartość uwzględnionego przez Oddział roszczenia nr 13 stanowiła kwotę 381,7 tys. zł.

Piąta bariera miała związek z tym, iż wyjątkowo niesprzyjające warunki pogodowe w lipcu 2011 r. oraz w okresie październik-grudzień 2012 r., a także w okresie maj-czerwiec 2013 r. skutkowały wstrzymaniem robót budowlanych związanych z Inwestycją II. Mostostal Warszawa S.A. przedłożył do Oddziału ekspertyzę pogodową z 8 sierpnia 2011 r. Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, porównując miesięczne sumy opadów z lipca 2011 r. do średniej miesięcznej sumy opadów atmosferycznych z wielolecia – lipiec 2005-2010 oraz lipiec 2001-2010, których wzrost stanowił odpowiednio 301,4% oraz 232,3% (badania takie prowadzono również w pozostałych okresach występowania dużych opadów). Mostostal Warszawa S.A. zwrócił się do Oddziału z czterema roszczeniami związanymi z warunkami pogodowymi. Oddział roszczenia te uznał za zasadne w zakresie czasu na ukończenie realizacji robót bez konsekwencji finansowych, co skutkowało zawarciem stosownych aneksów od nr 2 do nr 5 do umowy z wykonawcą. Powyższe dotyczyło uznania następującej liczby dni przedłużenia czasu realizacji: roszczenie nr 6 – 37 dni uznane i rozstrzygnięte aneksem nr 2, roszczenie nr 15 – 13 dni i roszczenie nr 16 – 33 dni, obydwa uznane i rozstrzygnięte aneksem nr 4, roszczenie nr 20 razem z roszczeniem 20a – 19 dni uznane i rozstrzygnięte aneksem nr 5. [dowód: akta kontroli str. 876-915, 1225-1249, 1396-1545]

W związku z realizacją Inwestycji III Oddział zawarł dwie umowy.

W dniu 28 października 2010 r. zawarto z MP MOSTY Sp. z o.o. w Krakowie umowę na zarządzanie kontraktem w zakresie budowy północnej obwodnicy Jędrzejowa. Termin realizacji przedmiotu umowy określono na 28 lutego 2014 r. za wynagrodzeniem 4.857,6 tys. zł. Aneksem nr 1 z dnia 23 marca 2011 r. zwiększono wynagrodzenie do wysokości 4.894,1 tys. zł w związku z ustawową zmianą stawek podatku VAT. [dowód: akta kontroli str. 2204-2212]

W dniu 28 października 2010 r. Oddział podpisał umowę z BUDIMEX S. A. w Warszawie na wykonanie budowy północnej obwodnicy Jędrzejowa. Termin wykonania przedmiotu umowy określono na 29 października 2012 r. za wynagrodzeniem 185.830,2 tys. zł. Aneksem nr 1 z dnia 22 listopada 2011 r., zwiększono wynagrodzenie do wysokości 187.241,1 tys. zł w związku z ustawową zmianą stawek podatku VAT. Aneksem nr 2 z dnia 22 października 2012 r. zmieniono termin zakończenia robót na 27 listopada 2012 r. (o 29 dni). [dowód: akta kontroli str. 2129-2145]

W trakcie realizacji umowy zawartej przez Oddział w dniu 28 października 2010 r. z BUDIMEX S.A. na wykonanie budowy drogi krajowej nr 78 na odcinku północnej obwodnicy Jędrzejowa wystąpiły dwie bariery zewnętrzne.

Pierwsza z nich dotyczyła prowadzenia ratunkowych prac archeologicznych w miejscu odsłonięcia grobów szkieletowych. Pismem z 18 listopada 2011 r. ww. spółka poinformowała inżyniera kontraktu o odkryciu w dniu 17 listopada 2011 r. szczątków ludzkich podczas odhumusowania odcinka drogi dojazdowej nr 1. W wyniku podjętych

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 121. Wprowadzona ustawą z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706).

czynności dokonano zabezpieczenia terenu i wstrzymano prace na określonym odcinku trasy głównej w liniach rozgraniczających inwestycję. Pismem z 5 grudnia 2011 r. inżynier kontraktu przekazał wykonawcy kopię decyzji ŚWKZ nakazującej wykonanie ratowniczych badań interwencyjnych, potwierdzając konieczność dalszego wstrzymania prac na wydzielonym odcinku. Po rozmarznięciu podłoża gruntowego nastąpiło protokolarnie przekazanie wydzielonej części placu budowy w dniu 21 marca 2012 r., zgodnie z decyzją ŚWKZ, firmie ARKADIA dla wykonania archeologicznych ratowniczych badań wykopaliskowych.

Powyższe spowodowało przedłużenie umownego terminu realizacji ww. przedsięwzięcia o 29 dni, tj. do dnia 27 listopada 2012 r. (zgodnie z aneksem nr 2 z dnia 22 października 2012 r.). Kwota roszczenia uznanego przez Oddział z tytułu prowadzenia prac archeologicznych w miejscu odsłonięcia grobów szkieletowych wyniosła 255,6 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 2149-2181]

Kolejną barierą zewnętrzną były utrudnienia w prowadzeniu przez wykonawcę robót ziemnych w gruntach skalistych kategorii VI i VII, które skutkowały uznaniem przez Oddział roszczenia w kwocie 1.399,9 tys. zł. Występowanie gruntów skalistych przewidywała dokumentacja geologiczno-inżynierska opracowana dla potrzeb ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych północnej obwodnicy Jędrzejowa sporządzona na etapie koncepcji programowej, jak również na etapie wykonywania dokumentacji projektowej i uzyskiwania decyzji ZRID. „Karty dokumentacyjne otworów wiertniczych” dotyczące posadowienia niektórych obiektów (wiaduktów drogowych) wskazywały na występowanie m.in. skały twardej. *Projekt prac geologicznych na rozpoznanie warunków geologiczno-inżynierskich dla potrzeb projektu północnej obwodnicy Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 78 (...)* zatwierdzony został przez starostę jędrzejowskiego decyzją z dnia 30 czerwca 2008 r. Na etapie opracowania dokumentacji budowlanej – stadium Projektu Budowlanego, decyzją starosty jędrzejowskiego z dnia 2 września 2009 r. zatwierdzono *projekt prac geologicznych na rozpoznanie warunków geologiczno-inżynierskich dla potrzeb projektu północnej obwodnicy Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 78 (...)*. [dowód: akta kontroli str. 2106-2115, 2182-2199, 2586-2601]

Grzegorz Kaleta, kierownik projektu¹⁷ wyjaśnił m.in., że *na potrzeby północnej obwodnicy Jędrzejowa wykonano dokumentację geologiczną, zarówno na etapie koncepcji programowej jak również na etapie wykonywania dokumentacji projektowej i uzyskiwania ZRID. Powyższe opracowania wykonane zostały w oparciu o wytyczne ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) oraz w oparciu o szczegółowe wymagania jakim powinna odpowiadać dokumentacja geologiczno-inżynierska wykonana dla ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych inwestycji liniowych określona w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 3 października 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie (Dz. U. Nr 201, poz. 1673).* (...) *Mając jednak na uwadze zróżnicowanie oraz dużą zmienność charakterystyczną dla warunków podłoża gruntowego, wykonanie dokumentacji geologicznej zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, nie zawsze gwarantuje pełne rozpoznanie podłoża. Pełny obraz o stanie zalegania gruntów stwierdzony został w toku prowadzonych robót budowlanych. Przy wykonywaniu robót ziemnych na północnej obwodnicy Jędrzejowa, okazało się, że w pasie drogowym objętym robotami zalegają obszary gruntów gdzie twardość skały przewyższa poziomem wytrzymałości, parametry określone w projekcie geologicznym przez co wpływa bezpośrednio na możliwość wykonywania robót wykopowych metodą przewidzianą kontraktem. Odkrywane w toku prowadzonych robót pokłady skały twardej inwentaryzowano na bieżąco przy udziale inspektora nadzoru ds. geotechnicznych i rozliczono według cen uzgodnionych zgodnie z warunkami kontraktu. Wskazane powyżej utrudnienia nie były przyczyną wydłużenia okresu realizacji kontraktu.* [dowód: akta kontroli str. 2200-2201]

¹⁷ Grzegorz Kaleta wyznaczony został przez dyrektora Oddziału kierownikiem projektu na zarządzanie kontraktem w zakresie budowy drogi krajowej nr 78 na odcinku północnej obwodnicy Jędrzejowa, w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót.

Ponadto z raportu roszczenia nr 7 (uznanego przez Oddział) oraz z dzienników budowy północnej obwodnicy Jędrzejowa wynika, że prowadzony był bieżący nadzór nad wykonywanymi robotami, w tym nad robotami ziemnymi. I tak np. wpisem w dzienniku budowy (nr 74 tom I) z dnia 10 maja 2011 r. inspektor nadzoru robót geotechnicznych potwierdził, że w obszarze wykopów projektowych w km 1+800 – 2+200 oraz 5+000 – 5+900 występowały m.in. grunty skaliste kategorii VI i VII. W dniach: 23 i 26 maja 2011 r. oraz 20 i 31 sierpnia 2011 r. podczas dokonywania komisyjnej oceny gruntu zalegającego w podłożu z udziałem nadzoru geologicznego oraz służb geodezyjnych konsultanta i wykonawcy potwierdzono zaleganie gruntów kategorii VI i VII. [dowód: akta kontroli str. 2147-2148, 2182-2199, 2470-2475]

Oddział prawidłowo, zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, dokonywał wyboru wykonawców robót budowlanych, a także na pełnienie nadzoru nad realizacją tych robót w ramach zawartych kontraktów dla każdej z trzech inwestycji. [dowód: akta kontroli str. 2116-2128, 2449-2460, 2556-2565]

Inżynierowie kontraktu dla inwestycji I i II powołani zostali przed wyborem wykonawców robót, a dla inwestycji III w tym samym dniu, w którym zawarto umowę z wykonawcą. [dowód: akta kontroli str. 670-688, 916-944, 2204-2212]

Natomiast kierownicy projektów dla każdej inwestycji wyznaczeni zostali przez Dyrektora Oddziału przed podpisaniem umowy z wykonawcą robót. [dowód: akta kontroli str. 509-517, 990]

Wykonawcy robót trzech badanych inwestycji, po ich zakończeniu niezwłocznie przedstawili swoim inżynierom kontraktu do weryfikacji niezbędne dokumenty umożliwiające wystąpienie do wojewody świętokrzyskiego w przedmiocie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego: Inwestycja I – pozwolenie z dnia 27 kwietnia 2011 r. dla drogi S-7 oraz z dnia 17 czerwca 2013 r. dla drogi dojazdowej Występa – Barcza; Inwestycja II – pozwolenie z dnia 16 sierpnia 2013 r. oraz Inwestycja III – pozwolenie z dnia 10 grudnia 2012 r. [dowód: akta kontroli str. 2116-2128, 2449-2469, 2556-2565]

Należności finansowe wynikające z realizacji robót trzech przedmiotowych inwestycji regulowane były przez Oddział terminowo i w związku z tym nie ponoszono dodatkowych kosztów z tytułu odsetek. Zawarcie każdej umowy z podwykonawcą było poprzedzone zatwierdzeniem opracowanego przez wykonawcę projektu umowy przez inżyniera kontraktu, a następnie przez kierownika projektu. Kwoty zapłacone przez Oddział podwykonawcom zostały w prawidłowej wysokości potrącone wykonawcom. [dowód: akta kontroli str. 2449-2460, 2470-2475, 2556-2565]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

Oddział był przygotowany do realizacji badanych inwestycji. W ramach nadzoru nad realizacją tych inwestycji, w badanym okresie w Oddziale przeprowadzonych zostało sześć kontroli zewnętrznych dotyczących analizowanych inwestycji. Inwestycja I kontrolowana była przez trzy instytucje: Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie oraz Centrum Unijnych Projektów Transportowych w Warszawie (dalej: CUPT), Inwestycja II przez CUPT, natomiast Inwestycja III dwukrotnie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. [dowód: akta kontroli str. 1756-1761, 1777-1801]

W okresie objętym kontrolą Urząd Kontroli Skarbowej w Kielcach przeprowadził pięć audytów dotyczących analizowanych inwestycji w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura

i Środowisko, w tym po jednym Inwestycji I i II oraz trzy Inwestycji III. W ich wyniku nie wydano dla Oddziału żadnych zaleceń. [dowód: akta kontroli str. 1756-1776]

Biuro Audytu Wewnętrznego GDDKiA przeprowadziło w 2012 r. zadanie audytowe pn. *Prawidłowość procedur zlecania badań sprawdzających oraz wykorzystania wyników tych badań* dotyczące Inwestycji II. W jego wyniku wydano dla Oddziału zalecenie, aby sporządzane były protokoły z każdego poboru próbek zawierające dane dotyczące pobranego materiału oraz osoby pobierającej próbkę. [dowód: akta kontroli str. 2366-2385]

W badanym okresie wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego w Kielcach przeprowadził 12 kontroli analizowanych inwestycji, z tego trzy dotyczyło Inwestycji I, pięć – Inwestycji II oraz cztery – Inwestycji III. W ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości. [dowód: akta kontroli str. 1588-1655]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, 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 Delegatury NIK w Kielcach.

Kielce, dnia luty 2015 r.

Kontrolerzy:

Jan Warszawski

główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Stanisław Łuczyński

główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Karol Pokora

specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor

Grzegorz Walendzik

.....
Podpis

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

