



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 18 lutego 2010 r.

**Pan
Robert Radoń
Dyrektor Oddziału
Generalnej Dyrekcji Dróg
Krajowych i Autostrad
we Wrocławiu**

LWR-410-29-01/2009
P/09/073

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu, zwaną dalej „Oddziałem”, w przedmiocie realizacji w latach 2007 – 2009 zadań inwestycyjnych stanowiących kolejny etap rozbudowy infrastruktury drogowej w ramach przygotowań Polski do organizacji finałowego Turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, ocenia działalność Oddziału Wrocławskiego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie objętym niniejszą kontrolą. Stwierdzone nieprawidłowości, jakkolwiek stanowiły poważne zagrożenie dla terminowego i prawidłowego zakończenia planowanych zadań, nie wynikały wyłącznie

z zaniedbań i zaniechań pracowników Oddziału, ale także innych organów i instytucji. Przyjętą ocenę ogólną uzasadniają zaprezentowane poniżej ustalenia i oceny cząstkowe.

1. W „Programie budowy dróg i autostrad w latach 2008-2012” GDDKiA pod hasłem „Drogi na EURO 2012” zaplanowała w 2007 r. na obszarze Oddziału Wrocławskiego realizację pięciu inwestycji drogowych:

- Autostrady A-4 – budowy na odcinku granica Państwa – Jędrzychowice - Krzyżowa i zakończenie przebudowy odcinka Wrocław - Krzywa;
- Autostrady A-8 – Autostradowa Obwodnica Wrocławia;
- Drogi ekspresowej S-3 – budowa na odcinku Nowa Sól – Legnica – Lubawka;
- Drogi ekspresowej S-5 – budowa odcinka Poznań – Wrocław;
- Drogi ekspresowej S-8 – budowa odcinka Syców – Wrocław.

W wyniku realizacji powyższych zamierzeń na obszarze działania Oddziału do końca 2012 r. planowano wybudować (przebudować) 329,9 km dróg ekspresowych i autostrad o łącznej wartości kosztorysowej 17.067.626,38 tys. zł. W 2009 r., w porównaniu do 2008 r., zmalała liczba zadań inwestycyjnych – z 7 do 5 (o 28%) oraz długość realizowanych dróg – z 444,7 km do 329,9 km tj. o 114,8 km(25,8%). Natomiast o 5.512.524,18 tys. zł (o 47,7%) wzrosła wartość kosztorysowa inwestycji realizowanych w ramach wzmiankowanego Programu w porównaniu do pierwotnych ustaleń, pomimo zakończenia i oddania do użytkowania odcinka autostrady A-4 Wrocław – Krzywa oraz obwodnicy Oleśnicy, które wcześniej były ujęte w cytowanym wyżej Programie. Nadmienić należy, iż zakończone inwestycję stanowiły przyrost o 106,25 km dróg, a ich łączna wartość kosztorysowa wyniosła 1.005.318,2 tys. zł, przy czym uśredniony koszt budowy wynosił, wg stanu na dzień 15 grudnia 2009 r., dla rozliczonych 2 inwestycji 9.461,82 tys. zł/km, natomiast dla 5 realizowanych inwestycji wg. kosztorysów inwestorskich wynosił średnio 51.735,76 tys. zł/km, tj. ponad 5-ciokrotnie więcej.

2. NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działalność Oddziału w zakresie realizacji budowy odcinka autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa. Autostrada o nawierzchni z betonu cementowego na długości 51,4 km jest dostosowana do ruchu bardzo ciężkiego (KR6) z maksymalnym obciążeniem 115 kN, a parametry geometryczne dostosowano do projektowanej prędkości 120km/h. W ramach budowy autostrady przewidziano na tym odcinku 5

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

Miejsc Obsługi Podróżnych, a w korpusie nasypu oraz nad autostradą wykonano przepusty i przejścia ekologiczne dla zwierząt. Wzdłuż jezdni postawiono ekrany akustyczne, a 52 obiekty mostowe zapewniają bezkolizyjny ruch na autostradzie i wraz z oznakowanym ogrodzeniem wzdłuż całej drogi w dostatecznym stopniu stanowią zabezpieczenie dla ludzi i zwierząt. Wskutek zaniedbań organizacyjnych (brak pozwoleń na budowę i dostępu do posesji) termin ostatecznego zakończenia tej inwestycji przesunięto o rok, z końca 2009 r. na koniec 2010 r. Spowodowało to, iż do dnia 15 grudnia 2009 r. koszt realizacji inwestycji o planowanej wartości kosztorysowej brutto 1.392.088,2 tys. zł, wzrósł do prognozowanej na koniec 2010 r. wartości 1.440.048,2 tys. zł (wzrost o 47,96 mln zł – 3,44%), a niedotrzymanie terminu jej zakończenia (koniec 2008 r.) ujętego w umowie zawartej z Komisją Europejską skutkowało – jak dotychczas – 100% sfinansowaniem realizowanego projektu z budżetu państwa. Nadmienić należy, iż zadeklarowany udział środków pomocowych z Funduszu Spójności UE wynosił 82% wartości kosztorysowej inwestycji i stanowił kwotę 202.840,94 tys. Euro przeznaczoną w całości na pokrycie wydatków kwalifikowalnych.

Ustalenia kontroli wykazały, iż oddana do użytkowania z dniem 14 sierpnia 2009 r. inwestycja A-4, nie spełniała wszystkich wymogów ujętych zarówno w projekcie budowlanym jak i w treści przepisów w tym przedmiocie obowiązujących^[2]. Brak było rozbudowanej infrastruktury Miejsc Obsługi Podróżnych (stacje benzynowe, bary, restauracje, WC itp.), włączonego i działającego systemu osłony meteorologicznej i zarządzania ruchem, a także kolumn alarmowych. W ocenie NIK, niewykonanie postulatów Państwowej Straży Pożarnej dotyczących wyjść awaryjnych w ekranach akustycznych i konstrukcji barier na przejazdach awaryjnych stanowi potencjalne zagrożenie dla zdrowia, mienia i życia użytkowników tej drogi.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z uchybieniami ocenia realizację projektu budowy autostrady A-8 (Autostradowa Obwodnica Wrocławia), jakkolwiek wystąpiły tu, co najmniej 3 miesięczne opóźnienia, a stopień realizacji najważniejszego odcinka AOW – przeprawy mostowej wynosił od 100% w przypadku podpór stałych i tymczasowych w nurcie Odry do 0,7% odnośnie konstrukcji nośnej nitki prawej mostu głównego przez Odrę – średnio natomiast dla całego odcinka 53,2%. Zdaniem nadzorujących to przedsięwzięcie nie stwierdzono zagrożenia dla dotrzymania umownego terminu zakończenia robót i przekazania wszystkich odcinków AOW do eksploatacji.

Zaniepokojenie NIK budzi jednak niskie wykonanie rocznych planów finansowych wydatków inwestycyjnych, które w latach 2007-2008 nie przekroczyło 52%, a wg stanu na dzień 31 października 2009 r. wynosiło 66%. Potencjalnym zagrożeniem dla terminowego przekazania do eksploatacji tej drogi może być nierozstrzygnięta od 2007 r. sprawa przebudowy sieci energetycznej WN 220 kV D 205 w km 5+250 autostrad, a konkretnie przeniesienia słupa podtrzymującego sieć na odległość ponad 50 m od krawędzi jezdni, tj. zgodnie z przepisami art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych^[3]. Nadmienić należy, iż w trakcie kontroli podjęto w powyższej sprawie interwencję u Przewodniczącego Komitetu Organizacyjnego Euro 2010 Wojewody Dolnośląskiego, a wydatki związane z tą inwestycją są w całości finansowane z budżetu państwa.

4. NIK negatywnie ocenia możliwość zakończenia realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących projektu „Budowa drogi ekspresowej S-3 na odcinku Lubawka – Legnica – Nowa Sól” przed rozpoczęciem Turnieju EURO 2012. Droga ekspresowa S-3 stanowi polską część międzynarodowej trasy E65 z Malmö w Szwecji do miejscowości Chaniã na Krecie. Trasa E65 jest główną, obok tras przez porty niemieckie (E22: Treileborg – Sassnitz, E55: Gedser – Rostock), arterią transportu ładunków samochodami ciężarowymi z Europy Południowej do Europy Północnej, a także najdogodniejszym połączeniem samochodowym dla kibiców z takich państw jak: Czechy, Austria, Węgry, Chorwacja, Grecja i Włochy. Nadmienić należy, iż droga ekspresowa S-3 wpisuje się w Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy – CETC-ROUTE65, którego Polska jest sygnatariuszem. Stanowisko Rządu Republiki Czeskiej z grudnia 2008 r. pozwalało na włączenie polskiego odcinka drogi ekspresowej S-3 do Korytarza na terenie Czech dopiero w 2015 r. (droga ekspresowa R-11).

Pomimo długiego okresu przygotowań, stan zaawansowania na dzień 31 października 2009 r. wynosił 56.778,6 tys. zł, tj. ok. 0,8% planowanych nakładów finansowych w łącznej wysokości 7.012.315,9 tys. zł, które w 85% mają być zrefundowane z funduszy unijnych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013. Zagrożeniem dla realizacji tego projektu jest również czasochłonność oczekiwań na rozstrzygnięcia administracyjne odnośnie decyzji środowiskowych, wykupu gruntów i decyzji związanych bezpośrednio z procesem budowy drogi, ponieważ jakkolwiek znalazła się ona w cytowanym

2.rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. nr 43, poz. 430 ze zm.)
3 ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. nr 19, poz. 115 ze zm.)

Programie, to nie znalazła się na liście zadań, których realizacja miała ulec przyśpieszeniu w związku z organizacją EURO 2012.

5. W ocenie NIK poważnie zagrożone jest również zrealizowanie i przekazanie do użytku projektu Nr 37 (Nr POIiŚ 8.2-15) „Budowa drogi ekspresowej S-5 Wrocław – Poznań na odcinku Korzeńsko-Wrocław”. Pomimo ujęcia tego zadania w Programie^[4] ustanowionym uchwałą Rządu Rzeczypospolitej Polskiej^[5] i rozpoczęcia prac przygotowawczych od 2005 r., do dnia zakończenia kontroli na całym 48,03 kilometrowym odcinku projektowanej drogi nie stwierdzono żadnych robót przygotowawczych, pomiarów geodezyjnych i rozpoznania geologicznego, ratunkowych badań archeologicznych, a przede wszystkim żadnych prac budowlanych. Zakończenie prac projektowych zaplanowano na styczeń 2010 r., a dotychczasowe zaawansowanie finansowe w kwocie 2.211,9 tys. zł stanowiło zaledwie 0,09% planowanych nakładów inwestycyjnych (2.353.171 tys. zł, w tym 2.000.195,35 tys. zł (85%) planowano pozyskać z europejskiego Funduszu Spójności).

Nadmienić należy, iż Oddział zakładał rozpoczęcie robót budowlanych w I kwartale 2011 r., a zakończenie i przekazanie drogi użytkownikom planował w grudniu 2012 r. Jednakże planowana inwestycja nie posiadała do dnia 15 grudnia 2009 r. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, studium wykonalności, projektu budowlanego i koncepcji programowej. Realizacja drogi ekspresowej S-5 przewidziana była ww. Programie budowy dróg i autostrad na lata 2008-2012. Zadanie nie zostało zamieszczone w pozycjach przyspieszonych ze względu na Mistrzostwa EURO 2012, chociaż stanowiłoby najefektywniejsze połączenie samochodowe pomiędzy Wrocławiem i Poznaniem – miastami goszczącymi uczestników i kibiców Turnieju EURO 2012.

6. NIK ocenia także, że zagrożony jest również termin zakończenia zadania pn. „Budowa/przebudowa drogi ekspresowej S-8 Warszawa-Wrocław na odcinku Wrocław-Syców”, zakładającego oddanie inwestycji do eksploatacji na przełomie maja i czerwca 2012 r. Zadanie to znalazło się na liście Priorytetów Inwestycyjnych do 2012 r. w wzmiankowanym wyżej Programie. Ustalenia kontroli wykazały, iż tu również miały miejsce opóźnienia wynikające z problemów związanych, m.in. z wykupem gruntów i ratowniczymi badaniami archeologicznymi. Nadmienić należy, iż zakładane wydatki inwestycyjne finansowane w ramach Funduszu Spójności miały wynosić co najmniej 78,5% wartości wg projektu inwesty-

4. Program budowy dróg i autostrad w latach 2008 - 2012

5. uchwała Rady Ministrów nr 163/2007 z 25.09.2007 r.

cyjnego, tj. 980.603,9 tys. zł. Pozytywnie w tym aspekcie ocenić należy znaczne obniżenie kosztów całego przedsięwzięcia, z zaplanowanych 2.200.000 tys. zł do 1.249.177,72 tys. zł, tj. o 23,1%.

Oceniając dokonania Oddziału w zakresie realizacji wzmiankowanego Programu NIK stwierdza, iż spośród 5 inwestycji stanowiących istotny element przygotowań do Turnieju EURO 2012 pozytywnie z nieprawidłowościami można ocenić realizację dwóch: autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa i Autostradowej Obwodnicy Wrocławia A-8. W przypadku pozostałych 3 projektów dotyczących budowy dróg ekspresowych, pomimo długiego okresu prac przygotowawczych, jedynie budowa dolnośląskiego odcinka drogi ekspresowej S-8 Warszawa-Wrocław wkroczyła w początki realizacji, nie rokując jednak nadziei na jej zakończenie przed rozpoczęciem Turnieju EURO 2012. Pozostałe dwa projekty, tj. S-3 Lubawka-Nowa Sól i S-5 Wrocław-Korzeńsko, w ocenie NIK, nie będą ukończone przed końcem 2012 r. Przyczyna tego stanu leży poza sferą odpowiedzialności Oddziału i wynika z uregulowań prawnych, zmiennych decyzji oraz braków zasilenia finansowego, co w powiązaniu z zakładanym dofinansowaniem ze środków unijnych, może w przyszłości skutkować stratą co najmniej 10.866.308 tys. zł.

7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia realizację wniosków pokontrolnych NIK z kontroli z 2008 r. dotyczących dwóch zagadnień; kontynuowania działań zmierzających do doprowadzenia autostrady A-4 na odcinku Wrocław-Krzyżowa do standardu autostrady płatnej i podjęcia działań gwarantujących terminowe wykonanie dróg ekspresowych objętych „Programem budowy dróg krajowych”. Działania przy realizacji pierwszego projektu zaowocowały wyłonieniem wykonawcy inwestycji, natomiast pomimo stałego monitoringu Centrali GDDKiA i zaangażowania odpowiedzialnych za przygotowanie projektów dróg ekspresowych pracowników Oddziału ich budowa w terminach określonych w Programie okazała się nierealna.

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

1. Podjęcie bezwzględnych i skutecznych działań w celu doprowadzenia całego odcinka autostrady A-4 do standardu autostrady płatnej.
2. Usunięcie wszystkich zagrożeń bezpieczeństwa użytkowników odcinka autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa zawartych w uwagach Państwowej Straży Pożarnej.

3. Kontynuowanie programu budowy dróg ekspresowych z uwzględnieniem wszystkich czynników mających wpływ na termin ich realizacji oraz zabezpieczeniem dostatecznych środków finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią 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 Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu 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.