



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KIN.410.005.02.2015
P/15/036

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednolicony
zgodnie z Uchwałą Nr 37/2016
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 8 czerwca 2016 r.
(znak: KPK-KPO.000.018.2016)**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/036 – Realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011 - 2015

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Kontrolerzy

1. Janusz Laube, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 97170 z dnia 09 września 2015 r.
2. Marek Glapa, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 97176 z dnia 09 września 2015 r.
3. Mirosław Brzeziński, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97175 z dnia 09 września 2015 r.
4. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97180 z dnia 28 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 – 8)

Jednostka
kontrolowana

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, 00-874 Warszawa, ul. Wronia 53, zwana dalej „GDDKiA”.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Pełniącym obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dalej „Generalny Dyrektor DKiA” od dnia 4 grudnia 2015 r. jest Pan Jacek Bojarowicz. W okresie od dnia 24 kwietnia 2015 r. do 3 grudnia 2015 r. pełniącym obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad był Pan Tomasz Rudnicki, w okresie od dnia 13 lutego 2014 r. do 23 kwietnia 2015 r. była Pani Ewa Tomala-Borucka, a w okresie od dnia 12 maja 2008 r. do dnia 12 lutego 2014 r. był Pan Lech Witecki.

(dowód: akta kontroli str. 9 – 14)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli działania GDDKiA na rzecz prawidłowej realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015² były niewystarczające, co skutkowało nieterminową realizacją większości zadań i w konsekwencji niewykonaniem podstawowych celów i założeń.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Działania GDDKiA podejmowane w zakresie realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na etapie planowania, przygotowania i realizacji inwestycji nie okazały się w pełni skuteczne. Miało to wpływ przede wszystkim na wystąpienie opóźnień w terminach realizacji zadań inwestycyjnych oraz na wzrost kosztów ich realizacji.

Nie wszystkie priorytety inwestycyjne, w szczególności dotyczące założonych realizacji kluczowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych, zostały przez GDDKiA osiągnięte. NIK zwraca uwagę na brak uwzględnienia i kontynuacji w kolejnych Programach Budowy Dróg Krajowych rozpoczętych już inwestycji, na które zostały poniesione nakłady oraz na ustalenie w PBDK limitu finansowego, niewystarczającego w pełni na realizację ujętych

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.

² Przyjęty Uchwałą Nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011 – 2015”, zwany dalej „PBDK 2011-2015” lub „Program”.

w tych programach inwestycji. Ponadto przy znacznej części realizowanych inwestycji nastąpiło w istotnej mierze przekroczenie pierwotnych terminów realizacji inwestycji, określonych w umowach z wykonawcami, jak też została zwiększona wartość zamówień w stosunku do wartości maksymalnej, określonej w zawartych umowach.

Planowane w ramach PBDK na lata 2011-2015 efekty rzeczowe nie zostały w pełni osiągnięte (nie uzyskano m.in. pełnego efektu ciągłości sieci drogowej i jej funkcjonalności). Spowodowane to było m.in. brakiem określenia stabilnych zasad i limitowaniem środków planowanych do finansowania Programu³. Powyższe nie sprzyjało rytmicznemu prowadzeniu przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad wieloletniego procesu przygotowania i realizacji inwestycji. Zdaniem NIK, utrudniało to efektywne zarządzanie i wykonywanie, przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zadań ujętych w PBDK na lata 2011-2015. Ponadto istotnym czynnikiem utrudniającym prawidłowe planowanie był wzrost cen materiałów budowlanych oraz wzrost stawki VAT, w okresie bezpośrednio poprzedzającym opracowanie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015.

Z kontroli wynika, że zmniejszenie w latach 2009-2011 limitu środków finansowych o 43,1 mld zł spowodowało m.in., że 29 zadań inwestycyjnych ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 nie znalazło zabezpieczenia finansowego w PBDK 2011-2015 oraz nie zostały one uwzględnione w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023. Do dnia 30 września 2015 r. poniesione łączne wydatki ze środków budżetu państwa i KFD na przygotowanie tych inwestycji wyniosło 102,4 mln zł.

Uwzględniając uwarunkowania - w jakich realizowano inwestycje, w ramach Programów Budowy Dróg Krajowych - w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, GDDKiA przyjmując do wykonania określone zadania przyjęła jednocześnie na siebie obowiązek wywiązania się z ich właściwej realizacji. NIK stwierdziła nieprawidłowe planowanie i przygotowanie inwestycji oraz nieterminową realizację zadań inwestycyjnych, a w tym kończenie inwestycji drogowych i ich rozliczanie po kilkunastu miesiącach, a w skrajnych przypadkach po kilku latach od oddania ich do ruchu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowanie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011 – 2015

Opis stanu faktycznego

1.1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad działa m.in. na podstawie statutu⁴ oraz Regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁵. Poszczególne Departamenty GDDKiA wykonują swoje zadania na podstawie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych, zatwierdzonych przez Generalnego Dyrektora DKiA.

Do podstawowych zadań GDDKiA w zakresie realizacji programów budowy dróg krajowych było zaplanowanie realizacji zadań inwestycyjnych, ich przygotowanie, nadzór nad realizacją i zawarcie kontraktów na utrzymanie oddanych do użytku dróg krajowych.

Powyższe zadania GDDKiA realizuje poprzez 16 oddziałów, które wspomagane są m.in. przez Departamenty: Przygotowania Inwestycji, Planowania i Realizacji Inwestycji.

³ W trakcie realizacji Programu Rada Ministrów dokonała sześciu zmian.

⁴ Zarządzenie Nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad - Dz. Urz. MI z 2002 r. Nr 3, poz. 8, ze zm.

⁵ Załącznik do zarządzenia Nr 33 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 28 kwietnia 2015 r.

Do podstawowych zadań tych departamentów należy m.in.:

- a/ Departament Planowania - koordynacja procesu planowania Generalnej Dyrekcji, opracowywanie planów rzeczowo-finansowych rocznych i wieloletnich, współpraca strategiczna i operacyjna z instytucjami zewnętrznymi w zakresie planowania,
- b/ Departament Przygotowania Inwestycji – nadzór nad przygotowaniem dokumentacji projektowej, umożliwiającej pozyskiwanie wymaganych rozstrzygnięć administracyjnych dla dróg nowobudowanych oraz przebudowywanych, nadzór nad realizacją przez oddziały Generalnej Dyrekcji rocznych i wieloletnich planów rzeczowych w zakresie nabywania i przejmowania nieruchomości w związku z inwestycjami drogowymi,
- c/ Departament Realizacji Inwestycji – monitoring realizacji zadań inwestycyjnych sieci dróg krajowych,

(dowód: akta kontroli, str. 1241 – 1332)

Z kontroli wynika, że powołany we wrześniu 2009 r. Zespół roboczy do spraw monitorowania przebiegu realizacji Programu budowy dróg i autostrad miał znaczący wpływ na kształt i zakres opracowania *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*.

W dniu 14 maja 2009 r., Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów, przesłał informację o powołaniu, na podstawie § 6 ust. 3 Zarządzenia Nr 9 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2009 r.⁶ w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów, zespołu roboczego ds. monitorowania przebiegu realizacji Programu budowy dróg i autostrad (Zespół). W skład Zespołu wchodził: Przewodniczący Komitetu RM oraz przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury, Finansów, Rozwoju Regionalnego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Uzasadnieniem powołania Zespołu było uczestniczenie w cyklicznych spotkaniach poświęconych finansowaniu budowy dróg i autostrad i wykorzystaniu środków UE w tym zakresie. Tematy spotkań miały być ustalane przez Przewodniczącego z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego ministra.

W latach 2009-2010 odbyło się 17 posiedzeń ww. Zespołu. Pierwsze posiedzenie odbyło się w dniu 28 maja 2009 r., tj. 21 miesięcy po uchwaleniu *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012*, natomiast ostatnie⁷ w dniu 13 września 2010 r., czyli na 3 miesiące przed uchwaleniem *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*.

Przekazywane przez Ministra, Członka Rady Ministrów, Przewodniczącego Stałego Komitetu RM pisma, zawierały istotne ustalenia z posiedzeń Zespołu, jak również zalecenia do wykonania/zrealizowania/przygotowania dla poszczególnych jego członków, w związku z realizacją i podejmowanymi próbami aktualizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012, jak również przygotowaniem *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*.

(dowód: akta kontroli, str. 1949 - 1963)

1.2. *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* został przyjęty uchwałą Nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „*Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*”.

⁶ Zmieniającym Zarządzenie Nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. (M. P. Nr 27, poz. 447, ze zm.).

⁷ Z informacji KPRM wynika, iż odbyły się jeszcze dwa posiedzenia – 15.09 i 26.10.10, jednakże zostały zarejestrowane tylko w formie stenograficznej.

Nadzór nad realizacją tego *Programu* powierzono ministrowi właściwemu do spraw transportu, a na jego wykonawcę wyznaczono Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz drogowe spółki specjalnego przeznaczenia.

W *Programie* ustanowiono limit finansowy wydatków na realizację zadań finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego⁸, liczony od 1 stycznia 2010 r., na poziomie 82,8 mld zł - obejmujący wyłącznie zadania wymienione w załączniku nr 1 do *Programu*.

Realizację *Programu* zaplanowano na okres 5 lat, natomiast w zakresie rzeczowym i finansowym na okres 3 lat (2011-2013).

Program jest drugim średniookresowym dokumentem programowym w sektorze infrastruktury dróg krajowych. Pierwszy został uchwalony z perspektywą na lata 2008-2012 – uchwałą Nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r. Podejmując tę uchwałę Rada Ministrów wskazała, iż Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 (PBDK 2008-2012) powinien być aktualizowany corocznie z uwzględnieniem między innymi stanu realizacji zadań inwestycyjnych.

Kontrola wykazała, że Program ten nie był aktualizowany, m.in. z braku możliwości, po wejściu w życie w 2009 r. nowej ustawy o finansach publicznych.

Jako główną podstawę uchwalenia ww. *Programu* podano: „W dniu 27 sierpnia 2009 r. uchwalona została nowa ustawa o finansach publicznych⁹ oraz ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹⁰. Jednocześnie z dniem 1 stycznia 2010 r. straciła moc ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹¹. Tym samym ekspirował przepis stanowiący podstawę prawną do dokonywania zmian w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012. Zatem aktualizacja *Programu* od dnia 1 stycznia 2010 r. możliwa była jedynie poprzez przyjęcie nowego *Programu Budowy Dróg Krajowych*.”

Z powyższego wynika, że aktualizacja *Programu* była możliwa wyłącznie poprzez opracowanie nowego *Programu*. Opracowany i uchwalony *Program* jest więc w praktyce kontynuacją realizacji rozpoczętych i niezakończonych zadań, ujętych w poprzednim *Programie Budowy Dróg Krajowych* na lata 2008-2012. Powyższe przyczyny miały również wpływ na sposób utworzenia list zadań do realizacji w ramach *Programu*.

Szczegółową listę zadań wraz z zadaniami służącymi realizacji jego podstawowych celów, zawarto w załącznikach do *Programu*, gdzie załącznik nr 1 zawierał główną listę zadań inwestycyjnych (większość z nich rozpoczęto w latach 2008 – 2010 w ramach PBDK 2008-2012), a pozostałe dwa załączniki zawierały listy zadań planowanych perspektywicznie do realizacji, w tym stanowiące rezerwę w przypadku wystąpienia oszczędności.

Poszczególne tytuły inwestycyjne ujęte w *Programie* zostały ujęte w trzech załącznikach:

- 1) W załączniku nr 1 pn. *Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.* przedstawiono listę wszystkich zadań inwestycyjnych wraz ze wskazaniem wielkości przewidywanych nakładów, które realizowane będą w systemie tradycyjnym a ich realizacja zostanie rozpoczęta przed rokiem 2013. Uwzględniono przede wszystkim zadania współfinansowane ze środków UE w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. Łącznie 80 zadań.

⁸ O którym mowa w art. 39 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, ze zm.).

⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 j.t. ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241.

¹¹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

- 2) W załączniku nr 1a przedstawiono listę zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 r. Uwarunkowano to pozyskaniem dodatkowych limitów finansowych dla Programu względem poziomu wyznaczonego przez Radę Ministrów. Łącznie 48 zadań.
- 3) W załączniku nr 2 przedstawiono listę zadań, których realizacja przewidywana jest po roku 2013. Łącznie lista liczy 91 pozycje obejmujących budowę autostrad, dróg ekspresowych, obwodnic oraz wzmocnienia i przebudowy istniejących dróg krajowych.

Dla PBDK 2011-2015 ustanowiono limit finansowy na realizację zadań finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego w wysokości 82,8 mld zł, liczony od 1 stycznia 2010 r. Z kontroli wynika, że na ustalenie takiego sposobu naliczania limitu finansowego, tj. od 1 stycznia 2010 r. wpływ miała uchwała Rady Ministrów z dnia 19 października 2010 r. w sprawie niektórych działań związanych z realizacją programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012”. W §1 uchwała stanowi, iż przed podjęciem działań dokonywanych w ramach realizacji Programu, w tym przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których może nastąpić przekroczenie kwoty 23,2 mld zł stanowiącej sumę zaciągniętych zobowiązań finansowych, w wyniku realizacji Programu liczoną od dnia 1 sierpnia 2010 r., konieczne jest uzyskanie akceptacji Rady Ministrów. Limit 23,2 mld zł w połączeniu z kwotą 54,8 mld zł wynikającą z dotychczasowych zobowiązań na realizację Programu daje limit łączny 78 mld zł. Limit ten został dalej zwiększony o kwotę 4,8 mld zł, co daje łącznie kwotę 82,8 mld zł. Na kwotę tę składają się nakłady na realizację zadań wskazanych w załączniku nr 1, ponoszone z Krajowego Funduszu Drogowego i liczone od początku 2010 r.

Według stanu na dzień 15 listopada 2010 r. w budowie i przebudowie było 1400 km dróg krajowych. Trwały prace przy budowie nowych tras, w tym 735 km autostrad, 510 km dróg ekspresowych i 87 km obwodnic. W ramach „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012” realizowana była także przebudowa 68 km istniejącej sieci.

(dowód: akta kontroli, str. 1852 – 1853)

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił m.in., że *jednym z czynników decydujących o rozkładzie zadań pomiędzy załącznikami do PBDK był głównie stan zobowiązań z tytułu podpisanych i realizowanych umów, możliwość wykorzystania pełnej alokacji środków UE oraz stopień zaawansowania przygotowania i realizacji poszczególnych inwestycji w okresie poprzedzającym przyjęcie PBDK 2011-2015 przez Radę Ministrów w styczniu 2011 roku. W ramach limitu finansowania przyznanego w PBDK 2011-2015 znalazły się zadania w trakcie realizacji, w trakcie postępowania przetargowego, planowane do ogłoszenia przetargu po zakończeniu fazy przygotowania oraz oddane do ruchu, a wymagające zakończenia wszystkich prac porealizacyjnych. Kolejnym kryterium było maksymalne wykorzystanie środków UE w ramach przyznanej alokacji na projekty drogowe zgodnie z przyjętymi podziałami i zasadami w ramach poszczególnych osi, priorytetów i działań określonych w Programach Operacyjnych obowiązujących w perspektywie UE 2007-2013.*

(dowód: akta kontroli, str. 1380)

1.3. Z kontroli wynika, że Zespół roboczy ds. monitorowania przebiegu realizacji PBDK miał istotny wpływ na sposób przygotowania Programu BDK na lata 2011-2015. Między innymi Minister Członek Rady Ministrów Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów poinformował pismem z dnia 4 sierpnia 2009 r. członków Zespołu, iż na spotkaniu w dniu 31 lipca 2009 r. przyjęto m.in. następujące ustalenia:

- wydłużenie czasu realizacji Programu do 2014 r. przy zachowaniu zakresu rzeczowego z dodaniem 3 nowych punktów,
- aktualizacja Programu zostanie rozpatrzona przez RM po sporządzeniu rozszerzonej analizy wpływu na środowisko naturalne (w listopadzie 2009 r., z rozważeniem możliwości dokonania zmiany Programu przy okazji zmian w innych programach wieloletnich związanych z opracowaniem budżetu na rok 2010),
- kwota wydatków inwestycyjnych w ramach Programu została ustalona na 126 mld zł,
- zamknięcie środków UE w ramach Programu nastąpi do końca 2014 r.,
- Minister Infrastruktury przedstawi roboczą wycenę odcinków dróg (obwodnic) w odniesieniu do których planuje się nierozpoczęcie prac do 2012 r. (brak zapewnienia określonych ciągów dróg),
- określenie zadań przewidzianych w Programie na lata 2013-2014 nastąpi w dalszych pracach nad Programem,
- kwota przeznaczona na finansowanie Programu w 2010 r. zostanie przedyskutowana w ramach prac nad budżetem na rok 2010 (w szczególności kwestia „wygospodarowania” 3,5 mld zł).

Kolejnym pismem z dnia 30 kwietnia 2010 r. Minister Członek Rady Ministrów Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów poinformował członków Zespołu, iż na spotkaniu w dniu 28 kwietnia 2010 r. ustalono m.in.:

- w związku z pozostającą rozbieżnością pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Ministrem Finansów dotyczącą poziomu finansowania prac przygotowawczych w latach 2011-2012, ustalono iż m.in. przedmiotowa kwestia będzie przedmiotem odrębnej dyskusji,
- na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad zostanie udostępniony w celu nieformalnych konsultacji opis planowanych projektów wynikających z programu budowy dróg krajowych po roku 2010.

(dowód: akta kontroli, str. 1949 – 1966)

GDDKiA uczestniczyła w pracach nad projektem Programu zgodnie z dyspozycjami i zaleceniami Ministerstwa Infrastruktury, m.in. przekazując i aktualizując informacje na temat konkretnych zadań inwestycyjnych tj. stanu przygotowania inwestycji do realizacji oraz wartości kosztorysowych i prognozy wydatków w latach oraz analiz możliwości wykorzystania i alokacji środków Unii Europejskiej.

W listopadzie 2010 r. przed ustanowieniem PBDK 2011-2015, a także w lutym 2011 r. zaraz po ustanowieniu Programu Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zwracał uwagę na skutki redukcji limitu środków finansowych przeznaczonych na jego realizację. Informował Ministra Infrastruktury, że wraz ze wzrostem zaawansowania prac przygotowawczych inwestycji do realizacji, a tym samym wzrostem zaangażowania finansowego z tytułu kolejnych zawieranych zobowiązań następowała stopniowa redukcja limitów finansowych przeznaczonych na realizację Programu.

Generalny Dyrektor DKiA pismem z dnia 24 listopada 2010 r. poinformował Ministra Infrastruktury o możliwych negatywnych konsekwencjach zmniejszenia limitu oraz przesunięcia w czasie realizacji inwestycji znajdujących się poza limitem a ujętych w załączniku nr 1a, w związku podjęciem przez Radę Ministrów uchwały dotyczącej niektórych działań związanych z realizacją programu wieloletniego pn. „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012”, zawierającego także listę zadań ujętych w limicie 78 mld zł.

W piśmie stwierdzono ponadto, że wprowadzenie limitów finansowych dla całego programu wieloletniego, złożonego z ponad 300 samodzielnych kontraktów inwestycyjnych w momencie, tak znacznego zaawansowania realizacji wielu inwestycji bądź przygotowania do rozpoczęcia

realizacji, nie pozwala na podjęcie decyzji o wyborze optymalnego portfela zadań spełniających jednocześnie kryteria: stworzenia ciągów komunikacyjnych, zapewnienia efektywności ekonomicznej i maksymalnego wykorzystania współfinansowania UE.

Stwierdzono także, iż dla kilku projektów inwestycyjnych, które nie znalazły się na liście zadań ujętych w limicie 78 mld zł podjęte zostały zobowiązania finansowe oraz zawarte umowy na świadczenie usług nadzoru inwestorskiego. Łączna wartość ww. zobowiązań finansowych w ramach zawartych umów na świadczenie nadzoru inwestorskiego wynosi brutto 80 255,0 tys. zł. Rozwiązanie tych umów skutkować będzie koniecznością zapłaty kar umownych na łączną kwotę brutto ok. 8 mln zł.

W piśmie ujęto także stwierdzenie, że obecnie prowadzone są 43 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane dla zadań inwestycyjnych ujętych w PBDK na lata 2008-2012. W ramach tych 43 postępowań, 25 przetargów będących w toku nie znalazło się na liście zadań ujętych w limicie 78 mld zł, natomiast wymienione zostały w załączniku nr 1a. Zdaniem GDDKiA unieważnienie postępowań o zamówienie publiczne może rodzić skutki finansowe w postaci obciążeń Skarbu Państwa z tytułu roszczeń wykonawców w kwocie ok. 29 mln zł, natomiast z tytułu utraconych korzyści (5% ceny oferty) w kwocie ok. 87 mln zł.

Ponadto w piśmie poinformowano, że wraz z coraz większym stanem zaawansowania przygotowania poszczególnych inwestycji do realizacji, a tym samym wzrostem zaangażowania finansowego z tytułu kolejnych zawieranych zobowiązań, następowały zmiany limitów finansowych:

- pismo z 14 lipca 2009 r.¹² – całkowita wartość wydatków inwestycyjnych w Programie na lata 2009-2012 ustalona została na poziomie 125 933 mln zł,
- pismo z 22 października 2009 r.¹³ – limity wydatków inwestycyjnych na lata 2009-2012 określono na poziomie 113 978,2 mln zł,
- pismo z 30 lipca 2010 r.¹⁴ – łączny limit wydatków na lata 2010-2012 wynosi 94,4 mld zł,
- pismo z dnia 21 października 2010 r.¹⁵ – limit wydatków na lata 2010-2018 wynosi 78 mld zł.

(dowód: akta kontroli, str. 34 - 48)

1.4. W trakcie realizacji *Programu* Rada Ministrów dokonała sześciu zmian, w tym w dniu 4 czerwca 2013 r. oraz w dniu 1 października 2013 r., które zmieniły uchwałę w sprawie ustanowienia PBDK 2011-2015 i wprowadziły dodatkowe limity finansowe na realizację zadań określonych w załącznikach nr 5 i 6. W ostatecznym kształcie na realizację 14 zadań z załącznika nr 5 o całkowitej długości 1 405,7 km ustanowiono limit finansowy w wysokości 67 054 532,9 tys. zł, natomiast na realizację 14 zadań z załącznika nr 6 o całkowitej długości 160,9 km ustanowiono limit finansowy w wysokości 5 215 319,9 tys. zł. Umożliwiło to GDDKiA ogłoszenia przetargów począwszy od połowy 2013 roku na odcinki dróg szybkiego ruchu i obwodnic, które do tego czasu znajdowały się na listach zadań w załącznikach 1a i 2 do PBDK 2011-2015, a następnie zostały umieszczone w załącznikach nr 5 i 6. Na dzień 20 października 2015 r. Generalny Dyrektor zawarł 65 umów na realizację robót budowlanych dla zadań inwestycyjnych, ujętych w ww. załącznikach na łączną kwotę 27 378 142 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str.285 – 288, 1370 –1849 i 1852 – 1878)

W okresie objętym kontrolą, *Program* zmieniano sześciokrotnie w okresie od 2012 do 2014 r.:

¹² Pismo znak TA-0731/2155/09 Ministra Infrastruktury do Dyrektora Generalnego DKiA.

¹³ Pismo znak TA1-0731-3345/09 Ministra Infrastruktury do Ministra Finansów.

¹⁴ Pismo znak GN9/4406/3/SBC/10/365 Ministra Finansów do Ministra Infrastruktury.

¹⁵ Pismo znak TA1EBK-0781-3060/10 Ministra Infrastruktury do Dyrektora Generalnego DKiA.

1. Uchwałą Nr 186/2012 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2012 r. Zmiany Programu dotyczyły:
 - a) dodania w załączniku nr 1a dwóch inwestycji, co spowodowało również zmianę łącznej wartości projektów ujętych w tym załączniku, z 42 421 295,4 tys. zł na 43 550 345,9 tys. zł, tj. o 1 129 050,5 tys. zł:
 - budowy drogi S-8 na odcinku od ul. Piłsudskiego w Markach (węzeł :Marki) do węzła „Drewnica” wraz z węzłem,
 - budowy drogi S-8 Radzymin – Marki stanowiącej obwodnicę Marek;
 - b) uchylecia w załączniku nr 2 *Lista zadań, których realizacja przewidywana jest po roku 2013*, pkt 17 i 18 dot. ww. inwestycji na drodze S-8;
 - c) dodania załącznika nr 4 pn. *Zaktualizowane syntetyczne wskaźniki i system monitorowania Programu Wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych 2011-2015*. Poprzez realizację Programu przewidywano osiągnięcie następujących wskaźników na dzień 31.12.2013 r. w stosunku do stanu na dzień 31.12.2010 r.:
 - wzrost liczby autostrad z 867,4 km do 1 677,8 km, tj. o 52%,
 - wzrost liczby dróg ekspresowych z 620,2 km do 1 402,7 km, tj. o 44%.Ponadto ustalono, że monitorowanie realizacji Programu odbywać się będzie w systemach rocznych na zasadzie rozliczenia wykorzystanych środków finansowych przydzielonych w poszczególnych latach.
2. Uchwałą Nr 93/2013 Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*. Zmiany Programu dotyczyły:
 - a) rozszerzenia zapisu § 3 poprzez wskazanie, że ustanowiony na poziomie 82,8 mld zł limit finansowy wydatków przeznaczona się na realizację zadań finansowanych z KFD, ujętych w załącznikach 1 i 1a, liczony od dnia 1 stycznia 2010 r. Na realizację zadań finansowanych z KFD, a ujętych w załączniku nr 5 (dodanym Uchwałą Nr 93/2013) ustanowiono limit finansowy, liczony od dnia 1 stycznia 2014 r. na poziomie 35,73 mld zł;
 - b) dodania Załącznika nr 5 pn. *Lista inwestycji realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót zostaną uruchomione w 2013 r.* liczącej dziewięć pozycji. Wskazano, iż planuje się kontynuację realizacji inwestycji drogowych na drogach szybkiego ruchu oraz że: *Aby zachować ciągłość realizacji inwestycji drogowych, należy umożliwić GDDKiA uruchomienie postępowań przetargowych w 2013 r., co umożliwi rozpoczęcie robót w 2014 r., czyli w pierwszym roku nowej perspektywy finansowej UE.* Środki miały pochodzić z KFD oraz z budżetu UE.
3. Uchwałą Nr 189/2013 Rady Ministrów z dnia 1 października 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*. Zmiany Programu dotyczyły:
 - a) rozszerzenia zapisu § 3 poprzez wskazanie, że ustanowiony na poziomie 82,8 mld zł limit finansowy wydatków przeznaczona się na realizację zadań finansowanych z KFD, ujętych w załącznikach 1 i 1a, liczony od dnia 1 stycznia 2010 r. Na realizację zadań finansowanych z KFD, a ujętych w załączniku nr 5 (dodanym Uchwałą Nr 93/2013) ustanowiono limit finansowy, liczony od dnia 1 stycznia 2014 r. na poziomie 35,73 mld zł. Natomiast dla zadań ujętych w załączniku nr 6, limit finansowy – liczony od dnia 1 stycznia 2014 r. – ustanowiono w wysokości 4,92 mld zł;
 - b) dodania załącznika nr 6 pn. *Lista inwestycji polegających na budowie obwodnic na drogach krajowych realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla*

których postępowania przetargowe na wybór wykonawców zostaną uruchomione w 2013 r. – łącznie 12 inwestycji.

4. Uchwałą Nr 222/2013 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*. Zmiany Programu dotyczyły:
 - a) zmniejszenia limitu finansowego, liczonego od dnia 1 stycznia 2014 r., na realizację zadań finansowanych z KFD, a ujętych w załączniku nr 5 z poziomu 35,73 mld zł na 37,63 mld zł;
 - b) dodania do załącznika nr 5 zdania pn. *S2 w. Puławska – w. Lubelska*, usunięcia zadania pn. *S3 Legnica – Lubawka* oraz aktualizacji danych, w tym wartości wydatków KFD i przepływów finansowych w poszczególnych latach dla wszystkich zadań ujętych na przedmiotowej liście.
5. Uchwałą Nr 26/2014 Rady Ministrów z dnia 4 marca 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*. Zmiany Programu dotyczyły:
 - a) zmiany zapisów § 3 poprzez zwiększenie limitu finansowego liczonego od dnia 1 stycznia 2014 r., na realizację zadań finansowanych z KFD, a ujętych w załączniku nr 5 z poziomu 37,63 mld zł na 62,80 mld zł;
 - b) rozszerzono Załącznik nr 5 do Programu o nowe tytuły inwestycyjne listy inwestycji. Wprowadzono dziewięć inwestycji wraz ze zwiększeniem wydatków KFD na ich realizację. Dodatkowo wprowadzono zmiany dotyczące inwestycji uprzednio ujętych w załączniku nr 5 w zakresie aktualizacji przepływów finansowych oraz lat realizacji.
6. Uchwałą Nr 158/2014 Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*. Zmiany Programu dotyczyły:
 - a) rozszerzenia zapisu § 3 poprzez wskazanie, że ustanowiony na poziomie 82,8 mld zł limit finansowy wydatków – liczony od dnia 1 stycznia 2010 r. – przeznaczony jest na realizację zadań finansowanych z KFD, ujętych w załącznikach 1 i 1a. Na realizację zadań finansowanych z KFD, a ujętych w załączniku nr 5 limit finansowy, liczony od dnia 1 stycznia 2014 r. zwiększono z poziomu 35,73 mld zł do 67,05 mld zł. Natomiast dla zadań ujętych w załączniku nr 6, limit finansowy – liczony od dnia 1 stycznia 2014 r. – zwiększono z poziomu 4,92 mld zł do kwoty 5,22 mld zł;
 - b) dodanie do załącznika nr 5 ciągu S6 Szczecin-Koszalin wraz z obwodnicami Koszalina i Sianowa, dodanie do załącznika nr 6 obwodnic Wałcza i Szczecinka i zmianę klasy technicznej obwodnicy Olsztyna. W związku z ww. zmianami uporządkowano załączniki poprzez włączenie do załącznika nr 5 odcinka S51 Olsztyn Południe – Olsztyn Wschód, a w załączniku nr 6 pozostawienie jedynie obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi kolejowej nr 16. Ponadto zaktualizowano przepływy finansowe w zakresie wydatków KFD, kilometrażu i harmonogramu realizacji.

1.5. Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 jest kolejnym średniookresowym dokumentem programowym w sektorze infrastruktury dróg krajowych. W swojej treści bezpośrednio odnosi się do przyjętych, na podstawie art. 117 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012* z dnia 25 września 2007 r. oraz na podstawie art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych¹⁶ *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* z dnia 25 stycznia 2011 r.

Szacowany poziom przepływów finansowych na ich realizację, w ramach Krajowego Funduszu Drogowego, określono na poziomie 107 mld zł. W ramach tej kwoty przewiduje się realizację zadań inwestycyjnych polegających na budowie autostrad, dróg ekspresowych oraz obwodnic niektórych miejscowości. Wybór zadań będzie wynikał z zapisów właściwych dokumentów strategicznych, takich jak *Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*, korzyści dla sieci dróg krajowych oraz stanu zaawansowania prac przygotowawczych dla danej inwestycji. Ostateczna wartość *Programu* zostanie określona po rozliczeniu wszystkich zadań skierowanych do realizacji.

Oprócz tego ponoszone będą wydatki na zadania inwestycyjne ujęte w dotychczasowych załącznikach nr 1 i 1a *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* przyjętego uchwałą Rady Ministrów nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r. Limit wydatków dla zadań kontynuowanych w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* wynosi 14,5 mld zł. Na tę kwotę składa się suma nakładów na realizację zadań wskazanych w załącznikach nr 4 i 5¹⁷ *Programu* ponoszonych z Krajowego Funduszu Drogowego i liczonych od początku 2014 r. Ostateczna wartość zadań z *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* zostanie ustalona po zakończeniu prac na wszystkich inwestycjach (w ramach limitu 82,8 mld zł).

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 powstał w oparciu o założenia przyjęte w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)¹⁸. Ustalona w Dokumencie Implementacyjnym hierarchia zadań uwzględniała powstawanie inwestycji na odcinkach najbardziej obciążonych ruchem ciężkim, łączących duże aglomeracje, czy zapewniając poprawę bezpieczeństwa na najbardziej niebezpiecznych odcinkach. Dodatkowo Dokument Implementacyjny wyznaczał kryteria wyboru projektów oraz środki zapewniające zdolność instytucjonalną do przygotowania i realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków UE. Hierarchia zadań przewidzianych do realizacji stała się podstawą do opracowania przez MliR projektu PBDK na lata 2014-2023, a w dalszej kolejności przyjęcia tego dokumentu przez Radę Ministrów.

W 2011 i 2012 roku, przed przyjęciem przez Radę Ministrów Dokumentu Implementacyjnego, GDDKiA przekazywała do ministerstwa właściwego ds. transportu materiały zawierające listę priorytetowych zadań inwestycyjnych do realizacji przy wykorzystaniu nowych Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2014-2020. Opracowania te mogły służyć jako podstawa do określenia przez MliR kolejności i pilności realizacji poszczególnych zadań w PBDK na lata 2014-2023.

W 2012 r. GDDKiA opracowała „Koncepcję Programu Dróg Krajowych na lata 2014 – 2020”, dokument przekazany został do Ministerstwa Infrastruktury w dniu 2 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 33 – 288, 910 – 1000 i 1984 – 1985)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Sposób opracowania i stan realizacji PBDK 2008-2012 miał decydujący wpływ na kształt PBDK 2011-2015. Zdaniem NIK, brak prawidłowo opracowanych analiz planistycznych spowodował, że PBDK 2008-2012 został sporządzony w sposób nierealny do wykonania w planowanym terminie i przy założonym limicie finansowym. Z kontroli wynika, że wartość

¹⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

¹⁷ Zadania ujęte w załącznikach nr 4 i 5 do Programu na lata 2014-2023 odpowiadają zadaniom ujętym w załącznikach nr 1 i 1a do PBDK 2011-2015.

¹⁸ Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 października 2014 r.

Programu była zaniżona o 50%. Znaczny wzrost cen materiałów budowlanych w latach 2007-2008 oraz kryzys gospodarczy w 2009 r. spowodował pogłębienie tego zjawiska oraz wymusił ograniczenia limitu środków w latach 2009-2010 o 43,1 mld zł. Powyższe miało istotny wpływ na sposób opracowania PBDK 2011-2015. Brak określenia stabilnych zasad i wysokości środków finansowych planowanych na realizację Programu powodował zaburzenia w wieloletnim procesie przygotowania inwestycji. Ponadto zmniejszenie limitu środków w okresie prowadzonych prac przygotowawczych, bądź bezpośrednio przed rozpoczęciem realizacji inwestycji, utrudniało Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad wskazanie optymalnej liczby zadań do projektu PBDK 2011-2015, zapewniających stworzenie spójnych ciągów drogowych, efektywności ekonomicznej wydatków dotychczas poniesionych, jak i planowanych do poniesienia w procesie przygotowania oraz realizacji inwestycji oraz wykorzystania środków Unii Europejskiej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie była w istotny sposób uwarunkowana sposobem prowadzenia polityki w zakresie rozwoju dróg krajowych przez Rząd. Sposób opracowania PBDK 2011-2015 oraz zmiany wprowadzane do tego Programu nie sprzyjały prawidłowemu planowaniu realizacji inwestycji drogowych.

2. Przygotowanie inwestycji do realizacji.

Opis stanu faktycznego

2.1. Z kontroli wynika, że planowanie wieloletnie i w jego następstwie planowanie roczne w GDDKiA było pochodną planów i programów wieloletnich oraz ich zmian opracowywanych i przyjmowanych na poziomie uchwał Rady Ministrów. W okresie funkcjonowania perspektywy finansowej UE 2007-2015 nastąpiły istotne zmiany w zakresie programów wieloletnich, które miały wpływ na proces planowania w GDDKiA oraz stosowne procedury, do których należy zaliczyć:

- ustanowienie uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r. „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012”,
- zmianę systemu finansowania inwestycji drogowych w lipcu 2009 r.,
- uchwałę Rady Ministrów z dnia 19 października 2010 r. w sprawie niektórych działań związanych z realizacją programu wieloletniego pn. „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012”,
- ustanowienie uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r. „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015”.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 był pierwszym programem wieloletnim określającym cele inwestycyjne w zakresie zadań na sieci dróg krajowych oraz wyznaczającym limity finansowe w perspektywie kolejnych 5 lat począwszy od 1 stycznia 2008 r. Pierwotny plan roczny wydatków majątkowych i bieżących na 2008 rok w zakresie zadań inwestycyjnych (drogowych) został sporządzony w oparciu o PBDK 2008-2012.

W PBDK 2008-2012 przyjęto założenie, że Program powinien być aktualizowany raz w roku. Aktualizacja Programu uwzględniać powinna przewidywane wykonanie Programu według stanu na koniec danego roku oraz wpływ tego wykonania na kolejne lata realizacji Programu.

W związku z powyższym GDDKiA począwszy od 5 września 2008 r. przekazywała do Ministerstwa Infrastruktury projekty aktualizacji PBDK 2008-2012, mające na celu doprecyzowanie zakresu rzeczowego i finansowego Programu. W okresie od 5 września 2008 r. do 15 lipca 2009 r. GDDKiA opracowała i przekazała cztery projekty aktualizacji PBDK 2008-2012, które zawierały oprócz urealnianych na bieżąco prognozowanych

wydatków na zadania inwestycyjne, także analizy i symulacje możliwych scenariuszy zakresu rzeczowego PBDK pod kątem zbilansowania z wyznaczonym limitem finansowym. W wyniku urealnienia wartości kosztorysowych zadań inwestycyjnych ujętych w PBDK 2008-2012 suma prognozowanych wydatków w latach 2008-2012 przekroczyła o blisko 50% limity finansowe wyznaczone na realizację programu wieloletniego

(dowód: akta kontroli, str. 760 – 761)

2.2. W dniu przyjęcia Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, zadania ujęte w Załączniku nr 1 do przedmiotowego Programu były już w trakcie realizacji bądź ich realizacja miała się rozpocząć do 2013 r. Natomiast dla inwestycji ujętych w Załączniku nr 1a do PBDK 2011-2015, zgodnie z zapisami Programu, uruchamianie zadań inwestycyjnych, poprzez zapewnienie finansowania inwestycji, było możliwe jedynie w przypadku uzyskania oszczędności, na skutek kolejnych rozstrzygnięć przetargów, ostatecznego rozliczenia i zamknięcia finansowania inwestycji oddanych do użytku lub w wyniku decyzji Rady Ministrów akceptującej przekroczenie ustalonego limitu 82,8 mld zł.

GDDKiA mając na uwadze powyższy zapis wnioskowała o realizację poniższych inwestycji, ujętych w Załączniku nr 1a i 2:

- 1/ Przebudowa drogi S-8 odc. Powązkowska – Marki, w. Powązkowska – w. Modlińska,
- 2/ Budowa drogi ekspresowej S-8 na odcinku Salomea Wolica wraz z powiązaniem z DK nr 7 z wyłączeniem odcinka miejskiego,
- 3/ Budowa drogi ekspresowej S-8 węzeł Marki – Drewnica – węzeł Radzymin,
- 4/ Budowa zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu S11, odc. ptn. Złotkowo – A2 (węzeł Głuchowo), II etap,
- 5/ Budowa obwodnicy Kępna w ciągu S11, etap I,
- 6/ Budowa obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42.

Tylko ostatnia z powyższych inwestycji nie została zrealizowana ze względu na stanowisko MF w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli, str. 1946 - 1947)

2.3. Ustalenie w PBDK 2011-2015 limitu środków finansowych wyłącznie na zadania ujęte w Załączniku nr 1 spowodowało konieczność wstrzymania finansowania inwestycji, które nie zostały ujęte na tej liście inwestycji z zabezpieczonym limitem finansowym, a były wcześniej ujęte w PBDK 2008-2012.

W piśmie z dnia 19 lipca 2011 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad informował Ministra Infrastruktury, że dla wielu inwestycji, umieszczonych w załączniku nr 2 do Programu opracowana została pełna dokumentacja do złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej/pozwolenia na budowę lub nawet uzyskano takie decyzje administracyjne. Wiele z tych wniosków o uzyskanie ZRID nie może zostać złożonych, gdyż prawomocna decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oznacza zobowiązanie do zapłaty odszkodowań z tytułu przejmowanych gruntów i nieruchomości, co w przypadku inwestycji które nie będą posiadały zabezpieczenia finansowania realizacji jest działaniem niezasadnym.

(dowód: akta kontroli, str. 68, 796 – 797, 838 – 840, 908 i 1979)

We wrześniu 2011 r. w piśmie skierowanym do wszystkich Oddziałów GDDKiA polecono rozpocząć, bądź kontynuować prace przygotowawcze w pełnym zakresie dla inwestycji ujętych na liście podstawowej i liście rezerwowej. Łączna wartość szacunkowa tych inwestycji wyniosła 104,7 mld zł. Przewidywano, że inwestycje te powinny być przygotowane do realizacji w kolejnych latach, przy wykorzystaniu nowych Wieloletnich

Ram Finansowych UE na lata 2014-2020. Natomiast w marcu 2012 r. (w nawiązaniu do ww. pisma) Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zalecił Oddziałom GDDKiA ograniczenie opracowań projektowych do zakresu „Koncepcji Programowych”. Przedmiotowe polecenie dotyczyło również zadań z trwającą procedurą przetargową, dla których nie podpisano jeszcze umowy na prace projektowe.

(dowód: akta kontroli, str. 93 - 110 i 203 - 228)

W PBDK 2011-2015 w załącznikach nr 1a i nr 2 ujęto, bez zabezpieczenia finansowania, 34 zadania inwestycyjne, które znajdowały się wcześniej na liście zadań w PBDK 2008-2012. Do dnia 31.12.2010 r. poniesiono koszty na przygotowanie poszczególnych odcinków tych zadań w wysokości 398,6 mln zł. Mimo braku zabezpieczenia finansowego w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 ponoszono nadal do końca 2014 r. koszty na aktualizację dokumentacji, w tym związaną z uzyskaniem lub odnowieniem Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach (DŚU).

Do końca 2014 r. narastająco poniesiono koszty na zadania, które później ujęto w projekcie PBDK 2014-2023, w wysokości 339,4 mln zł, a na zadania, których nie ujęto w tym projekcie (nie ustalono terminów realizacji) koszty w wysokości 170,7 mln zł.

Zmniejszenie limitu środków finansowych o 43,1 mld zł spowodowało m.in., że 29 zadań inwestycyjnych ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 nie znalazło zabezpieczenia finansowego w PBDK 2011-2015 oraz nie zostały uwzględnione w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023. Do dnia 30 września 2015 r. poniesione łączne wydatki ze środków budżetu państwa i KFD na przygotowanie tych inwestycji wyniosło 102,4 mln zł. Poniesione wydatki dotyczyły głównie kosztów opracowania dokumentacji projektowej oraz m.in. badań podłoża gruntowego, materiałów przetargowych i nabycia nieruchomości gruntowych. Na tych zadaniach zrealizowano tylko niewielkie fragmenty dróg (np. odc. Września – Czeluścin o dł. 10,49 km) oraz remonty niektórych odcinków dróg planowanych wcześniej do realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 15 - 29, 726 – 797, 2027 - 2034)

2.4. Z kontroli wynika, że na długi okres przygotowania wielu inwestycji drogowych znaczący wpływ miał okres wydania i uprawomocnienia się Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach. Na próbie 110 złożonych wniosków o wydanie DŚU stwierdzono, że średni okres wydania DŚU wynosił 14,09 miesięcy (od 2,43 do 54,5 miesięcy). Ponadto od daty wydania DŚU do jej ostateczności (uprawomocnienia po zakończeniu procedury uzupełniania dokumentów) średni okres wynosił 5,76 miesięcy (od 0,53 do 55 miesięcy).

(dowód: akta kontroli, str. 867)

2.5. GDDKiA od 2013 r. rozpoczęła przygotowanie inwestycji ujętych w załącznikach nr 5 i nr 6 do PBDK 2011-2015 w celu ich realizacji w ramach nowej perspektywy finansowej UE 2014-2020, w ramach uchwalonego we wrześniu 2015 r. Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023.

Z kontroli wynika, że 14 inwestycji ujętych w załączniku nr 5 podzielono na 100 odcinków, dla których rozpoczęto (lub kontynuowano) przygotowanie realizacji. Na największą liczbę odcinków, bo aż na 21, podzielono drogę krajową S7 Gdańsk – Rabka. Mimo rozpoczęcia w tak znacznej liczbie przygotowania realizacji poszczególnych odcinków drogi S7 nie zapewniono ciągłości jej przebiegu. Na przykład nie ujęto przygotowania odcinka Warszawa – Płońsk.

Do dnia 20 października 2015 r. zawarto umowy z wykonawcami inwestycji dla 65 zadań, dla 44 przetargi były w toku, a dla jednego zadania (Obwodnica Augustowa – granica państwa odc. koniec obw. Suwałk – Budzisko z obw. Szypliszek) nie rozpoczęto procedury przetargowej.

Ponadto dla wszystkich 14 zadań inwestycyjnych ujętych w załączniku nr 6 do PBDK 2011-2015 rozpoczęto lub przeprowadzono przetargi na wybór wykonawców. Dla 10 zadań zawarto umowy do 25 października 2015 r., a dla 4 zadań przetargi były w toku, w tym jeden (dla Budowy obwodnicy Góry Kalwarii w ciągu dk nr 50 i 79) ogłoszony 20 listopada 2013 r., a pozostałe trzy w sierpniu i we wrześniu 2014 r.

Łączna wartość zawartych kontraktów (do 25 września 2015 r.) wynosiła 27 378,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli, str. 285 - 288)

Kontrola wykazała, że w PBDK 2011-2015 w fazie planowania znajdowały się (bez określenia terminu ich realizacji) istotne dla połączeń komunikacyjnych niektóre odcinki dróg, jak np.: A1 – Częstochowa – Piotrków Trybunalski, A2 Kaluszyn – Terespol, S7 Warszawa – Płońsk, S11 Poznań Koszalin, S19 Białystok – Lublin i S61 Ostrów Mazowiecki – Budzisko.

Inwestycje te w ramach PBDK 2011-2015 nie miały zabezpieczenia finansowania (poza limitem 82,8 mld zł), dlatego też nie rozpoczęto ich realizacji w ramach PBDK 2011-2015.

Wszystkie powyższe zadania były ujęte w załączniku nr 2 do PBDK 2011-2015 dla których realizacja przewidywana była po roku 2013.

W przyjętym przez Radę Ministrów PBDK 2014-2023 zadania te zostały przewidziane do realizacji:

- A1 Pyrzowice – koniec obwodnicy Częstochowa – w formule DSSP,
- A2 Kaluszyn – Terespol; odc. Mińsk Mazowiecki – Siedlce w formule DSSP oraz odc. Siedlce – granica państwa (Kukuryki) w terminie lat 2019-2022,
- S7 Warszawa – Płońsk; odc. Płońsk – Czosnów i odc. Czosnów Warszawa wskazano termin odpowiednio 2018-2021 oraz 2018-2022,
- S11 Poznań - Koszalin; odcinki Piła – Poznań, Szczecinek – Piła, oraz Koszalin – Szczecinek wskazano terminy odpowiednio 2019-2026, 2022-2026 oraz 2019-2022,
- S19 Białystok – Lublin; odcinki Lublin – Lubartów oraz Lubartów Białystok wskazano terminy realizacji odpowiednio 2018-2021 oraz 2018-2024,
- S61 Ostrów Mazowiecki Budzisko; odcinki Ostrów Mazowiecki – obwodnica Augustowa oraz obw. Augustowa – granica państwa wskazano terminy realizacji odpowiednio 2017-2021 oraz 2016-2021.

(dowód: akta kontroli, str. 558 – 559)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, błędne zaplanowanie realizacji inwestycji w ramach PBDK 2008-2012, a następnie podejmowanie decyzji o wydatkowaniu środków finansowych na przygotowanie inwestycji, mimo braku zapewnienia możliwości sfinansowania ich realizacji, spowodowało konieczność wstrzymania dalszego finansowania. Część tych nakładów została utracona, z powodu dezaktualizacji dokumentacji oraz decyzji administracyjnych, a część została zamrożona do czasu uchwalenia PBDK 2014-2023. W latach 2010-2015 zamrożono nakłady poniesione na przygotowanie inwestycji na kwotę ok. 103 mln zł. Ponadto w PBDK 2014-2023 nie określono terminów realizacji inwestycji, na które wcześniej poniesiono nakłady w wysokości blisko 171 mln zł.

Przy tworzeniu list inwestycji do realizacji w ramach PBDK 2014-2023 pominięto znaczną liczbę istotnych odcinków dróg krajowych, które powinny tworzyć zwartą sieć połączeń

komunikacyjnych. Znaczna ich liczba znajduje się jeszcze w fazie planowania, bez określenia terminów ich realizacji oraz planowanych limitów finansowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania GDDKiA na rzecz właściwego planowania i przygotowania inwestycji do realizacji w ramach PBDK 2011-2015 były niewystarczające aby terminowo, zgodnie z Programem zrealizować podstawowe założenia i cele. Przy tej ocenie NIK bierze pod uwagę uwarunkowania zewnętrzne, które powodowały brak stabilnej polityki w zakresie możliwości finansowych zrealizowania pierwotnych ustaleń co do zakresu rzeczowego i finansowego inwestycji drogowych.

3. Nadzór i realizacja inwestycji drogowych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015

Opis stanu faktycznego

3.1. Na realizację zadań inwestycyjnych PBDK 2011-2015 zostały przewidziane limity finansowe wydatków KFD, ustalone przez Radę Ministrów, w przyjętym programie wieloletnim:

- na poziomie 82,8 mld zł dla zadań, których budowa rozpocznie się do 2013 roku (Załącznik nr 1);
- na poziomie 67,05 mld zł dla zadań ujętych w Załączniku nr 5 do PBDK 2011-2015;
- na poziomie 5,22 mld zł dla zadań ujętych w Załączniku nr 6 do PBDK 2011-2015.

Jednocześnie zgodnie z treścią Programu limity finansowe przeznaczone na działalność GDDKiA obejmowały dwa podstawowe źródła tj.:

- budżet państwa, z którego finansowano wydatki o charakterze bieżącym i majątkowym, w tym: prace przygotowawcze, zarządzanie drogami krajowymi, utrzymanie bieżące, remonty dróg krajowych, inwestycje kubaturowe i zakupy dóbr gotowych,
- Krajowy Fundusz Drogowy przeznaczony na finansowanie zadań inwestycyjnych.

Na podstawie Porozumienia z 24 lipca 2009 r. (wraz z późniejszymi aneksami) zawartego pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sprawie obsługi Krajowego Funduszu Drogowego, zostały przyjęte zasady, na podstawie których Generalny Dyrektor przekazywał: wstępnie planowane wydatki na inwestycje drogowe w podziale na poszczególne kwartały w roku objętym planem finansowym, z wyszczególnieniem kwoty wydatków podlegających finansowaniu ze środków kredytowych oraz planowane wydatki roczne na inwestycje drogowe w latach następnych. Do dnia kontroli, co do zasady, tryb i sposób opracowania planu KFD nie uległ zmianie. Na mocy zapisów Porozumienia, pomiędzy Ministrem właściwym ds. transportu a Bankiem Gospodarstwa Krajowego, które Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad przyjmował do wiadomości i stosowania oraz był zobowiązany do wykonania w zakresie jego dotyczącym, opracowywane były plany finansowe KFD oraz ich aktualizacje. Wysokość środków finansowych ujętych w corocznych Planach KFD uwzględniała możliwość finansowania realizacji wszystkich inwestycji ujętych w PBDK 2011-2015 w Zał. 1, 5 i 6 oraz dla zadań z Zał. 1a, dla których zabezpieczono finansowanie, w trybie określonym w Programie.

Ponadto zgodnie z pismem Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Nr TA1-0780-4400/11 z 6 grudnia 2011 r. Minister Finansów zobowiązał MTBiGM (GDDKiA) do cyklicznej sprawozdawczości wydatków drogowych. Dane były przekazywane Ministrowi Finansów i służyły do bieżącej analizy poziomu zadłużenia sektora finansów publicznych, a także do kompleksowych raportów Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli, str. 732 – 786 i 868 – 907)

Podstawę gospodarowania środkami KFD stanowiły roczne plany finansowe Funduszu przygotowywane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i podlegające uzgodnieniu ministra właściwego ds. transportu z ministrem właściwym ds. finansów publicznych. Wyплаты z Funduszu dokonywane były na podstawie wniosków, złożonych w formie elektronicznej przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub upoważnione przez niego osoby. Wyплаты dokonywane były z tytułu przygotowania i realizacji inwestycji w ramach sieci dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Wszystkie zobowiązania z tytułu wykonanych robót przyjęte w Przejściowych Świadectwach Płatności regulowane były w określonych terminach. Nie wystąpiły przypadki braku środków i nieterminowego finansowania inwestycji.

Na realizację inwestycji dla PBDK 2011-2015, według stanu na dzień 30 września 2015 r., poniesiono wydatki w wysokości 63 031 336,4 tys. zł, w tym w ramach KFD sfinansowano zadania za kwotę 62 365 770,6 tys. zł. Wydatki były ponoszone zgodnie z PBDK 2011-2015 oraz zatwierdzonym planem wydatków GDDKiA na poszczególne lata.

(dowód: akta kontroli, str. 734 – 786 i 868 – 907)

3.2. W Programie 2011-2015 ustalono zasady uruchamiania zadań znajdujących się w załączniku 1a Programu. Załącznik nr 1a do Programu zawierał listę zadań priorytetowych, których realizacja mogła być rozpoczęta do 2013 roku. Realizacja tych zadań mogła jednak zostać uruchomiona tylko w wyniku uzyskania oszczędności, na skutek kolejnych rozstrzygnięć przetargów, ostatecznego rozliczenia i zamknięcia finansowania inwestycji oddawanych do użytku lub w wyniku decyzji Rady Ministrów akceptującej przekroczenie ustalonego limitu 82,8 mld zł. Zmiany zadań pomiędzy załącznikami nie mogły powodować konieczności zmiany Programu. Z uwagi na fakt, że zmiany mogły wiązać się z innym rozkładem wydatków w latach, wymagały każdorazowo uzgodnienia z Ministrem Finansów.

GDDKiA wniosowała do Ministra Infrastruktury o wyrażenie zgody na rozpoczęcie realizacji sześciu zadań inwestycyjnych ujętych w Załączniku nr 1a do *Programu*, a otrzymała zgodę na realizację pięciu z nich.

(dowód: akta kontroli, str. 1370 – 1849 i 1852 – 1878)

Departament Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury pismem z dnia 9 listopada 2011 r. poinformował Generalnego Dyrektora DKiA o zgodzie Ministra Finansów na wykorzystanie części powstałych oszczędności w kwocie 1 084,2 mln zł na realizację zadania pn. „Przebudowa drogi S8 odc. Powązkowska – Marki, odc. w. Powązkowska – w. Modlińska (most gen. S Grota-Roweckiego)”. Tym samym, Departament Dróg i Autostrad poprosił o niezwłoczne rozpoczęcie realizacji zadania, a także uwzględnienie nakładów potrzebnych na realizację przedmiotowego zadania w Planie finansowym KFD na 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 688)

Pismem z dnia 26 października 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej poinformował Generalnego Dyrektora, że Minister Finansów wyraził zgodę na rozpoczęcie realizacji zadania pn. „Budowa zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu S11, odc. Pln. Złotkowo – A2 (węzeł Głuchowo) etap IIB” wpisanego do Załącznika nr 1a do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. Tym samym, resort transportu prosił o niezwłoczne rozpoczęcie realizacji ww. zadania, a także uwzględnienie nakładów potrzebnych na jego realizację w obecnie obowiązującym Planie finansowym KFD na rok 2012 oraz uwzględnieniu nakładów na ww. cel w Planie finansowym KFD na rok 2013.

(dowód: akta kontroli, str. 690)

Generalny Dyrektor DKiA pismem z dnia 16 marca 2012 r. poinformował Departament Dróg i Autostrad Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, że w związku z warunkową zgodą Ministra Finansów na przeniesienie z Załącznika nr 1a do Załącznika nr 1 inwestycji „Budowa drogi ekspresowej S8 na odc. Salomea – Wolica wraz z powiązaniem z dk nr 7, odc. Paszków – Opacz – Łopuszańska – etap I, wraz z łącznikiem z drogą nr 7 (odc. Janki Małe skrzyżowanie z DW 721 w m. Sękocin Las) proponuje się, aby współfinansowanie krajowe przewidziane na realizację ww. inwestycji w wysokości 550 mln zł, zostało zrekompensowane w następujący sposób:

- usunięcie z załącznika nr 1 zadania „Budowa obwodnicy Nowego Miasta Lubawskiego w ciągu dk nr 15” – wysokość planowanych wydatków obciążających limit PBDK wynosi 445,4 mln zł,
- ograniczenie pozycji „Pozostałe wydatki” – Roszczenia i arbitraże, rezerwa na waloryzację oraz zwrot kwot wstrzymanych w latach 2012-2013, łącznie 104,6 mln zł.

Jednocześnie Generalny Dyrektor DKiA poprosił o szybkie podjęcie decyzji w zakresie zapewnienia finansowania ww. zadania, ze względu na napięty harmonogram realizacji inwestycji.

Pismem z dnia 28 marca 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, skierowanym do Dyrektora Generalnego DKiA, wyraził zgodę na powyższe propozycje i poinformował, że przedmiotowe zadanie może przejść w fazę realizacji. Z uwagi na konieczność pozyskania dla przedmiotowego zadania środków z funduszy unijnych, prace nad zadaniem powinny zostać rozpoczęte niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli, str. 1858 - 1859)

3.3. Z porównania terminów realizacji (budowy) zawartych w *Programie na lata 2011-2015* oraz informacji o stanie realizacji *Programu* na dzień 31 października 2015 r. wynika m.in., iż:

- a) Realizacja zadań zawartych w załączniku Nr 1 (78 pozycji, długość dróg wynosi 1 999,2 km) przedstawiała się na koniec października 2015 r. następująco:
- zrealizowano w pełnym zakresie zadania w 2 pozycjach (poz. 6 i 7 dotyczące dostosowania autostrady A-2 Konin-Stryków i autostrady A-4 Wrocław-Katowice, odc. Wrocław-Sośnica do standardów autostrady płatnej i poboru opłat) i częściowo w poz. 33 (droga ekspresowa S-8, odc. w. Walichowy – Łódź o długości 104,1 km);
 - zakończono roboty budowlane (oddano drogę do ruchu) w terminach zakładanych w Programie w 45 pozycjach. Długość dróg oddanych do ruchu w zakładanych terminach wynosiła łącznie 1 021,5 km (51,1%);
 - oddano drogi do ruchu z przekroczeniem terminów zawartych w Programie o 1 do 3 lat w 24 pozycjach, których łączna długość wyniosła 700,4 km (35,0%);
 - na etapie robót budowlanych były zadania w 4 pozycjach;
 - w jednym przypadku, tj. zadanie p.t. „Dostosowanie autostrady A-2 Stryków – Konotopa do standardów autostrady płatnej i poboru opłat” (poz. Nr 9), które miało być zrealizowane do 2012 r., było na etapie prac przygotowawczych (przed ogłoszeniem przetargu).
- b) Realizacja zadań zawartych w zał. Nr 1a (50 pozycji, łączna długość dróg wynosiła 1 137,3 km) na koniec sierpnia 2015 r. wynosiła:
- zadania określone w 17 pozycjach, których łączna długość dróg wynosiła 624,2 km (54,9%), zostały przeniesione do załączników 5 i 6 do *Programu na lata 2011-2015*;
 - zadania w 29 pozycjach, które obejmowały drogi o łącznej długości 486,4 km (42,8%), znajdowały się w fazie przygotowania lub ich przygotowanie inwestycyjne zakończono;
 - w trzech pozycjach - drogi zostały w części oddane do ruchu a w poz. nr 31 - obiekt znajdował się w budowie;

- c) Realizacja zadań zawartych w zał. Nr 5 (14 pozycji, długość dróg wynosi 1 405,7 km); We wszystkich pozycjach rozpoczęto przygotowania do realizacji inwestycji na zakładanej długości dróg, w tym m.in. dla 31 odcinków dróg zostały rozstrzygnięte przetargi i podpisano umowy z wykonawcami, a dla kolejnych 33 odcinków dróg zostały ogłoszone przetargi.
- d) Realizacja zadań zawartych w zał. Nr 6 (14 pozycji, długość dróg wynosi 160,9 km); We wszystkich pozycjach rozpoczęto przygotowania do realizacji robót, w tym w 10 pozycjach podpisano umowy z wykonawcą na budowę obwodnicy a w 4 pozycjach – ogłoszono postępowanie przetargowe.

(dowód: akta kontroli, str. 676 – 695)

3.4. Stan zaawansowania realizowanych inwestycji miał wpływ na zmiany terminów zawartych w obowiązujących harmonogramach realizacji inwestycji. Na szesnastu, z osiemnastu wytypowanych do kontroli szczegółowej inwestycjach, wystąpiła realizacja zadań niezgodnie z założeniami PBDK 2011-2015. Aktualizacje harmonogramu realizacji inwestycji następowały w momencie, gdy terminy wykonania poszczególnych robót kontraktowych w nich wskazanych były już nieaktualne bądź Wykonawca nie miał możliwości ich dotrzymania. Stan zaawansowania inwestycji miał wpływ na zmiany terminu zakończenia robót. Dla wszystkich 18 wytypowanych do kontroli szczegółowej inwestycji były zawierane Zamówienia dodatkowe w trybie prawa zamówień publicznych. Na 18 wytypowanych inwestycjach było 87 przypadków wstrzymania robót potwierdzonych wpisem w dzienniku budowy. W dwóch przypadkach zmian terminów realizacji, dla 18 wytypowanych inwestycji, nie zostały podpisane aneksy zmieniające termin zakończenia robót. Przyczyną niepodpisania aneksu był brak podstaw kontraktowych do zmiany tego terminu. Powstałe opóźnienia w realizacji robót leżały po stronie Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 842 – 866, 1975 – 1978)

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że dla zadań objętych PBDK 2011-2015 nie wystąpiły przypadki wstrzymania przygotowania albo budowy z powodu ograniczenia limitu środków finansowych. Występowały natomiast inne powody wstrzymania prac. Na przykład w przypadku zadania pn. „Budowa obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze nr 8, odc. przez rzekę Rozpuďę”, w dniu 13 stycznia 2009 r. została rozwiązana umowa z wykonawcą robót, z powodu znacznego nasilenia protestów organizacji ekologicznych, jak również sprzeciwu Komisji Europejskiej. GDDKiA odstąpiła od umowy z wykonawcą i zwróciła się do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku o wydanie nowej decyzji środowiskowej na budowę obwodnicy Augustowa z omińnięciem obszarów chronionych Natura 2000.

(dowód: akta kontroli, str. 1979)

W przypadku 103 kontraktów realizowanych w ramach zadań inwestycyjnych PBDK 2011-2015 nie został zachowany pierwotny termin określony w umowach z wykonawcami. Średni okres wydłużenia realizacji zadań wyniósł 200 dni na sumarycznej długości odcinków wynoszącej 1316,1 km (rekordowe wydłużenie terminu miało miejsce przy budowie obwodnicy Żyrardowa i wyniosło 1167 dni na długości odcinka realizacyjnego wynoszącej 14,8 km, przy wartości robót 211 849 673 zł). Zidentyfikowano także 17 kontraktów realizowanych w ramach PBDK 2011-2015, przy których odstąpiono od umów z wykonawcami. Pierwotny termin realizacji zadań określony w umowach z wykonawcami dla tych inwestycji uległ średnio wydłużeniu o 852 dni na sumarycznej długości odcinków wynoszącej 408,7 km (rekordowe wydłużenie terminu miało miejsce przy budowie autostrady A1, odcinek: Sośnica (Gliwice) – granica państwa (Gorzyczki), Etap II: Bełk –

Gorzyczki i wyniosło 1589 dni na długości odcinka realizacyjnego wynoszącej 18,3 km przy wartości robót 272 729 403,70 euro).

(dowód: akta kontroli str. 727 – 731, 810 – 814 i 1380 – 1391)

W zakresie PBDK 2011-2015 zidentyfikowano dwa przypadki, dla których fakt wystąpienia robót dodatkowych miał wpływ na przedłużenie terminu na ukończenie, tj. następujących zadań:

- A8 - Budowa obwodnicy Wrocławia: Część 2: w. Lotnisko (DK nr 94) - w. Pawłowice (S8 wraz łącznikiem Długołęka); przedłużenie okresu realizacji o 30 dni,
- DK 94 - Wzmocnienie DK na odc. Mazurowice – Wrocław: Etap III: Mazurowice – Wilczków; przedłużenie okresu realizacji o 60 dni.

(dowód: akta kontroli str. 817 – 828)

3.5. W przypadku 26 kontraktów realizowanych w ramach PBDK 2011-2015 została zwiększona Maksymalna Wartość Zobowiązania (MWZ) w stosunku do wartości maksymalnej określonej w związku z zawartymi umowami na łączną kwotę 922 876,8 tys. zł. Główne przyczyny zwiększenia MWZ wynikały: z przekroczeń przedmiarów robót, konieczności wykonania robót zwiększających zakres kosztorysu ofertowego, konieczności przeprowadzenia prac naprawczych oraz ze zmiany stawki podatku VAT.

W ramach zadań inwestycyjnych PBDK 2011-2015 w 94 kontraktach były realizowane zamówienia dodatkowe na łączną kwotę 504 169,3 tys. zł, co stanowi zwiększenie o 1,029% sumy wartości robót dodatkowych w stosunku do wartości robót wykazanych w umowach podstawowych. Nie wykonywano robót dodatkowych dla inwestycji wynikających ze zgłoszonych roszczeń podwykonawców, jak też w żadnym z powyższych przypadków kwota zobowiązań nie została zwiększona z uwagi na dokonywane płatności na rzecz podwykonawców w ramach solidarnej odpowiedzialności inwestora wynikającej z art. 647¹ k.c. Największe zwiększenie wartościowe robót stwierdzono na budowie autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów w. Krzyż – w. Rzeszów Wschód odc. W. Krzyż – w. Dębica Pustynia (kontynuacja robót), gdzie w wyniku odstąpienia od kontraktu po poprzednim wykonawcy do dnia przejścia terenu budowy przez nowego wykonawcę upłynęło około 12 miesięcy. W tym czasie wiele robót uległo degradacji i wymagało naprawy. Spowodowało to zwiększenie zakresu prac naprawczych, zamiennych albo ich ponowne wykonanie, skutkujące wzrostem jednostek obmiarowych i powstaniem nowych pozycji rozliczeniowych, w stosunku do pierwotnie zakładanych na etapie postępowania przetargowego.

(dowód: akta kontroli str. 755 – 758 i 815 – 828)

Z ustaleń kontroli wynika, że w trakcie realizacji 94 zadań realizowanych w ramach PBDK 2011-2015 dokonano zamówień dodatkowych. Przy łącznej wartości robót objętych umowami podstawowymi z Wykonawcami robót w kwocie 49 017,1 mln zł udzielono łącznie zamówień na dodatkowe roboty na kwotę 504,2 mln zł, tj. 1,03%.

Najczęstszą przyczyną wystąpienia robót dodatkowych było wzmocnienie podłoża w ciągu drogi lub pod nasypy drogowe oraz odwodnienia, prace archeologiczne, przebudowy linii energetycznych, dodatkowe roboty ziemne itp.

Najwyższe koszty robót dodatkowych, w stosunku do wartości zawartych umów podstawowych, poniesiono m.in. na zadaniach inwestycyjnych:

- a/ Budowa drogi ekspresowej S1 Pyrzowice – Podwarpie etap III; na wzmocnienie podłoża w ciągu drogi poniesiono 7,2 mln zł, tj. 9,9% wartości robót z umowy,

- b/ Budowa północno - wschodniej obwodnicy Bielska-Białej w ciągu S69 Bielsko Biała – Żywiec; na m.in. zmianę kolejności realizacji ustroju nośnego obiektu WS10 w zakresie jezdni głównych i zbiorczych, zmianę sposobu posadowienia podpór nr 2 i nr 3 obiektu WS5 w km 5+715,75 oraz zabezpieczenie skarp terenu wydatkowano łącznie 56,3 mln zł, tj. 4,5%,
- c/ Budowa drogi ekspresowej S5 Poznań – Wrocław; na m.in. naprawę odcinków warstw bitumicznych wykonanych przez poprzedniego wykonawcę, odtworzenie wadliwie wykonanych przez poprzedniego wykonawcę elementów infrastruktury telekomunikacyjnej i kolektorów kanalizacji deszczowej wydatkowano łączną kwotę 9,1 mln zł, tj. 3,4%,
- d/ Przebudowa drogi ekspresowej S-8 na odcinku węzeł Powązkowska – węzeł Marki; na usunięcie powierzchniowych wad, w celu wykonania zabezpieczenia antykorozyjnego na konstrukcji stalowej obiektu 2T wydatkowano 34,0 mln zł, tj. 4,3%,
- e/ Budowa drogi S8 Syców – Kępno – Sieradz – A1 (Łódź); na wykonanie m.in. w obrębie węzła Kępno w km 5+026 – 5+245 S11 wzmocnienia podłoża gruntowego palami betonowymi, wykonanie płyty żelbetowej i ułożenie materaca z kruszywa wydatkowano 24,7 mln zł, tj. 4,7%,
- f/ Budowa obwodnicy Augustowa; na rozbiórki, frezowanie nawierzchni, roboty brukarskie, przebudowę urządzeń obcych i oznakowanie poziome wydatkowano 0,7 mln zł, tj. 9,4%,
- g/ Budowa obwodnicy Tyńca i Małuszowa dr. Nr 35; na m.in. wzmocnienie podłoża gruntowego w wykopach i pod nasyp poprzez stabilizację spoiwami hydraulicznymi na głębokości od 25 do 35 cm na całej długości projektowanej trasy obwodnicy oraz dróg lokalnych i dojazdowych wydatkowano łącznie 5,7 mln zł, tj. 9,5%,
- h/ Budowa obwodnicy Żyrardowa w ciągu drogi krajowej nr 50; m.in. na rozbiórkę istniejącej nawierzchni DK50 w miejscowości Cyganka, umocnienie skarp rowów w strefie Sokule wydatkowano łącznie 10,8 mln zł, tj. 5,0%,
- i/ Wzmocnienie drogi krajowej nr 94 na odc. Mazurowice – Wrocław Etap I; m.in. na wykonanie wykopów i nasypów (w związku ze stwierdzonymi w terenie niekorzystnymi warunkami gruntowo-wodnymi), wzmocnienie drogi krajowej nr 94 (I etap) wydatkowano 12,9 mln zł, tj. 19,0%,
- j/ Wzmocnienie drogi krajowej nr 94 na odc. Mazurowice – Wrocław Etap III; m.in. na wykonanie stabilizacji podłoża naturalnego cementem, wykonanie nasypów, roboty rozbiórkowe nawierzchni chodnika, wykonanie dodatkowego chodnika i wymiana gruntu w podłożu wydatkowano łącznie 9,8 mln zł, tj. 25,5% wartości umowy podstawowej z wykonawcą.

(dowód: akta kontroli, str. 817 - 828)

3.6. Z kontroli wynika, że 103 zadania inwestycyjne (łącznie 1 316,09 km) realizowane w ramach PBDKiA 2011-2015 o wartości 48 021,9 mln zł wykonano z opóźnieniem w stosunku do pierwotnych terminów wskazanych w umowie z Wykonawcą.

W 18 przypadkach zadania inwestycyjne (łącznie 408,7 km) na kwotę 13 156,8 tys. zł realizowane w ramach PBDKiA 2011-2015 nie zostały zakończone w pierwotnym terminie wskazanym w umowie z wykonawcą z powodu jego odstąpienia od umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 727 - 731)

Podstawowymi przyczynami nie zakończenia niektórych zadań inwestycyjnych, do czasu zakończenia kontroli, realizowanych w ramach PBDK 2011-2015 było:

- 1/ Wzmocnienie dk. 10 na odc. Dobrzejewice – Blinno.

Roboty zasadnicze polegające na wykonaniu wzmocnienia dk 10 na odcinku ok 36 km realizowane były w latach 2008-2009, a inwestycja realizowana była po śladzie istniejącej drogi krajowej nr 10. Roboty zasadnicze w tym zakresie zostały wykonane i odebrane. W końcowym etapie wykonywania robót stwierdzono spękania podłużne i poprzeczne nawierzchni drogi na jednym z odcinków w okolicach km 349+000, na długości ok. 250 m. W 2010 r. na podstawie dokumentacji zamiennej wykonano wzmocnienie drogi na tym odcinku. W czasie użytkowania stwierdzono nierówności nawierzchni, a także lokalne spękania. Zlecona ekspertyza wykazała błędy projektowe oraz brak warstwy transmisyjnej pod warstwami konstrukcyjnymi jezdni. Na podstawie tej ekspertyzy wykonano dokumentację projektową oraz podjęto przygotowania do przeprowadzenia przetargu na wyłonienie wykonawcy robót. W efekcie inwestycja nie została dotychczas zakończona i rozliczona, pomimo iż cała droga została oddana do użytku.

2/ Budowa autostrady A-1 Sośnica – Gorzyczki;

Realizację inwestycji podzielono na trzy zadania: odc. Sośnica – Bełk (15,4 km), odc. Bełk – Świerklany (14,1 km) i odc. Świerklany – Gorzyczki (18,3 km). Procedura dot. Nabywania i regulowania spraw gruntowych jest jeszcze w toku, Wojewoda Śląski w dalszym ciągu wydaje sukcesywnie decyzje związane z nabywaniem nieruchomości. Na odcinku Świerklany – Gorzyczki prowadzone są roboty w ramach zamówienia uzupełniającego oraz roboty związane z usuwaniem usterek po poprzednim Wykonawcy – termin do końca marca 2016 r. Zakłada się rozliczenie całej inwestycji w 2016 r.;

3/ Budowa autostrady A-4 Zgorzelec – Krzyżowa.

Zadanie zostało oddane do użytkowania w dniu 14 sierpnia 2009 r., a do 26 października 2015 r. nie zostało zakończone i rozliczone. Podstawowymi przyczynami opóźnień były:

- konieczność wykonania zaleceń środowiskowych, które warunkują dofinansowanie zadania ze środków unijnych, jak np. ekrany przeciwoślusieniowe na obiektach mostowych i dojazdach i dodatkowe roboty związane z przejściami dla zwierząt,
- konieczność wykonania robót zaległych, tj. niewykonanych w czasie budowy autostrady w korytach rzek, z uwagi na dodatkowe wymogi środowiskowe,
- konieczność wykonania bramownic dla elektronicznego poboru opłat,
- nie uregulowanie spraw dotyczących wywłaszczenia 17 działek oraz wypłaty odszkodowań.

GDDKiA planuje zakończenie prac w grudniu 2015 r. oraz rozliczenie inwestycji w terminie 60 dni od dokonania ostatniej płatności.

(dowód: akta kontroli, str. 1938 – 1944)

3.7. Z kontroli wynika, że w 28 przypadkach z wyprzedzeniem, od kilku do kilkunastu miesięcy, oddano do ruchu realizowane drogi krajowe przed ich faktycznym zakończeniem.

Najdłużej kończono realizację robót po oddaniu do ruchu dróg krajowych w przypadku następujących zadań inwestycyjnych:

- a/ Budowę obwodnicy m. Miękowo w ciągu drogi krajowej nr 3 na odcinku km 61+500 do km 65+600 oddano do ruchu 16 grudnia 2011 r., a zakończono realizację robót 15 maja 2012 r.,
- b/ Budowę autostrady A-2 Stryków – Konotopa odc. C oddano do ruchu 6 czerwca 2012 r., a zakończono realizację robót 26 listopada 2013 r.,
- c/ Budowę autostrady A-4 odcinek Kraków – Tarnów, odcinek węzeł Szarów – węzeł Krzyż oddano do ruchu 22 grudnia 2012 r., a zakończono realizację robót 13 września 2013 r.,

- d/ Budowę obwodnicy Żyrardowa w ciągu drogi krajowej nr 50 oddano do ruchu 27 listopada 2012 r., a zakończono realizację robót 30 października 2014 r.,
- e/ Budowę autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów odc. W. Krzyż – w. Rzeszów Wschód wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S-19 w. Rzeszów Zachód – w. Świlcza oddano do ruchu 30 października 2013 r., a zakończono realizację robót 11 września 2014 r.,
- f/ Budowę drogi S-8 Syców – Kępno – Sieradz – A1 (Łódź) oddano do ruchu 21 grudnia 2013 r., a zakończono realizację robót 23 lipca 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1815 – 1816)

3.8. Umowny termin rozliczenia końcowego robót określony dla przedstawienia przez wykonawcę w odniesieniu do 18 kontraktów szczegółowo objętych kontrolą NIK wynosił w większości przypadków 21, 28, 42 dni od daty otrzymania przez Wykonawcę Świadczenia Przejęcia. W przypadku zadania pn. Budowa obwodnicy Hrubieszowa na drodze nr 74 umowny termin rozliczenia końcowego wynosił 82 dni od daty otrzymania przez Wykonawcę Świadczenia Przejęcia. W przypadku kontraktu Budowa drogi ekspresowej S-69 Bielsko – Biała – Żywiec – Zwardoń, odc. Węzeł Mikuszowice (Żywiecka/Bystrzańska) – Żywiec umowny termin rozliczenia końcowego wynosił 84 dni od daty otrzymania przez Wykonawcę Świadczenia Przejęcia.

Termin umowny rozliczenia ostatecznego robót wyznaczony wykonawcom dla 18 kontraktów szczegółowo objętych kontrolą NIK wynosił 14, 21, 28 dni od daty otrzymania Świadczenia Wykonania.

(dowód: akta kontroli, str. 490 – 501)

W wyjaśnieniach odnośnie wyznaczonych Wykonawcom terminów na przedłożenie rozliczeń końcowych i ostatecznych, Generalny Dyrektor stwierdził m.in. że: *Terminy umowne rozliczenia końcowego oraz ostatecznego były ustalane indywidualnie przez każdy z Oddziałów GDDKiA w oparciu o doświadczenia z realizacji poprzednich kontraktów drogowych, w tym w zakresie rozliczania kontraktów. Od listopada 2013 r., tj. od czasu przyjęcia wzorcowej umowy na roboty budowlane, terminy rozliczeń w kolejno zawieranych umowach są niezmiennie i wynoszą: termin rozliczenia końcowego - 42 dni po otrzymaniu Świadczenia Przejęcia dla Robót, zgodnie z zapisami Subklauzuli 14.10 [Rozliczenie końcowe] Wzorcowych Szczególnych Warunków Kontraktu; termin rozliczenia ostatecznego – 28 dni po otrzymaniu Świadczenia Wykonania, zgodnie z zapisami Subklauzuli 14.11 [Wystąpienie o ostateczne Świadczenie Płatności] Wzorcowych Szczególnych Warunków Kontraktu.*

(dowód: akta kontroli, str. 1980 – 1985)

W przypadku 5 (z 18) badanych kontraktów nie określono terminu umownego na rozliczenie końcowe; określono jedynie termin umowny rozliczenia ostatecznego.

W wyjaśnieniach Generalny Dyrektor wskazał, że: *W oparciu o doświadczenia poszczególnych Oddziałów zdecydowano się na modyfikację postanowień umownych, przy jednoczesnym zastosowaniu w Warunkach Kontraktu innych Subklauzul pozwalających w sposób wystarczający i prawidłowy na jego rozliczenie, w tym w szczególności Subklauzuli 14.11 [Wystąpienie o Ostateczne Świadczenie Płatności] oraz Subklauzuli 14.12 [Zwolnienie z zobowiązań].*

(dowód: akta kontroli, str. 492 – 501, 1333 – 1334 i 1980 – 1985)

Odnośnie działań podejmowanych przez GDDKiA w sytuacjach nie wywiązywania się przez Wykonawców robót z terminowego dokonywania rozliczeń końcowych lub ostatecznych, bądź nie złożenia rozliczeń końcowych lub ostatecznych, Generalny Dyrektor wyjaśnił, że:

W sytuacjach braku przedłożenia bądź nieterminowego przedłożenia rozliczeń, Wykonawcy ponaglani byli pismami przez Inżyniera Kontraktu, a w przypadkach uchybień Inżyniera, tj. braku wzywania Wykonawcy do przedłożenia Rozliczenia – zostały naliczone Inżynierowi Kontraktu kary umowne z tytułu braku wystawienia Rozliczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 1333 – 1334 i 1980 – 1985)

W przypadku zadania: Budowa Autostrady A-2 Stryków Konotopa (kontrakt A2- Budowa A Stryków Konotopa: odc. A (w. Stryków, bez węzła) – wykonawca nie przedłożył Rozliczenia Końcowego i Rozliczenia Ostatecznego (data wystawienia Świadczenia Przejęcia – 12.11.2012 r., data wystawienia Świadczenia Wykonania – 22.08.2014 r.).

Ze złożonych wyjaśnień wynika, że:

- w zakresie braku przedkładania Rozliczenia Końcowego wykonawca ponaglany był pismami przez Inżyniera Kontraktu oraz przez Kierownika Projektu;
- w zakresie braku przedkładania Rozliczenia Ostatecznego wykonawca nie był wzywany przez Inżyniera Kontraktu do przedłożenia takiego Rozliczenia. W wyniku uchybień Inżyniera – brak wzywania wykonawcy do przedłożenia Rozliczenia Ostatecznego - Zamawiający naliczył Inżynierowi Kontraktu kary umowne z tytułu braku wystawienia Rozliczenia Ostatecznego. Na dzień zakończenia kontroli Rozliczenie Ostateczne, w zakresie zarzutów kierowanych do Inżyniera Kontraktu, znajdowało się w fazie przygotowania.

W przypadku zadania pn. Przebudowa drogi ekspresowej S-8 na odc. Węzeł Powązkowska – węzeł Marki (ul. Piłsudskiego), wykonawca nie przedłożył Rozliczenia Ostatecznego (data wystawienia Świadczenia Wykonania 12.12.2014 r.).

Ze złożonych wyjaśnień wynika, że wykonawca nie złożył w terminie umownym Rozliczenia Ostatecznego, Wykonawca przedłożył tylko taki dokument na uzgodnioną część rozliczenia, natomiast pozostała część zawiera kwoty roszczeń w stosunku do Wykonawcy. W przypadku 2 kontraktów (z 18) objętych kontrolą NIK, opóźnienie w dokonaniu rozliczenia końcowego robót przez wykonawców robót wynosiło odpowiednio ok. 1,5 i ok 3 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 492 – 501, 1333 – 1334 i 1980 – 1985)

W przypadku 7 realizowanych zadań inwestycyjnych w ramach PBDK na lata 2011 – 2015 GDDKiA wstrzymała pełne rozliczenie robót z uwagi m.in. na: niewywiązanie się przez wykonawców ze zobowiązań kontraktowych, nieusunięcia wszystkich wad przez wykonawcę. Kwestie rozliczeń pomiędzy stronami kontraktu w większości przypadków znalazły odzwierciedlenie w toczących się postępowaniach sądowych.

W przypadku 2 inwestycji realizowanych w ramach PBDK na lata 2011 – 2015 dokonano wstrzymania płatności kwot wykazanych w ostatnim Przejściowym Świadczeniu Płatności z tytułu braku usunięcia wszystkich wad i usterek przez wykonawcę robót. W przypadku 1 inwestycji wstrzymano płatność za część robót wyszczególnionych w Świadczeniu Przejęcia z powodu wykonania robót niezgodnie z warunkami kontraktu.

(dowód: akta kontroli, str. 289 – 301)

Kontrola terminowości płatności za faktury wystawione przez Wykonawców za zrealizowane roboty w 2013 r. (w odniesieniu do 18 kontraktów objętych szczegółowym badaniem NIK) nie wykazała nieprawidłowości. Okres zapłaty za zrealizowane roboty był zgodny z terminem wskazanym w umowie, a także na fakturach.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił m.in, że *wszystkie zobowiązania z tytułu wykonanych robót przyjęte w Przejściowych Świadczeniach Płatności regulowane były w określonych terminach. Nie wystąpiły przypadki braku środków finansowych na zapłatę zobowiązań.*

(dowód: akta kontroli, str. 504 – 517 i 732 – 786)

3.9. Łączna liczba roszczeń zgłoszonych przez GDDKiA do wykonawców inwestycji (dotyczących inwestycji realizowanych w ramach PBDK 2011-2015) za okresy od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2015 r. wynosi 586.

Główne przyczyny roszczeń to:

- niedostarczenie przez wykonawcę wymaganych dokumentów w terminie kontraktowym, pozwalających Inżynierowi na sprawdzenie i poświadczenie rozliczenia końcowego,
- opóźnienie wykonawcy w usuwaniu wad i usterek, przedłużenie okresu usuwania wad, które wpłynęło na konieczność przedłużenia działalności Konsultanta,
- nieterminowa i nienależyta realizacja umowy, odstąpienie od kontraktu,
- powstałe szkody w mieniu Skarbu Państwa w wyniku nielegalnej wycinki drzew na obszarze przekazanego wykonawcy placu budowy,
- obciążenie wykonawcy wypłatami dokonanymi przez GDDKiA na rzecz podwykonawców z tytułu solidarnej odpowiedzialności,
- kary umowne, spłata należności na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 502 – 503)

Łączna liczba roszczeń zgłoszonych przez GDDKiA do wykonawców inwestycji (dotyczących inwestycji realizowanych w ramach PBDK 2011 – 2015) za okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2015 r. wynosiła 586 na łączną kwotę 2 448 220,2 tys. zł, z czego 297 roszczeń zostało uznanych w całości, 8 roszczeń zostało uznanych w części, a 202 roszczenia nie zostały uznane przez wykonawców. Łączna liczba roszczeń rozstrzyganych w sądach wynosi 78, w tym 57 spraw znajduje się w toku.

Głównymi przyczynami zgłoszonych roszczeń było w szczególności: niedostarczenie przez wykonawcę wymaganych dokumentów w terminie kontraktowym, pozwalającym Inżynierowi na sprawdzenie i poświadczenie Rozliczenia Końcowego; opóźnienie wykonawcy w usuwaniu wad i usterek; nieterminowa i nienależyta realizacja umowy; obciążenie wykonawcy wypłatami dokonanymi przez GDDKiA na rzecz podwykonawców z tytułu solidarnej odpowiedzialności; kary umowne, spłata należności, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 485 – 489, 502 – 503 i 518 – 554)

3.10. GDDKiA żądała zabezpieczenia należytego wykonania umowy (dalej „ZNWU”) we wszystkich przetargach, których przedmiotem były roboty budowlane lub nadzory nad realizacją tych robót dla inwestycji realizowanych w ramach PBDK.

Generalny Dyrektor DKiA w 2008 r. zalecił Dyrektorom Oddziałów GDDKiA określenie we wszystkich postępowaniach zabezpieczenie należytego wykonania umowy na poziomie 5%. W przeważającej większości postępowań przetargowych na roboty budowlane, dla których umowy zostały podpisane w latach 2009 – 2012 wysokość zabezpieczenia należytego wykonania umowy była określana na poziomie 5%. Wystąpiły również przypadki w których zabezpieczenie wynosiło 10%, np. w przypadku postępowań o udzielenie zamówienia, które były następstwem odstąpienia przez GDDKiA od umowy pierwotnej. Od 2013 r. wysokość zabezpieczenia ustalano w oparciu o rekomendację przesłaną przez Dyrektora Departamentu Postępowań Przetargowych do Dyrektorów Oddziałów, tj. na poziomie 10%. Dodatkowo, Zastępca Dyrektora Departamentu Postępowań Przetargowych w ramach podsumowania podejścia GDDKiA do sposobu wnoszenia ZNWU i wadium w dniu 11 marca 2014 r., wystosował e-mail do

koordynatorów postępowań z ramienia Centrali, z którego wynika, że ZNWU winno stanowić 10% wartości umowy brutto, zgodnie z rekomendacją z 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 289 – 301 i 479 – 483)

W Centrali GDDKiA opracowano wzorcowe dokumenty przetargowe do stosowania przez Oddziały. We wrześniu 2009 r. przekazano do Oddziałów uaktualnione wersje wzorcowych dokumentów przetargowych dla postępowań przetargowych na roboty budowlane, w tym m.in. Istotne dla stron postanowienia umowy, Szczególne Warunki Kontraktu (SWK). Wzory te były wykorzystywane przez Oddziały podczas prac związanych z przygotowaniem SIWZ, przy czym dokumenty dla konkretnych zadań podlegały modyfikacjom z uwagi na specyfikę tych zadań, a także wraz z nabywaniem kolejnych doświadczeń.

W grudniu 2012 r. podjęto działania w zakresie wypracowania wzorcowych dokumentów kontraktowych, w tym wzorcowych Szczególnych Warunków Kontraktu dla kontraktów realizowanych w systemie „Projektuj i Buduj”, które sfinalizowano w listopadzie 2013 r. i zamieszczono wzorce na stronie internetowej GDDKiA. Opracowanie wzorca SWK jest procesem ciągłym, a obecnie trwają prace nad kolejnymi aktualizacjami wzorcowych Warunków Kontraktu. Zgodnie z ogólnie przyjętą w GDDKiA inicjatywą dotyczącą wszystkich wzorcowych dokumentów, również w zakresie wzorcowej umowy na roboty budowlane, zainteresowane podmioty mogą w każdym momencie zgłaszać uwagi do jej treści. Natomiast zakres zmian dokonywanych w kolejnych aktualizacjach SWK determinowany jest zasadnością podnoszonych uwag, trafnością przedkładanych sugestii oraz przede wszystkim doświadczeniami z kolejnych zrealizowanych kontraktów drogowych.

(dowód: akta kontroli, str. 296 – 478)

Ponadto GDDKiA wprowadziła m.in. następujące działania i wymogi:

- zamieszczenie w lipcu 2013 r. w bazie dobrych praktyk, list sprawdzających koncepcję programową i projekt budowlany i wprowadzenie ich do stosowania w oddziałach GDDKiA;
- prowadzenie i nadzór nad pomiarami i badaniami ruchu oraz uzgadnianie prognoz ruchu do celów planistyczno-projektowych;
- powołanie zespołu ds. opracowania wzorcowego Programu Funkcjonalno-Użytkowego oraz opracowanie wzorca/standardu stosowanego przez Oddziały od dnia 1 kwietnia 2014 r. (z kolejnymi zmianami), w tym opracowanie ekspertyzy w zakresie wymagań dotyczących oświetlenia dróg, co pozwala na jednolite zdefiniowanie rozwiązań projektowych w systemie Projektuj i Buduj;
- weryfikacja wewnętrzna dokumentacji oraz badań z zakresu geologii oraz geotechniki dla poprawy nadzoru inwestora nad dokumentacją projektową;
- wprowadzenie podwójnej weryfikacji opracowań środowiskowych (zarówno w Oddziale jak i Departamencie Środowiska). Dodatkowo w ramach prowadzonych weryfikacji niejednokrotnie organizowane były spotkania z wykonawcami dokumentacji środowiskowej w celu omówienia zgłaszanych uwag;
- wdrożenie przy opracowaniu stadiów dokumentacji projektowej procesu nieformalnych konsultacji społecznych (niezależnie od konsultacji prowadzonych przez organy ochrony środowiska w ramach wydawania poszczególnych rozstrzygnięć administracyjnych), tak aby na etapie projektowania móc wyeliminować maksymalnie dużo ewentualnych „punktów zapalnych”, które utrudniałyby lub wręcz uniemożliwiałyby realizację inwestycji;

(dowód: akta kontroli, str. 732 – 786)

NIK zwraca uwagę, iż przy znacznej części realizowanych inwestycji w istotnej mierze nastąpiło przekroczenie pierwotnych terminów realizacji inwestycji określonych w umowach z wykonawcami, jak też została zwiększona wartość zamówień w stosunku do wartości maksymalnej, określonej w zawartych umowach, co stanowi przesłankę do wzmocnienia nadzoru inwestorskiego na etapach przygotowania i realizacji inwestycji.

Udzielanie zamówień na dodatkowe roboty na realizowanych zadaniach świadczy o braku prawidłowego przygotowania tych inwestycji do realizacji, a w tym w wielu przypadkach braku przeprowadzenia prawidłowych badań geologicznych, co skutkowało niekiedy koniecznością wzmocnienia podłoża. Na roboty dodatkowe wydatkowano łącznie 504,2 mln zł. Stwierdzono, że aż 103 zadania inwestycyjne wykonano z istotnymi opóźnieniami, w stosunku do pierwotnych terminów wynikających z zawartych z wykonawcami umów. Najdłużej, bo aż 6 lat kończona jest budowa autostrady A-4 Zgorzelec – Krzyżowa. Zadanie zostało oddane do użytkowania w sierpniu 2009 r., a do października 2015 r. nie zostało jeszcze zakończone i rozliczone. Stwierdzono, że aż w 28 przypadkach z wyprzedzeniem do kilkunastu miesięcy oddawano do ruchu realizowane drogi krajowe przed faktycznym zakończeniem robót.

W związku z powyższym, zdaniem NIK, zasadnym byłoby podjęcie przez GDDKiA stosownych działań usprawniających sposób przygotowania i nadzoru nad realizacją inwestycji drogowych, w celu zapewnienia terminowej realizacji inwestycji i uzyskiwania efektów zgodnie z założeniami Programu Budowy Dróg Krajowych.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działalność GDDKiA w zbadanym zakresie była niewystarczająca, co skutkowało nieterminową realizacją robót oraz ponoszeniem dodatkowych kosztów, ponad kwoty ustalone w zawartych umowach z wykonawcami, oraz nie wykonano wszystkich zadań zaplanowanych w PBDK 2011-2015.

4. Efekty uzyskane w wyniku realizacji Programu

Opis stanu
faktycznego

W PBDK 2011-2015 planowano następujące cele w zakresie rozwoju dróg krajowych w perspektywie do roku 2013:

- Stworzenie sieci autostrad o łącznej długości ok. 810,4 km (łącznie z odcinkami budowanymi w systemie koncesyjnym/Partnerstwa Publiczno-Prywatnego – 168,3 km);
- Stworzenie sieci dróg ekspresowych o łącznej długości 782,5 km;
- Budowa 26 obwodnic drogowych miejscowości dotkniętych wysoką uciążliwością ruchu tranzytowego z zachowaniem dbałości o ochronę obwodnic przed nową zabudową. Łączna długość obwodnic 203 km;
- Przebudowa odcinków dróg krajowych pod kątem poprawy bezpieczeństwa ruchu w ramach programu „Drogi Zaufania”;
- Poprawa stanu nawierzchni na drogach krajowych tak, aby w roku 2012 - 66% sieci dróg krajowych było w stanie dobrym, a 34% w stanie niezadawalającym i złym.

W obszarze inwestycji drogowych zadaniami priorytetowymi są połączenia pomiędzy najważniejszymi ośrodkami gospodarczymi kraju, generującymi największy popyt transportowy.

Autostrady:

- Autostrada A1 – zakończenie budowy na całym przebiegu,

- Autostrada A2 – zakończenie budowy na odcinku Świecko – Mińsk Mazowiecki, rozpoczęcie w miarę możliwości budowy odcinka Mińsk Mazowiecki – wschodnia granica państwa,
- Autostrada A4/A18 – zakończenie budowy na całym przebiegu,
- Autostrada A8 – zakończenie budowy na całym przebiegu.

Drugi ekspresowe: S1, S2, S3, S5, S7, S8, S17, S19 i S69.

Przewidywane i uzyskane efekty realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na koniec 2013 r. w zakresie długości oddanych do ruchu autostrad, dróg ekspresowych, obwodnic oraz dróg krajowych wzmocnionych i przebudowanych wraz z określeniem przewidywanych GDDKiA dotyczących możliwości zrealizowania do końca 2015 r. inwestycji wskazanych w PBDK na lata 2011-2015 jako zadania priorytetowe, przedstawiają się następująco¹⁹:

a/ na koniec 2013 r. uzyskano efekty:

- autostrady oddane do ruchu – 700,36 km (168,3 km w systemie koncesyjnym),
- drogi ekspresowe oddane do ruchu – 644,38 km,
- obwodnice oddane do ruchu – 26 szt./173,75 km,
- wzmocnienia i przebudowy dróg krajowych – 270,28 km,

b/ na dzień 30 czerwca 2015 r. uzyskano efekty:

- autostrady oddane do ruchu – 817,9 km (168,3 km w systemie koncesyjnym),
- drogi ekspresowe oddane do ruchu – 832,8 km,
- obwodnice oddane do ruchu – 26 szt./186,0 km,
- wzmocnienia i przebudowy dróg krajowych – 271,3 km.

(dowód: akta kontroli, str. 694)

GDDKiA przewidywała następujące możliwości zrealizowania priorytetowych inwestycji do końca 2015 r.²⁰:

- A1 – zakończenie budowy na całym przebiegu - 390,15 km,
- A2 – zakończenie budowy na odcinku Świecko – Mińsk Mazowiecki, rozpoczęcie w miarę możliwości budowy odcinka Mińsk Mazowiecki – wschodnia granica państwa – 269,38 km,
- A4/A18 – Zakończenie budowy na całym przebiegu – 407,85 km,
- A8 – Zakończenie budowy na całym przebiegu – 35,40 km,
- S1 – 44,23 km, S2 – 20,06 km, S3 – 201,97 km, S5 – 79,80 km, S7 – 222,83 km, S8 – 442,09 km, S17 – 91,38 km, S19 – 21,63 km, S69 – 42,88 km.

(dowód: akta kontroli, str. 695)

W Programie założono, że do roku 2015 powinna zostać zakończona realizacja wszystkich kluczowych odcinków autostrad za wyjątkiem A2 na odcinku od Mińska Mazowieckiego do wschodniej granicy państwa.

Powinny zostać zakończone wszystkie prace przygotowawcze dla dróg ekspresowych ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 oraz na wybranych ciągach realizowanych w perspektywie finansowej 2015-2020. Realizacja dróg ekspresowych powinna zostać zakończona na wybranych ciągach i uruchomiona na pozostałych ciągach priorytetowych.

Powinny być realizowane najpilniejsze z punktu widzenia natężenia ruchu oraz zapewnienia bezpieczeństwa zadania obwodnicowe oraz uruchomiony proces prac przygotowawczych na zadaniach realizowanych w przyszłych perspektywach finansowych.

¹⁹ Zestawienie wykonane w GDDKiA w dniu 29 października 2015 r.

²⁰ Zestawienie sporządzone w GDDKiA w dniu 29 października 2015 r.

Powinno zostać zakończone dostosowywanie sieci dróg krajowych do przenoszenia nośności 11,5 tony/os na głównych szlakach tranzytowych.

Powinien zostać przygotowany system wieloletnich kontraktów na utrzymanie dróg.

W latach 2011-2015 planowano przygotowanie i realizację najważniejszych inwestycji drogowych w następujących ciągach:

Korytarz I: Budzisko – Warszawa: przygotowanie do realizacji priorytetowego ciągu ekspresowego S61 (zgodnie z nowym przebiegiem trasy Via Baltica określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 187, poz. 1446).

Korytarz II: Świecko – Kukuryki: zakończenie realizacji ciągu autostrady A2 na odcinku Świecko – Mińsk Mazowiecki, rozpoczęcie w miarę możliwości budowy odcinka Mińsk Mazowiecki – wschodnia granica państwa.

Korytarz III: Olszyna/Zgorzelec – Korczowa: zakończenie realizacji całego ciągu autostrady A4 na terytorium Polski.

Korytarz VI: Gdynia/Gdańsk – Cieszyn/Gorzyczki/Zwardoń: zakończenie realizacji całego ciągu autostrady A1 na terytorium Polski.

GDDKiA nie zapewniła w pełni wykonania ww. założeń PBDK na lata 2011–2015 w zakresie:

- zakończenia do 2015 r. realizacji wszystkich kluczowych odcinków autostrad wykazanych w załączniku Nr 1 do Programu, tj.: Budowy autostrady A1 Stryków – Tuszyn, Budowy autostrady A-4 Rzeszów-Korczowa, odc. Rzeszów (w. Wschód) – Jarosław (w. Wierzbna). W przypadku autostrady A1 Stryków - Tuszyn, GDDKiA wypowiedziała umowę głównym wykonawcom z uwagi na niskie zaangażowanie wykonawcy robót, trudną sytuację finansową, brak możliwości nadrobienia zaległości i usunięcia nieprawidłowości leżących po stronie wykonawcy. W przypadku autostrady A-4 Rzeszów-Korczowa wykonawca robót odstąpił od wykonania umowy. Planowane zakończenie robót budowlanych przewidziano odpowiednio na: III kw. 2016 r. (pierwotny termin realizacji - sierpień 2014 r.) i II kwartał 2016 r. (planowa data zakończenia - kwiecień 2012 r.).
- zakończenia do 2015 r. wszystkich prac przygotowawczych dla dróg ekspresowych ujętych w PBDK na lata 2008 - 2012 oraz na wybranych ciągach realizowanych w perspektywie finansowej 2014 - 2023. Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że zakończenie ww. prac wymagało ustalenia hierarchii ważności realizacji inwestycji dla kolejnej perspektywy finansowej. Kryteria wyboru projektów zostały określone w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 października 2014 r. GDDKiA przed przyjęciem Dokumentu Implementacyjnego przygotowywała zadania nie budzące wątpliwości co do pilnej potrzeby ich realizacji. Z uwagi na niepewność co do wysokości poziomu dofinansowania ze środków UE dla zadań z nowej perspektywy 2014 -2023, GDDKiA nie mogła rozpocząć przygotowania projektów planowanych w PBDK na lata 2014 – 2023 będących na granicy lub poniżej oczekiwanego dofinansowania.

Długość dróg krajowych dostosowanych do przenoszenia obciążeń o nacisku 11,5 tony/os wynosi 7 640 km, w tym w ramach PBDK na lata 2011 – 2015: 1 991,31 km odcinków dróg oddano do ruchu, 33,75 km odcinków dróg dla których realizacja zakończy się po 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 555 – 568)

W marcu 2015 r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad opracowała raport o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2014 r.

Z raportu tego wynika, że w 2014 r. mimo zwiększania się liczby oddanych dróg krajowych przybyło dróg w stanie niezadowolającym i złym.

W 2014 r. w stosunku do 2013 r. przybyło 423 km nowych dróg krajowych, gdy jednocześnie zwiększyła się liczba dróg w stanie niezadowolającym o 862 km oraz dróg w stanie złym o 193 km. W tym samym okresie długość dróg w stanie dobrym zmniejszyła się o 632 km, tj. o 4,4%.

Powyższe dane świadczą o tym, że w niektórych latach szybciej ulegały degradacji użytkowane drogi krajowe, niż przybywało nowych, w ramach realizacji PBDK 2011-2015.

Na zmianę stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA na koniec 2014 roku wpłynęły:

- zmniejszenie przyrostu odcinków dróg oddawanych do ruchu w 2014 roku w stosunku do lat 2012 i 2013;
- zmniejszenie długości odcinków dróg wyremontowanych w stosunku do lat 2012 i 2013, wynikające z przyznanych GDDKiA środków finansowych;
- warunki atmosferyczne związane z częstym przechodzeniem temperatury przez 0°C w okresie zimy oraz odnotowywanymi wysokimi temperaturami w okresie lata (zjawiska te mają istotny wpływ na przyspieszenie procesu degradacji nawierzchni jezdni, w tym zmniejszenie jej trwałości zmęczeniowej);
- rosnący ruch pojazdów ciężarowych²¹, przekładający się na przyspieszenie amortyzacji technicznej dróg.

Z raportu wynika, że zabiegi konieczne należy wykonać niezwłocznie na 2 742 km dróg, które osiągnęły poziom krytyczny (znajdują się w stanie złym). W zależności od parametrów uszkodzeń, na odcinkach tych należy wykonać odpowiednie działania naprawcze.

W Dokumencie Implementacyjnym²² Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju podało m.in., że: *Polska infrastruktura drogowa wymaga w dalszym ciągu nakładów na rozwój i modernizację, aby możliwe było sprostanie potrzebom rynku, wynikającym ze wzrostu wymiany towarowej oraz stale rosnącego ruchu pasażerskiego. Problem leży jednak w stanie technicznym polskiej sieci dróg krajowych. Do najpoważniejszych wad polskiej sieci drogowej należą:*

- *brak spójnej sieci autostrad i dróg szybkiego ruchu²³;*
- *do nacisku 115 kN/oś dostosowanych jest aktualnie tylko ponad 1/4 nawierzchni dróg krajowych, a pewna część sieci drogowej jest dopuszczona do ruchu pojazdów o tym nacisku jedynie w trybie administracyjnym, co oznacza, że konstrukcyjnie część tych dróg z założenia będzie niszczone szybciej niż to przewidywali projektanci i administracja drogowa;*
- *ruch o dużym natężeniu (w tym samochodów ciężarowych) przez rozwijające się wzdłuż osi drogowych tereny zabudowane.*

²¹ Zgodnie z prognozą na podstawie wyników Generalnego Pomiaru Ruchu w 2010 roku, ruch pojazdów ciężarowych wzrósł o 16,4 % w stosunku do roku 2010.

²² Dokument Implementacyjny Do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) opracowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w październiku 2014 r.

²³ Mimo stałego wzrostu, długość autostrad (A) w 2012 r. wyniosła 1 362 km, a dróg ekspresowych (S) 1 190 km. W ramach POIiŚ 2007-2013 zrealizowane będą inwestycje drogowe o łącznej długości ok. 890 km dróg ekspresowych oraz ok. 430 km autostrad, będących fragmentami sieci TEN-T.

W obliczu dynamicznego wzrostu transportu drogowego, zarówno w kontekście przewozów towarowych jak i pasażerskich oraz mając na uwadze wciąż niedostatecznie rozwiniętą sieć drogową, Polska nadal stoi przed wyzwaniem dokończenia budowy spójnej sieci autostrad i dróg ekspresowych, która umożliwi wzrost spójności międzyregionalnej, przyczyniając się do pełnego wykorzystania potencjału gospodarczego kraju. Konieczność tę, z jednej strony, potwierdzają statystyki europejskie, oddające dynamikę wzrostu udziału transportu drogowego w przewozach pasażerskich oraz towarowych na tle UE.

Mimo dużej skali inwestycji podjętych w mijającym okresie programowania, jak również we wcześniejszych latach, nadal polska sieć dróg krajowych, w tym autostrad oraz dróg ekspresowych pozostaje niedostatecznie drożna.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niezapewnienie przez GDDKiA osiągnięcia założonych w PBDK na lata 2011 - 2015 celów i priorytetów inwestycyjnych. Przyjęcie do realizacji zawyżonych w stosunku do faktycznych możliwości realizacyjnych, w tym szczególnie finansowych spowodowało, że cele jakie miano osiągnąć do końca 2013 r. uzyskano dopiero pod koniec 2015 r., a niektóre z nich zostaną osiągnięte dopiero w ramach PBDK 2014-2023.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, uwzględniając obiektywne okoliczności, GDDKiA nie dołożyła wystarczających starań dla osiągnięcia zakładanych celów w PBDK 2011-2015. Większość tych celów osiągnięto ze znacznymi opóźnieniami.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

1. Proponowanie takiej zmiany w kolejności realizacji poszczególnych odcinków dróg, aby uzyskiwać maksymalne efekty zapewnienia pełnych połączeń komunikacyjnych między ośrodkami miejskimi, zgodnie z Polityką Transportową Państwa na lata 2006-2025.
2. Dokonanie pełnego rozliczenia wykonania zadań inwestycyjnych w ramach PBDK 2008-2012 oraz PBDK 2011-2015, realizowanych w ramach perspektywy finansowej UE 2007-2013.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 12 stycznia 2016 r.

Dyrektor
Departamentu Infrastruktury
/ - / Tomasz Emiljan

**Tekst ujednoczony
zgodnie z Uchwałą Nr 37/2016
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 8 czerwca 2016 r.
(znak: KPK-KPO.000.018.2016)**