



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.021.01.2015
P/15/036

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Delegatura w Rzeszowie |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Dionizy Beda, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 97370 z dnia 11 września 2015 r.2. Zbigniew Rudnicki, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 97371 z dnia 11 września 2015 r. <p>(dowód: akta kontroli str.1- 4)</p> |
| Jednostka kontrolowana | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie ¹ , ul. Legionów 20, 35-959 Rzeszów. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Dyrektorem Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Rzeszowie jest Pan Wiesław Kaczor ² od 1 kwietnia 2007 r. <p>(dowód: akta kontroli str. 5)</p> |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Oddział GDDKiA w Rzeszowie wykonywał należycie obowiązki związane z realizacją zadań z Programu Budowy Dróg Krajowych w latach 2011-2015. W 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli po przeprowadzeniu kontroli P/12/076³ oceniła działania Oddziału GDDKiA w Rzeszowie pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości. W latach 2013-2015 Oddział dokonał szeregu zmian organizacyjnych oraz metod przygotowania i realizacji inwestycji drogowych co skutkowało usprawnieniem nadzoru nad realizacją kontraktów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Oddział GDDKiA w Rzeszowie, w terminie przekazywał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie⁴ wszystkie informacje niezbędne dla podejmowania decyzji dotyczących zmian, rozliczania zadań i opracowywania kolejnych, wieloletnich Programów budowy Dróg Krajowych. Zatrudnienie w Oddziale wykwalifikowanej, doświadczonej kadry oraz zastosowanie systemu wsparcia przygotowania inwestycji, pozwalało na bieżące monitorowanie i ingerowanie na poszczególnych etapach realizacji w celu zoptymalizowania działań w trakcie realizacji kontraktów. Wypracowanie skutecznych, bezkonfliktowych

¹ Zwany dalej Oddziałem

² Zwany dalej Dyrektorem Oddziału

³ Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych

⁴ Zwana dalej GDDKiA

procedur konsultacji społecznych przejmowania nieruchomości niezbędnych dla realizacji dróg umożliwiało terminowe rozpoczęcie realizacji zadań.

Wszystkie realizowane zadania miały zapewnione finansowanie w rocznych planach finansowania inwestycji. W trakcie rozliczania inwestycji Oddział prawidłowo egzekwował należne kary z tytułu niedochowania warunków umowy.

Przyjęcie przez GDDKiA zasady realizacji zadań poprzez organizowanie przetargów ograniczonych na zasadzie projektuj, zbuduj, optymalizuj, spowodowało zmniejszenie ilości roszczeń wykonawców i pozwalało Oddziałowi na prawidłowe, skuteczne wywiązywanie się z obowiązków inwestora. Realizacja pierwszych odcinków S-19 Rzeszów - Barwinek może być przykładem właściwej organizacji robót budowlanych w trudnym pod względem ukształtowania i warunków geologicznych terenie z zastosowaniem nowych technologii.

Kontrolowane zadania rozliczane były na bieżąco po dokonaniu analiz i akceptacji właściwego wykonania zadania przez osoby odpowiedzialne za nadzór. Oddział realizował uznane należności podwykonawców w przypadkach odstąpienia od umowy z winy Wykonawców.

Realizując zadania w ramach Programu skrócono czas oraz bezpieczeństwo przejazdu przez teren Województwa Podkarpackiego na osi wschód – zachód, trasą A-4 w ramach sieci TEN-T⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Cel szczegółowy 2: Kryteria ustalenia w Programie zadań, w tym kolejność ich realizacji

Opis stanu faktycznego

Oddział w Rzeszowie wchodzi w skład Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁶ wykonując zadania zarządu drogami krajowymi.

Oddział działał w oparciu o *Regulamin Organizacyjny Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Rzeszowie* (dalej Regulamin) stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 31/2015 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 14 sierpnia 2015 r. Oddział obejmuje swoim działaniem obszar Województwa Podkarpackiego.

Oddział wykonuje zadania zarządu drogi oraz zarządcy drogi na obszarze działania swojej właściwości. Do obowiązków Oddziału należało między innymi przekazywanie do GDDKiA danych dotyczących potrzeb w zakresie realizacji inwestycji na zarządzanej sieci drogowej oraz bieżące monitorowanie postępu prac przygotowawczych i stopnia realizacji zadań inwestycyjnych ujętych m.in. w Programie Krajowym.

Oddział zarządzał 884,9 km dróg krajowych⁷.

(dowód: akta kontroli str. 8-18, 22)

W latach 2011-2015 Dyrektor Generalny wydał 6 zarządzeń, które stanowiły podstawę do wydania, przez Dyrektora Oddziału, 18 zarządzeń dotyczących zmiany Regulaminu Organizacyjnego Oddziału GDDKiA w Rzeszowie.

⁵ Europejska Sieć Transportowa

⁶ Zwana dalej GDDKiA

⁷ Stan na 31.12.2014 r.

Zmiany dotyczyły między innymi tworzenia nowych samodzielnych stanowisk pracy, kompetencji wydziałów, organizacji komórek administracji (w tym likwidacji), zwiększenia zakresu działania i tworzenia nowych zespołów ds. budowy dróg, zmian nazwy Rejonu, dostosowania organizacji Oddziału do zmiany przepisów prawa. Przez powyższe działania starano się usprawnić działanie Oddziału oraz zwiększyć nacisk na tempo i jakość budowanych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 27-30)

W celu monitorowania stanu przygotowania i realizacji zadań oraz oceny prawidłowości przebiegu tych procesów, GDDKiA wprowadziła wymóg bieżącego jej informowania między innymi poprzez:

- sporządzanie i aktualizację kart projektów, w których zawarta jest informacja o aktualnym stanie oraz możliwych zagrożeniach (w cyklu miesięcznym);
- prowadzony monitoring przygotowania do realizacji zadań ujętych w zatwierdzonych Planach i Programach wraz z nałożonym obowiązkiem przekazywania kopii ostatecznych decyzji. Aktualizację bazy danych dotyczących przygotowania inwestycji w systemie Wsparcie Przygotowania Inwestycji (WPI) dokonuje się dwa razy w miesiącu;
- monitoring zamówień publicznych;
- sprawozdania kwartalne kierowników Projektów współfinansowanych w zakresie prac przygotowawczych z budżetu TEN-T;
- sprawozdania o realizacji kontraktów przekazywane do GDDKiA;
- Informacje i inwestycjach przekazywane na Naradach Inwestycyjnych w GDDKiA;
- aktualizację danych do Bazy danych o Kontraktach;
- tematyczne monitoringi/zestawienia w zależności od bieżących potrzeb Centrali.

Oddział przekazywał informacje o przebiegu procesów inwestycyjnych do GDDKiA w ustalonych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 22, 220-223)

Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym* Oddziału – wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Oddziału w sierpniu 2013 r., (zwanym *Regulaminem z 2013 r.*) oraz zarządzeniem z lutego 2015 r. (zwanym *Regulaminem z 2015 r.*), do zakresu działania Oddziału należało wykonywanie zadań zarządu drogi oraz zarządcy drogi na obszarze działania Oddziału, w tym przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych.

Oddział nie uczestniczył bezpośrednio w tworzeniu Programów Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012, 2011-2015, 2014-2023, ani nie rozliczał zadań realizowanych przez Oddział w ramach poprzedniego Programu.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił: *Każdy Program opracowuje Minister właściwy ds. transportu, który odpowiada m.in. za kreowanie polityki w zakresie rozwoju sieci drogowej.*

Oddział jako jednostka organizacyjna Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad nie uczestniczył bezpośrednio w pracach przygotowawczych przy opracowywaniu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015⁸.

Program ten był drugim średniookresowym dokumentem programowym w zakresie dróg krajowych, po uchwalonym 25 września 2007 roku Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012⁹. W związku z zapisem w nim zawartym, cyt.:

⁸ Zwany dalej Programem lub Programem 2011-2015

⁹ Zwany dalej Programem 2008-2012

„Program powinien być aktualizowany raz w roku. Aktualizacja Programu uwzględniać będzie przewidywane wykonanie Programu według stanu na koniec danego roku oraz wpływ tego wykonania na kolejne lata realizacji Programu...”, można stwierdzić, że dokument ten stanowił podstawę dla opracowania kolejnego Programu. Oddział w Rzeszowie aktualizował informacje o stanie przygotowania i realizacji, harmonogramie wydatków w poszczególnych latach oraz wartościach kosztorysowych zadań objętych Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012.

Ponadto, Karty Projektów zawierające aktualne informacje na temat realizowanych i przygotowywanych zadań inwestycyjnych, przekazywane cyklicznie do Centrali GDDKiA przez Oddział w Rzeszowie, mogły służyć jako baza danych dla Programu. GDDKiA pismem z dnia 17.12.2010 r. wprowadziła „Procedurę przekazywania i uzgadniania Kart Projektów pomiędzy Wydziałami Planowania w Oddziałach, a Departamentem Planowania w GDDKiA, która usystematyzowała te kwestie, w odniesieniu do Programu.

Dodatkowo, z uwagi na to że Program na lata 2011-2015 w swojej treści odwołuje się do zakresu rzeczowego określonego w PBDK na lata 2008-2012 pokazując efekty jego realizacji, prawdopodobnym jest, że dane wynikające z corocznych sprawozdań z wykonania planu oraz rozliczanych sukcesywnie inwestycji mogły być również wykorzystane w ramach prac nad Programem.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 107-108)

Oddział posiadał opracowania dotyczące stanu dróg krajowych (Raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych na terenie województwa podkarpackiego przekazywany do GDDKiA na koniec każdego roku). W pierwszym kwartale roku GDDKiA publikuje raport o stanie technicznym nawierzchni dróg krajowych. W ramach Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) wykonywana jest corocznie systematyczna ocena stanu technicznego nawierzchni w oparciu o inwentaryzację uszkodzeń i pomiarów cech eksploatacyjnych nawierzchni bitumicznych.

Ponadto w ramach pracy Oddziału, opracowany został plan oraz 3 programy związane z działaniami GDDKiA mogących mieć pośrednio wpływ na treść Programu, tj.:

Plan Działań na Sieci Drogowej, który obejmuje zadania związane z remontami, przebudowami oraz rozbudowami istniejącej sieci dróg krajowych. Zadania zostają zgłaszane przez Rejony w oparciu o: wyniki diagnostyki stanu nawierzchni, dane o średnim ruchu dobowym, natężeniu pojazdów ciężarowych oraz dopuszczalnego nacisku na oś przed i po zabiegu, jak również w oparciu o wnioski użytkowników i samorządów do Oddziału w Rzeszowie, gdzie odbywa się ich weryfikacja. Następnie prepozycje zadań ze wszystkich Oddziałów trafiają do Centrali GDDKiA gdzie odbywa się ich uszeregowanie i ewentualne wykorzystanie przy opracowywaniu Programów.

(dowód: akta kontroli str. 23-25)

Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych – Oddział corocznie zgłasza do Centrali GDDKiA nowe zadania i aktualizuje te uprzednio ujęte w planach, które klasyfikowane są w skali kraju. Weryfikacja planu odbywa się raz do roku w Centrali GDDKiA. Zadania były zgłaszane do Oddziału przez samorzady, społeczeństwo a następnie ocenione przez Oddział czy ich realizacja jest zasadna i wpłynie na poprawę warunków poruszania się pieszych, pojazdów oraz poprawę bezpieczeństwa ruchu. Głównie są to takie zadania jak m.in.: budowa zatok autobusowych, przebudowa skrzyżowań, wyposażenie skrzyżowań w sygnalizację

świetlną. Corocznie, najpilniejsze zadania w skali kraju pod względem poprawy bezpieczeństwa ruchu są uruchamiane z listy i realizowane przez Oddział.

(dowód: akta kontroli str.23-25, 267-270)

Program Budowy Ciągów Pieszorowerowych, obejmuje zadania dotyczące poprawy bezpieczeństwa związane z budową chodników, ciągów pieszorowerowych oraz ciągów pieszorowerowych. Zadania do programu zostają zgłaszane przez Rejony do Oddziału w Rzeszowie, gdzie odbywa się ich weryfikacja pod kątem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz wniosków zgłaszanych przez samorządy oraz użytkowników. Następnie Oddział w Rzeszowie przesyła propozycję zadań do programu do Centrali GDDKiA, gdzie odbywa się ich weryfikacja oraz uszeregowanie. Program został opracowany w 2011r., a obecnie, co roku odbywa się jego aktualizacja, polegająca na weryfikacji podanych wcześniej danych oraz umieszczeniu nowych zadań.

Zadania w programie są uszeregowane przez Centralę GDDKiA zgodnie z algorytmem, który opiera się na wskaźniku wynikającym z zagrożeń bezpieczeństwa występujących na danym odcinku drogi krajowej. Zadania te wykonywane są sukcesywnie w ramach przydzielonych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str.23-25, 256-266)

Program działań na sieci drogowej w zakresie drogowych obiektów inżynierskich – w 2013 roku opracowana została lista zadań mostowych na istniejącej sieci drogowej obejmująca roboty o charakterze remontowym i roboty o charakterze inwestycyjnym (przebudowy, rozbudowy, budowa nowych obiektów w miejsce istniejących). Lista powstała w oparciu o zestawienie obiektów mostowych uszeregowanych według pilności podjęcia na nich działań.

Analiza potrzeb rzeczowych w zakresie robót na remonty centralne, przebudowy/budowy na drogowych obiektach inżynierskich, dokonywana jest z wykorzystaniem algorytmu/programu do hierarchizacji potrzeb robót mostowych.

Program w oparciu o dane ewidencyjne oraz oceny elementów konstrukcji, oceny przydatności do użytkowania w wykonywanych przez Oddział i Rejony przeglądach stanu technicznego obiektów mostowych, generowane z komputerowego Systemu Gospodarki Mostowej, tworzy listę obiektów uszeregowanych według pilności podjęcia na nich działań.

Lista ta po uzupełnieniu o informacje o zakresie i kosztach niezbędnych robót oraz możliwym, ze względu na proces przygotowawczy, terminie ich realizacji, pozwala stworzyć wieloletni plan działań – zadań na obiektach w asortymentach remonty centralne oraz przebudowy/budowy.

(dowód: akta kontroli str. 23-25, 271-274)

Pierwszy Program 2008-2012 stanowił załącznik do uchwały nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r. Na liście priorytetów inwestycyjnych do roku 2012, umieszczono dwa, które dotyczyły województwa podkarpackiego:

1. W ciągu autostrady A-4 odcinki: – Tarnów – Rzeszów – Korczowa – granica państwa.
2. W ciągu drogi ekspresowej S-19 odcinki: - Stobierna – Lutoryż – Barwinek oraz odcinek: Kraśnik – Stobierna, realizowany do 2014 r.

W Załączniku nr 1, do Programu 2007-2012, Oddziałowi przypisano łącznie 10 zadań w tym: dwa zadania dotyczące budowy autostrady A-4, cztery zadania dotyczące dróg ekspresowych S-19 i S-74, dwa zadania dotyczące budowy obwodnic oraz dwa zadania dotyczące przebudowy dróg. Łącznie zakładano zrealizowanie 560,8 km dróg krajowych o wartości kosztorysowej 10 021 356 tys. zł.

Realizacja dwóch zadań o wartości 3 864 276 tys. zł przewidziana była do 2013 i 2016 roku.

Ponadto w programie, w załączniku nr 3, na terenie Podkarpacia wskazano 4 zadania budowy dróg o łącznej długości 276,3 km, o wartości 5 416 080 tys. zł, Realizacja tych zadań miała ulec przyspieszeniu w związku z koniecznością zapewnienia sprawnej komunikacji międzyregionalnej i międzynarodowej, w trakcie turnieju ME 2012.

W Programie znalazły się projekty kontynuowane z perspektywy finansowej 2004-2006, które miały być zakończone do roku 2010 oraz projekty inwestycyjne z perspektywy 2007-2013. Od strony koncepcyjnej Program zawierał zadania inwestycyjne, które możliwe są do realizacji, a jednocześnie uzasadnione są z punktu widzenia priorytetów sieci dróg krajowych.

W granicach województwa podkarpackiego w zakresie autostrad znalazła się priorytetowa realizacja pełnego przebiegu A-4, a w zakresie dróg ekspresowych, priorytetem była budowa S-19.

W okresie objętym Programem 2008-2012 zakończono budowę i oddano do użytkowania dwa zadania: obwodnicę Ropczyc (poz. w Programie O114) oraz most w Nagnajowie (poz. w Programie P130).

Pozostałe zadania znalazły się jako kontynuacja w Programie 2011-2015.

Do momentu zakończenia ME 2012, żadne z zadań Programu nie zostało ukończonych.

(dowód: akta kontroli str. 75-76, 216-219)

Do Programu 2011-2015 przeszło 9 z 11 zadań Programu 2008-2012, na które zaplanowano kwotę 2.051.288,3 tys. zł z czego zrealizowano 1.941.293,3 tys. zł, czyli 94,64%. Środki te wydatkowane były na przygotowanie inwestycji lub ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 55-103, 279-359, 387-3900)

Karty projektu stanowią informację o planowanych wydatkach na poszczególne inwestycje, także w rozumieniu odcinków realizacyjnych w ramach zadań z Programów Budowy Dróg Krajowych. W okresie objętym kontrolą funkcjonowały dwie procedury przekazywania i uzgadniania kart projektów pomiędzy Wydziałami Planowania a Departamentem Planowania GDDKiA w i dwa wzory Kart projektu, Pierwsza. Pierwszy obowiązywał od 17 grudnia 2010 r, do 18 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 42-64)

Oddział sporządzał i przekazywał w ustalonych terminach bezpośrednio do GDDKiA w Warszawie następujące sprawozdania, które służyły do monitorowania postępu prac związanych z poszczególnymi zadaniami Programu:

1. Karty Projektów (cykl comiesięczny),
2. informacje o inwestycjach na Naradach Inwestycyjnych w GDDKiA w Warszawie,
3. aktualizacja danych w systemie Wsparcie Przygotowania Inwestycji (2 razy w miesiącu),
4. Wykonanie z planu finansowego (cykl comiesięczny),
5. Programy Inwestycji,
6. Raporty Kierownika Projektu,
7. Monitoringi/zestawienia w zależności od bieżących potrzeb GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 30, 256-270, 378-386)

Oddział nie występował do GDDKiA o korekty zadań wynikających z Programu lub umieszczenie w programach nowych zadań.

Oddział bezpośrednio nie wnioskował o wprowadzenie konkretnych zadań do PBDK lub o ich korektę. Natomiast Oddział, w ramach realizacji nałożonych obowiązków, przekazywał informacje o stanie przygotowania i realizacji zadań, wartości ogółem oraz o harmonogramach wydatków w poszczególnych latach realizacji, w formie: kart projektów, programów inwestycji opracowywanych na etapie wprowadzania zadania do planu wydatków majątkowych i bieżących, które mogły służyć jako baza danych dla projektu Programu.

(dowód: akta kontroli str. 27-30)

Rada Ministrów w dniu 25 stycznia 2011 r. zatwierdziła *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* stanowiący załącznik do uchwały Nr 10/2011 Rady Ministrów. Program miał być realizowany od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2015 r. Nadzór nad realizacją Programu sprawuje minister właściwy do spraw transportu. Wykonawcą Programu był Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Zadania realizowane były poprzez Oddziały GDDKiA (w tym Oddział Rzeszowie) oraz drogowe spółki specjalnego przeznaczenia, powołane w oparciu o ustawę z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia¹⁰.

(dowód: akta kontroli str.140-160)

W okresie obowiązywania Programu Rada Ministrów dokonała 6 zmian treści uchwały ustanawiającej Program Budowy Dróg Krajowych i Autostrad na lata 2011-2015: 6 listopada 2012 r. – Nr 186/2012; 4 czerwca 2013 r. – Nr 93/2013; 1 października 2013 r. – Nr 189/2013; 10 grudnia 2013 r. – Nr 222/2013; 4 marca 2014 r. – Nr 26/2014 i 5 sierpnia 2014 r. – 158/2014.

Program obejmował 6 zadań przewidzianych do rozpoczęcia do 2013 r.: zlokalizowanych na terenie województwa podkarpackiego:

- 2 odcinki autostrady A-4: *Tarnów - Rzeszów, węzeł „Krzyż”*¹¹- „w.Rzeszów Wschód” wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S-19 *Stobierna - „w.Rzeszów Zachód”-„w.Świlcza”* (83,4 km) oraz odcinek A-4 *Rzeszów – Korczowa* (88,2 km);
- budowy drogi S-19 *Stobierna - „w.Rzeszów Wschód”* (7,5 km);
- budowy obwodnicy Jarosławia w ciągu drogi nr 4 (11,3 km);
- budowy obwodnicy miasta Leżajsk w ciągu drogi nr 77 (7,7 km);
- przebudowa drogi nr 4 *Machowa – Łańcut* (54,9 km).

Łącznie zaplanowano wybudowanie 258 km dróg krajowych.

Ponadto w Programie zapisano 8 zadań planowanych do realizacji po 2013 r., w tym: budowa 2 odcinków drogi S-19 (*Kraśnik - Stobierna* i *Rzeszów - Barwinek*); zadania w zakresie budowy obwodnicy dotyczące miejscowości Nisko, w ciągu drogi krajowej nr 77 *Lipnik - Przemyśl*, *Przeworsk* w ciągu drogi nr 4, *Stalowa Wola* w ciągu drogi nr 77 *Lipnik - Przemyśl*; wzmocnienie drogi nr 4 na odcinku *Łańcut - Radymno* wraz z rozbudową odcinka *Łańcut - Głuchów*; przebudowa drogi nr 28 na odcinku *Przemyśl - Medyka*; przełożenie drogi nr 73 umożliwiające połączenie autostrady A-4 („w.Krzyż”) z drogą Nr 4 („w.Lwowska”).

W Programie nie ustalono kilometrażu ani kosztu powyższych inwestycji drogowych.

Uchwałą Rady Ministrów z dnia 4 marca 2014 r. została ustalona *Lista inwestycji realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót są uruchamiane od 2013 r.* W liście tej ujęto 2 zadanie w ramach budowy drogi S-19 - *Lublin – Rzeszów; odcinek obwodnica Lublina – Stobierna, węzeł Świlcza –w.Rzeszów Południe.*

¹⁰ Dz. U. Nr 23, poz. 136 z 2008 ze zm.

¹¹ Dalej przyjęto na oznaczenie „węzeł” literę „w” (np. w.Rzeszów Płd.)

Uchwałą Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2014 r. wprowadzono do Programu Krajowego 1 zadanie dla Podkarpacia: *Budowa obwodnicy Sanoka w ciągu drogi krajowej nr 28*. Zadanie to nie było ujęte w załącznikach 1, 1a i 2 Programu.

Wszystkie zadania Programu 2011-2015 dla województwa podkarpackiego związane były z kontynuacją priorytetów ustanowionych w Programie 2008-2012, czyli budową autostrady A-4 i drogi ekspresowej S-19.

(dowód: akta kontroli str.140-146, 158-160)

Rada Ministrów w dniu 8 września 2015 r. przyjęła *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*. Dokument ten w swej treści odnosi się do wcześniejszych Programów z lat 2008-2012 i 2011-2015. Zadania ujęte w załącznikach 4 i 5 do Programu odpowiadają zadaniom ujętym w załączniku 1 i 1a do Programu 2011-2015.

Na terenie Podkarpacia ustalono do realizacji łącznie 10 zadań dotyczących inwestycji drogowych, rozpoczętych w ramach programu 2011-2015 o łącznej długości 442,9 km. Tylko jeden odcinek 41,2 km dotyczy autostrady A-4, pozostałe zadania dotyczą drogi ekspresowej S-19 oraz obwodnic miast. Jako nowe, zostało wprowadzone zadanie dotyczące budowy odcinka 125,3 km S-74 Kielce – Nisko, w ramach którego Oddziałowi przypisano realizację odcinka 25 km Opatów-Nisko. W Programie 2014-2010 podano długości budowanych dróg oraz czas ich wykonania bez określenia nakładów niezbędnych na ich realizację.

W programie nie znalazło się zadanie ujęte w Programie 2011-2015, dotyczące przebudowy drogi Nr 28 na odcinku Przemyśl – Medyka, którego realizacja została wstrzymana w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 192-214, 373)

W Zakresie rzeczowym Programu 2014-2020 znalazły się następujące zadania, będące kontynuacją zadań, z programów 2008-2012 i 2011-2015:

- S-19 Lublin – Rzeszów, 157,5 km czas realizacji 2014-2020;
- S-19 Rzeszów Płd. – w.Babica, 10,3 km czas realizacji 2018-2023;
- S-19 w.Babica – Barwinek, 74,9 km czas realizacji 2018-2023;
- S-74 Kielce – Nisko, 125,3 km czas realizacji 2018-2023;
- obwodnica Sanoka, 6,9 km czas realizacji 2017-2020;
- obwodnica Stalowe Woli i Niska, 13,3 km czas realizacji 2016-2020;
- obwodnica Łańcuta, 5,8 km czas realizacji 2017-2020;

Ponadto w Programie zapisano 3 zadania, z których: pierwsze odcinek (Tarnów w.Krzyż – w.Rzeszów Wsch.) dotyczy obowiązku rozliczenia zadania z lat 2010-2014, a dwa zadania dotyczą dokończenia inwestycji A-4 Rzeszów – Korczowa z terminem 2009-2016 oraz dokończenie budowy obwodnicy Leżajska II etap (2011-2014) w ciągu drogi Nr 77.

(dowód: akta kontroli str.192-195)

W Programie zapisano, że odcinkom dróg wyższej kategorii, wchodzącym w skład transeuropejskiej sieci drogowej TEN-T brakuje ciągłości. Planowane przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w okresie 2014-2023, rozpoczęte w ramach Programów wcześniejszych, mają się przyczynić w jak największym stopniu do zakończenia sieci TEN-T i istotnego uzupełnienia sieci kompleksowej.

Na terenie województwa podkarpackiego zlokalizowane są dwa odcinki bazowe sieci TEN-T: A-4 Niemcy – Kraków – Przemyśl - Ukraina i S-19 Lublin – Kraśnik - w.Rzeszów Wsch. oraz dwa odcinki sieci kompleksowej: S-19 Rzeszów – Barwinek – Słowacja oraz S-74 Sulejów – Cedzyna – Nisko.

Oddział posiada Karty projektów dla wszystkich wymienionych w Programie 2014-2023 zadań, z których wynika możliwość kontynuowania poszczególnych inwestycji. W dniu 6 listopada Oddział uzyskał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach budowy drogi ekspresowej S-19 Kuźnica- Barwinek na odcinku Kielanówka – Barwinek (granica Państwa).

(dowód: akta kontroli str. 175, 831-832)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W wyniku nabytych doświadczeń w realizacji Programu 2008-2012, a także realizacji zaleceń pokontrolnych, Oddział dokonał szeregu zmian organizacyjnych i metodyki działania pozwalających na skuteczniejsze zarządzanie inwestycjami. Oddział prawidłowo i w terminie przekazywał GDDKiA w Warszawie wszelkie informacje dotyczące zarządzania drogami na terenie jego właściwości mogące służyć opracowaniu Programu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Cel szczegółowy 2: Przygotowanie inwestycji do realizacji

Opis stanu
faktycznego

Przygotowaniem inwestycji do realizacji w Oddziale zajmowało się między innymi 6 Wydziałów: Planowania, Dokumentacji, Ochrony Środowiska, Nieruchomości, Zamówień Publicznych oraz osoba zatrudniona na Stanowisku do Komunikacji Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 16-16)

W Oddziale od 15 kwietnia 2014 r. działa *Platforma Wsparcia Przygotowania Inwestycji (WPI)*, na którą składają się trzy moduły: przygotowania, przetargów oraz planowania. WPI obsługuje głównie inwestycje umieszczone w Programie - również te, które były uwzględnione w wcześniejszych wersjach Programu.

(dowód: akta kontroli str. 363)

Nadzór Oddziału nad prawidłowością przygotowania inwestycji sprawowany był zgodnie z zatwierdzonymi przez GDDKiA działaniami określonymi w Specyfikacjach projektowania. W Specyfikacji zawarto podstawowe zasady kontroli jakości wykonywania opracowań projektowych przewidziane w tym między innymi:

Rady projektu - spotkania w siedzibie Zamawiającego, przy udziale Wykonawcy, Zamawiającego i Kierownika projektu oraz innych zaproszonych stron. Głównymi celami Rady projektu jest:

- prezentacja przez Wykonawcę sprawozdania z bieżącego postępu wykonywania dokumentacji projektowej przed Zamawiającym,
- prezentacja przez Kierownika projektu wniosków z własnych przeglądów opracowań projektowych,
- omówienie i ewentualne rozstrzygnięcie problemów, do których rozstrzygnięcia upoważniony jest jedynie Zamawiający (decyzje w sprawie zmian w Umowie),
- omówienie warunków i uzgodnień otrzymanych od instytucji i osób trzecich,

¹²Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

- uzgodnienie zaproponowanych rozwiązań technicznych dotyczących przedmiotu zamówienia.

Wizyty robocze - spotkania poza siedzibą Zamawiającego, Kierownika projektu i Wykonawcy, przy udziale Wykonawcy, Kierownika projektu i innych stron, której celem jest dokonanie wyjaśnień i ustaleń roboczych, połączone z wizytą na miejscu, którego dotyczą opracowania projektowe lub z wizytą w siedzibie strony.

Opracowanie Harmonogramu realizacji zamówienia dla zapewnienia możliwości monitorowania postępu prac objętych zamówieniem, Wykonawca opracuje Harmonogram realizacji zamówienia.

Opracowanie Programu Zapewnienia Jakości. Przed przystąpieniem do prac projektowych Wykonawca ustanawiał procedury sterowania wykonaniem i sprawdzeniem opracowań projektowych, w celu zapewnienia wymaganej jakości. Procedury te są ustalane w Programie Zapewnienia Jakości. W trakcie procesu projektowego powinny one być utrzymywane.

Ponadto, specyfikacje przetargów ograniczonych zawierają zapisy dotyczące odbioru dokumentacji projektowej w tym jej sprawdzania przez Zamawiającego.

Zespół Oceny Projektów Inwestycyjnych po zakończeniu odbioru dokumentacji dokonuje ich oceny w ramach posiedzenia – zgodnie z zarządzeniem nr 15 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 01.03.2011 r. w sprawie Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych w oddziałach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Do umów o prace projektowe wprowadzono zapisy obligujące Wykonawcę do przekazywania Zamawiającemu comiesięcznych pisemnych raportów o postępie prac projektowych.

Dodatkowo do sprawdzania dokumentacji projektowej Oddział stosuje listy sprawdzające w odniesieniu do:

- koncepcji programowej oraz projektu budowlanego zgodnie z poleceniem Dyrektora Departamentu Przygotowania Inwestycji przekazanym pismem znak: GDDKiA/DPI/WT-4/wj/4117/374/13 z dnia 19.07.2013 r.
- dokumentacji środowiskowej zgodnie z poleceniem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przekazanym pismem znak: GDDKiA/DŚR-WMŚ/po/Oś/026/561/10 z dnia 23.11.2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 224-232)

Oddział zakupił w celu usprawnienia kontroli robót geologicznych, urządzenie zwane sondą CPT i CPTu. Urządzenie to służy do „merytorycznej oceny” parametrów geotechnicznych badanych gruntów. Badania sondą CPT i CPTu umożliwiają ciągły pomiar tych parametrów i przy wykorzystaniu specjalistycznego oprogramowania określenie rodzaju gruntu, budowy geologicznej podłoża oraz wysokość zwierciadła wody gruntowej. Urządzenie to umożliwia przeprowadzenie kontroli przez pracownika Laboratorium Drogowego bez konieczności zlecenia tych czynności, na zewnątrz.

(dowód: akta kontroli str. 395)

Na realizację zadań Programu przeprowadzono 23 przetargi, w tym 8 przetargów nieograniczonych, w których o rozstrzygnięciu decyduje cena oraz 15 przetargów ograniczonych, dwustopniowych. Spośród przetargów ograniczonych, 8 przeprowadzono w systemie zaprojektuj - wybuduj, a 7 w systemie optymalizuj - zaprojektuj – wybuduj dla zadań kontynuowanych, lub dla których wcześniej była przygotowana dokumentacja projektowa.

Dla przygotowania dokumentacji projektowej inwestycji wynikających z Programu Oddział wybierał biura projektów w drodze przetargów nieograniczonych lub

ograniczonych, po uzyskaniu zapewnienia finansowania tego etapu realizacji zadania, z uwzględnieniem kolejnych etapów przygotowania inwestycji.

Stosując przetargi dwustopniowe, Oddział każdorazowo stawiał warunki oferentom w zakresie wiedzy i doświadczenia wykonawców jak i personelu kluczowego przygotowującego dokumentację. Spełnienie tych warunków dawało możliwość uczestniczenia w dalszej części postępowania przetargowego. Kryterium wyboru wykonawcy, z tak zweryfikowanych oferentów, była najniższa cena.

(dowód: akta kontroli str. 220, 384-386, 373-374)

W przypadku objętych kontrolą zadań czas przygotowania inwestycji w systemie optymalizuj, zaprojektuj, wybuduj wynosił:

- odcinek Rzeszów – Jarosław, wznowienie budowy po zerwaniu umowy z pierwotnym Wykonawcą – ogłoszenie przetargu 16 lutego 2014, a podpisanie umowy 16.09.2014 r. (siedem miesięcy).
- Świlcza – Kielanówka – ogłoszenie 14.06.2013 r., a umowę podpisano 09.04.2014 r. (10 miesięcy).
- Sokółów Młp. - Stobierna - ogłoszono 14.06.2013 r. a podpisano umowę 05.06.2014 r.- (12 miesięcy).

Na czas postępowania miały między innymi: zapytania i odpowiedzi uczestnikom postępowania, inwentaryzacja robót wykonanych przez poprzedniego Wykonawcę oraz na odcinku Świlcza-Kielanówka wykonanie przez wykonawcę w ramach przetargu dodatkowych badań geologicznych w celu optymalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 554-557, 663-666, 758-762)

Dla zadań dotyczących przygotowania postępowań przetargowych dotyczących dokumentacji na etapie wszczynania postępowań nie było zatwierdzonego wzoru umowy.

W celu usprawnienia zamówień dotyczących nadzoru i realizacji w maju 2009 r. GDDKiA w Warszawie przekazała do Oddziału elektroniczną wersję wzorcowych dokumentów dotyczących między innymi umowy.

Na podstawie doświadczeń w realizacji zadań z zakresu perspektywy 2007-2013 w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych, w grudniu 2012 r. podjęte zostały działania w zakresie wspólnego wypracowania wzorcowych dokumentów kontraktowych, w tym wzorcowych Szczególnych Warunków Kontraktu dla kontraktów realizowanych w systemie „Projektuj i Buduj”.Wzór umowy dla realizacji inwestycji został przekazany do Oddziału pismem z dnia 12 listopada 2013r.

(dowód: akta kontroli str.162-164)

Dla zadań przygotowywanych do realizacji i ujętych w Programie 2011-2015, Oddział nie uzyskiwał nowych uzgodnień w miejsce uzgodnień, które utraciły ważność.

Pani Naczelnik Wydziału Dokumentacji poinformowała, że w sytuacji, gdy było to niezbędne występowano o przedłużenie ważności już uzyskanych uzgodnień. Jedynie w związku z faktem, że część inwestycji realizowane były w systemie Optymalizuj i Buduj (z optymalizacją wcześniej przyjętych rozwiązań projektowych¹³), zaistniała konieczność ponownego uzyskiwania uzgodnień w przypadku wprowadzenia zmiany tych rozwiązań.

System „Projektuj i buduj”minimalizuje ryzyka związane z projektowaniem i roszczeniami z tytułu wadliwej, niekompletnej lub zawierające nieoptymalne rozwiązania dokumentacji przygotowanej przez Zamawiającego, ale też umożliwia

¹³ A-4 Rzeszów Wschód Jarosław, S-19 Rzeszów - Barwinek

Wykonawcy zaproponowania własnych, innowacyjnych rozwiązań z korzyścią zarówno dla Wykonawcy, jak i Zamawiającego.

Zasadniczo dobrze przygotowane materiały przetargowe, pozwalają Zamawiającemu na wskazanie i przekazanie wielu ryzyk Wykonawcy, które ten będzie musiał rozwiązać bez angażowania Zamawiającego. Odpowiedzialność za realizację zadania, w tym odpowiedzialność za jakość formalną i techniczną projektu, kumuluje się w jednych rękach, co jest zaletą z punktu widzenia inwestora. Wykonawca nie przedłuża czasu wykonywania robót, tłumacząc się rzeczywistymi lub domniemanymi błędami w projektach, za które w tym przypadku sam ponosi odpowiedzialność.

Korzyści dla obu stron i docelowego użytkownika publicznego to niższa cena i krótszy termin realizacji, oczywiście przy prawidłowo przygotowanym Programu Funkcjonalno-Użytkowego.

Jednak należy pamiętać, że system ten wymaga nadal współdziałania stron Kontraktu, jak i sprawowania skutecznego, profesjonalnego nadzoru przez Inżyniera Kontraktu. Ustalenia dotyczące zastosowanie tej metody zapisano na str. 25-27 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 220-232, 833-834)

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo lub GDDKiA nie interweniowały na skutek przedłużającego się przygotowania inwestycji wynikających z Programu

Pani Naczelnik Wydziału Dokumentacji wyjaśniła: Oddział na bieżąco analizował stan przygotowania i realizacji inwestycji oraz przekazywał informacje o przebiegu tych procesów do GDDKiA. Oprócz tego przedstawiciele GDDKiA w Warszawie uczestniczyli w posiedzeniach Rad Projektu na poszczególnych zadaniach projektowych, mając możliwość bieżącego zapoznawania się z sytuacją na kontrakcie.

W związku z przekazywaniem przez Oddział informacji do Centrali GDDKiA za pośrednictwem wyżej opisanych dokumentów i sprawozdań, nie stwierdzono występowania nieprawidłowości. Nie były więc w związku z tym podejmowane przez Ministerstwo czy GDDKiA stosowne działania.

(dowód: akta kontroli str. 223)

Przejmowanie nieruchomości na inwestycje drogowe, realizowane w latach 2011-2015, nie miało wpływu na terminowość realizacji. Problematykę przejmowania nieruchomości opisano na str. 26 i 30-31 niniejszego protokołu.

Inwestycje te przygotowywane były w oparciu o decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID), uzyskiwane na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁴, zgodnie z zapisami których nieruchomości lub ich części, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa (w odniesieniu do dróg krajowych) z dniem, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. Dodatkowo Oddział GDDKiA każdorazowo wnioskował o nadanie przedmiotowym decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności, ze względu na uzasadniony interes społeczny lub gospodarczy, co zgodnie z zapisami w/w ustawy zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń; uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi i uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 223)

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.

W trakcie przygotowania inwestycji uzyskiwanych jest szereg opinii, warunków technicznych, decyzji i uzgodnień, które mają wpływ na zakres i kształt przygotowywanych zadań inwestycyjnych. Poniżej przedstawiono kwestie, które w opinii Oddziału nie zostały w sposób właściwy uregulowane i przez to powodują utrudnienia w procesie przygotowania inwestycji, tj:

I. Kwestie związane z ochroną środowiska, wynikające na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, bądź na etapie uzgadniania warunków realizacji przedsięwzięcia, w ramach przeprowadzenia tzw. ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia w toku postępowania administracyjnego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia:

a) Brak regulacji prawnych odnośnie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać urządzenia ochrony środowiska powoduje, że zarówno w opracowywanych Raportach oddziaływania na środowisko, będących załącznikiem do wniosku o wydanie Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU), jak i w późniejszych rozstrzygnięciach samej decyzji, w analogicznych sprawach stawiane są różne wymagania, co wymaga każdorazowo stosowania odmiennych rozwiązań projektowych.

b) Zbyt szczegółowe wymagania (warunki) określane na etapie wydawania Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, powodujące, że ich spełnienie na późniejszych etapach dokumentacji jest bardzo trudne do zrealizowania.

c) W przypadku inwestycji zlokalizowanych na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią istnieje konieczność uzyskiwania, już na etapie planowania badań geologicznych i hydrogeologicznych Decyzji Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, zwalniającej z zakazów określonych w art. 88 I ust. 2 Prawa wodnego. Okres uzyskiwania takiej decyzji od RZGW w Krakowie, zdarzało się, że trwał nawet 5 miesięcy (np. obwodnica Stalowej Woli).

II. Kwestie związane z uzyskiwaniem zgody właścicieli nieruchomości:

a) Na wykonywanie badań geologicznych – brak zgody uniemożliwia wykonanie badań. Optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie byłaby zmiana przepisów, np. tak, aby zatwierdzenie projektu robót geologicznych (PRG) dawało prawo do wejścia w teren w celu wykonania badań geologicznych objętych zatwierdzonym PRG.

b) Na przebudowę/budowę zjazdów, umocnienia (udroźnienia) cieków wodnych, umocnienia (udroźnienia) rowów melioracyjnych – uzasadnionym jest by w tym zakresie poszerzone zostały uprawnienia wynikające z ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁵, art. 11f ust. 1 pkt 8, w którym zostały ustalone możliwości zastosowania ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości jedynie dla realizacji obowiązków dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz przebudowy dróg innych kategorii.

III. Kwestie związane z koniecznością likwidacji przejazdów kolejowych

Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26.02.1996r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie, § 6 ust. 1. „Skrzyżowanie dwupoziomowe należy projektować w sposób umożliwiający likwidację przejazdów znajdujących się w odległości 3 km z każdej strony wybudowanego skrzyżowania dwupoziomowego”.

Przepis ten jest szczególnie kłopotliwy dla inwestycji o ograniczonym dostępie z terenów przyległych do drogi (autostrady, drogi ekspresowe), gdzie w konsekwencji likwidacji tych „sąsiadujących” z wiaduktem nad linią kolejową

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. Przepis art. 11f został zmieniony z dniem 27 października 2015 r. ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 687 ze zm.)

przejazdów zasadniczo utrudniony pozostaje bieżący dostęp pomiędzy terenami zlokalizowanymi po obu stronach linii kolejowej, gdyż najbliższy wjazd na drogę, która przekracza linie kolejową możliwy jest dopiero w najbliższym węźle drogowym. Staje się to powodem konfliktów społecznych i roszczeń samorządów lokalnych, w tym dotyczących budowy nowych lub rozbudowy istniejących odcinków dróg innych kategorii, zlokalizowanych poza zakresem planowanej inwestycji, celem poprawy skomunikowania terenów dotychczas obsługiwanych przez likwidowane przejazdy (np. obwodnica Sanoka).

IV. Kwestie związane z częstą zmianą przepisów prawa

Wszystkie decyzje budowlane, pozwolenia wodnoprawne i decyzje środowiskowe, które należy uzyskać przed rozpoczęciem realizacji inwestycji uzyskiwano i uzyskuje się przy praktycznie ciągłej zmianie kluczowych ustaw regulujących proces inwestycyjny. W konsekwencji zmieniane są również rozporządzenia wykonawcze do zmienianych ustaw, w tym niektóre diametralnie zmieniające uwarunkowania formalne dotyczące doboru rozwiązań projektowych – w szczególności Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, które skutkowało koniecznością wprowadzania zmian decyzji ZRID w związku z możliwością ograniczenia zakresu pierwotnie przewidywanych ekranów akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 220-222)

Praktyczne zastosowanie opisanych powyżej metod przygotowania inwestycji do realizacji opisano w punkcie 4, na stronach 16-30.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Cel szczegółowy 3: Zabezpieczenie środków na realizację planowanych zadań

Opis stanu
faktycznego

Suma nakładów planowanych, ustalona w Programie 2011-2015, na realizację 6 zadań z Załącznika Nr 1 wyniosła: 10 699 378,9 tys. zł oraz 6 901 804,3 tys. zł na zadania z Załączników Nr 5 i 6.

Natomiast wartość kosztorysowa w Programie została określona dla zadań z załącznika Nr 1, w łącznej kwocie 11 475 428,0 tys. zł czyli o 7,25% więcej, a dla zadań z Załączników Nr 5 i 6 w kwocie 6 984 392,2 tys. zł czyli o 1,2% większej niż suma nakładów planowanych.

Środki na finansowanie zadań Programu, realizowanych przez Oddział, pochodziły Budżetu Państwa i KFD.

(dowód: akta kontroli str. 33-36, 128, 140-146, 158-160)

W trzech zadaniach (A-4 Krzyż – Rzeszów Wsch., A-4 Rzeszów-Korczowa, DK-77 obwodnica Leżajska) wystąpiło prefinansowanie ze środków UE w ramach KFD na łączną kwotę 4 723 144,8 tys. zł. Co stanowiło 41,1% wartości kosztorysowej zadań Programu.

(dowód: akta kontroli str. 296, 310, 330)

Finansowanie Programu 2011-2015 w części realizowanej przez Oddział w Rzeszowie przedstawiało się następująco:

- 2011 r. planowano 3 395 792,5 tys. zł, a wykonano 3 335 615,6 tys. zł, czyli 98,2%;
- 2012 r. planowano 2 608 297,1 tys. zł, a wykonano 2 478 771,1 tys. zł czyli 95,0%;
- 2013 r. planowano 1 544 999,6 tys. zł, a wykonano 1 312 226,9 tys. zł, czyli 84,9%;
- 2014 r. planowano 565 686,0 tys. zł, wykonano 482 145,4 tys. zł, czyli 85,2%;
- 2015 r. III kw. planowano 797 708,5 tys. zł, wykonano 430 850,3 tys. zł, czyli 54,0%;

W latach 2011-2015, Oddział miał zaplanowaną na realizację zadań Programu kwotę 8 912 483,7 tys. zł. Na dzień 31.09.2015 r. wykonanie planu wyniosło 8 039 609,3 tys. zł czyli 90,2%.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że niepełne wykonanie planu finansowego jest wynikiem braku możliwości końcowego rozliczenia, które dokonuje się w momencie wygaszenia tytułu inwestycyjnego. Na inwestycjach oddanych do użytkowania trwają prace związane z wykupami gruntów, analizami porealizacyjnymi nawierzchni, monitoringiem urządzeń umożliwiającymi migrację zwierząt, a także z ostatecznym rozliczeniem z Wykonawcami i nadzorem inwestorskim.

(dowód: akta kontroli str. 278-358, 387-390)

Wszystkie zadania realizowane w ramach Programu 2011-2015 finansowane były z dwóch źródeł – z Budżetu Państwa planowano pokrycie 0,3% kosztów, a wykonano 0,2% oraz Krajowego Funduszu drogowego zaplanowano 99,7% i 99,8%.

Z budżetu państwa finansowano 7 zadań w okresie przygotowania inwestycji do momentu podpisania umowy, tj.: S-19 Kraśnik- Stobierna 4 893,8 tys. zł, S-19 Lutoryż-Barwinek 80,7 tys. zł, S-74 Opatów-Nisko 275,5 tys. zł, obwodnica Niska i Stalowej Woli 128,3 tys. zł, DK-4 Łańcut-Radymno 7 994,8 tys. zł, DK-28 Przemyśl-Medyka 1 167,8 tys. zł, obwodnica Sanoka 628,6 tys. zł.

W okresie realizacji programu 2011-2015 nie było przypadków wstrzymywania finansowania inwestycji z powodu braku środków.

Sposób zatwierdzania kolejnych faktur zgodnie z postępem prac zaplanowanych w harmonogramach opisano na stronach 16-30 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 278, 234-243, 375)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

Cel szczegółowy 4: Nadzór i realizacja inwestycji drogowych w ramach programu

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto 3 zadania z 18 ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011 – 2015 na obszarze województwa podkarpackiego.

1.- A-4 Rzeszów –Jarosław „Kontynuacja budowy autostrady A-4 na odcinku Rzeszów (węzeł wschodni) – Jarosław (węzeł Wierzbna) od km 581+263,44 do km 622+463,44 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami

budowlanymi” o długości 41, 2 km (Przewidziany do realizacji w Programie 2008-2012 w latach 2009-2011, a w Programie 2011-2015 w latach 2009-2012).

2.- S-19 „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej

S-19, odcinek węzeł Świlcza (DK4) bez węzła - węzeł Rzeszów Południe (Kielanówka) z węzłem” o długości 6,307 km,

3.- S-19 „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł Sokolów Małopolski Północ (bez węzła) - Stobierna” o długości 12,495 km. (Przewidziany do realizacji w Programie 2008-2012 w latach 2008-2011, a w Programie 2011-2015 po 2013 r. w latach 2014-2020).

W Wydziale Realizacji na dzień 30 października 2015 r. zatrudnionych było 33 osób, w tym 11 osób zajmowało się 3 aktualnie realizowanymi zadaniami.

Ponadto w przygotowaniach inwestycji do realizacji brały udział: Wydział Dokumentacji, Wydział Ochrony Środowiska i Wydział Nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 401)

Zadanie nr 13 zał. 1 w Programie 2011-2015 odcinek Rzeszów–Jarosław „Kontynuacja budowy autostrady A-4 na odcinku Rzeszów (węzeł wschodni) – Jarosław (węzeł Wierzbna) od km 581+263,44 do km 622+463,44 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi”.

Przygotowanie inwestycji.

Od 1998 r. do 2002 r. prace przygotowawcze związane z budową A4 na terenie województwa podkarpackiego były prowadzone przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad a następnie inwestycja ta, jako priorytet, została objęta Programem 2008-2012 i przypisana do realizacji według właściwości Oddziałowi.

W ramach prac przygotowawczych prowadzonych po 2002 r. Oddział uzyskał:

1. Koncepcje programową opracowaną w 1998 r.
2. Decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych z 19.12.2008 r.
3. Projekt wstępny autostrady na odc. Przeworsk – Korczowa, Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz materiały do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady na tym odcinku, do 2009 r.,
4. Zatwierdzenie przez GDDKiA Protokołu z posiedzenia Zespołu Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych w dn. 07.04.2009 r. na którym rozpatrywany był Projekt Wstępny budowy autostrady na odc. Przeworsk – Korczowa,
5. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia pn.: „Budowa autostrady A-4 na odcinku Rzeszów – Przeworsk – Korczowa, wydaną przez RDOŚ w Rzeszowie w dn. 29.12.2008 r., która stała się decyzją ostateczną w dn. 30.01.2009 r.,
6. Decyzję Wojewody Podkarpackiego o ustaleniu lokalizacji autostrady A-4 na odcinku węzeł Przeworsk – Korczowa wydaną w dn. 15.07.2009 r.,
7. Projekt budowlany, Projekt Wykonawczy, i Dokumentację Przetargową na budowę autostrady w 2010 r.,
8. Zatwierdzenie przez Dyrektora Oddziału Protokołu z posiedzenia w dn. 26.03.2010 r Zespołu Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych na którym rozpatrywany był Projekt Budowlany jw.;
9. Ponowny Raport o Oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w 2010 r.,
10. Decyzję Wojewody Podkarpackiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa autostrady A4 na odcinku Rzeszów „węzeł Wschodni” – Jarosław „węzeł Wierzbna”, wydaną w dn. 20.10.2010 r.,
11. W 2011 r. Rada Ministrów uchwaliła Program 2011-2015, do którego wprowadzono nieukończone zadania z Programu 2008-2012 ustalając dla nich nowy harmonogram.

12. Projekt budowlany, Projekt wykonawczy oraz Dokumentację projektową (Przetargową) obiektów kubaturowych Obwodu Utrzymania Autostrady, w węźle Wierzbna, w 2012 r.,

13. Decyzję Wojewody Podkarpackiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa autostrady A4 na odcinku Rzeszów „węzeł Wschodni” – Jarosław „węzeł Wierzbna”, zmieniającą decyzję ZRID z 2010 r. w części dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego Obwodu Utrzymania Autostrady (OUA) na terenie węzła Wierzbna”, wydaną w dn. 17.09.2012 r.

14. Projekt budowlany i Projekt wykonawczy zamienny – ograniczenie zakresu ekranów akustycznych, w 2013 r., (projekt wynikający ze zmiany Prawa, obniżenie norm hałasu)

15. Decyzję Wojewody Podkarpackiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa autostrady A4 na odcinku Rzeszów „węzeł Wschodni” – Jarosław „węzeł Wierzbna” w zakresie budowy ekranów akustycznych i antyodśnieżeniowych, nasadzeń zieleni izolacyjno – osłonowej oraz ogrodzeń drogi, budowy urządzeń wodnych tj. przepustów i rowu drogowego w rejonie drogi serwisowej DS21, budowy by-passa przy przepuście PZ28 oraz budowy kanalizacji deszczowej odprowadzającej wody opadowe do rzeki Żołnianki, wydaną w dn. 29.06.2015 r. Decyzja ta dostosowuje ilość i wielkość ekranów akustycznych do nowych zmniejszonych, dopuszczalnych poziomów hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 402-403,407)

Realizacja inwestycji.

Kontrakt „Budowa autostrady A-4, odcinek Rzeszów (węzeł Rzeszów Wschód) - Jarosław (węzeł Wierzbna) od km 581+250 do km 622+450”, był realizowany na podstawie umowy z dnia 23 września 2010 r. przez konsorcjum firm Polimex-Mostostal S.A. (Lider) oraz DOPRASTAV a. s. (Partner) wyłonione na podstawie przetargu nieograniczonego przeprowadzonego w 2010 r. Kwota Kontraktowa wyniosła 2 213 810 962,02 zł. Maksymalna wartość zobowiązania określono w wysokości 115 % kwoty brutto, co stanowi 2 525 312 701 zł brutto, termin na ukończenie robót (w podpisanych aneksach) ustalono do dnia 16 lutego 2013 r.

Zabezpieczenie należytego wykonania Umowy ustalono w wysokości 10% Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej brutto, tj. kwotę 221 381 096,20 zł.

W związku z niewywiązywaniem się Wykonawcy z obowiązków kontraktowych, tj. brakiem odpowiedniej mobilizacji sił i środków, a w konsekwencji opóźnieniami w stosunku do harmonogramu robót, Zamawiający i Inżynier Kontraktu na bieżąco sygnalizowali Konsorcjum zagrożenie niedotrzymania terminu umownego. Zamawiający od stycznia 2011 r. do czerwca 2013 r. wystosował do Wykonawcy 20 oficjalnych powiadomień o okolicznościach mających negatywny wpływ na realizację kontraktu, a także 7 Powiadomień o wezwaniu do poprawienia, w oparciu o klauzulę 15.1 Warunków Kontraktu. W sytuacji zagrożenia zerwaniem kontraktu, Zamawiający dążył do zakończenia przez Konsorcjum węzła Wierzbna w celu połączenia DK-4 w miejscowości Wierzbna z wykonanym odcinkiem A-4 Jarosław Korczowa.

Zastępca Dyrektora Oddziału Pan Wiesław Sowa wyjaśnił, że: *...Problemy Wykonawcy były sygnalizowane przez Inżyniera Kontraktu na bieżąco. Zgodnie z warunkami kontraktu Inżynier był zobowiązany do takich działań. Obowiązek ten wypełniany był w szczególności przez sporządzanie i przedkładanie Zamawiającemu Raportów Miesięcznych Inżyniera Kontraktu, Miesięcznych Raportów Środowiskowych. Ponadto w związku z narastającymi opóźnieniami w realizacji robót przez Wykonawcę wynikającymi z braku odpowiedniej mobilizacji i jego problemów finansowych został wprowadzony w 2013 roku obowiązek monitorowania i raportowania Zamawiającemu w postaci raportów tygodniowych oraz raportów dziennych o postępie robót i mobilizacji Wykonawcy. Niezależnie od*

powyższych działań Inżynier powiadamiał pisemnie Strony umowy oraz Nadzór Autorski/Projektanta o problemach budowy.

(dowód: akta kontroli str.421-437, 438-440,)

W dniu 14 stycznia 2014 r. Oddział GDDKIA w Rzeszowie odstąpił od Kontraktu na podstawie zapisów kontraktowych dotyczących: Subklauzuli 15.2 (a).” Wykonawca nie zastosuje się do Subklauzuli 4.2 (Zabezpieczenie Wykonania), lub do wezwania według Subklauzuli 15.1 (Wezwanie do poprawienia)”. Na dzień odstąpienia od Kontraktu zaawansowanie rzeczowe wyniosło 69%, zaawansowanie finansowe 68% tj. 1 556 244 468,12 zł, natomiast upływ czasu wyniósł 105 %. Wartość robót pozostałych do wykonania wg. zerwanego kontraktu wynosiła 657 566 494,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 441-454, 846-849)

Oddział w dniu 12 marca 2014 r. sporządził Protokół Przejęcia Placu Budowy przy udziale przedstawicieli Wykonawcy oraz przedstawicieli Inżyniera Kontraktu. Wykonawca odmówił podpisania Protokołu i nie wyraził zgody na zwrot placu budowy.

(dowód: akta kontroli str. 455-462)

Po zejściu Wykonawcy z budowy Oddział zawarł umowy z 12 firmami (wcześniej występującymi jako podwykonawcy Konsorcjum), m.in. na: pełnienie ochrony mienia, utrzymanie oznakowania, utrzymanie czystości i przejezdności sieci istniejących dróg publicznych, wykonanie robót zabezpieczających na trasie autostrady w tym obiektów inżynierskich.

Oddział, w oparciu o warunki kontraktu, wystąpił do Konsorcjum z roszczeniami związanymi z kosztami utrzymania i zabezpieczenia budowy oraz wezwaniem do zapłaty przekazując noty obciążeniowe na łączną kwotę 10 592 180,33 zł.

(dowód: akta kontroli str. 463-470)

Delegatura NIK w Rzeszowie w maju 2014 r. przeprowadziła w Oddziale kontrolę I/14/007 „Mechanizmy zabezpieczające interes publiczny i ich przestrzeganie przy realizacji umów na wykonanie odcinka autostrady A-4 Rzeszów-Jarosław”

W Kontroli stwierdzono, że Oddział realizował obowiązki inwestora związane ze sprawowaniem nadzoru nad budową odcinka autostrady A-4 Rzeszów - Jarosław, z wykorzystaniem instrumentów przewidzianych w umowie z dnia 23 września 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli uznała, że interes społeczny, polegający na osiągnięciu celu zbudowania węzła Wierzbna, przemawiał za kontynuowaniem umowy w latach 2011-2014, mimo problemów z realizacją umowy leżących po stronie Wykonawcy. Skala i trwały charakter problemów z realizacją kontraktu stanowiły podstawę wypowiedzenia umowy dokonanego w styczniu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 471-473)

Funkcję Inżyniera Kontraktu (Konsultanta) pełniło Konsorcjum firm, wyłonione zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych, dla zadania Zarządzenie projektem Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko „Budowa autostrady A-4 odcinek Rzeszów (węzeł Rzeszów Wschód)-Jarosław (węzeł Wierzbna) na podstawie Umowy Nr 2814/77/2010 z dnia 16 września 2010 r. na które składały się firmy: 1. Scott Wilson Sp. z o.o. z siedziba w Warszawie, 2. Scott Wilson Ltd, Scott House, Alencon Link, Basingstoke RG21 7PP, United Kingdom reprezentowanego przez Scott Wilson Ltd Sp. z o.o. Oddział w Polsce, 3. Promost Consulting Sp. z o.o. z siedziba w Rzeszowie.

Wynagrodzenie w umowie ustalono na kwotę brutto 10 386 500,00 zł, za czas realizacji usługi – 38 miesięcy wraz możliwością wydłużenia czasu realizacji zamówienia do 9 miesięcy w okresie „Rezerwy” zdefiniowanej w SIWZ.

W związku z wydłużeniem terminu realizacji kontraktu podstawowego węzła Wierzbna, zawarto z Konsultantem 2 umowy uzupełniające - Nr 2814/77/

2010/U1/2013 z terminem do dnia 24 grudnia 2013 r. i wynagrodzeniem 3 705 942,23 zł brutto, oraz Nr 2814/77/2010/U2/2013 z terminem do dnia 31 maja 2014 r. i wynagrodzeniem 2 603 043,92 zł brutto łącznie na kwotę 6 308 986,15 zł. W okresie 2010-2015, na podstawie zapisów umownych z kwoty 16 695 586,15 zł, wypłacono Konsultantowi kwotę 16 132 652,53 zł.

(dowód: akta kontroli str. 474-480)

W dniu 3 czerwca 2015 r. Powód wzajemny Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad złożył w Sądzie Okręgowym w Warszawie Pozew Wzajemny o zapłatę, przez Pozwanych wzajemnych – Polimex S.A. Mostostal oraz Doprastav a.s., kwoty w wysokości 249 476 370 PLN wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie, liczonymi od dnia następującego po dniu wytoczonego powództwa do dnia zapłaty. Na kwotę tą składają się należności częściowe z tytułu kary umownej za odstąpienie przez Zamawiającego od Kontraktu - 221 381 096,20 PLN oraz kwoty z tytułu kar umownych za przekroczenie przez Wykonawcę czasu na ukończenie robót.

(dowód: akta kontroli str. 481-530)

Dyrektor Oddziału w dniu 22 stycznia 2014 r. mianował pracownika Oddziału Kierownikiem projektu kontynuacji ww. zadania. Kierownik projektu działał w oparciu o przyjęty zakres czynności.

(dowód: akta kontroli str. 410)

W dniu 14 lutego 2014 r. Oddział ogłosił przetarg nieograniczony na wykonanie zadania „Kontynuacja budowy autostrady A-4 na odcinku Rzeszów (węzeł wschodni) – Jarosław (węzeł Wierzbna) od km 581+263,44 do km 622+463,44 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi”.

W dniu 19 września 2014 r. został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału protokół z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na ww. zadanie.

W przetargu udział wzięło 2 oferentów: Konsorcjum SALINI POLSKA Sp. z o.o. (Lider konsorcjum), SALINI IMPREGILO S. p. A (Partner), TODINI COSTRUZIONI GENERALI S. p. A (Partner), Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów Kobylarnia S.A. oferując wykonanie zadania za kwotę brutto 876 771 516,67 PLN, oraz Konsorcjum BUDIMEX S.A. (Lider), STRABAG Sp. z o.o. (Partner) z oferowaną ceną brutto 719 503 995,66 PLN.

Najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryterium w SIWZ, którym była „cena” złożyło Konsorcjum BUDIMEX S.A.- STRABAG Sp. z o.o., które zostało wybrane do realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 547-553)

W dniu 16 września 2014 r. została zawarta umowa nr 2811/27/2014 pomiędzy Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Konsorcjum Budimex S.A. (lider) i STRABAG Sp. z o.o. (Partner) na wykonanie zadania pod nazwą „Kontynuacja budowy autostrady A-4 na odcinku Rzeszów (węzeł wschodni) – Jarosław (węzeł Wierzbna) od km 581+263,44 do km 622+463,44 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi”. W umowie ustalono czas wykonanie zadania na 14 miesięcy od dnia zawarcia umowy, plus 2 okresy zimowe (15 grudnia do 15 marca) łącznie 20 miesięcy tj. do dnia 16 maja 2016 r. Zaakceptowana kwota kontraktowa brutto wynosiła 719 496 225, 45 zł, Maksymalna wartość zobowiązania wynosiła 107 % kwoty brutto, co stanowi 769 860 961, 23 zł. Koszt robót nieprzewidzianych, udokumentowanych protokołami konieczności w wysokości do 7% zatwierdza Dyrektor Oddziału.

Zabezpieczenie należytego wykonania Umowy ustalono w wysokości 10% kwoty kontraktowej co stanowi 71 949 622, 55 PLN.

Kwota 657 566 494,00 zł, pozostała z zerwanego kontraktu z Konsorcjum Polimex S.A. Mostostal oraz Doprastav a.s., oraz kwota 249 476 370,00 zł dochodzona od Konsorcjum w sądowym postępowaniu odszkodowawczym, w sumie stanowią 907 042 864,00 zł. Do tych kwot mogą dojść wpływy z tytułu rękojmi, za wady w zrealizowanych robotach, usuwane przez kolejnego wykonawcę, które Oddział może dochodzić od Konsorcjum na drodze sądowej.

Maksymalna wartość zobowiązania w kwocie 769 860 961 zł na rzecz Konsorcjum Budimex S.A. i STRABAG Sp. z o.o. oraz maksymalna wartość zobowiązania za wykonanie czynności konsultanta w kwocie 8 976 755 zł wynosi 778 837 716 zł, i jest o 128 295 148 zł mniejsza od kwoty 907 042 864,00 zł, która pozostaje w dyspozycji Oddziału na ukończenie zadania.

Według stanu na dzień 30 września 2015 r. nie występowała potrzeba zwiększania planu na realizację tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 554-557)

W dniu 2 maja 2014 r. zostało ogłoszone zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pełnienie nadzoru nad realizacją robót oraz zarządzaniem Kontraktem pn. „Kontynuacja budowy autostrady A-4 na odcinku Rzeszów (węzeł wschodni) – Jarosław (węzeł Wierzbna) od km 581+263,44 do km 622+463,44 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi”. W dniu 17 czerwca 2014 r. nastąpiło otwarcie 7 złożonych ofert:

1. GETINSA INGENIERIA S.L z Hiszpanii z oferowaną ceną brutto 6 379 950,00 zł,
2. URS Polska Sp. z o.o. z Warszawy za cenę brutto 9 552 330,18 zł,
3. MGGP S.A. z Tarnowa za cenę brutto 9 162 270,00 zł,
4. Zakłady Budownictwa Mostowego Inwestor Zastępczy S.A. z Warszawy za cenę brutto 8 939 172,60 zł,
5. ECMG GmbH – Lider konsorcjum z Wiednia, SGS Polska Sp. z o.o. z Warszawy za cenę brutto 8 883 718,05 zł,
6. Konsorcjum INCO Consulting Sp. z o.o. Lider, EUROCONSULT S.A. z Madrytu-Partner, MP-Mosty Sp. z o.o. z Krakowa – Partner za cenę brutto 5 984 503,50 zł,
7. Konsorcjum PROMOST CONSULTING Sp. z o.o. z Rzeszowa - Lider, PROMOST CONSULTING T. Siwowski Sp. Jawna – Partner za cenę brutto 6 922 095,60 zł.

(dowód: akta kontroli str. 585-594)

W następstwie postępowania przetargowego na pełnienie nadzoru nad realizacją robót oraz zarządzaniem Kontraktem, Oddział w dniu 14 stycznia 2015 r. zawarł umowę nr 2410.2.2015 z Konsorcjum Spółek INKO Consulting Sp. z o.o. (Lider), EURCONSULT S.A. (Partner), MP-MOSTY Sp. z o.o. (Partner) zwany dalej Konsultantem.

Wynagrodzenie Konsultanta w umowie ustalono na kwotę brutto 5 984 503,50 zł, przy czym maksymalna wartość zobowiązania za wykonanie czynności Konsultanta nie może przekroczyć kwoty brutto 8 976 755,25 zł. tj. 150 % szacowanej łącznej wysokości wynagrodzenia brutto. W umowie określono wszystkie obowiązki Konsultanta oraz zasady rozliczenia faktur. Zamawiający określił minimalny czas realizacji usługi na 38 miesięcy a maksymalny na 62 miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 595-605)

Zamawiający w dniu 30 września 2014 r. protokolarnie przekazał Wykonawcy teren budowy wraz z dokumentacją prawną i administracyjną dotyczącą inwestycji,

komplet projektu budowlanego, wszystkie projekty wykonawcze oraz 115 szt. dzienników budów.

Zgodnie z zapisem subklauzuli 20.1 (Roszczenia) Wykonawca składa roszczenia do Zamawiającego.

Na dzień 31 sierpnia 2015 r. Wykonawca złożył 108 powiadomień o roszczeniach, z czego na dzień 13 sierpnia 2015 r. 4 roszczenia zostały rozstrzygnięte jako roszczenia ostateczne i zostały odrzucone zarówno przez Inżyniera jak i Zamawiającego. Pozostałe roszczenia będą rozpatrywane zgodnie z procedurą pkt. 20.1 *Roszczenia, Spory, Arbitraż - Warunków Kontraktu na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich* przez zamawiającego. Na dzień 30 września 2015, żadne z roszczeń finansowych nie zostało uznane.

Na dzień 30 września 2015 r. Oddział na wniosek Konsultanta uznał 5 poleceń zmiany o łącznej wartości 26 840 563,89 zł, jako prace niezbędne do wykonania w celu ukończenia robót kontraktowych, dodatkowo płatne w ramach Maksymalnej Wartości Zobowiązania, w tym 1 Polecenie nr 3/1.2 o wartości 3 218 915,24 zł ma być przedmiotem roszczeń w stosunku do poprzedniego Wykonawcy tj. Konsorcjum Polimex S.A. Mostostal oraz Doprastav a.s.

(dowód: akta kontroli str. 558-583, 584)

Na polecenie GDDKiA, Kierownik Projektu sporządzał tygodniową syntetyczną informację o kontrakcie nazywaną „Fiszka”, która zawierała informacje o stanie realizacji budowy, w tym ilości i procent zaawansowania wykonanych elementów (podbudowy, nawierzchnie, obiekty inżynierskie), zagrożenia i problemy dotyczące realizacji kontraktu, roszczenia wykonawcy oraz występujące ryzyka. Od dnia 5 listopada 2014 r. decyzją GDDKiA fiszki sporządzano raz na miesiąc. Do końca września sporządzono 17 fiszek.

(dowód: akta kontroli str. 606-610)

Do celów rozliczeniowych i fakturacji robót Inżynier Kontraktu sporządzał Przejściowe Świadczenia Płatności (PŚP), na podstawie których Wykonawca wystawia faktury. W PŚP określa się okres rozliczeniowy, rozliczane pozycje (wg, klauzul kontraktowych, w tym zaliczki i płatności za materiały), wartości bieżącej płatności oraz wartość narastająco. Do dnia 29 września 2015 r. Inżynier Kontraktu sporządził 9 szt. PŚP na łączną wartość 356 625 348,50 zł netto, włącznie z zaliczką w kwocie 58 495 628,09 zł.

(dowód: akta kontroli str. 615, 616)

Załącznikiem do kontraktu był miesięczny plan przerobów i plan fakturacji. W planie tym we wrześniu 2015 r. założono przerób w kwocie 105 298 310,79 zł brutto i fakturację w kwocie narastająco, łącznie 324 383 907,82 zł brutto.

W protokole z Rady budowy nr 11 z dnia 15 września 2015 r. – w pozycji wykonanie finansowe zapisano: plan narastająco na 31 sierpnia 2015 r. wynosił 322 154 851,09 zł netto – wykonanie narastająco na 31 sierpnia 2015 r. wyniosło 329 825 131,95 zł. co stanowi 56,38 % planowanych nakładów przy upływie czasu 57,40 %. Przekroczenie planu w układzie narastającym wynosiło 7 670 280,86 zł.,

Według Protokołu z Rady budowy Nr 12 z dnia 13 października 2015 r.- plan narastająco na dzień 30 września 2015 r. wynosił 407 763 233,84 zł netto, zaś wykonanie narastająco na ten dzień wynosiło 378 305 340,80 zł. Zatem niewykonanie planu w układzie narastającym wynosiło 29 457 893,04 zł netto, tj. 7,3 % w stosunku do harmonogramu. Wykonanie planu narastająco stanowi 64,67% kwoty kontraktowej, przy upływie czasu 62,40 %. Na dzień 14 października 2015 r. Oddział zatwierdził do wypłaty Wykonawcy łącznie kwotę 438 649 178,66 zł brutto,

na podstawie 12 faktur wystawionych przez Wykonawcę i sprawdzonych przez Konsultanta.

(dowód: akta kontroli str. 617-619,633,636, 638-642)

W okresie od 16 października 2014 r. do 1 października 2015 r. odbyło się 38 posiedzeń rad technicznych i porad koordynacyjnych, a w okresie od 22 października 2014 r. do 15 września 2015 r. odbyło się 11 posiedzeń rad budowy. W protokołach z posiedzeń umieszczano wszelkie informacje dotyczące stanu realizacji kontraktu, w tym harmonogram robót oraz problemy techniczne do rozwiązania zarówno przez Zlecającego jak i Wykonawcę czy Konsultanta. Nie stwierdzono zagrożenia dla postępu robót

Na budowie Wykonawca zatrudnił 309 zgłoszonych firm podwykonawczych.

Sporządzane fiszki, PŚP, Karty Projektów oraz protokoły z rad budowy, rad technicznych i porad technicznych stanowią monitoring budowy i były przekazywane za pośrednictwem Dyrektora Oddziału do Centrali GDDKiA w Warszawie w wymaganym terminie.

Naczelnik Wydziału Realizacji wyjaśnił: *GDDKiA nie wyklucza możliwości włączenia do ruchu realizowanych odcinków autostrady A-4 oraz drogi ekspresowej S-19 po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, a przed całkowitym zakończeniu prac. Zgodnie bowiem subklauzurami kontraktu głównym celem Oddziału jest bowiem jak najszybsze oddanie do ruchu użytkownikom nowych odcinków sieci drogowej. Po oddaniu do użytku ostatniego odcinka autostrady A - 4 Rzeszów – Jarosław zostanie udrożniona cała autostrada A – 4 od zachodniej do wschodniej granicy Państwa .*

(dowód: akta kontroli str. 620, 822-823)

Zadanie nr 8/2 zał. 5 w Programie 2011-2015 „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19, odcinek węzeł Świlcza (DK4) bez węzła-węzeł Rzeszów Południe (Kielanówka) z węzłem.”

Przygotowanie inwestycji.

1. Koncepcję programową budowy odcinka drogi ekspresowej S-19 - węzeł autostrady A-4 Rzeszów Zachodni) - Lutoryż (droga krajowa nr 9), opracowało w latach 2002 – 2005 Krakowskie Biuro Projektowe Dróg i Mostów „Transprojekt” Sp. z o.o. W roku 2006 dokonano aktualizacji w/w koncepcji. Koncepcja Programowa została zatwierdzona przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie protokołami KOPI w dniu 14.02.2006 r.

2. Na podstawie powyższego wariantu w latach 2006 - 2008 opracowano materiały do wniosku o wydanie Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia pn.: Budowa drogi ekspresowej nr S-19 od początku projektowanej obwodnicy Sokołowa Małopolskiego (km 448+086,12) do początku mostu na rz. Wisłok w miejscowości Wyżne (km 211+958), wykonane przez Biuro Ekspertyz i Projektów Budownictwa Komunikacyjnego „EKKOM” Sp. z o.o. i Complex Projekt Sp. z o.o.. Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU) dla odc. S-19 od w. Świlcza do w. Kielanówka został złożony w dniu 30.06.2008 r.

3. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU) stała się ostateczna z dniem 17.01.2009 r. (czyli po 230 dniach), Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Rzeszowie, wydłużyła możliwość złożenia wniosku o wydanie decyzji ZRID do dnia 17.01.2015r.

4. Projekt budowlany odcinka drogi S-19 węzeł Świlcza – węzeł Kielanówka, opracowany przez Krakowskie Biuro Projektowe Dróg i Mostów „Transprojekt” Sp. z o. o. został zatwierdzony protokołem ZOPI z dnia 30.03.2010 r.

5. Raport ponownej oceny oddziaływania na środowisko dla odc. S19 w. Świlcza – w. Kielanówka został wykonany w 2012 r.

6. Przedmiotowy odcinek drogi nie zaistniał jako osobne zadanie w PBDK 2008-2012. Odcinek S-19 Rzeszów – Barwinek został zamieszczonego w Załączniku Nr 2 - Lista zadań, których realizacja przewidywana jest po roku 2013, w PBDK 2011-2015. Dla zadań umieszczonych w tym załączniku nie został określony terminowy harmonogram realizacji inwestycji, co nie pozwalało na złożenie wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji oraz na ogłoszenie przetargu na realizację tej inwestycji przed 2013 r..

7. Uchwałą Rady Ministrów nr 93/2013 r. z dnia 4 czerwca 2013 r., odcinek w. Świlcza – w. Rzeszów pld. (Kielanówka) został umieszczony w Załączniku nr 5 – lista inwestycji realizowanych w nowej perspektywie UE na lata 2014 – 2020, dla których postępowania przetargowe zostaną uruchomione w 2013 r.

8. W dniu 09.04.2014 r. zawarto umowę na kontynuację projektowania i budowę drogi S-19 na odc. w. Świlcza – w. Rzeszów Południe (Kielanówka), wykorzystując na potrzeby postępowania przetargowego uzyskaną wcześniej dokumentację projektową i decyzję środowiskową.

Łączny koszt dokumentacji wyniósł 3 803 412,84 zł.

(dowód: akta kontroli str. 310, 405-406,407)

Dyrektor Oddziału w dniu 2 kwietnia 2013 r. mianował pracownika Oddziału na Kierownika Projektu Unijnego zadania „Budowa drogi ekspresowej S19, odcinek węzeł Świlcza (DK4) bez węzła – węzeł Rzeszów Południe (Kielanówka) z węzłem.

(dowód: akta kontroli str. 411)

Realizacja inwestycji.

W dniu 14 czerwca 2013 r. Oddział ogłosił w Urzędzie Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich oraz opublikował w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenie o wszczęciu postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu ograniczonego na zadanie inwestycyjne „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19, odcinek węzeł Świlcza (DK4) bez węzła - węzeł Rzeszów Południe (Kielanówka) z węzłem.” Wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu ograniczonym złożyło 18 oferentów. Do składania ofert zaproszono 17 Oferentów, a oferty cenowe złożyło 8 Oferentów. Oferowane ceny brutto za wykonanie przedmiotu kontraktu wahały się od 342 566 799,40 zł do 547 350 000,00 zł

Kryteriami oceny ofert wg SIWZ były: cena - 90 %, termin wykonania – 5 %, gwarancja - 5%.

Najwyższą punktację 100 pkt uzyskało Konsorcjum Firm – EUROVIA POLSKA S.A. (Lider Konsorcjum-Pełnomocnik Wykonawcy), WARBUD S.A. (Partner), któremu zostało udzielone zamówienie w dniu 24 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 645-662)

Oddział w dniu 9 kwietnia 2014 r. zawarł z Konsorcjum Firm – EUROVIA POLSKA S.A., WARBUD S.A. umowę Nr 2811/6/2014 typu „projektuj i buduj – optymalizuj”, na którą składały się następujące dokumenty: Akt umowy, Gwarancja jakości, Warunki szczegółowe kontraktu, Warunki ogólne kontraktu, Program funkcjonalno-

użytkowy wraz z załącznikami, Dane kontraktowe, Oferta wykonawcy, Potencjał wykonawcy oraz Wykaz płatności.

W umowie ustalono kwotę kontraktową brutto 342 566 799,40 zł i maksymalną wartość zobowiązania wynoszącą 107 % kwoty brutto 366 546 475,36 zł do akceptacji przez Dyrektora Oddziału.

Zabezpieczenie należytego wykonania Umowy, ustalono w wysokości 10% zaakceptowanej kwoty kontraktowej brutto tj. kwotę 34 256 679,94 zł.

Ustalone w umowie terminy (realizacji prac projektowych, uzyskania decyzji ZRID, robót oraz uzyskanie pozwolenia na użytkowanie drogi), zakładały ukończenie zadania w czasie 34 miesiące od dnia 9 kwietnia 2014 r. nie wliczając okresów zimowych (15 grudnia do 15 marca) do okresów prowadzenia robót, tj. ukończenie zadania do dnia 9 sierpnia 2017 r. W umowie założono 14 miesięcy na projektowanie i 20 miesięcy na realizację. Zapisy kontraktowe dopuszczały zaliczkowanie robót oraz zapłatę za dostarczone na budowę materiały, w tym elementy konstrukcyjne.

(dowód: akta kontroli str. 663-666)

Na trasie odcinka S-19 o długości 6,307 km Oddział przejął 345 działek o łącznej powierzchni ponad 65 ha, w tym 28 nieruchomości zabudowanych, na których znajdowało się 18 budynków mieszkalnych i 28 budynków gospodarczych. Postępowania odszkodowawcze przeprowadzane były przez Wojewodę Podkarpackiego. Łączna wartość wszystkich nieruchomości na tym odcinku przeznaczonych do nabycia szacowana jest na 63 mln zł. Do dnia 23 października 2015 r. wypłacono odszkodowania łącznie na kwotę 21 595 000 zł w formie zaliczek do 70% za nieruchomości zabudowane i niezabudowane wszystkim właścicielom, którzy złożyli stosowne wnioski o wypłatę. Z uwagi na odwołania byłych właścicieli od wycen nieruchomości procedura odszkodowawcza była w toku.

Nieruchomości zostały wydane Oddziałowi w dniach od 18 czerwca do 15 września 2015 r. Przed przejściem nieruchomości Oddział już w fazie projektowania wielokrotnie komunikował się z ich właścicielami celem informacji o terminach realizacji inwestycji oraz o procedurach odszkodowawczych, w tym możliwościach uzyskania profitów przysługującym właścicielom na podstawie art. 18 pkt. 1e i 1 f. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687 j.t. ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 667-672)

Oddział w dniu 10 grudnia 2013 r. przekazał Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich oraz opublikował w dniu 12 grudnia 2013 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenie o zamówieniu publicznym, na „Pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzaniem kontraktem pn. „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19, odcinek węzeł Świlcza (DK4) bez węzła- węzeł Rzeszów Południe (Kielanówka) z węzłem”.

W SIWZ określono kryterium – cena -100 %.

Do przetargu przystąpiło 10 oferentów z czego odrzucono 4 oferty. Ceny brutto oferowane przez firmy wahały się od kwoty 9 899 040,00 zł do 22 894 968,85 zł.

Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę firmy Zakłady Budownictwa Mostowego Inwestor Zastępczy S. A. z Warszawy za kwotę 9 899 040,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 673-680)

W dniu 18 sierpnia 2014 r. Oddział zawarł umowę na „Pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzaniem kontraktem pn. „Kontynuacja

projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19, odcinek węzeł Świlcza (DK4) bez węzła - Rzeszów Południe (Kielanówka) z węzłem” z firmą Zakłady Budownictwa Mostowego Inwestor Zastępczy S.A. , zwanym w dalszej części Konsultantem.

Do umowy dołączono: Załącznik Nr 1 – Wzory raportów, Załącznik Nr 2 - Karta obmiaru jakości pracy konsultanta, SIWZ, Oferta konsultanta wraz z załącznikami, Formularz cenowy oraz Potencjał kadrowy.

W umowie ustalono wynagrodzenie konsultanta na kwotę brutto 9 899 040,00 zł oraz maksymalną wartość zobowiązania, za wykonanie czynności będących przedmiotem umowy, obliczonej jako 150% szacowanej łącznej wysokości wynagrodzenia brutto, w kwocie 14 848 560,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 681-684)

W dniu 5 listopada 2014 r. Protokołem nr 1/11/2014 Zespół Oceny Projektów Inwestycyjnych przy Dyrektorsze Oddziału, przy udziale Wykonawcy oraz przedstawicieli Konsultanta, przyjął Projekt budowlany drogi ekspresowej S-19 na odcinku Świlcza (DK4) bez węzła - węzeł Rzeszów Południe (Kielanówka).

Inżynier Projektu w dniu 11 grudnia 2014 r. przekazał Oddziałowi zweryfikowany i zaakceptowany Projekt budowlany na wyżej wymieniony odcinek, a w dniu 10 lipca 2015 r. akceptował Szczegółowy Program dla etapu Robót. Program obejmował szczegółowy harmonogram ujmujący kolejne etapy robót, zasoby ludzkie i sprzętowe, zapewnienie dostaw materiałów oraz plan przerobów i płatności za prace projektowe i roboty.

(dowód: akta kontroli str. 685-686, 687)

Protokolarne przekazanie placu budowy Wykonawcy odbyło się przy udziale Konsultanta w dniu 2 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 688-691)

W dniu 10 lipca 2015 r. Wykonawca przedłożył Oddziałowi Szczegółowy Program dla etapu Robót Ver. 3-Raport Uzasadniający, który został akceptowany przez konsultanta w dniu 10 lipca 2015 r. Załącznikiem do Programu był Plan przerobów i płatności dla prac projektowych i robót Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 692)

W okresie od 22 września 2014 r do 29 września 2015 r. odbyły się 54 narady koordynacyjne, a w okresie od 20 maja 2014 r. do 16 września 2015 r. 16 rad budowy.

(dowód: akta kontroli str. 696-698)

Na 30 września 2015 r stan zaawansowania finansowego Kontraktu (bez uwzględnienia zaliczki i płatności za materiały) wynosił 47 063 516,97 zł brutto co stanowi 13,73 % wartości kontraktu, natomiast zaawansowanie rzeczowe robót było wyższe o 0,74% i wynosiło 49 582 033,79 zł brutto, tj. 14,47 %.

W Planie przerobów i płatności na koniec września 2015 r zakładano wartość prac projektowych, kosztów ogólnych i robót narastająco w kwocie brutto 46 996 938,39 zł (13,72%)

Na budowie Wykonawca zatrudniał 17 zatwierdzonych firm podwykonawczych oraz 38 dostawców.

(dowód: akta kontroli str. 694, 705, 708,)

Wykonawca złożył 23 roszczenia z czego 9 wycofał, a 3 roszczenia stały się roszczeniami ostatecznymi. Żadne nie dotyczyło finansowania.

(dowód : akta kontroli str. 822-823)

Płatności za wykonane roboty odbywały się na podstawie faktur wystawianych przez Wykonawcę zatwierdzonych przez Inżyniera Kontraktu (PŚP), zawierające rozliczane pozycje, wartości bieżących płatności netto, wartości narastających netto. Do dnia 30 września 2015 r. wystawiono i zatwierdzono 17 PŚP na kwotę 57 309 234,92 zł netto. Faktury wystawiane przez Wykonawcę dotyczyły płatności bieżących z powołaniem się na PŚP, nr i datę oraz okres. Na przykład faktura Nr 7120/2015/ 68000544 dotycząca płatności kwoty 13 304 797,12 zł netto została zatwierdzona przez Inżyniera Kontraktu PŚP nr 16. Kierownik Projektu potwierdzał wykonanie i przyjęcie usługi, podział kwoty na konta kosztowe kwalifikowane i niekwalifikowane oraz źródła finansowania, dzieląc je na KDF – wkład krajowy dla zadań realizowanych z UE oraz POLiŚ II (2014-2020).

Na dzień 23 października 2015 r. zatwierdzono do wypłaty Wykonawcy faktury na łączną kwotę brutto 51 892 640,24 zł., czyli 98,4% planowanej płatności 52 740 626,00 zł brutto na dzień 30 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 722, 723-725)

W celu przejęcia ruchu drogowego z węzła S-19 w Kielanówce na DK19 (istniejąca trasa - ul Podkarpacka) w lipcu 2010 r. zostało podpisane porozumienie pomiędzy Województwem Podkarpackim, Miastem Rzeszów oraz GDKiA w sprawie powierzenia przez Województwo Podkarpackie Gminie Miasto Rzeszów zadania obejmującego przygotowanie i realizację budowy drogi wojewódzkiej nr 878 Rzeszów – Dylągówka na odcinku pomiędzy granicą Rzeszowa a węzłem na S-19 w Kielanówce .

Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich Piotr Magdoń wyjaśnił: *...obecnie procedowane jest kolejne porozumienie w sprawie przekazania zarządzania drogą wojewódzką poza granicami Rzeszowa pomiędzy Prezydentem Rzeszowa Zarządca I, a Zarządem Województwa Podkarpackiego Zarządca II. Podjęcie uchwały przewidziane jest na 10 listopada 2015 r.*

Oddanie do użytku odcinka S-19 Sokołów Stobierna oraz odcinka Świlcza - Kielanówka wraz z odcinkiem łącznika realizowanego przez Gminę Miasto Rzeszów spowoduje udrożnienie w jednym ciągu ok. 40 km odcinka drogi szybkiego ruchu stanowiącego obwodnicę Sokołowa Małopolskiego oraz obwodnicę miasta Rzeszowa.

(dowód: akta kontroli str. 729-740, 741-824-827)

Zadanie nr 8/2 zał. 5 w Programie 2011-2015 - S-19 „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł Sokołów Małopolski płn. (bez węzła) - Stobierna”

Przygotowanie inwestycji.

1. W dniu 31.03.2006 r. Oddział zlecił firmie EKKOM umową nr 0813/43/2006 wykonanie materiałów do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia p/n: "Budowa drogi ekspresowej S-19, od początku projektowanej obwodnicy Sokołowa Małopolskiego - km 448+086,12, do mostu na rzece Wisłok w miejscowości Wyzne - km 211+958". W ramach umowy przewidziane było wykonanie:

STEŚ Etap I odc. S-19 Sokołów Młp. – Stobierna; STEŚ Etap II odc. Sokołów Młp. – Stobierna; Wniosek o wydanie DSU dla całego odcinka; Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla całego odcinka.

2. Przebieg drogi S-19 na odc. Sokołów Młp. – Stobierna; przyjęto na posiedzeniu KOPI w dniu 09.03.2007 r.

3. W dniu 28.03.2007 r. GDDKiA złożyła wniosek do wojewody podkarpackiego o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DSU) dla odcinka S-19 Sokołów Młp. - Świlcza.

4. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana została w dniu 07.11.2008 r.

5. W dniu 11.06.2008 r. GDDKiA zawarła umowę z biurem ARCADIS na „Kompleksowe przygotowanie do realizacji budowy drogi ekspresowej S-19 na odcinku Nisko (Węzeł "Zapacz") – Stobierna”. W ramach przedmiotowej umowy dla odc. Sokołów Młp – Stobierna opracowano koncepcję programową obiektów inżynierskich oraz projekt budowlany.

6. Raport ponownej oceny oddziaływania na środowisko, dla przedsięwzięcia pn. "Budowa drogi ekspresowej S-19 na odc. Sokołów Małopolski – Stobierna" został wykonany przez biuro EKKOM.

7. W dniu 05.06.2014 r. zawarto umowę z firmą Aldesa na zaprojektowanie i wykonanie zadania pod nazwą „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł Sokołów Małopolski Północ (bez węzła) – Stobierna” w systemie projektuj, buduj i optymalizuj.

(dowód: akta kontroli str. 404)

Realizacja inwestycji

Oddział w dniu 14 czerwca 2013 r. ogłosił wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu ograniczonego na zadanie inwestycyjne „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł Sokołów Małopolski Północ (bez węzła) - Stobierna”.

Wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu ograniczonym, złożyło 20 oferentów. Do składania ofert zaproszono 19 oferentów, a oferty cenowe złożyło 10. Najniższa cena ofertowa wynosiła -289 978 814,46 zł, a najwyższa – 414 294 873,48 zł.

Komisja przetargowa wybrała ofertę Konsorcjum Firm Aldesa Construcciones Polska Sp. z o.o. (Lider – Pełnomocnik Wykonawców), Aldesa Construcciones S.A. – Hiszpania za cenę 289 978 814,46 zł.

W dniu 5 czerwca 2014 r. Oddział zawarł umowę Nr 2811/14/2014 z Konsorcjum, na zaprojektowanie i wykonanie zadania „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł Sokołów Małopolski Północ (bez węzła) - Stobierna”. Zadanie ma być ukończone w ciągu 30 miesięcy od daty podpisania Umowy bez wliczania w okres realizacji robót budowlanych okresów zimowych (tj. 15 grudnia - 15 marca) włącznie z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie. W umowie ustalono datę zakończenia zadania na dzień 5 czerwca 2017 r. Kwota Kontraktowa brutto wynosiła 289 978 814,46 zł. Maksymalna wartość zobowiązania wynosiła 107 % kwoty brutto 310 277 331,47 zł.

Zabezpieczenie należytego wykonania Umowy ustalono w wysokości 10 % kwoty kontraktowej brutto tj. 28 997 881,45 zł.

(dowód: akta kontroli str. 744-762)

Wykonawca w dniu 27 listopada 2014 r., tj. 3 dni przed terminem umownym, złożył kompletny i skuteczny wniosek o ZRID . Projekty wykonawcze, szczegółowe specyfikacje techniczne i przedmiary robót, Wykonawca złożył w dniu 3 lipca 2015 r., tj. dwa dni przed terminem umownym.

Wykonawca przejął plac budowy protokołem z dnia 16 lipca 2015 r. i w dniu 23 lipca 2015 r. rozpoczął roboty budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 764, 766-770)

Oddział, po wyłonieniu Konsultanta w przetargu nieograniczonym, w dniu 22 września 2014 r. zawarł umowę nr 2814/144/2014 z Konsorcjum Firm SAFEGE – Lider, CERTUSIVIA Sp. z o.o. – Partner, zwanym dalej „Konsultantem” na pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie Kontraktem pn. „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł Sokołów Małopolski Północ (bez węzła) - Stobierna”.

Strony ustaliły minimalny czas realizacji usługi na 57 miesięcy, a maksymalny czas realizacji usługi 81 miesięcy od daty podpisania umowy. Wynagrodzenie Konsultanta oszacowano w umowie na 14 129 429,43 zł brutto, maksymalna wartość zobowiązania nie może przekraczać 150% łącznej wysokości wynagrodzenia, tj. 21 194 144,15 zł.

W umowie Strony ustaliły sposób rozliczenia świadczonych usług, potencjał kadrowy, szczegółowe obowiązki konsultanta oraz sposób raportowania.

(dowód: akta kontroli str. 771-786)

Na trasie odcinka S-19 o długości 12,495 km Oddział przejął 820 działek o łącznej powierzchni ponad 109 ha, w tym 19 nieruchomości zabudowanych, na których znajdowało się 15 budynków mieszkalnych i 19 budynków gospodarczych oraz 8 o innym charakterze. Postępowania odszkodowawcze przeprowadzane przez Wojewodę Podkarpackiego objęły 744 działek. Łączna wartość wszystkich nieruchomości na tym odcinku przeznaczonych do nabycia szacowana jest na 55 mln zł. Do dnia 23 października 2015 r. wypłacono odszkodowania łącznie na kwotę 13 282 000,00 zł w formie zaliczek 70% za nieruchomości zabudowane i niezabudowane wszystkim właścicielom, którzy złożyli stosowne wnioski o wypłatę. Z uwagi na odwołania byłych właścicieli od wycen nieruchomości procedura odszkodowawcza była w toku.

Nieruchomości zostały wydane Oddziałowi w okresie 27 dni, od 31 lipca do 26 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 667-672)

Zespół Oceny Projektów Inwestycyjnych Oddziału, protokołem nr 2/11/2014 z dnia 19 listopada 2014 r. przyjął projekt budowlany odcinka drogi S 19 Sokołów - Stobierna do realizacji, a Konsultant w dniu 22 kwietnia 2015 r. zatwierdził ten projekt.

(dowód: akta kontroli str. 787-790, 791)

Od dnia 3 lipca 2014 r. do 17 września 2015 r. odbyły się 24 narady techniczne dotyczące etapów projektowania oraz 14 posiedzeń rady budowy. Na etapie realizacji robót, tj. od 11 sierpnia 2015 r. do dnia 29 września 2015 r. odbyło się 8 narad koordynacyjnych.

Konsultant w dniu 2 września 2015 r. zatwierdził sporządzony przez Wykonawcę Program Nr 1, w którym zawarto m. in. miesięczne przeroby i płatności. Na koniec

września 2015 r. założono wartość robót narastająco netto w kwocie 28 083 169,57 zł co miało stanowić 12,78 %.

(dowód: akta kontroli str. 797, 799-810)

Do dnia 8 września 2015 r. Inżynier Kontraktu sporządził 17 szt. PŚP na łączną kwotę 19 850 496,65 zł netto, łącznie z zaliczką w kwocie 11 787 756,68 zł.

Oddział zatwierdził do dnia 23 września 2015 r., do wypłaty Wykonawcy, kwotę 24 416 110,88 zł brutto na podstawie wystawionych faktur sprawdzonych przez Konsultanta.

Stan zaawansowania robót na dzień 30 września 2015 r. wynosił: zaawansowanie rzeczowe 23 258 508,00 zł brutto, tj. 8,0 % wartości kontraktu zamiast 12,78%; zaawansowanie finansowe 24 416 110,88 zł brutto, tj. 8,42 % wartości kontraktu, w tym ujęte w kontrakcie zaliczki i płatności za materiały w kwocie 11 787 756,68 zł. Zaawansowanie finansowe bez uwzględnienia zaliczki wyniosło 9 917 170,16 zł brutto tj. 3,42 %, natomiast upływ czasu umownego, włącznie z czasem projektowania wyniósł 44,3 %. Na prace projektowe przeznaczono w kontrakcie 13 miesięcy z 30 miesięcy bilansu czasu realizacji.

Na budowie Wykonawca zatrudnił 23 firmy podwykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. 765, 817-820)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Jako dobrą praktykę należy uznać działania Oddziału dotyczące przejmowania nieruchomości na cele realizacji odcinków drogi ekspresowej S-19. Poprzez właściwą informację o prawach właścicieli i współpracę z nimi na wszystkich etapach przygotowania inwestycji, dokonano przejęcia 820 nieruchomości w tym zabudowanych, w sposób bezkonfliktowy w ciągu 26 dni, co pozwoliło rozpocząć budowę bez opóźnień.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Cel szczegółowy 5: Rozliczanie finansowania inwestycji drogowych¹⁶

Opis stanu
faktycznego

Na realizację Programu 2008-2012 zaplanowano 2 051 288,3 tys. zł, w tym z budżetu państwa 490 229,2 tys. zł, oraz 1 545 102,1 tys. zł z KFD. Wykonanie wyniosło 1 941 293,3 tys. zł czyli 94,64%.

(dowód: akta kontroli str. 278)

W odniesieniu do 3 zadań objętych badaniem dokonywano rozliczeń wszystkich zrealizowanych robót na bieżąco. Po sporządzeniu przejściowego świadectwa płatności PŚP przez Inżyniera Kontraktu, wykonawca wystawiał faktury. Kierownik Projektu na fakturze potwierdzał wykonane i przyjęcie usługi, podział kwoty na konta kosztowe, kwalifikowane i niekwalifikowane oraz źródła finansowania.

¹⁶Delegatura NIK w Rzeszowie przeprowadziła kontrolę wszystkich zadań rozpoczętych w ramach Programu 2008-2012 i kontynuowanych w Programie 2011-2015 w ramach Kontroli P/12/076 z 2012 r.

Na objętych kontrolą zadaniach nie było wstrzymania pełnego rozliczenia robót ani opóźnień w zapłacie przez Inwestora za wykonane roboty z powodu braku wystarczających środków.

(dowód: akta kontroli str. 822-823)

Umowy na realizację badanych zadań zawierały zapisy dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 10% ceny umownej brutto na łączną kwotę 135 194 182 zł oraz zapisy gwarancji jakości. Do umów dołączane były harmonogramy czasowe przebiegu robót oraz miesięczne plany przerobów i fakturacji.

Szczegóły zabezpieczeń interesu Zlecającego opisano w ustaleniach z badań poszczególnych inwestycji rozdziału 4.

(dowód: akta kontroli str. 491-494)

W umowach znajdowały się zapisy dotyczące dopuszczające możliwość wzrostu ceny kontraktowej do 7%, którą zatwierdza Dyrektor Oddziału. Ponadto w umowach znajdują się zapisy dotyczące możliwości zmiany aneksem ceny brutto w przypadku zmiany stawki VAT. W umowach nie było zapisów dotyczących waloryzacji cen realizacji inwestycji na skutek np. wzrostu cen materiałów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 556)

Ustalono jeden przypadek wypłaty należności z tytułu wykonanych robót Podwykonawcom zerwanego kontraktu z Konsorcjum Polimex–Mostostal-Doprastav. Zlecający wypłacił z tytułu płatności solidarnych na podstawie art. 647(1) Kodeksu cywilnego, kwotę 10 427 382,64 zł. Kwota ta jest dochodzona od Konsorcjum w sądowym postępowaniu odszkodowawczym.

(dowód: akta kontroli str. 546)

Roszczenia Wykonawców były kierowane do Zamawiającego i Konsultanta oraz odnotowywane na Radach Budowy. Wykonawcy kontrolowanych odcinków złożyli łącznie 141 powiadomień o roszczeniach dotyczących między innymi, materiałów, wykonawstwa i płatności.

Wykonawca zadania pn.: „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł Sokołów Małopolski Północ (bez węzła) – Stobierna” złożył 10 roszczeń, z czego 5 jest roszczeniami ostatecznymi. Trzy roszczenia ostateczne zostały rozpatrzone i żadne nie zostało uznane.

Wykonawca zadania pn.: „Kontynuacja projektowania i budowa drogi ekspresowej S-19 odcinek węzeł Świlcza (DK4) bez węzła – węzeł Rzeszów Południe (Kielanówka) z węzłem” złożył 23 roszczenia z czego 3 są roszczeniami ostatecznymi. Wszystkie roszczenia ostateczne zostały rozpatrzone i żadne nie zostało uznane. Wykonawca ponadto wycofał 9 z 23 złożonych roszczeń,

Wykonawca odcinka autostrady A4 złożył 108 roszczeń, z tego 20 roszczeń stało się ostatecznymi, Wpłynęły 4 roszczenia dotyczące finansowania. W wyniku rozstrzygnięcia nie przyznano Wykonawcy dodatkowych płatności. Pozostałe roszczenia zostały wycofane, odrzucone bądź pozostają w rozstrzygnięciu.

(dowód: akta kontroli str. 617-619, 822-823)

W przypadku badanych, realizowanych zadań, Dyrektor Oddziału nie dokonywał rozliczeń końcowych. Informacje odnośnie zaawansowania robót były przekazywane w terminie przez Dyrektora Oddziału do Centrali GDDKiA, wyniki monitoringu budowy (fiszki PŚP, Karty projektów, Protokoły z narad technicznych, Protokoły z rad budowy oraz karty projektów).

(dowód: akta kontroli str. 378-383, 822-823)

W lutym 2015 r. Departament Planowania zwrócił uwagę na wykonanie poniżej 100% (od 80,1% do 99,7%) niektórych zadań w 2014 r.

Dyrektor oddziału wyjaśnił:.... *niepełne wykorzystanie spowodowane było między innymi zerwaniem umów z nierzetelnymi Wykonawcami robót, trwającymi postępowaniami związanymi z wypłatą odszkodowań za przejęte nieruchomości, monitoring wykorzystania przejść dla zwierząt, w tym przepustów dla małych zwierząt oraz monitoring szczelności ogrodzeń naprowadzających zwierzęta i ocena nasadzonej roślinności naprowadzającej, wykonanie analiz porealizacyjnych itp*¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 310, 378-383)

W umowach z wykonawcami, Zlecający umieszczał zapisy dotyczące naliczania kar umownych z tytułu przekroczenia czasu realizacji, oraz zerwania umowy z winy wykonawcy.

W wyniku przekroczenia terminów umowy oraz złego wykonawstwa robót Zamawiający naliczył 6 Wykonawcom kary umowne na łączną kwotę 60 084 062 zł, z tego kwotę 34 148 177 zł, czyli 58,5% wyegzekwowano, a pozostała kwota 25 935 885 zł, czyli 41,5 % jest przedmiotem postępowania sądowego.

Ponadto w stosunku do 2 Wykonawców, z którymi zerwano kontrakty z ich winy, naliczono kary w łącznej kwocie 265 847 076 zł. Z tego wyegzekwowano 15 921 128 zł czyli 6 %, 44 465 980 zł czyli 16,7% kary zgłoszono do masy upadłościowej Lidera Wykonawcy, a pozostała kwota 205 459 968 zł czyli 77,3% jest przedmiotem postępowania sądowego.

Nie było przypadków naliczania kar umownych z tytułu złego wykonawstwa robót budowlanych. Wszystkie usterki były usuwane w ramach likwidacji usterek stwierdzonych podczas odbiorów końcowych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 846-849)

W związku z realizacją zadań Programu Oddział zapłacił 1 karę umowną związaną z realizacją zadania „Budowa obwodnicy Leżajska”.

Naczelnik Wydziału Realizacji wyjaśnił: *Zamawiający zapłacił karę umowną w wysokości 55 tys. zł, za nieterminowe przekazanie placu budowy, spowodowane brakiem możliwości uzyskania kompletu pozwoleń na budowę (inwestycja przygotowywana była do realizacji w oparciu o ustawę Prawo budowlane, a nie specustawę ustawę drogową) w związku z brakiem uzyskania prawa dysponowania terenem na cele budowlane. Właściciele działek nie godzili się na podpisanie umów cywilno-prawnych ...w związku z czym Inwestor był zmuszony do uzyskania decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości przez właścicieli na drodze administracyjnej.*

(dowód: akta kontroli str. 330-333, 843)

W Oddziale nie było przypadków zawierania umów na prace dodatkowe lub uzupełniające po zakończeniu realizacji danego kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 364)

Oddział zawierał umowy na realizację poszczególnych odcinków w oparciu o wzorce FIDIC, na podstawie których wynagrodzenie za przedmiot umowy było rozliczane jako ryczałtowe lub kosztorysowe. Tak więc roboty nie były rozliczane na podstawie kosztorysów powykonawczych.

¹⁷ Jest problem opisany na stronie 15 i 36 niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 397-399, 842-843)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Cel szczegółowy 6: Planowane efekty w ramach realizacji Programu

Opis stanu
faktycznego

Program 2011-2015 zakładał oddanie do użytkowania odcinków dróg realizowanych w ramach 7 zadań, z pośród 18 planowanych na terenie województwa podkarpackiego. Łączna długość tych dróg miała wynieść 253 km w tym: 176,6 km A-4; 7,5 km S-19; 19 km obwodnic oraz przebudowę DK-4 na odcinku 54,9 km. Faktycznie oddano do użytkowania 211,8 km czyli 83,7% planowanych dróg.

Nie ukończono jednej z planowanych, priorytetowych inwestycji: odcinek A-4 Rzeszów wsch. – Jarosław realizowany po zmianie wykonawcy (41,2 km). Po ukończeniu realizacji tego odcinka w 2016 r., autostrada A-4 będzie przejezdna na całej długości między Niemcami a Ukrainą.

(dowód: akta kontroli str. 216-219, 313-315)

Efektom realizacji Programów 2008-2012 i 2011-2015 jest oddanie do użytkowania następujących odcinków dróg krajowych:

W ramach Programu 2008-2012

- | | |
|----------------------|---------|
| 1. Obwodnica Ropczyc | 4,1 km |
| 2. Most w Nagnajowie | 0,43 km |

W ramach Programu 2011-2015

- | | |
|-----------------------------|----------|
| 3. A-4 Tarnów - Rzeszów | 83,4 km |
| 4. A-4 Jarosław – Korczowa | 23,98 km |
| 5. S-19 Stobierna – Rzeszów | 7,5 km |
| 6. nr 4 Machowa – Łańcut | 54,9 km |
| 7. Obwodnica Jarosławia | 11,3 km |
| 8. Obwodnica Leżajska | 7,7 km |

Oddanie do użytkowania powyższych dróg znacznie skróciło czas przejazdu pomiędzy największymi miastami leżącymi wzdłuż trasy A-4 i S-19.

(dowód: akta kontroli str. 34-36, 215, 244-255)

Dyrektor Oddziału przekazał GDDKiA w Warszawie, rozliczenia 4 inwestycji finansowanych ze środków KFD w latach 2011-2015:

„Przebudowa drogi Nr 4 Machowa- Łańcut. Inwestycja planowana na lata 2007-2009, a następnie przedłużona na lata 2011-2015, została zakończona w 2011 r. Data ostatniej płatności 23.12.2013 r. Koszt realizacji został przekroczony o 180%, a czas wykonania o 140%. W uzasadnieniu wskazano, że wzrost kosztu przebudowy był skutkiem: oszacowania w kosztorysie sporządzonym w 2006 r, kosztu budowy w kwocie 325 mln zł. Ostatnia zatwierdzona wartość kosztorysowa z 2012 r. wyniosła 586,65 mln zł. Na wzrost wartości kosztorysowej miały m.in.

zmiana stawki podatku VAT; roboty dodatkowe na skutek zapisów decyzji administracyjnych w tym środowiskowej raz zaleceń komisji odbioru; wydłużenie okresu zarządzania inwestycją.

(dowód: akta kontroli str. 253-255)

„Budowa obwodnicy Ropczyc na drodze Nr 4. Okres realizacji obejmował: przygotowanie inwestycji w latach 2002-2007 oraz planowaną budowę w latach 2008-2010. Inwestycje zakończono w 2014 r. - data ostatniej płatności 05.06.2014 r. Koszt planowany na 130 mln zł został przekroczony o 136%, a czas realizacji o 235%. Wydłużenie czasu realizacji wynikało z faktu, że pierwszy wykonawca stał się niewypłacalny i nie wywiązywał się z postanowień kontraktowych W związku z powyższym, Wykonawca odstąpił od umowy z Wykonawca w dniu 22.12.2010 r. Budowę dokończył wyłoniony na drodze przetargu Wykonawca SKANSKA S.A. Na zmianę czasu i kosztu realizacji miały także umowy na wykonanie analiz porealizacyjnych w zakresie klimatu akustycznego, zanieczyszczeń wód i powietrza raz skuteczności przejść dla zwierząt jak również konieczność korekty wcześniej zaplanowanych środków na wykup gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 250-252)

„Budowa drogi S-19 Stobierna – Rzeszów Wschód (A-4)”. Inwestycja planowana na 24 miesiące w latach 2009-2010, została oddana do użytku w 2012 r., a ukończona po 72 miesiącach w 2014 r. Planowany koszt realizacji 259,43 mln zł, został obniżony do 93%. Wydłużenie czasu realizacji inwestycji spowodowane było przekroczeniem przez Wykonawcę terminu ukończenia o 9 miesięcy oraz uznania roszczeń czasowych wykonawcy w ilości 40 dni. Zamawiający naliczył Wykonawcy kary umowne za przekroczenie czasu kontraktu o 9 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 247-249)

„Budowa obwodnicy Jarosławia na drodze A4”. Inwestycja planowana na 36 miesiące w latach 2009-2011, została oddana do użytku w 2012 r., a ukończona po 72 miesiącach w 2014 r. Planowany koszt realizacji 270 mln zł, został przekroczony o 169%. Wydłużenie realizacji spowodowane było głównie uznaniem roszczeń czasowych Wykonawcy, wynikających z intensywnych opadów atmosferycznych w maju i czerwcu 2010 r. oraz czerwcu i lipcu 2011 r. co spowodowało całkowite wstrzymanie robót z przyczyn niezależnych od niego.

(dowód: akta kontroli str. 244-246)

W Programie zaplanowano na lata 2011-2015 wybudowanie 253 km dróg krajowych, z czego oddano do użytkowania łącznie 211,8 km czyli 87%, na które złożyło się 6 odcinków: Tarnów - Rzeszów A-4 (2013); Jarosław – Radymno A-4 (2013); Radymno – Korczowa A-4 (2013); obwodnica Leżajska Nr77 (2013 I etap); Stobierna – Rzeszów S-19 (2011) oraz odcinek S-19 łączący A-4 w Rzeszów Zach z węzłem Świlcza (2014). Ostatni odcinek A-4 Rzeszów – Jarosław o długości 41,2 km ma zostać ukończony w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 33-36, 215, 279-319, 330-333)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że *końcowe rozliczenia dokonywane są w momencie wygaszenia tytułu inwestycyjnego tj. po zakończeniu wydatków związanych z danym zadaniem. W sytuacji zadań oddanych do użytkowania, ale nie rozliczonych końcowo tj.: A-4 Tarnów-Rzeszów, A-4 Rzeszów-Korczowa (za wyjątkiem odc. Rzeszów-Jarosław) oraz obwodnica Leżajska, na których tytuł*

inwestycyjny nadal trwa, dokonywane są jeszcze wydatki związane z: wykupami gruntów, analizami porealizacyjnymi, monitoringiem środowiskowym, nierozliczeniem ostatecznym z Wykonawcami, i Nadzorem Inwestorskim, kosztami okołokontraktowymi oraz w przypadku odc. A-4 Rzeszów-Jarosław robotami budowlanymi.

Natomiast opóźnienia w realizacji zadań, na etapie wykonywania prac budowlanych, spowodowane były nienależytym wykonywaniem obowiązków umownych przez wykonawców zadań, z powodu:

- *opóźnienia w realizacji prac w stosunku do założeń harmonogramów, z przyczyn zależnych od Wykonawców,*
- *niedostateczne zaangażowanie na budowach pracowników Wykonawcy oraz jednostek sprzętowych,*
- *niewykonywanie prac budowlanych w godzinach przewidzianych w umowach,*
- *braku dostaw materiałów na place budów lub ich ograniczenie,*
- *braku działań ze strony Wykonawców pozwalających na nadrobienie opóźnień w prowadzonych robotach budowlanych, w okresach sprzyjających tego typu pracom,*
- *nieregulowanie płatności Podwykonawcom za wykonane przez nie usługi i prace, skutkujące brakiem ich należytej mobilizacji.*

Powyższa informacja jest spójna z informacją przekazaną do NIK w toku kontroli P/12/076 „Wypełnianie obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych”, prowadzonej w roku 2012.

(dowód: akta kontroli str. 375)

Spośród 8 zadań z załącznika Nr 2 Programu, 4 zadania (50%) nie uzyskały zgody GDDKiA w Warszawie na realizację: S-74 Opatów – Nisko wstrzymana na etapie uzyskania zezwolenia GDDKiA na ogłoszenie przetargu ze względu na brak limitu środków na lata 2014-2020. Inwestycja ta znalazła się w Programie 2014-2023; Nr4 odcinek Głuchów – Radymno. Brak zgody na wystąpienie z wnioskiem o ZRID na skutek nieujęcia tego zadania w Załączniku Nr 1 Programu 2014-2023; Odcinek Nr 28 Przemyśl – Medyka. Brak zgody GDDKiA na złożenie wniosku o ZRID gdyż zadanie nie posiada zabezpieczenia finansowania inwestycji, a także nie znajduje się na liście priorytetów w ramach nowych Wieloletnich Ramach Finansowych UE na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 365-368)

W okresie objętym kontrolą nastąpiło na terenie województwa podkarpackiego zmniejszenie ilości ofiar śmiertelnych na drogach krajowych, w stosunku do stanu z 2009 r. (65 ofiar), i wynosiło ono w kolejnych latach: 2011 – 58 ofiar(11%); 2012 – 61 (6%); 2013 – 50 (23%); 2014 – 45 (31%).

(dowód: akta kontroli str. 215)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że na zaistniałe opóźnienia oraz wzrost kosztów realizowanych inwestycji złożyły się głównie niezależne od Inwestora czynniki: wyjątkowo niesprzyjające w latach 2010-2011 warunki atmosferyczne, zmiana stawki VAT, wzrost cen materiałów budowlanych, złożone warunki geologiczne fliszu podkarpackiego oraz niewypłacalność Wykonawców wyłonionych w przetargach

w których jedynym kryterium była cena powodująca konieczność zerwania umów i przeprowadzenia przetargów na dokończenie robót.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Delegatura w Rzeszowie Przeprowadziła w Oddziale GDDKiA 7 kontroli dotyczących dróg krajowych objętych Programem 2011-2015, w tym:

- P/12/076 – Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych - 9 wniosków pokontrolnych – wnioski dotyczyły egzekwowania kar umownych oraz terminowości załatwiania wniosków kierowanych do Oddziału. Kontrola ta objęła okres przygotowania i początkowe fazy realizacji wszystkich zadań kontynuowanych w Programie 2011-2015;
- P/12/080 – Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych – 1 wniosek pokontrolny dot. zalegalizowania bramownic;
- P/12/178 – Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych miast i gmin – 2 wnioski pokontrolne dotyczące odwodnienia dróg i terminowości załatwiania wniosków;
- P/14/007 – Wpływ inwestycji „Przebudowa drogi krajowej Nr 4” na bezpieczeństwo ruchu drogowego w miejscowości Lubzina – 2 wnioski pokontrolne dot. organizacji ruchu i budowy ekranów na Nr 4;
- I/14/007 – Mechanizmy zabezpieczające interes publiczny ich przestrzeganie przy realizacji umów na wykonanie odcinka autostrady A-4 Rzeszów –Jarosław – bez wniosków pokontrolnych.
- P/15/033 – Zarządzanie obiektami mostowymi i wiaduktami przez administrację drogową – 1 wniosek pokontrolny dot. aktualizacji zapisów w kartach projektu obiektów mostowych.
- P/15 /054 – Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych - bez wniosków pokontrolnych;

Ustalenia i wyniki tych kontroli dają obraz działań Oddziału związanych z realizacją Programu do 2014 r.

W wyniku tych kontroli Najwyższa Izba Kontroli w dwóch przypadkach oceniła działania Oddziału pozytywnie, a w 5 przypadkach pozytywnie z nieprawidłowościami, formułując 16 wniosków pokontrolnych. Jeden wniosek został wykreślony na skutek złożonych zastrzeżeń, a pozostałe wnioski zrealizowano lub są w trakcie realizacji. W aktach kontroli zamieszczono szczegółową informację dotyczącą stanu realizacji wniosków pokontrolnych z przedstawionych wyżej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 369-372, 834-841)

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 dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

Rzeszów, dnia 2015 r.

Kontrolerzy
Dionizy Antoni Beda
doradca techniczny

.....
podpis

Zbigniew Rudnicki
doradca techniczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis