



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 10 listopada 2009 r.

Pan
Robert Marszałek
zastępujący Dyrektora
Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych
i Autostrad - Oddział w Warszawie

LWA-410-20-03/09
P/09/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie skontrolowała Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad - Oddział w Warszawie² w zakresie działań inwestycyjnych dotyczących systemu transportowego na terenie miasta stołecznego Warszawy oraz aglomeracji warszawskiej, podejmowanych w latach 2004-2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 5 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK negatywnie ocenia realizację przez Oddział inwestycji drogowych na terenie miasta stołecznego Warszawy oraz aglomeracji warszawskiej, z uwagi na wieloletnie opóźnienia w rozpoczynaniu prac budowlanych. Oddział ponosi współodpowiedzialność za powstanie tych opóźnień, w związku niewłaściwym przygotowaniem dokumentacji stanowiącej podstawę wydania decyzji administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy dróg.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dalej także: Oddział.

1. W okresie objętym kontrolą Oddział ponosił koszty przygotowania i realizacji 13 zadań inwestycyjnych dotyczących budowy lub rozbudowy dróg w m. st. Warszawie oraz aglomeracji warszawskiej mających na celu poprawę warunków przejazdu dla ruchu tranzytowego i obsługi ruchu na tym terenie. Z tego, 12 zadań dotyczyło budowy lub modernizacji odcinków dróg ekspresowych i krajowych o łącznej planowanej długości ok. 252 km³, natomiast jedno - przebudowy wiaduktu w Legionowie.

1.1. Spośród powyższych zadań inwestycyjnych do dnia 31 sierpnia 2009 r. rozpoczęto realizację pięciu zadań dotyczących budowy nowych (lub modernizowanych) dróg o łącznej długości ok. 16 km⁴:

- budowę drogi ekspresowej S-2, na odcinku od „węzła Konotopa” do węzła przy ul. Puławskiej w Warszawie (w 2008 r. zakończono jeden z trzech etapów tego zadania, dotyczący budowy „ul. Wirażowej i ul. Poleczki”⁵);
- budowę drogi ekspresowej S-8, na odcinku od „węzła Konotopa” do węzła przy ul. Powązkowskiej (inwestycja niezakończona);
- przebudowę drogi krajowej nr 61, w zakresie budowy obwodnicy miasta Jabłonna (budowa zakończona w 2008 r.);
- przebudowę wiaduktu w Legionowie (budowa rozpoczęta w 2007 r., nie została zakończona w planowanym terminie, tj. w sierpniu 2009 r.);
- przebudowę drogi krajowej 79 na odcinku od ul. Puławskiej w Warszawie do miasta Piaseczno (budowa zakończona w 2008 r.).

Długość dróg, których modernizacja lub budowa została zakończona do dnia 31 sierpnia 2009 r. wynosi ok. 5,6 km⁶.

W przypadku ośmiu pozostałych zadań, do dnia 31 sierpnia 2009 r. nie rozpoczęto robót budowlanych, przy czym finansowanie prac przygotowawczych dla sześciu z nich - rozpoczynano w latach 2004-2005, a dla dwóch - w latach 2006-2007.

1.2. W toku kontroli ustalono, że żadne z 13 zadań nie było lub nie jest realizowane przez Oddział w terminach zaplanowanych pierwotnie w kartach projektu lub w programach inwestycyjnych. Opóźnienia w przygotowaniu i realizacji poszczególnych zadań, które wynosiły od 6 do 53 miesięcy w stosunku do pierwotnych planów i harmonogramów,

³ Długość odcinków według kart projektów lub programów inwestycyjnych poszczególnych zadań.

⁴ Podana łączna długość dróg nie obejmuje etapu I w ramach zadania budowy drogi ekspresowej S-2 na odcinku od „węzła Konotopa” do węzła przy ul. Puławskiej.

⁵ Etap I – dotyczący budowy drogi do obsługi terenu przyległego do drogi ekspresowej S-79.

⁶ Patrz przypis nr 4.

powstawały głównie na etapie prac przygotowawczych, w tym uzyskiwania wymaganych prawem decyzji administracyjnych, prawa do dysponowania gruntami na cele inwestycyjne oraz opracowania dokumentacji technicznej.

Zaplanowany na 2010 r.⁷ termin zakończenia budowy drogi ekspresowej S-2 w Warszawie, na odcinku od „węzła Konotopa” do węzła przy ul. Puławskiej (na obszarze przeznaczonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na budowę tzw. „Południowej Obwodnicy Warszawy”), z uwzględnieniem budowy odcinka drogi ekspresowej S-79 od „węzła Lotnisko” do węzła przy ul. Marynarskiej, przesunięto na 2012 r. Do dnia 31 sierpnia 2009 r. została sfinalizowana niewielka część tego zadania, tj. budowa odcinka drogi od ul. Wirażowej do ul. Poleczki. Prace budowlane w ramach pozostałych etapów tego zadania nie zostały jeszcze rozpoczęte.

Budowa drogi S-2 na odcinku od węzła przy ul. Puławskiej do węzła przy ul. Lubelskiej planowana pierwotnie na lata 2007-2012⁸ została przesunięta na lata 2011-2014.

Nie rozpoczęto również budowy drogi ekspresowej S-17 na odcinku od miasta Marki, przez Warszawę (węzeł przy ul. Lubelskiej) do Garwolina, której realizacja zaplanowana została na lata 2008-2010⁹. Terminy rozpoczęcia budowy w ramach poszczególnych etapów tej inwestycji przesunięto na lata 2011-2013.

2. W wyniku szczegółowej analizy dokumentacji dotyczącej przebiegu prac przygotowawczych związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach budowy trasy S-2 („Południowej Obwodnicy Warszawy”) stwierdzono, że oprócz występowania czynników obiektywnych (na które wskazywał w wyjaśnieniach¹⁰ Dyrektor Oddziału), przyczyną opóźnień w rozpoczęciu realizacji inwestycji było nieprawidłowe przygotowanie przez Oddział dokumentacji dołączanej do wniosków o wydanie decyzji administracyjnych.

2.1. Okres oczekiwania Oddziału na wydanie przez Wojewodę Mazowieckiego decyzji z dnia 30 maja 2008 r.¹¹ o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia dotyczącego budowy trasy S-2 na odcinku od „węzła Lotnisko” do „węzła Puławska” (z uwzględnieniem budowy odcinka drogi ekspresowej S-79 od „węzła Lotnisko” do „węzła

⁷ W programie inwestycyjnym z lipca 2006 r.

⁸ W karcie projektu z dnia 4 kwietnia 2005 r.

⁹ W karcie projektu z listopada 2003 r.

¹⁰ Pisma z 16 września 2009 r. znak GDDKiA-O/WA-DO-3-IX/2009 oraz z 17 września 2009 r. znak GDDKiA-O/WA-DO-4-IX/2009, w których wskazano na występowanie problemów przy realizacji inwestycji drogowych, wynikających m.in. z trudności w pozyskaniu gruntów, konieczności pogodzenia interesów potrzeb komunikacyjnych z ochroną środowiska, opóźnień w uzyskiwaniu decyzji administracyjnych.

Marynarska”) wynosił ok. 19 miesięcy. W tym czasie przez ponad 11 miesięcy Oddział uzupełniał *Raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko*. W ocenie Wojewody Mazowieckiego oraz Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego przedłożony wraz z wnioskiem o wydanie ww. decyzji *Raport* nie spełniał wszystkich wymogów określonych w art. 52¹² ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹³. Wskazane przez Wojewodę braki dotyczyły w szczególności nieokreślenia „wielkości emisji innych (poza dwutlenkiem azotu) substancji, które mogą być wprowadzane do powietrza z procesu spalania paliw w środkach transportu” oraz „pełnego przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na powietrze wykonanego zgodnie z referencyjną metodą modelowania substancji w powietrzu”.

11 – miesięczny okres uzupełniania *Raportu* wynikał, m.in. z faktu, że w umowie¹⁴ z wykonawcą, Oddział nie ustalił terminu wykonania tego rodzaju dokumentacji. Ponadto Oddział nie wyznaczył terminu, w którym wykonawca był zobowiązany do poprawienia *Raportu* w związku z uwagami zgłoszonymi przez Wojewodę Mazowieckiego w toku postępowania administracyjnego, pomimo tego, że według przywołanej umowy wykonawca został zobowiązany do zapłacenia kar z tytułu usunięcia wad w wykonanym opracowaniu lub w jego częściach, w wysokości 0,05% wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki licząc od ustalonego przez strony terminu na usunięcie wad. Zamiast tego w załączniku do odrębnej umowy Nr 8/2007 z dnia 23 lutego 2007 r., w której Oddział zlecił wykonawcy wykonanie dodatkowych prac do sporządzenia studium projektu budowlanego¹⁵, wśród opracowań dodatkowych, jakie powinny być wykonane do 30 grudnia 2007 r., wymieniono uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Należy zauważyć, że termin rozpatrzenia wniosku Oddziału w tym zakresie i wydanie decyzji administracyjnej przez Wojewodę były niezależne od wykonawcy dokumentacji.

¹¹ WŚR.I.SM.6613/1/121/06.

¹² Uchylony z dniem 15 listopada 2008 r.

¹³ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

¹⁴ Umowa Nr 37/2004 z dnia 11 maja 2004 r.

¹⁵ Pełna nazwa zadanie ujętego w Umowie to: „Opracowanie studium projektu budowlanego budowy drogi ekspresowej w korytarzu zarezerwowanym pod autostradę A-2 na odcinku Południowej Obwodnicy Warszawy (POW) od węzła „Konotopa” do węzła „Puławska” długości ok. 15 km wraz z odcinkiem drogi ekspresowej długości ok. 5 km. Łączącej węzeł „Lotnisko” z węzłem „Międzynawowy Port Lotniczy Okęcie” i węzłem „Marynarska” wraz z materiałami przetargowymi wg wymogów przewidzianych dla Funduszy Strukturalnych współfinansowanych przez UE”

2.2. W przypadku decyzji administracyjnej dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę dla budowy trasy S-2¹⁶ z dnia 31 października 2008 r. stwierdzono, że czteromiesięczny okres oczekiwania na jej wydanie wynikał z usuwania przez Oddział braków i nieprawidłowości w dokumentach załączonych do wniosku z 19 czerwca 2008 r., co trwało trzy miesiące.

W postanowieniu z dnia 22 lipca 2008 r. Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do Oddziału m.in. o przedłożenie: „opinii ZUD”¹⁷ wraz z załącznikami graficznymi, dowodu, że projekt zagospodarowania terenu został sporządzony na aktualnej mapie, kompletu decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi wraz z załącznikami graficznymi (mapy z przebiegiem trasy), jak również o: dołączenie do projektu budowlanego „informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia”; doprowadzenie do zgodności wykazów działek, na których usytuowana jest inwestycja, podanych we wniosku, oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz w projekcie budowlanym.

2.3. NIK zwraca uwagę, że braki w *Raporcie o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia dotyczącego budowy trasy S-2* („Południowej Obwodnicy Warszawy”) na odcinku od „węzła Puławska” do „węzła Lubelska” spowodowały, że pomimo upływu ponad 2,5 roku od dnia złożenia wniosku¹⁸ Oddział nie uzyskał decyzji Wojewody Mazowieckiego o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji ww. inwestycji. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 31 października 2008 r.¹⁹ uchylił bowiem postanowienie Ministra Środowiska z dnia 12 lipca 2007 r.²⁰ uzgadniające środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację tego przedsięwzięcia. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd wskazał, że Minister dokonał uzgodnienia inwestycji w oparciu o raport oddziaływania na środowisko, który nie spełnia wymogów określonych w art. 52 ust. 1 *ustawy Prawo ochrony środowiska*. Wbrew postanowieniom art. 52 ust. 1 pkt 3 tej *ustawy* w raporcie tym nie zamieszczono opisów analizowanych wariantów dotyczących sposobu realizacji tej inwestycji, w tym wariantu polegającego na niepodejmowaniu tego przedsięwzięcia oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Uaktualnianie tego raportu po wyroku Sądu nie zostało sfinalizowane do czasu zakończenia kontroli NIK.

¹⁶ Decyzja Wojewody Mazowieckiego Nr 349/08 dotycząca inwestycji polegającej na budowie trasy S-2 na odcinku od węzła „Konotopa” do węzła „Puławska” wraz z odcinkiem drogi ekspresowej łączącej węzeł „Lotnisko” z węzłem „MPL Okęcie”.

¹⁷ Opinia Zespołu Uzgadniania Dokumentacji Projektowej

¹⁸ Z dnia 20 grudnia 2006 r.

¹⁹ Sygn.akt IV SA/Wa 689/08.

²⁰ DOOŚ-133D/3199/2007/EB.

3. Z ustaleń kontroli wynika, że realizacja ww. działań przygotowawczych odbywała się z przerwami. Na przykład od 2008 r. do czasu zakończenia kontroli NIK nie były kontynuowane prace przygotowawcze na rzecz budowy drogi ekspresowej S-8 na odcinku od miasta Marki („węzeł Drewnica”) do miasta Radzymin, pomimo tego, że w latach 2006-2007 wydatkowano kwotę 441,7 tys. zł. na sporządzenie dokumentacji dla tego zadania. Dyrektor Oddziału w wyjaśnieniach wskazał, że brak kontynuowania prac przygotowawczych dotyczących budowy tej drogi wynika z braku zgody Centrali GDDKiA na ogłoszenie przetargu na wybór wykonawcy kolejnego etapu dokumentacji technicznej, z uwagi na fakt, że zadanie to nie jest ujęte w rządowym Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012.

4. Uwagi NIK dotyczą ponadto następujących spraw:

- w przypadku przebudowy drogi 79 na odcinku od Warszawy do Piaseczna opracowany dla tej inwestycji program z lipca 2006 r. nie zawierał oceny ekonomicznej efektywności inwestycji, tj. nie spełniał wymogu określonego w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. c *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa*²¹;
- Oddział dokonał (kolejnymi aneksami) zmian w *Harmonogramie rzeczowo-finansowym* wchodzącym w skład programu inwestycji dotyczącej budowy drogi ekspresowej S-2 na odcinku od „węzła Konotopa” do „węzła Puławska”, polegających na przesunięciach kwot planowanych na sfinansowanie kosztów w kolejnych latach, jednak nie zostały zaktualizowane przy tym okresy przewidziane na realizację poszczególnych etapów prac przygotowawczych i prac budowlanych wymienionych w tym *Harmonogramie*.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podejmowanie działań na rzecz skrócenia okresu uzyskiwania decyzji administracyjnych koniecznych do rozpoczęcia realizacji planowanych zadań inwestycyjnych, poprzez m.in.:
 - zapewnienie rzetelnego przygotowania dokumentacji dołączanej do składanych przez Oddział wniosków w tym zakresie,
 - usprawnienie procesu usuwania wad i braków w ww. dokumentacji poprzez m.in. określanie wykonawcy tej dokumentacji terminu wykonania tych prac.

²¹ Dz. U. Nr 120, poz. 831

2. Zaktualizowanie *Harmonogramu realizacji inwestycji* wchodzącego w skład programu inwestycyjnego dla zadania dotyczącego budowy drogi ekspresowej S-2, na odcinku od „węzła Konotopa” do „węzła Puławska”.
3. Uwzględnianie we wszystkich opracowywanych programach inwestycji oceny ekonomicznej efektywności inwestycji.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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