NAJWYŻSZA
IZBA KONTROLI

ŻELAZNE PRAWO MEGAPROJEKTÓW NA TLE USTALEŃ KONTROLI NIK



Radosław Kujawiński
Najwyższa Izba Kontroli, Dolnośląska Delegatura we Wrocławiu


ART. 44 UFP
PROCES ZAKUPOWY
PROCEDURY ZAKUPOWE

Przekroczenie budżetu, przekroczenie terminów, niedostateczne korzyści i tak bez końca...

B. Flyvbjerg, Dan Gardner, „Jak zarządzać dużymi projektami?”

2007 r. – szacowany koszt: 590,8 mln zł



PROJEKT OCHRONY PRZECIWPOWODZIOWEJ W DORZECZU ODRY - Komponent A - Budowa Suchego Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz

2009 r.:
Nie zostały (...) uzyskane w założonych terminach decyzje o środowiskowych oddziaływaniach zbiornika Racibórz Dolny oraz pozwolenia na budowę zbiornika. Nie pozyskano też niezbędnych gruntów umożliwiających wystąpienie o ww. pozwolenia budowlane (...)

2012 r.:
W 2012 r. trwały jeszcze działania niezbędne dla wszczęcia zasadniczych robót budowlanych, choć planowany pierwotnie termin zakończenia budowy Zbiornika upłynął w 2011 r.



2013 r. – wartość kontraktu: 936,9 mln zł

2013 r.:
Pomimo rozpoczęcia w 2013 r. robót budowlanych, zaawansowanie rzeczowe na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosło 4,1%, przy upływie 13,2% czasu przewidzianego w zawartym kontrakcie na realizację tej inwestycji. Stan ten nie uległ zasadniczym zmianom do końca kwietnia 2014 r.

2015-2016 r.

W 2015 r. nie udało się rozwiązać problemów i wyeliminować nieprawidłowości przy budowie Zbiornika Racibórz (...), co spowodowało pogłębianie się dotychczasowych opóźnień i doprowadziło do sytuacji, w której po 35 miesiącach realizacji tego przedsięwzięcia strony umowy nie potrafiły określić realnej daty jej zakończenia, jak również jej faktycznych kosztów. Ostatecznie, w dniu 14 października 2016 r., RZGW w Gliwicach – z winy wykonawcy – odstąpiło od zawartej z nim umowy, co wpłynie na kolejne przesunięcia daty zakończenia inwestycji, która zgodnie z jej dotychczasowymi postanowieniami miała zostać oddana do użytku w dniu 9 stycznia 2017 r., następnie do dnia 28 listopada 2018 r., natomiast obecnie przewidywana data jej zakończenia to 2020 r.

2016 r.:

Konieczność wyboru nowego wykonawcy powoduje, że budowa ta może zakończyć się najwcześniej z końcem 2019 r., co po raz kolejny przesuwa termin oddania tej inwestycji do użytku.

2017 r.:

Przesunięcie przewidywanego w 2017 r. Terminu zakończenia tej inwestycji z dnia 15 listopada 2019 r. na dzień 18 stycznia 2020 r.



2020 r.:
Według stanu na 31 maja 2020 r., zaawansowanie rzeczowe (...) kontraktu (...) dokończenie budowy suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (...) wynosiło 100,0%, a zaawansowanie finansowe na podstawie zapłaconych faktur wyniosło 85,9%. Na koniec 2020 r. zaawansowanie finansowe na podstawie zapłaconych faktur wyniosło 99,2%.

2020 r.:
Konsorcjum 29 maja 2020 r. poinformowało Inżyniera Kontraktu o zakończeniu robót realizowanych w ramach Kontraktu w stopniu umożliwiającym ich przejęcie oraz uzyskanie pozwolenia na użytkowanie: zapory czołowej, zapory lewobrzeżnej i prawobrzeżnej oraz czaszy zbiornika. Zaplecze eksploatacyjne zbiornika uzyskało pozwolenie na użytkowanie w lipcu 2017 r. Według stanu na 30 grudnia 2020 r. stwierdzono 1272 wady i usterki, które (..) są na bieżąco usuwane. Po dniu 29 maja 2020 r. Wykonawca realizował roboty dodatkowe...



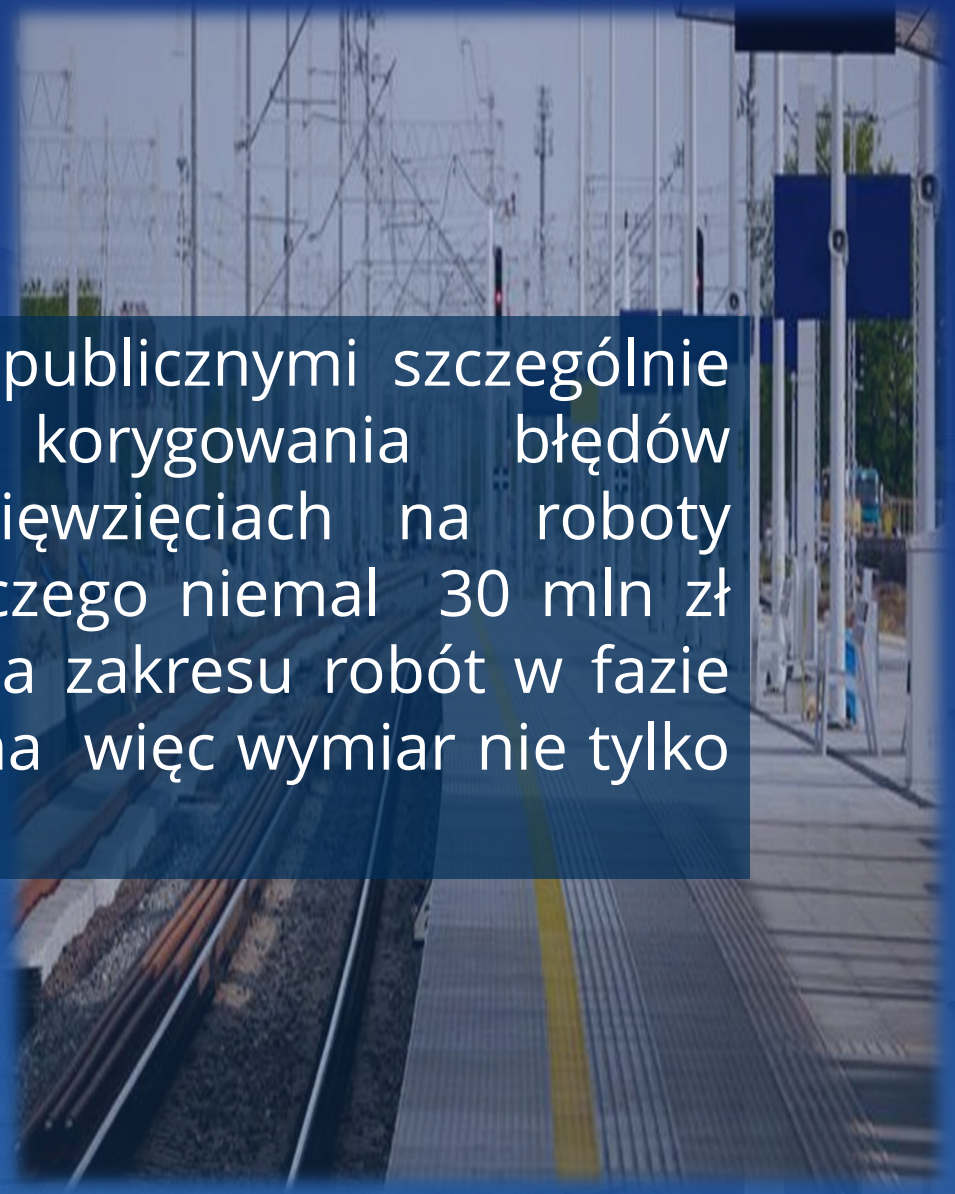
30 czerwca 2020 r. – zakończenie budowy



Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. zaawansowanie finansowe poszczególnych komponentów i podkomponentów Projektu OPDO, kształtowało się na następującym poziomie: a) na komponent A poniesiono nakłady w łącznej wysokości **1 915 632 619,00 PLN**, stanowiącej 97,36% nakładów przewidzianych w Inżynierii finansowej (1 967 563 000,00 PLN),

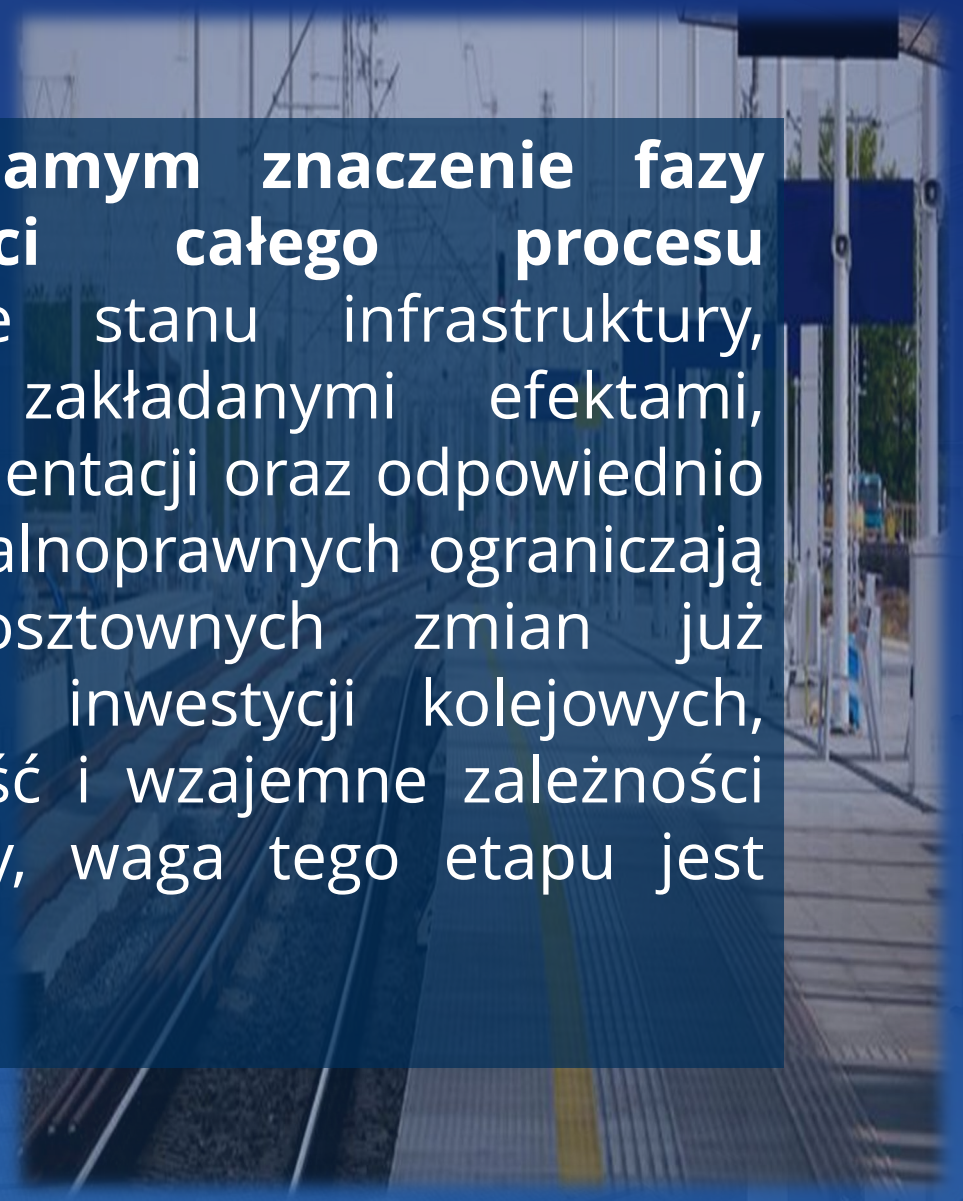
Realizacja przez PKP PLK S.A. wszystkich ośmiu skontrolowanych linii kolejowych, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, nie przebiegała w sposób prawidłowy. Zaniedbania i błędy na etapie przygotowania inwestycji kolejowych doprowadziły do wielomiesięcznych opóźnień i wzrostu kosztów ich realizacji. W konsekwencji **żaden z kontrolowanych projektów inwestycyjnych nie został ukończony zgodnie z pierwotnymi założeniami (co do terminów i zakresów rzeczowych)** określonymi w umowach. Tym samym uzyskanie efektu założonego w Krajowym Programie Kolejowym, tj. podniesienie bezpieczeństwa ruchu kolejowego oraz zwiększenie prędkości dla pociągów pasażerskich i towarowych zostały osiągnięte z opóźnieniem, sięgającym nawet pięciu lat.

Z perspektywy gospodarowania środkami publicznymi szczególnie istotny jest koszt późniejszego korygowania błędów przygotowawczych. W badanych przedsięwzięciach na roboty dodatkowe przeznaczono **98,6 mln zł**, z czego niemal 30 mln zł było następstwem nierzetelnego określenia zakresu robót w fazie przygotowania pięciu inwestycji. Ten etap ma więc wymiar nie tylko organizacyjny, lecz również finansowy.



S. Zakrzewska, P. Grad, Modernizacja linii kolejowych w Polsce, Kontrola Państwowa 5/2026
https://www.nik.gov.pl/kontrola-panstwowa/archiwum.html

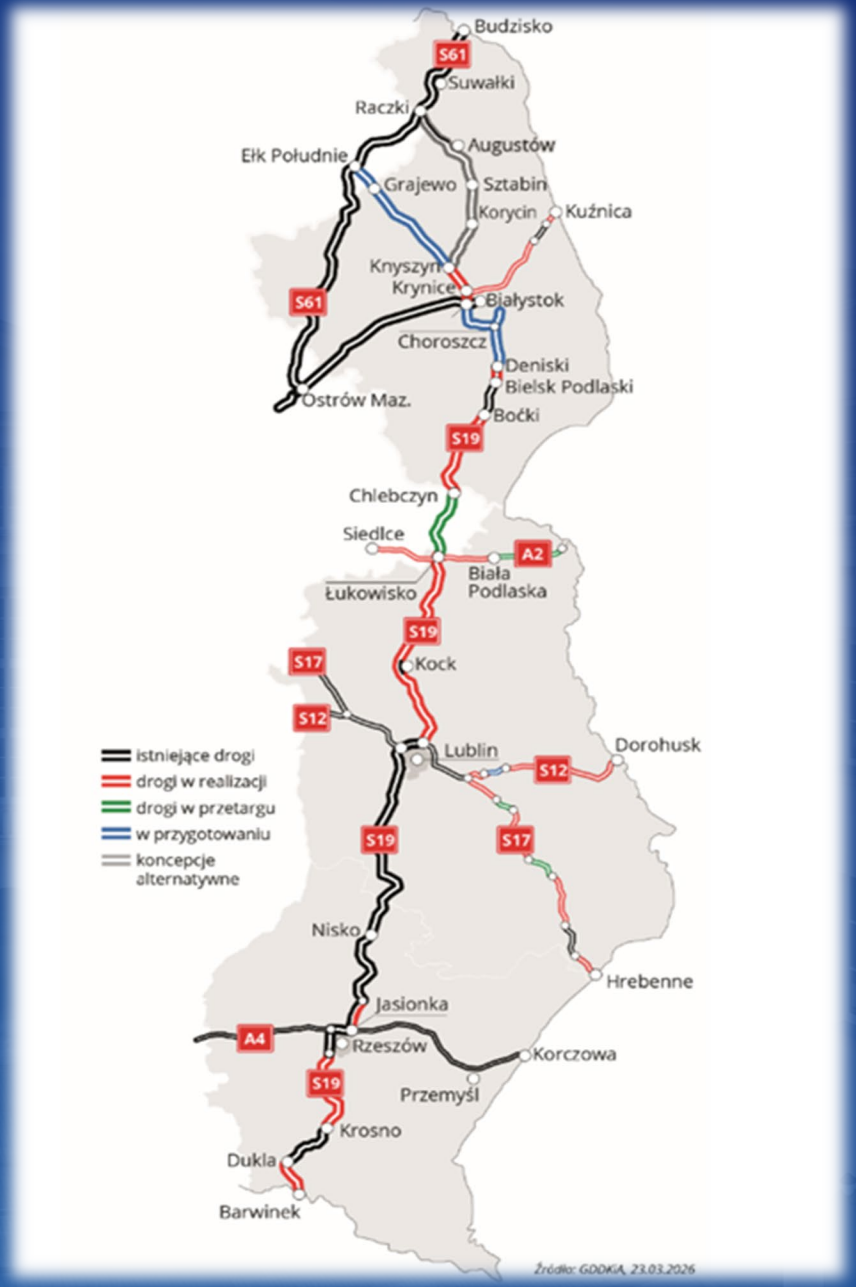
Wyniki kontroli potwierdzają tym samym znaczenie fazy przygotowawczej dla skuteczności całego procesu inwestycyjnego. Rzetelne rozpoznanie stanu infrastruktury, powiązanie zakresu rzeczowego z zakładanymi efektami, kompletność i wzajemna zgodność dokumentacji oraz odpowiednio wczesne rozpoznanie uwarunkowań formalnoprawnych ograniczają ryzyko konieczności dokonywania kosztownych zmian już po rozpoczęciu realizacji. W wypadku inwestycji kolejowych, ze względu na ich skalę, wielobranżowość i wzajemne zależności poszczególnych elementów infrastruktury, waga tego etapu jest szczególnie duża.



S. Zakrzewska, P. Grad, Modernizacja linii kolejowych w Polsce, Kontrola Państwowa 5/2026
https://www.nik.gov.pl/kontrola-panstwowa/archiwum.html

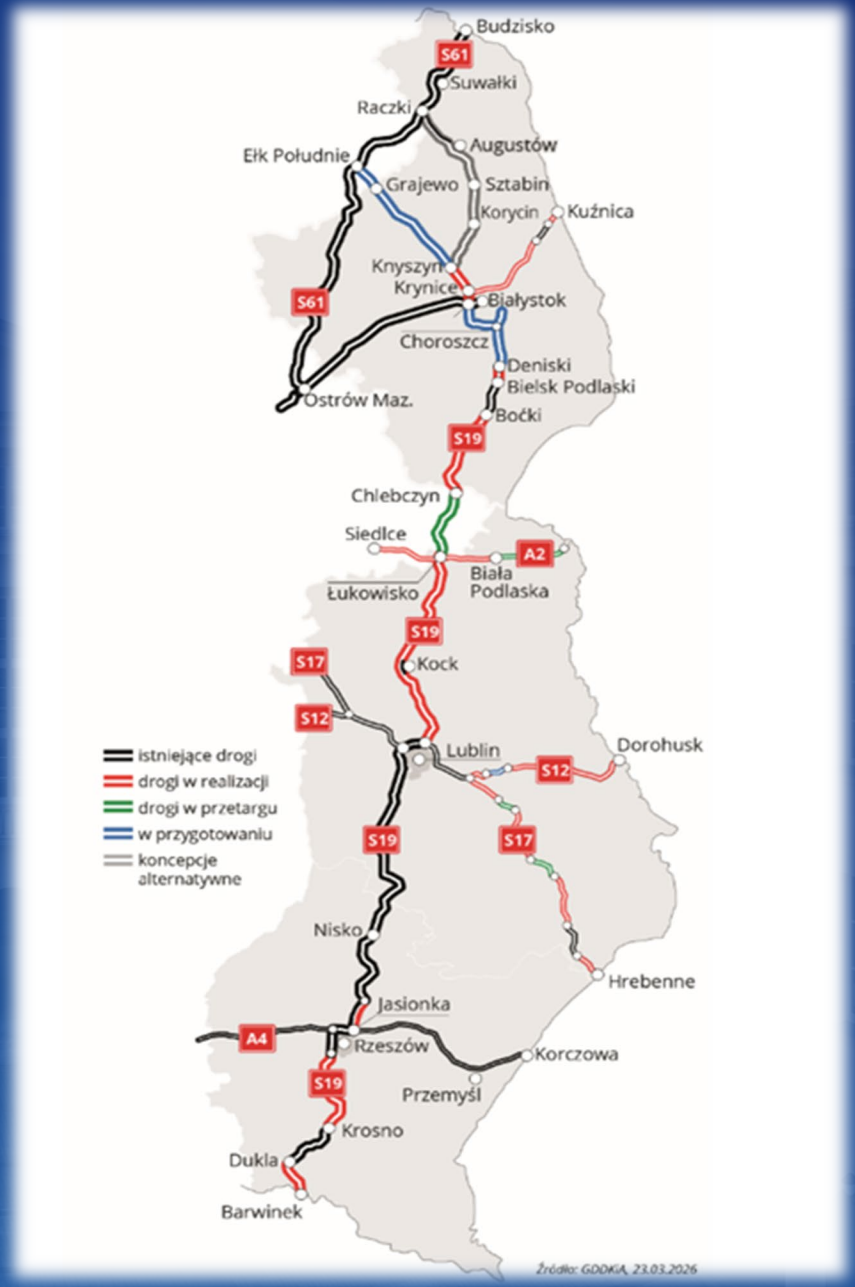
Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań organizacyjnych i zarządczych, zapewniających rzetelne planowanie i przygotowanie projektów inwestycyjnych, w celu zminimalizowania ryzyka opóźnień realizacji inwestycji oraz optymalizacji ich kosztów.

Mimo upływu 20 lat od zainicjowania projektu na szczeblu międzynarodowym oraz przyjmowania kolejnych strategii i programów budowy dróg krajowych, nadal nie wyznaczono przebiegu części szlaku Via Carpatia w północno-wschodniej Polsce w sposób godzący potrzeby transportowe z ochroną środowiska. **Znaczącą barierą pozostawał długotrwały proces przygotowania inwestycji, skutkujący opóźnieniami względem założeń strategicznych.**



Informacja o wynikach kontroli
P/25/065 – Budowa dróg w ramach szlaku Via Carpatia

Średni czas od uzgodnienia programu inwestycji do zawarcia umowy w trybie projektuj i buduj – przekraczał cztery lata i 10 miesięcy, a do uzyskania ZRID – sześć lat i siedem miesięcy. Od dnia zawarcia umowy z wykonawcą do uzyskania ZRID mijało średnio ponad dwa lata i trzy miesiące, a od uzyskania ZRID do uzyskania pozwolenia na użytkowanie – dwa lata i pięć miesięcy.



Informacja o wynikach kontroli
P/25/065 – Budowa dróg w ramach szlaku Via Carpatia

Długotrwałość procesu inwestycyjnego w zakresie budowy dróg, w tym wieloletni okres pomiędzy podjęciem decyzji o realizacji inwestycji a uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, wskazuje na potrzebę usprawnienia procedur przygotowawczych, których czas trwania jest dłuższy niż etap realizacji robót budowlanych.

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań organizacyjnych i zarządczych, zapewniających skrócenie czasu trwania etapu planowania i przygotowania inwestycji drogowych do realizacji.

Analiza potrzeb i wymagań – art. 83 pzp

Wstępne konsultacje rynkowe – art. 84 pzp

Raport z realizacji zamówienia – art. 446 pzp

Coroczna ocena stopnia realizacji inwestycji w toku – art. 133a ufp

Ocena inwestycji ex-ante – art. 133aa ufp

Podobno Abraham Lincoln powiedział, że gdyby miał pięć minut na ścięcie drzewa, pierwsze trzy spędziłby na ostrzeniu siekiery. Oto właściwe podejście do dużych projektów. Dochowajcie ogromnej staranności i nie żałujcie wysiłku na planowanie, aby zapewnić sobie płynną i szybką realizację. Myśl wolno, działaj szybko: taki jest właściwy rytm sukcesu.

- B. Flyvbjerg, Dan Gardner, „Jak zarządzać dużymi projektami?”