



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.011.06.2015

P/15/094

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

[lby@nik.gov.pl](mailto:lby@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* P/15/067 – Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

*Kontroler* Adam Kończak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94715 z 24 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

*Jednostka kontrolowana* Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy<sup>1</sup>, ul. Fordońska 6, kod pocztowy 85-085 Bydgoszcz

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Mirosław Jagodziński, Dyrektor Oddziału<sup>2</sup>

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>3</sup> działalność kontrolowanej jednostki<sup>4</sup> w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie odcinków autostrady A-1.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- organizacyjne przygotowanie Oddziału do realizacji zadań objętych kontrolą,
- sporządzanie umów (kontraktów) według określonych wzorów, zobowiązując wykonawców do przeprowadzenia inwentaryzacji stanu technicznego oraz naprawy uszkodzonych dróg wykorzystywanych na potrzeby realizacji budowy oraz zabezpieczanie środków na te cele,
- prawidłowe zabezpieczenie umów z wykonawcami robót w postaci kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia,
- zabezpieczenie budowy oraz zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom dróg lokalnych w czasie przerwy w robotach budowlanych na autostradzie spowodowanej odstąpieniem Oddziału od umowy z wykonawcami autostrady,
- współdziałanie z zarządcami dróg samorządowych w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystania tych dróg podczas budowy autostrady.

<sup>1</sup> Zwana dalej: „Oddział”.

<sup>2</sup> Zajmujący to stanowisko od 1 stycznia 2013 r. Poprzednio od 1 marca 2007 r. do 31 grudnia 2012 r. Dyrektorem był Marek Kowalczyk.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>4</sup> Lata objęte kontrolą: 2012-2014.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Opracowanie, wdrożenie i egzekwowanie przez GDDKiA zasad ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych w trakcie budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych

Oddział miał ustalone procedury określające warunki wykonywania przez komórki organizacyjne i pracowników obowiązków w zakresie przygotowania i nadzorowania procesów inwestycyjnych dla budowy autostrady A-1, odcinka nr 1 Czerniewice – Odolion (od km 151+900 do km 163+300) i odcinka nr 2 Odolion – Brzezie (od km 163+300 do km 186+366)<sup>5</sup> oraz odcinka nr 3 Brzezie – Kowal (od 186+348 do km 215+850)<sup>6</sup>. Powyższe objęte było kontrolą NIK przeprowadzoną w 2014 r.<sup>7</sup> Na kontynuację budowy autostrady, Dyrektor Oddziału powołał Zespół Kierownika Projektu ds. kontynuacji Zadania I i II<sup>8</sup>, w którego skład wchodził: Kierownik projektu, dwóch zastępców oraz 14 asystentów. Zespół pracował od 26 marca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r., a dla pracowników uczestniczących w projekcie ustalono szczegółowe zakresy obowiązków. W Oddziale, w latach 2012-2014, przygotowaniem i nadzorowaniem procesów inwestycyjnych zajmowały się 84 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 5-93)

W Oddziale warunki kontraktów<sup>9</sup> na budowę dróg ustalano wykorzystując standardy Międzynarodowej Federacji Inżynierów i Konsultantów<sup>10</sup>, Ogólną Specyfikację Techniczną opracowaną dla Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w 2002 r. stanowiącą podstawę do sporządzania Szczegółowych Specyfikacji Technicznych<sup>11</sup>, a także wzorcową Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia opracowaną przez Centralę GDDKiA przesłaną do Oddziału we wrześniu 2009 r. zawierającą m.in. Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych<sup>12</sup>.

WK na budowę, FIDIC w Subklauzuli 15.2 Odstąpienie przez zamawiającego, przewidywały m.in. odstąpienie zamawiającego od kontraktu w przypadku upadłości wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 94-143)

W latach 2012-2014 Oddział nie budował dróg ekspresowych, budowano natomiast autostradę A-1 Toruń – Stryków na odcinku Czerniewice – Kowal<sup>13</sup>. Budowę autostrady realizowano na podstawie dwóch umów podpisanych 17 czerwca 2010 r.<sup>14</sup> z dwoma konsorcjami. Wykonawcą Zadania I było konsorcjum firm: SRB Civil

<sup>5</sup> Zwanego dalej: „Zadanie I”.

<sup>6</sup> Zwanego dalej: „Zadanie II”.

<sup>7</sup> Kontrola NIK (S/14/001), pt. „Prawidłowość rozliczeń dokonywanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy z wykonawcami i podwykonawcami robót budowlanych zrealizowanych na Autostradzie A-1, Toruń-Stryków, na odcinku Toruń-Kowal”. Wystąpienie pokontrolne zostało opublikowane na stronie BIP NIK pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/S/14/001/LBY/>

<sup>8</sup> Zarządzenia Nr: 11/2013, 16/2013, 29/2013 Dyrektora Oddziału, odpowiednio z 26 marca 2013 r., 29 kwietnia 2013 r. i 31 lipca 2013 r. w sprawie powołania Zespołu Kierownika Projektu dla kontynuacji Zadania I i II, Zarządzenie Nr 35/2013 z 10 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany zarządzenia 16/2013, oraz Zarządzenie Nr 56/2014 z 7 listopada 2014 r. w sprawie zmiany zarządzenia 35/2013.

<sup>9</sup> Zwane dalej: „WK”.

<sup>10</sup> Zwane dalej: „FIDIC”.

<sup>11</sup> Zwane dalej: „SST”.

<sup>12</sup> Zwane dalej: „STWiORB”.

<sup>13</sup> Umowy na realizację tej inwestycji Oddział podpisywał z wykonawcami jako zamawiający, który reprezentował Skarb Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

<sup>14</sup> Umowa Nr GDDKiA-O/BY-R-2/2811/11/2010 (odcinki 1 i 2) i Umowa Nr GDDKiA-O/BY-R-2/2811/10/2010 (odcinek nr 3).

Engineering Ltd. z Irlandii<sup>15</sup>, PBG S.A<sup>16</sup>., Aprivia S.A., Hydrobudowa Polska S.A. oraz John Sisk & Son Ltd. z Irlandii – liderem była SRD, natomiast wykonawcą Zadania II było konsorcjum tych samych firm, ale liderem była PBG.

Dwoma pismami z 6 września 2012 r.<sup>17</sup> Oddział (Zamawiający) na podstawie Subklauzuli 15.2 podpunktów (a), (b), (c) i (e) WK powiadomił wykonawców, że odstępuje od kontraktów (umów) podpisanych 17 czerwca 2010 r. na wykonanie obu Zadań. W pismach podano uzasadnienia podjęcia takich decyzji wskazując na przyczyny leżące po stronie wykonawców.

W dniu 3 kwietnia 2013 r. z konsorcjum firm (Salini Polska Sp. z o. o. – lider, Imperegilo S. p. A i Przedsiębiorstwo Budowy dróg i Mostów KOBYLARNIA S. A.) zawarto dwie umowy<sup>18</sup> na kontynuację budowy autostrady (kontynuacja Zadań I i II).

(dowód: akta kontroli str. 144-372, 385-436)

W sprawie odcinka autostrady od km 186+348 do km 186+366 występującego w Zadaniu I i powtarzającego się w Zadaniu II, Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że podczas prac nad projektem budowlanym, po dokładnym przeliczeniu kilometrażu projektowanych odcinków z uwzględnieniem wszystkich łuków poziomych na jezdni głównej, okazało się, że długość Zadania I jest większa o 18 metrów niż w projekcie wstępnym. Kilometraż odcinków w tytule nadano na etapie projektu wstępnego i nie zmieniono go aby był zgodny z wydanymi w międzyczasie decyzjami: środowiskową i lokalizacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 1010-1014)

Analiza kontraktów na realizację czterech zadań (dwie umowy podpisane 17 czerwca 2010 r. i dwie umowy podpisane 3 kwietnia 2013 r.) wykazała, że WK na budowę autostrady ustalano m.in. w oparciu o standard FIDIC dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez zamawiającego (kolor czerwony) oraz wzorcowe STWiORB. W związku z przewidywaniem wykorzystania podczas budowy autostrady istniejących dróg publicznych w STWiORB dodano punkt 1.5.12. „Inwentaryzacja istniejących dróg i budynków – monitoring stanu technicznego” w którym podano m.in., że wykonawca jest zobowiązany do przeprowadzenia oceny stanu technicznego istniejących dróg publicznych, wykorzystywanych do transportu technologicznego przed rozpoczęciem robót i po ich zakończeniu. W ramach oceny należało dokonać inwentaryzacji wszelkich uszkodzeń nawierzchni dróg (spękań, wyrw, przełomów, kolein itd.), liczby uszkodzeń i zakresu ich występowania. Dane inwentaryzacyjne wykonawca autostrady miał potwierdzić u zarządcy drogi za zgodne ze stanem faktycznym w danym dniu i zgłosić ten fakt do lokalnych władz samorządowych. Wykonawca miał również ustalić z właściwym administratorem sposób naprawy szkód i pokryć koszty ich naprawy.

(dowód: akta kontroli str. 181-190, 1405-1406)

W Szczególnych Warunkach Kontraktu<sup>19</sup> do WK:

a) do Zadań I i II dodano „Subklauzulę 4.28 Istniejące instalacje”, która w treści zawierała m.in. zapisy, że wykonawca ponosi odpowiedzialność za wszelkie

---

<sup>15</sup> Zwana dalej: „SRB”.

<sup>16</sup> Zwana dalej: „PBG”.

<sup>17</sup> GDDKiA O/BY R-1/4455/A1TS/OD1i2/WKD/210/2012 dot. Zadania I i GDDKiA O/BY R-1/4144/A1TS/OD3/WKD/146/2012 dot. Zadania II.

<sup>18</sup> Umowa Nr GDDKiA-O/BY-R-2-284-89-2012/R-1/2811/05/2013 (odcinki 1 i 2) i Umowa Nr GDDKiA-O/BY-R-2-284-90-2012/R-1/2811/06/2013 (odcinek nr 3).

<sup>19</sup> Zwane dalej: „SWK”.

uszkodzenia dróg i jest zobowiązany niezwłocznie naprawić powstałe szkody na własny koszt.

b) do kontynuacji Zadań I i II do „Subklauzuli 4.1 Ogólne zobowiązania wykonawcy” dodano m.in. zapis, że wykonawca w czasie przeznaczonym na ukończenie, wykona odtworzenie dróg dostępu do placu budowy, zgodnie z załączonym przedmiarem robót „Odtworzenie dróg dostępu do placu budowy”. Naprawa zgłoszonych przez zarządców dróg szkód wyrządzonych w czasie prowadzenia robót oraz wywiązanie się z umów zawartych z zarządcami dróg miała nastąpić w terminach wskazanych w w/w umowach. Ponadto do „Subklauzuli 4.13 Prawa przejazdu i urządzenia” dodano m.in. zapis, że wykonawca przed rozpoczęciem robót budowlanych na własny koszt dokona inwentaryzacji fotograficznej i opisowej obiektów budowlanych na terenach przyległych, objętych oddziaływaniem inwestycji oraz dróg w otoczeniu placu budowy, których stan może ulec pogorszeniu w wyniku prowadzenia robót budowlanych. Inwentaryzacja miała zostać poświadczona protokołem przez wykonawcę, inżyniera i gestorów lub zarządców dróg.

(dowód: akta kontroli str. 147-173, 252-277, 328-372, 390-436)

W Kosztorysach ofertowych – wymagania ogólne, na inwentaryzację, ocenę stanu technicznego i ustalenie z administratorem sposobu naprawy dróg publicznych wykorzystywanych przez wykonawcę do transportu technologicznego dla budowy odcinków autostrady oraz wykonania napraw tych dróg po okresie użytkowania (punkt 1.5.12. w STWiORB) ustalono ryczały w wysokościach: 2 364,2 tys. zł dla Zadania I i 1 422,4 tys. dla Zadania II. Natomiast dla kontynuacji Zadania I i II ustalono ryczały w wysokościach odpowiednio 42,6 tys. zł i 43,2 tys. zł, jednak w zakresie odtworzenia dróg dostępu do placu budowy przedstawiono kosztorysy ofertowe na wartości netto 1 999,8 tys. zł dla kontynuacji Zadania I i 5 322,4 tys. zł dla kontynuacji Zadania II. Te same wartości podano w zbiorczym zestawieniu kosztów kontynuacji budowy autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 449-456)

W dniu 20 września 2012 r. w Ciechocinku oraz we Włocławku przedstawiciele Oddziału spotkali się z zarządcami dróg lokalnych wykorzystywanych podczas budowy autostrady. W dniu 27 września 2012 r. Oddział zawarł z dziewięcioma zarządcami dróg porozumienie do którego załączono zestawienia szacunkowych zakresów robót związanych z naprawą dróg lokalnych zniszczonych w czasie budowy autostrady, jakie powinny być zrealizowane przez nowego wykonawcę autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 457-468)

W dniu 2 listopada 2012 r. z firmą Skanska S.A. z siedzibą w Warszawie<sup>20</sup> podpisano umowę na wykonanie robót zabezpieczających dotychczas wykonanych prac przy budowie autostrady – odcinków: nr 1 (od km 151+900 do km 163+300), nr 2 (od km 163+300 do km 186+366) i nr 3 (od km 186+348 do km 215+850). W ramach tej umowy miano także zapewnić bezpieczeństwo użytkownikom dróg lokalnych w czasie przerwy w robotach budowlanych na autostradzie. Dla zapewnienia bezpieczeństwa przewidywano i wykonano m.in.: profilowanie i zagęszczanie nawierzchni gruntowej wraz z uzupełnieniem ubytków, remont cząstkowy nawierzchni przy użyciu mieszanki mineralno-asfaltowej, remont cząstkowy przy użyciu grys i emulsji, profilowanie istniejącej nawierzchni z kruszywa łamanego z uzupełnieniem ubytków, regulację i uzupełnienie poboczy obustronnie oraz zimowe utrzymanie dróg w zakresie odśnieżania. Na prace te,

---

<sup>20</sup> Zwana dalej: „Skanska S.A.”

zaplanowano i wydatkowano netto 2 510,3 tys. zł – odcinek nr 1 i nr 2 oraz 4 811,3 tys. zł – odcinek nr 3. Prawidłowe wykonanie prac przez firmę Skanska S.A. potwierdzają notatki (40 szt.) sporządzone przez zainteresowanych po objeździe dróg lokalnych użytkowanych podczas budowy autostrady przez jej wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 469-522)

W Oddziale nie występowały przypadki wstrzymania płatności wykonawcom w związku z niewywiązywaniem się przez nich z naprawy uszkodzeń na drogach lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 523-524)

W celu określenia zasad korzystania z dróg publicznych wykorzystywanych przez pojazdy związane z budową autostrady oraz warunków i zasad podziału odpowiedzialności, zobowiązań i kosztów związanych z utrzymaniem i naprawą tych dróg, wykonawcy odcinków autostrady w związku z budową i kontynuacją budowy zawarli z zarządcami odcinków dróg umowy (porozumienia):

(a) Zadanie I (odcinki nr 1 i nr 2)

w dniu 1 grudnia 2010 r. z Zarządem Dróg Powiatowych w Aleksandrowie Kujawskim<sup>21</sup>, 1 lutego 2011 r. z Powiatowym Zarządem Dróg we Włocławku<sup>22</sup>, 6 kwietnia 2011 r. z Gminą Waganiec<sup>23</sup> i Gminą Lubanie<sup>24</sup>, 7 kwietnia 2011 r. z Gminą Brześć Kujawski<sup>25</sup>, 8 kwietnia 2011 r. z Gminą Aleksandrów Kujawski<sup>26</sup>, 12 kwietnia 2011 r. z Zarządem Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy<sup>27</sup>;

(b) Zadanie II (odcinek nr 3)

w dniu 10 czerwca 2011 r. z Gminą Kowal<sup>28</sup>, 2 kwietnia 2011 r. z Gminą Brześć Kujawski<sup>29</sup>, 31 stycznia 2011 r. z Powiatowym Zarządem Dróg we Włocławku<sup>30</sup>, 14 kwietnia 2011 r. z Zarządem Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy<sup>31</sup>, 31 marca 2011 r. z Gminą Włocławek<sup>32</sup>, 25 maja 2011 r. z Gminą Chocień<sup>33</sup>;

(c) kontynuacja Zadania I (odcinek nr 1 i nr 2)

w dniu 28 czerwca 2013 r. z Gminą Lubanie<sup>34</sup>, 28 czerwca 2013 r. Powiatem Włocławskim – Powiatowym Zarządem Dróg we Włocławku<sup>35</sup>, 2 lipca 2013 r. z Powiatem Aleksandrowskim – Zarządem Dróg Powiatowych w Aleksandrowie Kujawskim<sup>36</sup>;

(d) kontynuacja Zadania II (odcinek nr 3)

---

<sup>21</sup> Umowa Nr A/10/2022/RK/027.

<sup>22</sup> Umowa Nr A/10/2022/RK/028.

<sup>23</sup> Umowa Nr A/11/2022/RK/036.

<sup>24</sup> Umowa Nr A/10/2022/RK/037.

<sup>25</sup> Umowa Nr A/10/2022/RK/038.

<sup>26</sup> Umowa Nr A/11/2022/RK/039.

<sup>27</sup> Umowa Nr A/11/2022/RK/035.

<sup>28</sup> Umowa Nr A/11/2020/RK/093.

<sup>29</sup> Umowa Nr A/11/2020/RK/065.

<sup>30</sup> Umowa Nr A/11/2020/RK/054.

<sup>31</sup> Umowa Nr A/11/2020/RK/075 lub (A/11/2022/RK/101/2011).

<sup>32</sup> Umowa Nr A/11/2020/RK/064.

<sup>33</sup> Umowa Nr A/11/2020/RK/085.

<sup>34</sup> Umowa Nr FiB 3221.27.13 lub (13071102/M/53/2013).

<sup>35</sup> Umowa Nr 4/2013.

<sup>36</sup> Umowa Nr 1/A/2013.

w dniu 28 czerwca 2013 r. trzy umowy z Powiatem Włocławskim – Powiatowym Zarządem Dróg we Włocławku<sup>37</sup>, 6 sierpnia 2013 r. z Gminą Brześć Kujawski<sup>38</sup>, 9 maja 2013 r. z Gminą Chocień<sup>39</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 604-814)

Wszystkie umowy podpisywano w czasie trwania budowy lub kontynuacji budowy autostrady (według subklauzuli 8.1 podano daty rozpoczęcia robót: dla Zadań I i II dzień 14 lipca 2010 r oraz kontynuacji Zadania I i II, dzień 26 kwietnia 2013 r.). Przed podpisaniem porozumień przeprowadzono inwentaryzację dróg lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 525-603, 191, 289, 384, 448)

Kontrolą objęto cztery umowy (porozumienia) na podstawie których ustalono:

(a) Umowa Nr 1/2013 z 28 czerwca 2013 r. zawarta z Powiatem Włocławskim – Powiatowym Zarządem Dróg we Włocławku dotyczyła użytkowania i ewentualnych napraw odcinków dróg powiatowych nr: 2909C Włocławek – Kruszyn, 2910C Nowa Wieś – Smólsk, 2916C Wola Nakonowska – Czerniewice, 2917C Wola Nakonowska – Kowal, 2926C Grabkowo – DK nr 1 (Bogusławice), 2925C Czerniewiczki – Ossówek (od DW nr 269 do DK nr 1). Protokołem odbioru technicznego z 22 lipca 2014 r. roboty odebrano bez uwag;

(b) Umowa Nr 2/2013 z 28 czerwca 2013 r. zawarta z Powiatem Włocławskim – Powiatowym Zarządem Dróg we Włocławku dotyczyła użytkowania i ewentualnych napraw odcinka drogi powiatowej nr 2934C Lubień Kujawski – Działkowo – granica województwa. Protokołem odbioru technicznego z 22 lipca 2014 r. roboty odebrano – bez uwag;

(c) Umowa Nr FiB 3221.27.13 (13071102/M/53/2013) z 28 czerwca 2013 r. zawarta z Gminą Lubanie dotyczyła użytkowania i ewentualnych napraw odcinków dróg gminnych nr: G190120C, G190128C, G190131C i G190107C. Protokołem końcowego odbioru robót z 21 maja 2014 r. roboty odebrano bez uwag;

(d) Umowa Nr 1/A/2013 z 2 lipca 2013 r. zawarta z Powiatem Aleksandrowskim – Zarząd Dróg Powiatowych w Aleksandrowie Kujawskim dotyczyła użytkowania i ewentualnych napraw odcinka drogi powiatowej nr 2618C oraz odtworzenia dróg 2606C i 2605C. Protokołami odbioru technicznego z 28 sierpnia 2013 r. oraz z 21 maja 2014 r. odebrano – bez uwag, odpowiednio roboty związane z odtworzeniem dróg i naprawą drogi.

(dowód: akta kontroli str. 604-619, 648-661, 669-679)

W dniu 11 maja 2010 r. z konsorcjum firm EGIS POLAND Sp. z o. o. (Pełnomocnik Konsorcjum) i EGIS ROUTE – SCETAURROUTE S.A. Oddział w Polsce (Partner Konsorcjum)<sup>40</sup> zawarto umowę<sup>41</sup> na „Zarządzanie budową autostrady A-1 Toruń-Stryków na odcinku od Czerniewic do Kowala od km 151+900 do km 215+850, w tym wykonanie nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót”. Z treści umowy wynikało m.in., że Konsultant EGIS miał współpracować z użytkownikami dróg, lokalnymi samorządami i mieszkańcami.

(dowód: akta kontroli str. 815-859)

<sup>37</sup> Umowa Nr 1/2013, Nr 2/2013 i Nr 3/2013.

<sup>38</sup> Umowa Nr 13071203/M/114/2013.

<sup>39</sup> Umowa Nr 13071203/M/83/2013.

<sup>40</sup> Zwane dalej: „Konsultant EGIS”.

<sup>41</sup> Umowa Nr GDDKiA-O/BY-R-2/2814/21/2010.

W dniu 22 marca 2013 r. z konsorcjum firm ARCADIS Sp. z o. o. (Lider Konsorcjum) i Mott MacDonald Polska Sp. z o. o. (Partner Konsorcjum)<sup>42</sup> zawarto umowę<sup>43</sup> na „Zarządzanie kontynuacją budowy autostrady A-1 Toruń-Stryków. Odcinek I Czerniewice – Odolin od km 151+900 do km 163+300, Odcinek II Odolin – Brzeziny od km 163+300 do km 186+366, Odcinek III Brzeziny – Kowal od km 186+348 do km 215+850 wraz z nadzorem inwestorskim nad realizacją robót, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko”. W Warunkach ogólnych umowy podano m.in., że Konsultant ARCADIS miał współpracować z lokalnymi samorządami i mieszkańcami.

(dowód: akta kontroli str. 860-912)

Zamawiający z powodu okoliczności mających wpływ na realizację kontraktów polegających na niewystarczającej mobilizacji wykonawców do prawidłowego oraz zgodnego z umowami prowadzenia robót wystosował w zakresie: Zadania I – pięć pism w okresie od 21 stycznia do 20 czerwca 2011 r., Zadania II – pięć pism w okresie od 10 stycznia do 29 września 2011 r. oraz kontynuacji Zadania I i kontynuacji Zadania II – po sześć pism w okresie od 3 czerwca do 29 lipca 2013 r. W piśmie z 25 maja 2011 r. Oddział zwrócił uwagę m.in. na brak porozumień z samorządami dotyczących możliwości korzystania przez wykonawcę z sieci dróg lokalnych, co wpływało na opóźnienia w postępie robót budowlanych i będzie miało wpływ na ewentualne przedłużenie terminu wykonania kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 913-1009)

W SST nie określono parametrów diagnostycznych stanu dróg wykorzystywanych na potrzeby ruchu ciężkiego. Nie analizowano również nośności (trwałości) dróg na podstawie ugięć nawierzchni. Do wzorcowego STWiORB dodano punkt 1.5.12. „Inwentaryzacja istniejących dróg i budynków – monitoring stanu technicznego” określający zadania wykonawców w zakresie dróg publicznych wykorzystywanych podczas budowy autostrady.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że nie ograniczano wykonawcom i zarządcom dróg sposobu dokumentowania stanu faktycznego istniejących dróg publicznych np. poprzez określenie parametrów diagnostycznych stanu dróg oraz analizy nośności drogi na podstawie pomiarów ugięć nawierzchni. Umieszczenie takich zapisów w umowach z wykonawcami znacznie ograniczałoby możliwości właściwych zarządców do zabezpieczenia i przeciwdziałania ewentualnemu niszczeniu dróg. Dyrektor dodał, że Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad pismem z 20 maja 2013 r. poinformował Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego o możliwości kontynuacji współpracy w zakresie obsługi laboratoryjnej i technologicznej, badań kontrolnych na drogach samorządowych z wykorzystaniem mocy badawczych Laboratorium Drogowego Oddziału oraz wiedzy technicznej zatrudnionych w nim specjalistów.

W SST nie określano obowiązków wykonawców w zakresie podawania prognozy natężenia ruchu pojazdów ciężkich oraz szacunkowej ilości mas towarowych i sprzętu podlegającego przewozom w ramach sporządzonych planów dróg transportowych.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w specyfikacjach zastosowano „Subklauzulę 4.15 Trasy dostępu” i nie ograniczano wykonawcom oraz zarządcom dróg swobody wyznaczania treści porozumień mających na celu zabezpieczenie ich interesów.

(dowód: akta kontroli str. 181-190, 1010-1016, 1405-1406)

<sup>42</sup> Zwane dalej: „Konsultant ARCADIS”.

<sup>43</sup> Umowa Nr GDDKiA-O/BY-R-2-284-125-2012/R-1-2814-56-2013.

W związku z budową autostrady na drogach zarządzanych przez Oddział wprowadzono 46 projektów czasowej organizacji ruchu. Kontrola 11 projektów wykazała, że każdy z nich zawierał m.in.: plan orientacyjny w odpowiedniej skali z zaznaczeniem drogi, której projekt dotyczy; plan sytuacyjny w odpowiedniej skali zawierający: (a) lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, (b) parametry geometrii drogi; opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze; przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu; nazwisko i podpis projektanta.

(dowód: akta kontroli str. 1017-1023)

W SWK dla Zadania I i II subklauzuli 4.2 „Zabezpieczenie wykonania” podano m.in., że przed zawarciem umowy wykonawca zobowiązany był wnieść zabezpieczenie wykonania.

W załącznikach do Oferty – Dane Kontraktowe (Formularze 2.1.) określono wysokość zabezpieczenia na 5% zaakceptowanej kwoty kontraktowej, wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Kwoty kontraktowe wynosiły brutto: 934 061,1 tys. zł za Zadanie I i 857 377,8 tys. zł za Zadanie II. Wykonawcy wnieśli „Gwarancje należytego wykonania umowy i właściwego usunięcia wad i usterek” w formie gwarancji ubezpieczeniowych z aneksami, z których wynikało, że kwoty wypłaconych gwarancji nie przekroczą 47 057,1 tys. zł na Zadanie I i 43 206,0 tys. zł na Zadanie II.

W SWK dla kontynuacji Zadania I i II subklauzuli 4.2 „Zabezpieczenie wykonania” podano m.in., że przed zawarciem umowy wykonawca zobowiązany był wnieść zabezpieczenie wykonania. W umowach (podpisanych 3 kwietnia 2013 r.) na kontynuację Zadania I i kontynuację Zadania II, ustalono zabezpieczenie należytego wykonania umów w wysokości 10% wynagrodzeń brutto. Kwoty kontraktowe (wynagrodzenie) wynosiły brutto: 450 238,1 tys. zł za kontynuację Zadania I i 608 775,2 tys. zł za kontynuację Zadania II. Wykonawca wniósł „Gwarancje należytego wykonania umowy i usunięcia wad i usterek” w formie gwarancji ubezpieczeniowych, z których wynikało, że kwoty wypłaconych gwarancji nie przekroczą 45 023,8 tys. zł na kontynuację Zadania I i 60 877,5 tys. zł na kontynuację Zadania II.

We wszystkich (czterech) SWK w subklauzuli 4.2 „Zabezpieczenie wykonania” podano w jakich przypadkach zamawiający może żądać kwot gwarancji. Pośrednio również w przypadkach zniszczeń dróg publicznych powstałych podczas budowy autostrady.

We wszystkich SWK w subklauzuli 8.7 „Kary umowne” (nazwę i treść zmieniono) przewidziano kary za niedotrzymanie terminów usunięcia wad oraz wykonania prac zaległych wyszczególnionych w Świadectwach Przejęcia.

(dowód: akta kontroli str. 144-180, 252-283, 328-383, 390-447)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
kontrolowanej  
działalności

Zdaniem NIK uzasadnionym byłoby określanie w SST, że obowiązkiem wykonawców będzie podawanie prognozy natężenia ruchu pojazdów ciężkich oraz szacunkowej ilości mas towarowych i sprzętu podlegającego przewozom w ramach sporządzonych planów dróg transportowych. Posiadając takie dane zarządcy dróg

mogliby, w celu zmniejszenia uszkodzeń nawierzchni, przyczynić się do optymalizacji proponowanych przez wykonawców planów dróg transportowych.

#### Ocena częściowa

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

## **2. Współdziałanie Oddziału z zarządcami dróg samorządowych w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystania tych dróg podczas budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych; nadzór nad działalnością Oddziału**

Opis stanu faktycznego

### **2.1. Współdziałanie Oddziału z zarządcami dróg samorządowych**

W okresie objętym kontrolą Oddział prowadził z zarządcami dróg lokalnych wymianę korespondencji na temat wykorzystania dróg samorządowych podczas budowy autostrady. Np. przed podpisaniem umów (porozumień) wykonawców z zarządcami na użytkowanie dróg przez pojazdy związane z budową autostrady, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy pismem z 2 lutego 2011 r. poinformował Oddział, że na sieci dróg wojewódzkich (Rejon Dróg Wojewódzkich we Włocławku) w obrębie budowy autostrady odbywa się ruch pojazdów przeładowanych materiałami budowlanymi do budowy autostrady, niszcząc istniejące konstrukcje dróg wojewódzkich. Dyrektor Oddziału pismem z 8 lutego 2011 r. dotyczącym dewastacji dróg wojewódzkich wyjaśnił, że zlecając budowę autostrady zakładał, że wykonawcy będą wykonywali nałożone na nich obowiązki zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a inwestor przedsięwzięcia nie ma z powyższymi praktykami nic wspólnego. Po podpisaniu porozumień na użytkowanie dróg lokalnych zarządcy dróg kierowali pisma do Oddziału zaniepokojeni niepełnym wywiązywaniem się wykonawców ze zobowiązań. Oddział odpowiadał na nie po zasięgnięciu opinii u konsultanta EGIS. Po odstąpieniu 6 września 2012 r. od umów na wykonanie Zadania I i II Oddział poprosił wszystkich zarządców dróg o przekazanie informacji o stanie zaawansowania napraw zarządzanych przez nich dróg w odniesieniu do zawartych umów (porozumień) z wykonawcami autostrady, ze wskazaniem jakie elementy i w jakim zakresie pozostały do wykonania. Zorganizowano spotkania z zarządcami, w wyniku których podpisano porozumienie w sprawie szacunkowych zakresów robót związanych z naprawą dróg lokalnych zniszczonych w czasie budowy, jakie powinny być zrealizowane przez nowego wykonawcę autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1317)

W sprawie koordynacji działań z zarządcami dróg lokalnych z uwzględnieniem prac remontowych i inwestycyjnych na tych drogach, Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że projekt budowy autostrady podlegał wcześniejszym uzgodnieniom ze wszystkimi zainteresowanymi zarządcami dróg. Zamawiający nie otrzymał na etapie uzgadniania projektu żadnych zastrzeżeń od zarządców w zakresie planowanych przyszłych inwestycji i ich ewentualnego wpływu na budowę autostrady oraz konieczności koordynacji prac w związku z planowanymi inwestycjami.

(dowód: akta kontroli str. 1318)

W latach 2012 – 2014 do Oddziału wpłynęło łącznie 89 skarg i wniosków. Z tego w 2012 r. – 33 oraz w 2013 r. i 2014 r. – po 28. Jeden wniosek dotyczył zniszczeń spowodowanych przez pojazdy związane z budową autostrady. Pismem z 2 czerwca 2014 r. mieszkańcy Janowic wnioskowali o położenie nowej

nawierzchni asfaltowej na całej długości drogi gminnej Janowice – Zosin (nr 190107C, Gmina Lubanie), ponieważ nową nawierzchnię asfaltową położono tylko na odcinku 90 mb drogi, a dziury na pozostałym odcinku załatwiono punktowo. Dyrektor Oddziału po zapytaniu Konsultanta ARCADIS zarządzającego kontynuacją budowy autostrady, odpowiedział mieszkańcom, że odtworzenie drogi wykonano w zakresie zgodnym z kontraktem i niezależnie od zapisów kontraktowych naprawiono również pozostały odcinek drogi poprzez remont cząstkowy. Wniosek nie został uwzględniony przez Oddział.

(dowód: akta kontroli str. 1319-1351)

## **2.2. Nadzór nad działalnością Oddziału oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli**

W latach 2012-2015 (31 sierpnia) w Oddziale przeprowadzono 11 kontroli dotyczących budowy autostrady. Z tego: Urząd Kontroli Skarbowej przeprowadził pięć, wszystkie w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej; Centrum Unijnych Projektów Transportowych – trzy, dotyczące (a) Projektu realizowanego w ramach VI osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko<sup>44</sup> m.in. w zakresie ustalenia rzeczowego i finansowego stanu zaawansowania Projektu oraz porównania ustaleń z danymi przedstawianymi przez Beneficjenta we wnioskach o płatności, (b) kontynuacji budowy autostrady – aneksu nr 1 z dnia 20 grudnia 2013 r. oraz aneksu nr 2 z dnia 5 marca 2014 r., (c) Projektu POIŚ „Budowa autostrady A-1, odcinek Toruń-Stryków” w zakresie prawidłowości jego realizacji; Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – dwie, polegające na sprawdzeniu i ocenie prawidłowości działań: w zakresie budowy i przebudowy dróg krajowych i autostrad (Autostrada A-1, Toruń-Stryków) oraz spłaty niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorcom; Europejski Trybunał Obrachunkowy – jedną, oceniającą czy wydatki, na które otrzymano środki w ramach Funduszy Spójności były legalne i prawidłowe.

(dowód: akta kontroli str. 1352-1357)

Najwyższa Izba Kontroli w latach 2010-2014 trzykrotnie przeprowadziła kontrole powiązane tematycznie z niniejszą kontrolą.

Pierwsza S/10/006 dotyczyła „Przebiegu procesu inwestycyjnego budowy drogi ekspresowej S-5 na odcinku Nowe Marzy – granica województwa kujawsko-pomorskiego oraz działań podejmowanych w celu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację tego przedsięwzięcia”. Odstąpiono od formułowania wniosków pokontrolnych.

Druga P/13/082 dotyczyła „Działań GDDKiA na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych”. W jej wyniku wniesiono o podjęcie działań organizacyjnych zapewniających wnikliwą weryfikację odbieranej dokumentacji projektowej, szczególnie pod kątem właściwego rozpoznania podłoża gruntowego. Wniosek został zrealizowany.

Trzecia S/14/001 dotyczyła „Prawidłowości rozliczeń dokonywanych przez Generalną Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy z wykonawcami i podwykonawcami robót budowlanych zrealizowanych na Autostradzie A-1, Toruń-Stryków, na odcinku Toruń-Kowal”. W wyniku kontroli wnioskowano o przekazanie pozostałej (niewykorzystanej) części gwarancji należytego wykonania umów na rachunek Krajowego Funduszu Drogownictwa<sup>45</sup>.

Wniosek z kontroli trzeciej nie został zrealizowany, ponieważ Oddział w całości wykorzystał środki gwarancji należytego wykonania umów, co uniemożliwiło

---

<sup>44</sup> Zwany dalej: „POIŚ”.

<sup>45</sup> Zwanego dalej: „KFD”.

przekazanie pozostałej (niewykorzystanej) części gwarancji na rachunek KFD. Dyrektor Oddziału poinformował o tym Dyrektora NIK Delegatury w Bydgoszczy pismem dotyczącym sposobu wykorzystania uwag i wykonania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 1358-1406)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

## IV. 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<sup>46</sup> 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 Bydgoszczy.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag

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

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

Bydgoszcz, dnia                      września 2015 r.

Kontroler  
Adam Kończak  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor  
Barbara Antkiewicz

.....  
Podpis

.....  
Podpis

<sup>46</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.