



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 10 czerwca 2010 r.

*Pan  
Robert RADOŃ  
Dyrektor Oddziału  
Generalnej Dyrekcji Dróg  
Krajowych i Autostrad  
we Wrocławiu*

K/10/003  
LWR-4111-01-01/2010

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu, zwaną dalej „Oddziałem”, w przedmiocie wybranych zagadnień związanych z realizacją inwestycji budowy obwodnicy Wrocławia A-8 w 2009 r. i w I kwartale 2010 r., jakości robót wykonywanych na drogach krajowych oraz wydawania zezwoleń na budowę zjazdów z dróg publicznych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 24 maja 2010 r. i omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 31 maja 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działania Oddziału w skontrolowanym zakresie. Na taką ocenę składają się poniższe oceny i uwagi cząstkowe.**

1. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do wykonania w 2009 r. planu wydatków (po zmianach), przewidzianych na realizację inwestycji budowy obwodnicy Wrocławia A-8. W roku budżetowym 2009 Oddział przeznaczył na ten cel kwotę 1.111,1 tys. zł, stanowiącą

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

100% planu na ten rok, z czego 920,9 tys. zł stanowiły środki pochodzące z budżetu państwa (w tym 120,0 tys. zł środki zgłoszone jako tzw. *wydatki niewygasające* z końcem 2008 r.), a 190,2 tys. zł środki z Krajowego Funduszu Drogowego.

2. Stosownie do przepisu § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>2</sup>, uzależniającego finansowanie inwestycji budowlanej środkami z budżetu państwa od posiadania zaakceptowanego programu inwestycji, Oddział w kwietniu 2009 r. opracował i doprowadził do uzgodnienia z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie aneks aktualizujący program inwestycji z lipca 2008 r. dla zadania pn. „Budowa obwodnicy Wrocławia A-8”. Wprowadzone zmiany nie dotyczyły zakresu finansowego i rzeczowego inwestycji<sup>3</sup>, natomiast – w sytuacji 3-miesięcznego opóźnienia w przekazaniu przez Oddział placu budowy wykonawcy części 2 obwodnicy – skutkowały przesunięciem z końca marca 2011 r. na koniec czerwca 2011 r. terminu jej zakończenia.

3. Budowa obwodnicy Wrocławia A-8 realizowana jest na podstawie 5 decyzji pozwolenia na budowę<sup>4</sup>, udzielonych Oddziałowi przez Wojewodę Dolnośląskiego, a umożliwiających pełne wykonanie zakresu rzeczowego, przewidzianego w programie inwestycji. Zaznaczyć należy, że na podstawie odrębnej decyzji Wojewody Dolnośląskiego nr I-D-43/10 z dnia 10 lutego 2010 r., a w ramach porozumienia z Gminą Wrocław z dnia 10 listopada 2009 r., realizowane jest zadanie pn. „Przebudowa ul. Kosmonautów w ciągu drogi krajowej nr 94 we Wrocławiu”. W ocenie NIK działanie takie było celowe, a nadto wyłączenie przebudowy ul. Kosmonautów z zakresu rzeczowego i finansowego części 2 obwodnicy Wrocławia A-8 stwarza możliwość optymalnego jej skomunikowania z drogami lokalnymi. Efektem będzie bowiem dwupoziomowe połączenie obwodnicy Wrocławia A-8 z ul. Kosmonautów, którego koszt po stronie Oddziału wyniesie 9.603,7 tys. zł i nie przekroczy kwoty zaplanowanej na ten fragment obwodnicy w programie inwestycji.

4. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z warunkami zawartych z wykonawcami kontraktów wypłata znacznej części wynagrodzenia nie była uzależniona od spełnienia przez nich jakichkolwiek, poddających się rzetelnemu rozliczeniu, wymogów. Kontrakty przewidują bowiem

<sup>2</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 120, poz. 831

<sup>3</sup> Według pochodzącej z lipca 2008 r. i uzgodnionej z Ministrem Infrastruktury aktualizacji programu inwestycji pn. „Budowa obwodnicy Wrocławia A-8”, jej wartość kosztorysowa wynosiła 4.110,4 mln zł. Według tego samego programu inwestycji jej zakres rzeczowy obejmuje budowę autostrady wraz z łącznikami w podziale na trzy części, tj. **część 1:** odcinek Magnice – Lotnisko i łącznik „Kobierzyce” (km 1+603,81 - km 13+500,00 i km 0+000 - km 2+489,45), **część 2:** odcinek Lotnisko – Pawłowice i łącznik „Długołęka” (km 13+500,00 - km 18+174,00 i km 19+960,00 - km 28+368,75 oraz km 0+000,00 - km 6+235,85) i **część 2a:** most przez rzekę Odre (km 18+174,00 - 19+960,00).

<sup>4</sup> Dla części 1: I-D-236/07 z 6 września 2007 r., I-D-48/09 z 12 marca 2009 r. i I-D-96/09 z 30 kwietnia 2009 r.; dla części 2: I-Da-44/08 z 19 listopada 2008 r.; dla części 2a: I-D-82/07 z 3 kwietnia 2007 r.

wypłatę na rzecz wykonawców wynagrodzenia ryczałtowego z tytułu tzw. „wymagań ogólnych” w łącznej kwocie 535,7 mln zł<sup>5</sup>, stanowiącej 15,7% całości wynagrodzenia kontraktowego wykonawców obwodnicy Wrocławia A-8. Pozostała kwota wynagrodzenia kontraktowego, tj. 2.878,5 mln zł (84,3%), rozliczana jest natomiast według możliwych do sprawdzenia obmiarów za roboty drogowe, mostowe i pozostałe roboty.

Podkreślić należy, że w aspekcie rozliczalności wydatków korzystniejsza była już struktura wynagrodzenia wykonawców obwodnicy Wrocławia A-8, liczona według kosztorysów inwestorskich z lipca 2008 r. (sporządzonych przez Oddział po otwarciu ofert), bowiem przy zbliżonym poziomie łącznej wartości wynagrodzenia, ich część ryczałtowa stanowiła kwotę 224,4 mln zł (6,6%), a część rozliczana w oparciu o obmiary wynosiła 3.171,1 mln zł (93,4%).

5. Obowiązujące na koniec marca 2010 r., a zatwierdzone przez Inżyniera Kontraktu harmonogramy robót dla trzech części obwodnicy Wrocławia A-8, były zgodne z zapisami kontraktów zawartych z wykonawcami, jak również odpowiadały zakresowi i kolejności prowadzonych prac. Badania kontrolne wykazały jednakże, iż w obrębie każdej z części budowy obwodnicy Wrocławia A-8, wystąpiły opóźnienia w realizacji elementów robót znajdujących się na tzw. *ścieżce krytycznej*<sup>6</sup>.

Biorąc pod uwagę stanowisko Inżyniera Kontraktu w tej kwestii w odniesieniu do odcinka Magnice – Lotnisko i łącznika „Kobierzyce”(część 1) oraz złożoną mu po 31 marca 2010 r. aktualizację harmonogramu robót dla odcinka Lotnisko – Pawłowice i łącznika „Długoleka” (część 2), NIK ocenia, że istniejące opóźnienia nie powinny wpłynąć na terminowe sfinalizowanie zarówno części 1 (do 5 grudnia 2010 r.), jak i części 2 (do 15 czerwca 2011 r.)<sup>7</sup>.

Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku mostu przez Odrę (część 2a). Wprawdzie zaakceptowany w dniu 24 lutego 2010 r. przez Inżyniera Kontraktu harmonogram robót dla tej części obwodnicy, przewiduje ich zakończenie do dnia 19 października 2010 r., niemniej zredukowanie do tego czasu już ponad 5-miesięcznego opóźnienia<sup>8</sup>, wynikającego z wolniejszego od zakładanego tempa robót, w ocenie NIK jest mało prawdopodobne. Tym bardziej, że

---

<sup>5</sup> Obejmujących m.in.: koszt dostosowania się do wymagań Warunków Kontraktu i Wymagań Ogólnych zawartych w Specyfikacji Technicznej DM 00.00.00; koszt dokumentacji projektowa do opracowania przez wykonawców; koszt dostarczenia i usunięcia po zakończeniu robót wszystkich tymczasowych obiektów budowy wraz z biurami, laboratorium, warsztatami i magazynami; koszt utrzymania wszystkich obiektów budowy

<sup>6</sup> Ścieżka krytyczna jest to ciąg takich zadań, że opóźnienie któregokolwiek z nich opóźni zakończenie całego projektu. Jest zatem trwającym najdłużej ze wszystkich możliwych ciągów chronologicznie ułożonych zadań - takich, że każde następne nie może się rozpocząć, dopóki poprzednie się nie skończy.

<sup>7</sup> Z uwagi na wcześniejsze zakończenie kontroli nie uwzględniono prawdopodobnych opóźnień, będących konsekwencją powodzi z maja 2010 r.

<sup>8</sup> Na moment zakończenia kontroli, tj. 17 maja 2010 r.

wykonawca robót nie wskazał sposobu ukończenia w umownym terminie robót w tej części obwodnicy Wrocławia, pomimo takiego oczekiwania ze strony Inżyniera Kontraktu.

**6.** Opóźnienia w stosunku do harmonogramów robót wystąpiły także przy sporządzaniu i przekazywaniu przez wykonawców projektów wykonawczych Inżynierowi Kontraktu. Stwierdzono bowiem, że według stanu na koniec marca 2010 r. na 1.391 projektów wykonawczych, wymaganych dla trzech części obwodnicy, Inżynier Kontraktu zatwierdził jedynie 1.163, tj. 83,6%, chociaż według harmonogramów robót termin przedłożenia przez wykonawców ostatniego projektu wykonawczego dla części 1 upłynął 28 lutego 2010 r., dla części 2a upłynął 29 stycznia 2010 r. a dla części 2 upłynie 27 grudnia 2010 r.

Wobec tego, że harmonogramy nie posiadały wiążącego charakteru dla stron kontraktów (tzw. niekontraktowy charakter), a same kontrakty przewidywały jedynie, że projekty wykonawcze mają być sporządzane sukcesywnie, w terminach zapewniających terminowe (w myśl kontraktu) zakończenie robót budowlanych, Inżynier Kontraktu oraz Oddział nie posiadali skutecznego narzędzia finansowego do wyegzekwowania terminowego sporządzania kompletu projektów wykonawczych. NIK wskazuje także, iż dopuszczenie do sporządzania projektów wykonawczych w trakcie trwania prac (na bieżąco) skutkuje stanem, w którym nadzory (autorski i inwestorski) nie mają możliwości dokonania całościowej oceny przyjętych rozwiązań projektowych i ich wpływu na pozostałe elementy projektu.

NIK ocenia, że wymogiem niezbędnym do zapewnienia rzetelnego nadzoru nad budową indywidualnie zaprojektowanego, skomplikowanego technicznie i wyjątkowego w europejskiej skali mostu przez Odrę (część 2a) jest zapewnienie Oddziałowi możliwości dokonywania takiej oceny przed przystąpieniem do wdrażania, niejednokrotnie kosztownych, rozwiązań szczegółowych.

Uzyskanie kompletnej dokumentacji wykonawczej umożliwiłoby także uniknięcie sytuacji, w której znaczące zmiany w projektach np. decyzje o zmianie ilości zbrojenia pylonu, czy o konstrukcji jego górnej części, podejmowane są dopiero w trakcie prowadzonych robót budowlanych.

**7.** Analiza wykonania 8 wniosków pokontrolnych, sformułowanych po 3 z 6 kontroli przeprowadzonych przez NIK w Oddziale w latach 2008-2009<sup>9</sup> wykazała, że realizacja 2 z nich nie przyniosła spodziewanych efektów.

---

<sup>9</sup> Analizą objęto wnioski dotyczące kontroli: a) działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych (P/08/064); b) wydawania zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg publicznych i sposobu ich realizacji (P/08/066); c) wykonania budżetu państwa w 2008 r. w zakresie realizacji inwestycji wieloletniej finansowanej ze środków publicznych pn. „Budowa obwodnicy Wrocławia A-8” (P/09/118).

**7.1.** I tak, w wystąpieniu pokontrolnym z 15 października 2008 r. NIK wносиła m.in. o ustalenie rzeczywistego stanu konstrukcji nawierzchni odcinka drogi o długości 5,7 km, wybudowanej w ramach zadania pn. „Budowa pasa ruchu powolnego na drodze krajowej nr 8 na odcinku Lewin Kłodzki – Duszniki Zdrój”, w oparciu o badania w postaci odwiertów rdzeniowanych i pomiary nośności aparatem FWD, a także o podjęcie działań w celu usunięcia stwierdzonych wad z wykorzystaniem zobowiązań uczestników procesu inwestycyjnego. Drogę tę zmodernizowano<sup>10</sup> kosztem 24.945,5 tys. zł i oddano do użytku w lutym 2007 r.

W następstwie badań wnioskowanych przez NIK, a przede wszystkim posiłkując się opinią naukowo-techniczną Politechniki Wrocławskiej<sup>11</sup>, Oddział odstąpił od całkowitej wymiany warstwy ścieralnej<sup>12</sup> zmodernizowanej drogi na rzecz lokalnych wymian wykonanych przez wykonawcę we wrześniu 2009 r., co jednakże nie powstrzymało degradacji przedmiotowego odcinka, oznaczając w praktyce konieczność wydatkowania w następnych latach kolejnych środków publicznych, choćby na naprawy cząstkowe. Według bowiem stanu na koniec marca 2010 r., po zaledwie 3 latach eksploatacji i przejściu ok. 5% prognozowanego „ruchu”, a w wyniku spękań, rakowienia, wybojów, wykruszeń, przesączania oraz nienależytej szorstkości – do ponownej wymiany nawierzchni kwalifikowało się co najmniej 6,3 tys. m<sup>2</sup> z 68,5 tys. m<sup>2</sup> zmodernizowanej drogi, tj. 9,2%.

Izba podkreśla, że rezygnacja z wyegzekwowania od wykonawcy napraw w zakresie szerszym niż przewidziany ekspertyzą Politechniki (która dla Oddziału nie miała obowiązującego charakteru, a jedynie pozwalała na określenie minimalnych wymagań wobec wykonawcy) może skutkować koniecznością dokonania stosownych napraw cząstkowych na koszt Oddziału. Zauważyć przy tym należy, że dokonywanie zamknięć kolejnych naprawianych odcinków przedmiotowej drogi przyczyni się do powstawania utrudnień w ruchu na tej ważnej arterii, podczas gdy przeprowadzony w ramach gwarancji remont jednorazowy, ograniczyłby te utrudnienia do niezbędnego minimum.

**7.2.** W wystąpieniu pokontrolnym z 14 lipca 2009 r. NIK wносиła m.in. o zagwarantowanie nadzoru inwestorskiego dla całego okresu realizacji umów o wykonanie obwodnicy Wrocławia A-8, zaś bieżące badania kontrolne wykazały, że wniosek ten nie został zrealizowany, choć Oddział podjął działania w tym celu.

Nie doszło jednakże do pisemnej zmiany terminu obowiązywania postanowień umowy z 12 czerwca 2007 r., powierzającej pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją obwodnicy

---

<sup>10</sup> W ramach zadania wyremontowano drogę o długości 8,054 km i wybudowano wzdłuż niej pas ruchu powolnego o długości 5,730 km.

<sup>11</sup> Wykonaną na koszt Oddziału za cenę 23.662 zł

<sup>12</sup> Wykonanej z mieszanki mineralno-asfaltowej (SMA)

Wrocławia A-8 konsorcjum firm, któremu aktualnie lideruje [...] <sup>13</sup>. Według stanu na dzień zakończenia kontroli skutkuje to stanem, w którym od dnia 10 czerwca 2010 r. nie ma podstaw do pełnienia przez ww. firmę nadzoru inwestorskiego nad realizacją części 2a obwodnicy Wrocławia A-8, a w dniach 8 i 29 października 2010 r. upłyną terminy pełnienia nadzoru inwestorskiego w odniesieniu odpowiednio do części 1 i części 2 obwodnicy Wrocławia A-8. NIK podziela stanowisko Oddziału, że stwierdzone w toku działań podejmowanych na rzecz realizacji wskazanego wyżej wniosku pokontrolnego nieprawidłowości – polegające m.in. na nieskorelowaniu postanowień umowy o nadzór inwestorski z okresami realizacji poszczególnych części obwodnicy Wrocławia A-8, czy na wydatkowaniu przez Oddział kwoty 1.973,3 tys. zł (netto) tytułem wynagrodzenia konsorcjum firm pełniących nadzór inwestorski za usługi nie objęte umową o ten nadzór <sup>14</sup> – wymagają gruntownej analizy. Niemniej jednak podstawowym zadaniem kierownictwa Oddziału powinno być zagwarantowanie ciągłości nadzoru inwestorskiego nad budową obwodnicy Wrocławia A-8.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. *Doprowadzenie do jak najszybszego sporządzenia przez wykonawców obwodnicy Wrocławia A-8 wszystkich projektów wykonawczych i przedłożenie ich Inżynierowi Kontraktu w celu umożliwienia nadzorowi autorskiemu, a w szczególności nadzorowi naukowo – technicznemu, dokonania kompleksowej, technicznej oceny przyjętych rozwiązań projektowych.***
- 2. *Skorelowanie okresu obowiązywania umowy o nadzór inwestorski nad robotami budowlanymi, prowadzonymi na budowie obwodnicy Wrocławia A-8, z czasem realizowania tych robot przez ich wykonawców.***
- 3. *Przeprowadzenie kompleksowej analizy dokumentacji powykonawczej zadania pn. „Budowa pasa ruchu powolnego na drodze krajowej nr 8 na odcinku Lewin Kłodzki – Duszniki Zdrój”, pod kątem zgodności wykonanych robót z projektem oraz podjęcie działań zmierzających do niedopuszczenia do poniesienia przez Oddział kosztów ponownej naprawy tego odcinka drogi, wymaganej w związku z niedostateczną jakością przeprowadzonego remontu.***

---

<sup>13</sup> Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie kontrahenta Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu.

<sup>14</sup> W tym za: nadzór nad robotami przygotowawczymi związanymi z wycinką sadów i ogrodów działkowych (146,9 tys. zł), wynagrodzenie za okres zawieszenia świadczenia usług nadzoru (801,7 tys. zł), utrzymanie i zapewnienie biura tymczasowego oraz biura docelowego w okresie robót przygotowawczych i zawieszenia (1.005,6 tys. zł) i równoczesne utrzymywanie (w okresie zawieszenia usług nadzoru)

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Dyrektora, w terminie 30 dni od daty 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 daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w tym wystąpieniu ocen, uwag i wniosków.

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.