



**Marszałek Województwa  
Kujawsko-Pomorskiego**  
Piotr Całbecki

Toruń, dnia 15 lipca 2024 r.

KS-II-S.0003.4.2024



**Pan**  
**Marek Gralik**  
**Radny Województwa**  
**Kujawsko-Pomorskiego**

Szanowny Panie Radny,

nawiązując do zapytania z dnia 17 czerwca 2024 r. dotyczącego nieprawidłowości, które wystąpiły w zakresie przygotowania i realizacji zadania pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa”, informuję, że zakończono czynności wyjaśniające.

Zgodnie z pismem z dnia 28 czerwca 2024 r., znak KS-II-S.0003.4.2024, przesyłam kopię zawiadomienia Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy z dnia 7 czerwca 2024 r., znak LBY.411.8.1.2023, wraz z udzieloną odpowiedzią.

Z wyrazami szacunku



Marszałek Województwa  
Kujawsko-Pomorskiego  
Piotr Całbecki

Toruń, dnia 10 lipca 2024 r.

IB-I-T.433.1.10.2017

Pan  
Tomasz Sobecki  
p.o. Dyrektora Delegatury  
Naczelnej Izby Kontroli  
w Bydgoszczy

Szanowny Panie Dyrektorze,

odpowiadając na pismo znak LBY.411.8.1.2023 z dnia 7 czerwca 2024 r., dotyczące kontroli realizacji i finansowania inwestycji pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa”, po uzyskaniu wyczerpujących wyjaśnień od Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy (dalej: ZDW), informuję, co następuje:

**Odnosząc się do ustalenia, iż:**

– „[...] dalsze funkcjonowanie przeprawy uzależniono od ponoszenia dodatkowych kosztów, które na dzień zakończenia kontroli wyniosły 73,8 tys. zł; w ocenie NIK zaplanowane działania mogą nadal nie przynieść efektu zakładanego na etapie planowania inwestycji...”.

Sezonowa przeprawa funkcjonuje w warunkach określonych w dokumentacji projektowej – to jest przy stanie wody powyżej 175 cm. Dodatkowe rozwiązania mają na celu wyłącznie uniezależnienie funkcjonowania jednostki od większych wahań poziomu Wisły, które są obecnie obserwowane. ZDW wyjaśnia, że w celu umożliwienia swobodnego wjazdu na prom i zjazdu z niego, zaplanowano dobudowanie ruchomych ramp brzegowych, po jednej na każdym z przyczółków dla wody niskiej lub wysokiej, które w połączeniu z rampą promową stworzą odpowiednio nachylony, długi zjazd pojazdów na pokład promu. Stwierdzenie, że dalsze funkcjonowanie przeprawy jest uzależnione od poniesienia dodatkowych kosztów jest zatem nieprawdziwe. Dodatkowo nie był to element kontrolowanego projektu, a jedynie



zlecenie analiz tego, czy istnieją możliwości ulepszenia funkcjonowania przeprawy, ponieważ prom jest zdolny do pływania przy niższym stanie wód. ZDW wskazuje, że ocena, iż zaplanowane działania mogą nie przynieść efektu zakładanego nie wynika z żadnego dokumentu, nie mamy również wiedzy, aby NIK powołał biegłego w zakresie budowy obiektów hydrotechnicznych w celu analizy tego, czy wstępna koncepcja ulepszeń jest nieprawidłowa. Formułowanie zarzutów do przedmiotu, który nie jest jeszcze zaprojektowany – jest więc co najmniej przedwczesne.

– „[...]dokonano zapłaty za wykonanie przedmiotu zamówienia niezgodnie z przepisami umowy, o której mowa w art. 139 i następna ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, co doprowadziło do wydatkowania kwoty 5 904,0 tys. zł pomimo, że zamówienie publiczne nie powinno zostać w ogóle odebrane...”.

Jednostka została odebrana z zachowaniem wszystkich procedur. W protokole odbioru wskazano wady, które podlegały usunięciu w wyznaczonych terminach. Należy podkreślić, że nie były to wady istotne, które uniemożliwiałyby odbiór i rozpoczęcie pracy promu.

– „[...] zapisy umów zawieranych przez ZDW z wykonawcami zadania w części przypadków były formułowane w sposób nieuwzględniający terminów wynikających z przepisów prawa administracyjnego oraz niezabezpieczający należycie interesów zamawiającego m. in. poprzez nieustalenie kar za nieterminowe wykonanie poszczególnych etapów realizacji umowy...”.

W oparciu o ww. wyjaśnienia złożone przez ZDW faktycznie można zauważyć, że zapisy umów zawartych w tamtym okresie dla tej i innych inwestycji zawierały często nieprecyzyjne lub sprzeczne zapisy. ZDW dokonało już szeregu zmian w tym zakresie. W związku z reorganizacją obsługi prawnej jednostki, tj. powołaniem Zespołu Radców Prawnych (zatrudnienie 2 radców prawnych w pełnym wymiarze czasu pracy w roku 2020), po przeprowadzeniu analizy treści dotychczas funkcjonujących umów, wprowadzono już w 2020 r. do stosowania nowe wzorce umowne dla zamówień na roboty budowlane oraz usługi inżyniera kontraktu. W roku 2021 r. opracowane zostały również nowe wzorce umowne dla usług projektowych oraz nadzoru autorskiego. Zmiany w treści umów były również oceniane przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy w toku innej kontroli: „Pozytywnie NIK ocenia zmiany jakie wprowadzono w stosowanych w 2020 r. wzorach umów o roboty budowlane i o nadzór Inżyniera Kontraktu względem uregulowań

z 2017 r. W ocenie NIK mogą się one przyczynić się do prawidłowej realizacji inwestycji w kolejnych latach” (Wystąpienie pokontrolne nr LBY.411.006.01.2020).

Dodatkowo Zespół Radców Prawnych prowadzi stały monitoring zapisów umownych – w kontekście pytań Wykonawców w trakcie ogłaszanych kolejnych postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz pojawiających się w trakcie realizacji inwestycji problemów, co przekładane jest na kolejne modyfikacje zapisów wzorców umów, w celu jak najszerzego zabezpieczenia interesu Zamawiającego oraz zapewnienia sprawnej i efektywnej realizacji prowadzonych inwestycji. Zapisy wszystkich umów dla prowadzenia danego zadania (np. roboty / nadzór / nadzór autorski) sporządzane są równoległe i są przygotowywane spójnie.

W toku przedmiotowej kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie weryfikowała zmian wprowadzonych przez ZDW, a jedynie wskazała błędy popełniane przed zmianami organizacyjnymi wprowadzonymi w Zarządzie od 2019 r.

**- „[...] przedłużający się również czas realizacji zadania doprowadził do dwukrotnego zlecenia opracowania analizy stanów wód na Wiśle oraz rozpoczęcia w maju 2023 r. prac planistycznych prowadzących do modernizacji już gotowego układu drogowego i przyczółków promowych z zastosowaniem odmiennych rozwiązań technicznych, pomimo że układ drogowy oraz przyczółki i stanowiska promowe zostały oddane do użytkowania niespełna dziesięć miesięcy wcześniej i spełniały one przyjęte przez ZDW parametry, a także założenia dotyczące długości okresów funkcjonowania przeprawy w ciągu roku...”.**

Jak wskazano w odpowiedzi na zarzut nr 1, prace mają na celu wyłącznie uniezależnienie funkcjonowania przeprawy od większych wahań poziomu Wisły. Zmiany klimatyczne w Polsce następują w sposób postępujący, co jest powszechnie wiadome. Zatem nie mamy do czynienia z naprawą czy modernizacją, a z zastosowaniem ulepszeń rozszerzających działanie prawidłowo wybudowanych przyczółków. W piśmie pominięto również informację o tym, że na mocy porozumienia z dnia 26 września 2017 r. o wspólnym przygotowaniu i realizacji projektu pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa” oraz eksploatacji promu, zawartego pomiędzy Województwem Kujawsko-Pomorskim, Powiatem Toruńskim, Powiatem Bydgoskim, Gminą Zławieś Wielka oraz Gminą Solec Kujawski, za przygotowanie i opracowanie dokumentacji do przetargu – a w szczególności Programu

funkcjonalno-użytkowego dla budowy promu – odpowiadał wyłącznie Partner Porozumienia: Gmina Solec Kujawski. ZDW przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w oparciu o dokumenty przekazane przez Partnera i nie odpowiadał za przyjęte parametry i założenia, które na dzień ich przygotowywania były prawidłowe.

- „Zarząd Dróg Wojewódzkich nie wygzekwował od wykonawcy jednostki pływającej terminowej realizacji przedmiotu umowy, w wyniku czego odbioru końcowego promu dokonano z ponad czteroletnim opóźnieniem. Od umowy tej nie odstąpiono, mimo występujących w trakcie jej realizacji problemów z zapewnieniem odpowiedniej jakości wykonywanych robót, a także ich zgodności z Programem Funkcjonalno - Użytkowym i postanowieniami samej umowy.”.

Ze złożonych wyjaśnień wynika, iż ZDW w sposób prawidłowy prowadził nadzór i sumiennie monitorował działania Wykonawcy. Prowadzona była korespondencja, przeprowadzane rady techniczne, spotkania. Umowa nie przewidywała innych środków dyscyplinujących Wykonawcę.

Należy zauważyć, że w trakcie realizacji zamówienia doszło do wielu sytuacji niezawinionych przez Wykonawcę, które miały wpływ na termin realizacji zamówienia.

Odstąpienie od umowy z góry doprowadziłoby do sporu sądowego z Wykonawcą z uwagi na występowanie okoliczności przez niego niezawinionych. Odstąpienie w takim wypadku nie pozbawiałoby również Wykonawcy prawa do wynagrodzenia, skoro nie ponosił w całości odpowiedzialności za opóźnienia w realizacji. Dodatkowo w przypadku odstąpienia od umowy projekt, składający się z dwóch zadań:

1. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa”,
  2. „Zaprojektowanie, wybudowanie, dostawa i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego bocznokołowego”),
- utraciłby dofinansowanie unijne w kwocie 15 693 111,63 zł, w związku z brakiem jego realizacji w całości. Wskazana kwota i wszelkie inne koszty, np. sporu sądowego, musiałyby być poniesione z budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

W tym stanie faktycznym Zamawiający ocenił, iż od pochoptego odstąpienia od umowy z Wykonawcą promu korzystniejszym będzie doprowadzenie do wykonania przedmiotu umowy. Tym bardziej, że z uwagi na problemy w toku wykonywania części drogowej zadania

budowa przyczółków została ukończona (pozwolenie na użytkowanie) równoległe dopiero w lipcu 2022 r., w tym samym czasie, gdy jednostka została przyprawiona do portu w Solcu Kujawskim. Należy podkreślić, że prom jako jednostka prototypowa może wykonywać swoje zadania wyłącznie przy przyczółkach do tego dostosowanych.

W odniesieniu do zarzutów w zakresie zgodności z programem funkcjonalno-użytkowym należy wyjaśnić, że prom, który jest jednostką prototypową, spełnia wszystkie warunki określone we wspomnianym programie, a w wielu elementach jest nawet lepiej wyposażoną względem wstępnych założeń. Zakwestionować należy np. zarzuty niezgodności silników względem zapisów z koncepcji. Na etapie prac nad projektem Wykonawca wyposażył jednostkę w dwa zespoły o mocy 172 kW, podczas gdy wstępnie zakładano możliwość pracy dwóch zespołów o mniejszej mocy (rzędu około 80-120 kW). Natomiast zmiana np. posadowienia kół łopatkowych miała na celu osiągnięcie lepszych parametrów pracy – i ten cel został osiągnięty. Program funkcjonalno-użytkowy jest tylko założeniami Zamawiającego. Na etapie projektowania należało sprawdzić założenia i wykazać poprawność ich przyjęcia. W przypadku, kiedy dane założenia nie spełniają obliczeń projektowych, należy je dostosować do projektu. Jak już wspomniano, projekt jest prototypem i w trakcie realizacji prób w ruchu należało pewne elementy udoskonalać (małe przełożenie mocy na koła łopatkowe, obniżenie kół napędowych), co wiązało się z dodatkowym czasem realizacji zadania.

Należy podkreślić, że jednostka była budowana pod pełnym nadzorem Polskiego Rejestru Statków, była to jednostka prototypowa i przy takiej budowie zmiany w jej trakcie, w celu ulepszenia rozwiązań, są w pełni dopuszczalne. Prom uzyskał Świadectwo Zdolności Żeglugowej wydane przez Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej oraz Świadectwo Klasy wydane przez Polski Rejestr Statków S.A. Jest to zatem jednostka spełniająca wszelkie wymogi określone przepisami.

– „[...] dokonano odbioru końcowego promu, pomimo, że do tego dnia nie przeprowadzono rozruchu eksploatacyjnego w wymaganym w umowie z wykonawcą wymiarze 120 dni...”.

W odniesieniu do zarzutu odnośnie trwania okresu rozruchu – trwał on pełne 4 miesiące.

Jednostka w tym czasie przewiozła:

- 1) 16 tysięcy pasażerów,
- 2) 7 tysięcy pojazdów,
- 3) 3 tysiące rowerów.

W okresie tym przez 50 dni jednostka przewoziła pojazdy, rowerzystów i pieszych. W ciągu 33 dni zabierała na pokład pieszych i rowerzystów. Ze względów bezpieczeństwa, mimo gotowości załogi, prom nie kursował w okresie rozruchowym przy stanie wody poniżej 175 cm. Okres ten miał na celu sprawdzenie i zdiagnozowanie ewentualnych elementów wymagających poprawy czy ulepszeń.

- „[...] nie dochodzono i nie egzekwowano od wykonawcy promu należnych kar umownych za zwłokę w jego budowie, w tym, z dokonanej w 2020 r. płatności częściowej nie potrącono należnych kar, mimo, że termin odbioru promu przekroczony był wówczas o 359 dni, a ich wysokość według stanu na dzień ww. odbioru częściowego wynosiła 2 119,5 tys. zł. Nie dochodzono także kary wyliczonej przez ZDW według stanu na koniec lipca 2023 r. w kwocie 6 216,9 tys. zł, należnej z tytułu 1053 dni zwłoki w realizacji zadania.”.

Należy stanowczo zaprzeczyć stwierdzeniom, aby ZDW nie wyegzekwował od Wykonawcy promu należnych kar umownych za zwłokę w jego budowie. Przed odbiorem końcowym, w kontekście całości opóźnienia (które jest bezsporne) w realizacji inwestycji, ZDW dokonał analizy przyczyn opóźnienia i uznał, że Wykonawca pozostawał częściowo w zwłoce, co skutkowało nałożeniem na Wykonawcę i wyegzekwowaniem w całości kary umownej w wysokości 643 500,00 zł.

Zgodnie z zawartą umową, co pomijane jest w informacjach prasowych i formułowanych zarzutach, kara umowna należała być **za zwłokę** w wykonaniu przedmiotu umowy, czyli wyłącznie za okoliczności zawinione przez Wykonawcę, a nie za całość opóźnienia inwestycji. W trakcie realizacji przedmiotu umowy nastąpił szereg okoliczności niezależnych od Wykonawcy, które w sposób obiektywny wpłynęły na termin wykonania promu, m.in. pandemia covid, brak możliwości prowadzenia testów z uwagi na stany wody itd. Biorąc pod uwagę występującą powyżej informację, że ZDW był zobowiązany do nałożenia i wyegzekwowania kary w wysokości ponad 6 milionów zł, należy zaznaczyć, że było to niemożliwe do wykonania, ponieważ całość wynagrodzenia Wykonawcy promu wynosiła 5 904 000,00 zł. Najwyższa Izba Kontroli w protokole kontroli nie wskazała na jakiej podstawie uznano, że całość opóźnienia jest zwłoką i wynika wyłącznie z winy Wykonawcy; w jaki sposób dokonano takiego ustalenia oraz z jakich przyczyn wskazano, że Zamawiający był zobowiązany do naliczenia kary za cały okres, jako kary za opóźnienie, skoro umowa wprost formułowała zapis o karze umownej wyłącznie za zwłokę.

Faktycznie-ZDW nie naliczył kary w trakcie odbioru częściowego, z uwagi na konieczność starannego wyjaśnienia wszystkich przyczyn i ustalenia, czy występowała zwłoka Wykonawcy. W tej sprawie prowadzona była korespondencja z Wykonawcą. Przedwczesne naliczenie kary i dokonanie potrącenia mogłoby doprowadzić do odstąpienia od umowy, sporu sądowego i uniemożliwiłoby dokończenie budowy. Natomiast w tamtym czasie jednostka była już wybudowana i dokonywano jej wyposażania. Należy również pamiętać, że w tamtym okresie wprowadzone były obostrzenia covidowe w związku z ogłoszoną epidemią, występowały liczne zachorowania pracowników, praca zdalna i inne utrudnienia z tym związane – które dotyczyły nie tylko Wykonawców, ale i Zamawiającego, co wpływało na pracę bieżącą. Należy podkreślić, że końcowo kara została naliczona za cały okres zwłoki Wykonawcy i w całości została wyegzekwowana. Zatem nie doszło do żadnego uszczerbku dla finansów publicznych.

- „[...] dokonano wydatku w wysokości 106,3 tys. zł na zakup usług doradczych w zakresie: wsparcia i doradztwa w trakcie prowadzenia prób odbiorowych oraz odbiorów jednostki pływającej wynikających z udzielonego zamówienia publicznego pn. , Zaprojektowanie, wybudowanie, dostawa i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego boczno-kołowego , mimo że świadczenie usług w tym zakresie należało do obowiązków innego wykonawcy, w ramach pełnienia kompleksowego nadzoru inwestorskiego nad realizacją ww. zadania. Wynikało to z § 3 umowy zawartej 7 sierpnia 2018 r. pomiędzy tym wykonawcą a ZDW, istotnych postanowień warunków umowy, stanowiących załącznik nr 3 do SIWZ oraz pkt 5 ppkt 1 OPZ.”.

W związku z zaplanowanymi i przeprowadzonymi przetargami w trybie „zaprojektuj i wybuduj” dla zadań:

1. „Zaprojektowanie, wybudowanie, dostawa i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego boczno-kołowego”,
2. „Opracowanie dokumentacji projektowej wraz z wykonaniem robót budowlanych na przebudowę/rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od dogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394 wraz z budową przyczółków promowych”,

w ramach projektu pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa” przeprowadzono również postępowanie na wyłonienie Wykonawcy usługi Inżyniera Kontraktu, który miał sprawować nadzór inwestorski nad zadaniami w ramach ww. projektu.



Realizacja przedmiotu zamówienia miała odbywać się w terminie wykonywania robót budowlanych i prac związanych z budową, dostarczeniem i uruchomieniem jednostki pływającej oraz w okresie gwarancji udzielonych przez Wykonawców. Planowany okres zakończenia robót i prac określony był na 10 maja 2019 r.

W toku realizacji umowy doszło do odstąpienia od niej przez Wykonawcę robót budowlanych i konieczne było ogłoszenie nowego postępowania, jednak prace związane z projektowaniem oraz dostawą promu trwały i miały opóźnienia.

W trakcie realizacji umowy pomiędzy stronami dochodziło do sporów na tle zakresu obowiązków Inżyniera Kontraktu. Spory wynikały z rozbieżności zapisów pomiędzy umowami na roboty budowlane oraz na budowę z dostawą promu a umową na nadzór. Wykonawca zwracał uwagę Zamawiającemu na szereg nieścisłości. W odniesieniu do nadzoru nad projektowaniem i budową promu, Wykonawca wielokrotnie wskazywał, że nadzór nad takimi zadaniami spoczywa na Towarzystwie Klasyfikacyjnym – w tym przypadku Polski Rejestr Statków (dalej: PRS), a zawarta umowa nie zawierała precyzyjnych wymogów odnośnie nadzoru nad budową jednostki. Dodatkowo Zamawiający nie wymagał w trakcie postępowania przetargowego dysponowania osobą z uprawnieniami dotyczącymi budowy jednostek pływających. Wykonawca podpisał aneks terminowy do dnia 31 grudnia 2019 r. Wskazywał jednak, że kolejny aneks terminowy powinien być połączony z dodatkowym wynagrodzeniem, w związku ze znacznym przedłużeniem czasu na ukończenie. Z uwagi na odmowę podpisania dalszego aneksu terminowego oraz zgłaszane roszczenia o dodatkowe wynagrodzenie związane ze znacznym przedłużeniem czasu na ukończenie, Zamawiający postanowił zweryfikować zasadność dalszej realizacji umowy.

W związku z powyższym, po analizie treści umowy zawartej z Voessing Sp. z o.o., stwierdzono, że faktyczny nadzór nad budową i odbiorem promu miał sprawować PRS i to odbiór PRS decyduje o możliwości użytkowania promu. Inżynier Kontraktu nie dysponował osobą ze stosownymi kwalifikacjami umożliwiającymi weryfikację procedury odbioru promu – podkreślenia wymaga, że nie postawiono takiego wymogu w postępowaniu przetargowym. W kwestii nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych, zakres zadań pozwalał na przeprowadzenie nadzoru siłami własnymi wraz ze wsparciem inspektorów branżowych (jak na innych inwestycjach). Z tych przyczyn umowę na świadczenie usługi Inżyniera Kontraktu rozwiązano na mocy porozumienia stron, ponieważ uznano, że będzie to korzystniejsze rozwiązanie dla Zamawiającego. Zawarta umowa była nieprecyzyjna, niespójna z pozostałymi.

Zaznaczyć należy, że Wykonawca nie otrzymał wynagrodzenia za usługi, których nie wykonał i zrzekł się wszystkich roszczeń w stosunku do Zamawiającego w związku z wykonywaniem usług w przedłużonym okresie od maja 2019 r. do września 2020 r. – co również należy uznać za rozwiązanie korzystne dla Zamawiającego.

W związku z powyższym ZDW zlecił Wykonawcy „Prokon International” sp. z o. o. z siedzibą w Szczecinie świadczenie „Usług doradczych w zakresie: wsparcia i doradztwa w trakcie prowadzenia prób odbiorowych oraz odbiorów jednostki pływającej wynikających z udzielonego zamówienia publicznego pn. «Zaprojektowanie, wybudowanie, dostawa i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego bocznokołowego»”. Zlecenie podyktowane było zabezpieczeniem interesu Zamawiającego i umożliwieniem należytej merytorycznej weryfikacji prawidłowości wykonania przedmiotu zamówienia w zakresie nie podlegającym nadzorowi bezpośredniemu Polskiego Rejestru Statków.

– „[...] nabyto za kwotę 434,3 tys. zł Projekt w 2017 r. na ww. inwestycję, mimo, że Zarząd Dróg Wojewódzkich nie dokonał na podstawie tego projektu zamówienia na wykonanie robót budowlanych i nie zrealizował tych robót, a w 2018 r. udzielił w formule « zaprojektuj i wybuduj» zamówienia i 15 listopada 2019 r. zakupił Projekt zawierający część dokumentacji objętej Projektem z 2017 r.”

Projekt opracowany przez Biuro Projektów Trasa Sp. z o. o. na podstawie umowy nr ZDW.N4.361.13.2015 z 6 maja 2015 r. (dalej: Projekt z 2017 r.) był opracowany dla innego zakresu rzeczowego.

Projekt zakładał rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249 po obu stronach przeprawy:

1. do parametrów drogi klasy G,
2. szerokość pasa ruchu 3,5 m (jezdni 7m),
3. szerokość poboczy 1,5 m,
4. budowę i przebudowę ciągów pieszych i rowerowych wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 249,
5. przebudowę skrzyżowania drogi krajowej nr 80 z drogą wojewódzką nr 249,
6. budowę, po obu stronach przeprawy, dróg separujących wjazd i wyjazd z promu,
7. budowę, po obu stronach przeprawy, parkingów wraz z jezdniami manewrowymi oraz miejscem do zawracania,

8. po stronie Solca Kujawskiego budowę nowej drogi od przeprawy do skrzyżowania ulic Bydgoskiej i Piotra Skargi, wraz z budową ronda,
9. budowę nowej drogi łączącej stary przebieg ul. Żeglarskiej z nowym przebiegiem drogi wojewódzkiej nr 249, równoległej do ul. Bydgoskiej,
10. przy skrzyżowaniu drogi krajowej nr 80 i drogi wojewódzkiej nr 249 w Czarnowie budowę tzw. „zawrotki” oraz przystanku dla autobusów.

W związku z powyższą rozbudową planowany był większy zakres zajętości działek pod budowę układu drogowego wraz z budową oświetlenia, budową/przebudową przepustów, infrastruktury niezwiązanej z drogą oraz powstałych kolizji z sieciami podziemnymi i naziemnymi. Ze względu na zakres projektu planowane były większe wycinki drzew, wyburzenie budynku mieszkalnego na nowo planowanej trasie po stronie Solca Kujawskiego, kolidującego z rondem na skrzyżowaniu ulicy Bydgoskiej i drogi wojewódzkiej nr 249.

Zakres projektu był omawiany na posiedzeniu Zarządu Województwa w dniu 21 września 2016 r., gdzie podjęto decyzję o zmianie zakresu rzeczowego polegającego na zmniejszeniu zakresu inwestycji.

Zakres rzeczowy projektu opracowanego w 2019 r. pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa” (dalej: Projekt z 2019 r.) został znacznie ograniczony – co wpłynęło również na obniżenie kosztów budowy przeprawy w stosunku do pierwotnych założeń.

Projekt obejmował przebudowę drogi wojewódzkiej nr 249:

1. do parametrów drogi klasy Z,
2. szerokość pasa ruchu 3 m (jezdnia 6 m),
3. szerokość poboczy 1 m,
4. budowę chodników po stronie Czarnowa jedynie pomiędzy miejscami postojowymi a przyczółkiem. Po stronie Solca Kujawskiego budowa chodnika na całej długości inwestycji po stronie wschodniej oraz dodatkowo na terenie z budynkami po stronie zachodniej,
5. korektę skrzyżowania po stronie Solca Kujawskiego,
6. budowę, po obu stronach przeprawy, po 5 miejsc parkingowych dla pojazdów osobowych i 1 miejsca dla autobusu, wraz z jezdniami manewrowymi oraz miejscem do zawracania,

7. po stronie Solca Kujawskiego, w obrębie harcówki, z uwagi na znaczne różnice w rzędnych, zaprojektowano mur oporowy.

Projekt z 2019 roku wykonało Konsorcjum Gotowski – Budownictwo Komunikacyjne i Przemysłowe Sp. z o.o., Zakład Robót Mostowych „Kormost” Marek Gotowski, Przedsiębiorstwo Budownictwa Hydrotechnicznego „Hydro-Eko” Sp. z o.o.

Do realizacji wykorzystano projekt przebudowy przyczółków i stanowisk promowych, który był opracowany przez Biuro Projektów Trasa Sp. z o. o. (Projekt z 2017 r.). Został on przekazany do wykorzystania Wykonawcy w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Należy wyjaśnić, że zakres rzeczowy tej części projektu nie uległ zmianie, w związku z tym wykorzystano już wcześniej zakupiony projekt. Nie jest zatem prawdziwe stwierdzenie, że ZDW zakupił Projekt z 2019 r. zawierający część Projektu z 2017 r. (został on wykorzystany w całości), a tym samym, że Zamawiający nabył dwukrotnie tę samą dokumentację.

„[...] pozyskano za kwotę 23,3 tys. zł aktualizację Projektu z 2017 r., mimo że od 15 listopada 2019 r. ZDW dysponował już Projektem z 2019 r., zawierającym m.in. dokumentację wykonaną przez spółkę, której zlecono aktualizację, a w aktualizacji Projektu z 2017 r. spółka ta potwierdziła, że aktualizacja dokumentacji technicznej z 2017 r. w zakresie zmiany przyjętych rozwiązań konstrukcyjnych nie jest potrzebna.”

W związku z zarzutami Wykonawcy Konsorcjum „Gotowski – Budownictwo Komunikacyjne i Przemysłowe” Sp. z o.o., Zakład Robót Mostowych „Kormost” Marek Gotowski, Przedsiębiorstwo Budownictwa Hydrotechnicznego „Hydro-Eko” Sp. z o.o. w stosunku do przekazanego projektu przyczółków, które pojawiły się na etapie realizacji i z powodu których Wykonawca odstąpił od umowy zawartej z ZDW, zlecono weryfikację oraz aktualizację dokumentacji. Zlecenie miało na celu sprawdzenie, czy stanowisko Wykonawcy kwestionujące projekt było zasadne oraz zapewnienie, aby sytuacja przy kolejnym udzieleniu zamówienia na wykonanie robót budowlanych się nie powtórzyła. Weryfikacja projektanta potwierdziła, że rozwiązania są aktualne, a przyjęte koncepcje i warunki wodne są prawidłowe i nie uległy zmianie. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż Wykonawca bezpodstawnie odstąpił od zawartej umowy z przyczyn leżących po jego stronie i z tego tytułu naliczono karę umowną. Projekt stanowił natomiast podstawę do wykonania robót budowlanych w kolejnym postępowaniu. Podsumowując, zarzut należy uznać za bezzasadny,

ponieważ działanie ZDW było w pełni racjonalne i miało na celu zabezpieczenie prawidłowości dalszego postępowania.

**- „Przyczyną powyższego był nieskuteczny nadzór nad wykonywaniem przez pracowników ZDW obowiązków służbowych oraz nad prawidłową realizacją zawartych umów.”.**

W tym zakresie w ZDW zostały wprowadzone szerokie zmiany kadrowe i organizacyjne. Należy też zauważyć, iż w celu prowadzenia skutecznego nadzoru w pierwszej kolejności należy dysponować umowami, które umożliwią pracownikom właściwy i skuteczny nadzór oraz przewidują odpowiednie narzędzia dyscyplinujące Wykonawcę. Tak jak wskazano już wcześniej, w tym obszarze doszło do gruntownych zmian.

Ustosunkowując się do wniosków pokontrolnych wypracowanych przez NIK, informuję, że zmiany w zakresie zwiększenia nadzoru nad realizacją zawieranych umów i podjęcia skutecznych działań zapewniających rzetelne dokumentowanie etapu przygotowania inwestycji zostały wprowadzone w ZDW w okresie od 2019 do 2021 r.

W celu skutecznego i rzetelnego dokumentowania etapu przygotowania inwestycji wprowadzono wymóg obowiązkowego wykonywania protokołów/notatek z wszystkich narad/spotkań oraz wynikających z nich ustaleń. Wprowadzono również zasady raportowania prac oraz wzory raportów, które pozwalają na prawidłową analizę postępów prac.

W związku ze zmianą wzorów umów ZDW nakłada i egzekwuje należne kary od Wykonawców w przypadku zawinionej zwłoki i innych okoliczności związanych z nieprawidłową realizacją umów. W tym zakresie nastąpiły zasadnicze zmiany.

ZDW w roku bieżącym wprowadził nowy system zarządzania i ewidencji dróg. Zadaniem systemu jest znaczne usprawnienie zarządzania drogami, w tym łatwiejsza kontrola przeprowadzanych objazdów dróg.


Województwo Kujawsko-Pomorskie wspólnie z Zarządem Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy podjęło działania mające na celu odpowiednie funkcjonowanie przeprawy.

Reasumując, nie mogę zgodzić się z zarzutami sformułowanymi przez NIK w powiadomieniu znak LBY.411.8.1.2023 z dnia 7 czerwca 2024 r.

Samo złożenie zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa do organów ścigania nie jest jednoznaczne z jego popełnieniem. W tym stanie sprawy ocenę działalności Zarządu Dróg Wojewódzkich należy pozostawić właściwym organom. Do tego czasu nie ma podstaw do

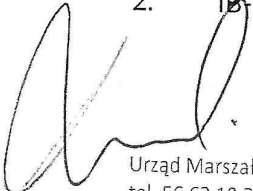

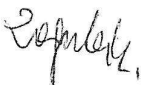
formułowania tak krytycznych ocen, w części mających charakter domysłów, nie wynikających z przedstawionego materiału dowodowego.

Z wyrazami szacunku

z up. Marszałka Województwa (2)  
  
Zbigniew Ostrowski  
Wicemarszałek Województwa

Otrzymują:

1. Adresat,
2. ID-I-T.aa.

   
Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, plac Teatralny 2, 87-100 Toruń,  
tel. 56 62 18 255, mw.sekretariat@kujawsko-pomorskie.pl  


WPLYNEŁO  
Sekretariat  
SEKRETARIAT WOJEWÓDZTWA  
2024-06-10  
476/2024  
Ilość zoi: .....  
Podpis: *Ch* (2)



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

MARIAN BANAŚ

WPLYNEŁO  
PRZEDMIOTOWY ZARZĄDZAJĄCY PRACAMI  
44997-06-2024  
2024-06-10  
Sekretarz  
Ilość załączników: ..... (37)

LBY.411.8.1.2023

*P. Dyr. E. Kościelny*  
*- proszę przygotować informację*  
*over 41000 - odpowiedź do NIK*

*10.05.24 Jy*

*Szanowny Panie Marszałku*

WPLYNEŁO  
Bydgoszcz, 7 czerwca 2024 r.  
Infrastruktury Drogowej  
2024-06-11  
Ilość zoi: 2848/24  
Pan  
Piotr Calbecki  
Marszałek  
Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> powiadam Pana Marszałka o uwagach, ocenach i wnioskach, które Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy sformułowała po kontroli Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy<sup>2</sup> przeprowadzonej w temacie *Realizacja i finansowanie inwestycji pn. Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa (I/23/006)*.

Czynnościami kontrolnymi objęto zaplanowanie i przygotowanie realizacji powyższej inwestycji, wyłonienie wykonawców inwestycji, wykonanie oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych, utrzymanie przeprawy promowej oraz rozliczenie inwestycji. Przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała, że inwestycja ta została przygotowana oraz przeprowadzona w sposób nieprawidłowy, a działania podejmowane w jej trakcie przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie.

W toku kontroli ustalono, że przeprawa, na którą wydano łącznie 23 038,5 tys. zł, została uruchomiona z niemal czteroletnim opóźnieniem, a jej dalsze funkcjonowanie uzależniono od ponoszenia dodatkowych kosztów, które na dzień zakończenia kontroli<sup>3</sup> wyniosły 73,8 tys. zł. W ocenie NIK zaplanowane działania mogą nadal nie przynieść efektu zakładanego na etapie planowania inwestycji.

W wyniku kontroli ustalono m.in., że:

- dokonano zapłaty za wykonanie przedmiotu zamówienia niezgodnie z przepisami umowy, o której mowa w art. 139 i następna ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>, co doprowadziło do wydatkowania kwoty 5 904,0 zł pomimo, że zamówienie publiczne nie powinno zostać w ogóle odebrane;
- zapisy umów zawieranych przez ZDW z wykonawcami zadania w części przypadków były formułowane w sposób nieuwzględniający terminów wynikających z przepisów prawa administracyjnego oraz niezabezpieczający należycie interesów zamawiającego m. in. poprzez nieustalenie kar za nieterminowe wykonanie poszczególnych etapów realizacji umowy. Przedłużający się – również wskutek ww. zaniechań - czas realizacji zadania doprowadził do dwukrotnego zlecenia opracowania analizy stanów wód na Wiśle oraz rozpoczęcia w maju 2023 r. prac planistycznych prowadzących do modernizacji już gotowego układu drogowego i przyczółków promowych z zastosowaniem odmiennych rozwiązań technicznych, pomimo że układ drogowy oraz przyczółki i stanowiska promowe zostały oddane do użytkowania niespełna dziesięć miesięcy wcześniej i spełniały one przyjęte przez ZDW parametry, a także założenia dotyczące długości okresów funkcjonowania przeprawy w ciągu roku;
- ZDW nie wyegzekwował od wykonawcy jednostki pływającej terminowej realizacji przedmiotu umowy, w wyniku czego odbiór końcowego promu dokonano z ponad czteroletnim opóźnieniem. Od umowy tej nie odstąpiono, mimo występujących w trakcie jej realizacji problemów z zapewnieniem odpowiedniej jakości wykonywanych robót, a także ich zgodności z Programem Funkcjonalno - Użytkowym i postanowieniami samej umowy. Ponadto dokonano odbioru końcowego promu, pomimo, że do tego dnia nie przeprowadzono rozruchu eksploatacyjnego w wymaganym w umowie z wykonawcą wymiarze 120 dni;

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>2</sup> Dalej: „ZDW”.

<sup>3</sup> 29 marca 2024 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, ze zm.

- nie dochodzą i nie egzekwowano od wykonawcy promu należnych kar umownych za zwłokę w jego budowie, w tym, z dokonanej w 2020 r. płatności częściowej nie potrącono należnych kar, mimo, że termin odbioru promu przekroczony był wówczas o 359 dni, a ich wysokość według stanu na dzień ww. odbioru częściowego wynosiła 2 119,5 tys. zł. Nie dochodzą także kary wyliczonej przez ZDW według stanu na koniec lipca 2023 r. w kwocie 6 216,9 tys. zł, należnej z tytułu 1053 dni zwłoki w realizacji zadania;

- dokonano wydatku w wysokości 106,3 tys. zł na zakup usług doradczych w zakresie: wsparcia i doradztwa w trakcie prowadzenia prób odbiorowych oraz odbiorów jednostki pływającej wynikających z udzielonego zamówienia publicznego pn. „Zaprojektowanie, wybudowanie, dostawa i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego bocznookołowego”, mimo że świadczenie usług w tym zakresie należało do obowiązków innego wykonawcy, w ramach pełnienia kompleksowego nadzoru inwestorskiego nad realizacją ww. zadania. Wynikało to z § 3 umowy zawartej 7 sierpnia 2018 r. pomiędzy tym wykonawcą a ZDW, istotnych postanowień warunków umowy, stanowiących załącznik nr 3 do SIWZ oraz pkt 5 ppkt 1 OPZ;

- nabyto za kwotę 434,3 tys. zł. Projekt w 2017 r. na ww. inwestycję, mimo, że ZDW nie dokonał na podstawie tego projektu zamówienia na wykonanie robót budowlanych i nie zrealizował tych robót, a w 2018 r. udzielił w formule „zaprojektuj i wybuduj” zamówienia i 15 listopada 2019 r. zakupił Projekt zawierający część dokumentacji objętej Projektem z 2017 r.;

- pozyskano za kwotę 23,3 tys. zł aktualizację Projektu z 2017 r., mimo że od 15 listopada 2019 r. ZDW dysponował już Projektem z 2019 r., zawierającym m.in. dokumentację wykonaną przez spółkę, której zlecono aktualizację, a w aktualizacji Projektu z 2017 r. spółka ta potwierdziła, że aktualizacja dokumentacji technicznej z 2017 r. w zakresie zmiany przyjętych rozwiązań konstrukcyjnych nie jest potrzebna.

Przyczyną powyższego był nieskuteczny nadzór nad wykonywaniem przez pracowników ZDW obowiązków służbowych oraz nad prawidłową realizacją zawartych umów.

Skala i zakres stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości wskazują na niezapewnienie przez kierowników jednostki prawidłowego funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej. W trzech z pięciu zbadanych obszarów NIK stwierdziła nieprawidłowości, co oznacza, że nie zapewniono celu kontroli zarządczej określonego w art. 68 ust. 2 pkt. 1, 2, 4 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>, którym powinno być zapewnienie: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów oraz zarządzania ryzykiem. Zaniedbania w tym przedmiocie nie tylko nie sprzyjały wysokiej jakości niezbędnych w procesie inwestycyjnym dokumentów, ale również ograniczały sprawność działania ZDW przy przygotowaniu i realizacji tego zadania.

W związku z ww. nieprawidłowościami NIK wypracowała wnioski pokontrolne, celem ich realizacji przez ZDW. Wnioski dotyczyły:

1. Zwiększenia nadzoru nad realizacją zawieranych umów.
2. Podjęcia skutecznych działań zapewniających rzetelne dokumentowanie etapu przygotowania inwestycji.
3. Naliczenia i dochodzenia od wykonawców kar umownych.
4. Zapewnienia właściwego przeprowadzania objazdów dróg.
5. Podjęcia działań mających na celu odpowiednie funkcjonowanie przeprawy.

Zgodnie z art. 62a ust. 2 ustawy o NIK uprzejmie proszę Pana Marszałka o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego powiadomienia o zajętym stanowisku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

*Z wyrazami szacunku*

p.o. DYREKTOR  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
w Bydgoszczy

*[Podpis]*  
dr Tomasz Sobiecki  
Radca Prezesa NIK

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej „ustawa o finansach publicznych”.