



01089015

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-032-01/2014

P/14/034

UNIK. 24520/15

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(wystąpienie pokontrolne z dnia 13 lutego 2015 r., zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 kwietnia 2015 r. KPK/KPO.443.076.2015, podjętej w sprawie zastrzeżeń)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/034 – Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji drogowych	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	1. Sławomir Czarnow, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 91488 z dnia 21 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Maciej Brzosko, inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 91496 z dnia 14 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Wojciech Zambrzycki, inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 91497 z dnia 14 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)	
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku, zwana dalej „Oddziałem”; ul. Zwycięstwa 2, 15-703 Białystok	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Doroszkiewicz, Dyrektor Oddziału	(dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ Oddział podejmował właściwe działania na rzecz identyfikacji i eliminacji barier w procesie przygotowania i realizacji objętych kontrolą inwestycji drogowych. Najsprawniej wykonano obwodnicę Augustowa, którą – mimo wprowadzonej w trakcie realizacji inwestycji zmiany koncepcji przebiegu trasy – ukończono z wydłużeniem pierwotnego terminu zaledwie o 45 dni. Rozbudowa odcinka Jeżewo-Białystok drogi krajowej Nr 8 przebiegała mniej sprawnie, bowiem zakładane parametry drogi ekspresowej uzyskano ponad 2 lata od ukończenia zasadniczej części prac. Budowa obwodnicy Szczuczyna pozostaje nadal w trakcie realizacji, z uwagi na zerwanie umowy przez pierwotnie wyłonionego kontrahenta i konieczność ponownego wyboru wykonawcy inwestycji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli zwraca zarazem uwagę, że na skuteczność podejmowanych działań miały wpływ czynniki w większości niezależne od aktywności Oddziału. Wśród głównych barier mających wpływ na wydłużenie czasu przygotowania i realizacji kontrolowanych inwestycji należy wskazać:

- zmiany w zakresie regulacji prawnych dotyczących procesów inwestycyjnych, w tym dotyczące:
 - wprowadzenia od 15 listopada 2008 r. obowiązku przeprowadzania ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w oparciu o raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, zarówno na etapie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i pozwoleń na budowę lub zezwoleń na realizację inwestycji²;
 - zmiany norm dopuszczalnego poziomu hałasu, wprowadzonych 23 października 2012 r.³;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.), w tym art. 61, art. 67 i art. 72 ust. 1 pkt 1.

³ rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r., poz. 112) i jego zmiana z 1 października 2012 r., podnosząca dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, m.in. na drogach o 6 dB w nocy (tabele nr 1 i 3 w załączniku do rozporządzenia).

- wymogu dysponowania prawem do gruntu przy sporządzaniu programu funkcjonalno-użytkowego, zniesionego 7 maja 2010 r.⁴;
- zmiany przebiegu dróg ekspresowych S8 i S61, wprowadzonej 24 listopada 2009 r.⁵;
- brak dokładnego określenia (w dniach) w zarządzeniu w sprawie podziału zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, w ramach GDDKiA⁶ terminu powołania Kierownika Projektu w systemie tradycyjnym;
- sposób zorganizowania współpracy inwestora (Oddziału) z konsultantem wyznaczającym Inżyniera Kontraktu⁷, w którym brak powiązania⁸ czynności Inżyniera Kontraktu, dokonującego – zgodnie z postanowieniami FIDIC⁹ jako integralnej części umów, zawartych z wykonawcami budowy – przejęcia robót¹⁰ w imieniu inwestora, z czynnościami komisji powoływanej przez Oddział, prowadzącej odbiór końcowy na podstawie specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (wymaganymi przepisami zamówień publicznych)¹¹ doprowadził do rozbieżności między Inżynierem Kontraktu a Oddziałem w sprawie wystawienia Świadectwa Przejęcia odcinka Jeżewo-Białystok. W efekcie Oddział pozbawiony został możliwości wywarcia skutecznego wpływu na działania Inżyniera Kontraktu, który w Świadectwie Przejęcia z 12 września 2012 r. uznał roboty za wykonane w zasadniczej części już 18 sierpnia 2012 r., podczas gdy komisja ds. odbioru końcowego stwierdziła (już po wystawieniu Świadectwa) liczne wady, usterki i roboty zaległe, uzupełniane do września 2013 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie inwestycji do realizacji

1.1. Stan zaawansowania badanych inwestycji

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Spośród objętych kontrolą 3 inwestycji, w zasadniczym zakresie ukończone zostały dwie (do wykonania pozostały drobne prace na obiektach lub drogach pobocznych), a jedna była w toku realizacji.

Przebudowa drogi S-8 Wyszaków – Białystok + obwodnica Zambrowa i Wiśniewa, odcinek realizacyjny Jeżewo (węzeł Choroszcz) – Białystok (rozbudowa do parametrów drogi ekspresowej)¹², realizowana w systemie *Projektuj i buduj*, objęła:

- drogę ekspresową S-8 (22,2 km),
- odcinki przejściowe drogi krajowej DK 8 kl. GP (2,315 km) z 22 obiektami inżynierskimi w ciągu drogi i nad drogą,
- drogę krajową DK 64 kl. G (ok. 1,2 km),

⁴ rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1129). Rozporządzeniem z 23 kwietnia 2010 r. dodano § 19b, znoszący obowiązek stosowania § 19 pkt 2, dotyczącego oświadczenia stwierdzającego prawo dysponowania gruntem do celów budowlanych.

⁵ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 128, poz. 1334 ze zm.). Rozporządzeniem z 20 października 2009 r. zmieniono załącznik określający m.in. przebieg dróg ekspresowych, w tym S8 (zmiana trasy) i S61 (dodanie nowej drogi).

⁶ Zarządzenie nr 54 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 10 października 2008 r. (ze zmianami)

⁷ przedstawiciela zamawiającego podejmującego działania i decyzje ekonomiczno-organizacyjne oraz techniczne, związane z realizacją kontraktu.

⁸ Umowę z konsultantem wyznaczającym Inżyniera Kontraktu zawierała Centrala GDDKiA.

⁹ Warunki kontraktu na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez zamawiającego opracowane przez Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils (Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów) – wydanie z 1999 r. (tłumaczenie polskie z 2000 r.). FIDIC stanowi zbiór procedur i warunków opisujących przebieg inwestycji budowlanych opartych na wzajemnych obowiązkach i relacjach zamawiającego jako inwestora i wykonawcy jako realizującego budowę oraz Inżyniera Kontraktu jako administratora tejże budowy. Wersja FIDIC z 1999 r. wskazywana była umowach z wykonawcami poszczególnych odcinków jako integralna część umowy. Jako integralną część umowy uznawano także tzw. Szczególne Warunki Kontraktu, zawierające modyfikacje FIDIC (FIDIC i Szczególne Warunki Kontraktu stanowiły też element specyfikacji istotnych warunków zamówienia).

¹⁰ Subklauzula 10 FIDIC Przejęcie przez zamawiającego.

¹¹ art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.; dalej Pzp) oraz § 12-14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1129; dalej rozporządzenie w sprawie dokumentacji projektowej).

¹² Zwana dalej przebudową odcinka Jeżewo – Białystok. Droga ta powinna mieć status ekspresowej, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 128, poz. 1334 ze zm.).

- drogi lokalne kl. Z, w tym do obsługi ruchu autobusowego (ok. 30 km), kl. L (ok 4 km) i kl. D (ok. 21 km).

W dniu 12 września 2012 r. Inżynier Kontraktu wystawił Świadcstwo Przejęcia, przyjmując że zasadniczy zakres robót budowlanych został wykonany 18 sierpnia 2012 r. (występowały jednak liczne usterki, a droga nie miała parametrów drogi ekspresowej¹³). Po rocznym okresie zgłaszania usterek i ich usunięciu, 15 października 2013 r. wystawione zostało Świadcstwo Wykonania. Roboty związane z dodatkowymi ekranami akustycznymi, niezbędnymi do dopuszczenia drogi do użytkowania i uzyskania statusu drogi ekspresowej zakończono i zgłoszono ten fakt nadzorowi budowlanemu 18 grudnia 2014 r. Nadzór budowlany przyjął zgłoszenie bez sprzeciwu 30 grudnia 2014 r. i tego dnia zniesiono ograniczenie prędkości ruchu do 100 km/h, a droga uzyskała status ekspresowej, z dopuszczalną prędkością ruchu 120 km/h.

Zadanie to stanowiło jeden z czterech odcinków realizacyjnych (nr 4) inwestycji, objętej Programami inwestycyjnymi przebudowy drogi S-8 Wyszaków-Białystok, zatwierdzonymi 30 grudnia 2009 r. oraz 2 listopada 2012 r. (dowód, akta kontroli, str. 2093-2118, 2189-2191)

Budowa obwodnicy Szczuczyna na drodze Nr 61¹⁴ (jedyne odcinek realizacyjny, prowadzony w systemie tradycyjnym), obejmuje:

- drogę 2-jezdniową kl. S (1,476 km),
- drogę 1-jezdniową kl. Gp (5,335 km),
- 2 odcinki przejściowe drogi z kl. Gp na S (1,195 km),
- drogę 1-jezdniową DK-58 kl. G (0,675 km),
- drogi kl. Z, w tym powiatowe (0,342 km) i dojazdowe (10,642 km),
- drogi gminne kl. D (0,611 km),
- 9 obiektów inżynierskich.

Stan zaawansowania rzeczowego tego projektu wynosił na 11 grudnia 2014 r. ok. 35%, co związane było z faktem, że roboty budowlane objęte tym zadaniem rozpoczęto najpóźniej (25 września 2012 r.), a po ok. 9 miesiącach (12 i 22 czerwca 2013 r.) obydwie strony odstąpiły od umowy¹⁵. Nowowyloniony wykonawca podjął prace 11 sierpnia 2014 r.

Zadanie to objęte jest programem inwestycyjnym budowy obwodnicy Szczuczyna na drodze Nr 61, zatwierdzonym 4 lipca 2012 r., zmienionym 9 kwietnia 2014 r. Pierwotnie założony termin ukończenia inwestycji (2013 r.) nie został dotrzymany, a w aneksie do Programu inwestycyjnego określono termin ukończenia na 2016 rok.

(dowód, akta kontroli, str. 832-836, 2072-2092)

Budowa obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze krajowej Nr 8, odcinek realizacyjny: Zaprojektowanie i wykonanie Obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej nr 8 (na odcinku od węzła Augustów do węzła Szkocja) i drogi ekspresowej S-61 (na odcinku od węzła Szkocja do węzła Lotnisko)¹⁶ – realizowana w systemie *Projektuj i buduj* – obejmuje:

- drogę ekspresową S-61 (21,488 km),
- drogę krajową DK 8 kl. GP (12,750 km),
- przebudowę dróg krajowych (1,08 km) i budowę 36 obiektów inżynierskich.

W dniu 21 listopada 2014 r. Inżynier Kontraktu wystawił po odbiorze końcowym Świadcstwo Przejęcia, przyjmując że zasadniczy zakres robót budowlanych został wykonany 25 października 2014 r. (6 listopada 2014 r. nadzór budowlany wydał inwestorowi pozwolenie na użytkowanie, przed całkowitym zakończeniem inwestycji odcinka a oraz

¹³ Zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.), prędkość ruchu samochodu osobowego lub ciężarowego oraz motocykla na drodze ekspresowej dwujezdniowej wynosi 120 km/h.

¹⁴ Zwana dalej budową obwodnicy Szczuczyna.

¹⁵ wykonawca 12.06.2013 r. odstąpił od umowy z przyczyn leżących po stronie Oddziału. Oddział uznał to odstąpienie za bezskuteczne 17.06.2013 r., a 22.06.2013 r. odstąpił od umowy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy.

¹⁶ Zwana dalej budową obwodnicy Augustowa.

przyjął bez sprzeciwu zgłoszenie o rozpoczęciu użytkowania odcinka b). Do wykonania zostały prace nie tamujące użytkowania głównych obiektów.

Zadanie to stanowi jeden z pięciu odcinków realizacyjnych (aktualnie nr 3 Budowa obwodnicy Augustowa przez m. Raczki) inwestycji, objętej Programem inwestycyjnym Budowy obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze Nr 8, zatwierdzonym 28 grudnia 2011 r., zmienionym 28 maja 2014 r. Roboty zakończono w terminie założonym w Programie.

(dowód, akta kontroli, str. 807-810, 2119-2139)

1.1.2. Zgłoszone do GDDKiA roszczenia ostateczne dotyczące tych odcinków przedstawiały się jak następuje:

- Przebudowa odcinka Jeżewo-Białystok – wykonawca złożył 26 roszczeń ostatecznych, dotyczących przedłużenia czasu na ukończenie i dodatkowe płatności, związane głównie z nieprzewidzianymi pracami archeologicznymi i zalegającą warstwą pierwotnego humusu pod całą szerokością drogi na różnych odcinkach kilometrowych pod jej korpusem oraz pod poboczem, przeprojektowania kanalizacji deszczowej w związku z audytem bezpieczeństwa ruchu drogowego, nawałnymi opadami deszczu w lipcu 2011 r., wzrostem stawki akcyzy na olej napędowy, nieprzewidywalnymi warunkami hydrologicznymi przy realizacji przepustów, opóźnienia w zatwierdzeniu projektu stałej organizacji ruchu („PSOR”), zmiany zakresu miejsc dla inspekcji drogowej; wykonawca złożył też 20 listopada 2012 r. pozew sądowy o zwiększenie wynagrodzenia z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków (wzrost cen rynkowych paliwa i asfaltu powodujący wzrost kosztów realizacji robót budowlanych; sprawa w toku) oraz 2 zawezwania do prób ugodowych, w związku ze zgłaszanymi roszczeniami (zawarto ugodę z 19 września 2014 r., dotyczącą jednego zawezwania).

(dowód: akta kontroli str. 384-388, 1500-1531)

- Budowa obwodnicy Szczuczyna – wykonawca FCC Costruccion SA wniósł roszczenie o przedłużenie czasu na ukończenie o 42 dni i zwrot dodatkowych kosztów (41.093.636,06 zł) z tytułu rozbieżności dokumentacji projektowej geologiczno-inżynierskiej z rzeczywistym stanem gruntów i zwiększoną wilgotnością uniemożliwiającą wbudowywanie gruntu z wykopu bezpośrednio w nasyp projektowanej drogi, ostatecznie odrzucone z powodu niedochowania terminu na powiadomienie w trybie subklauzuli 20.1. Następnie wykonawca odstąpił od umowy (12 czerwca 2013 r.) i wniósł powództwo (3 października 2013 r.), wskazując na ww. wady dokumentacji projektowej (sprawa w toku). Kolejny wykonawca Pol-Aqua SA nie kwestionował dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, wniósł natomiast roszczenie ostateczne o przedłużenie o 116 dni czasu na wykonanie tzw. minimalnej ilości wykonania, z powodu utrudnień lub braku możliwości prowadzenia robót na niektórych obiektach.

(dowód: akta kontroli, str. 1490-1492, 2192-2208)

- Budowa obwodnicy Augustowa – wykonawca złożył 29 roszczeń ostatecznych w zakresie przedłużenia czasu na uzyskanie ostatecznej decyzji ZRID¹⁷ i czasu na ukończenie inwestycji (ze względu na potrzebę dodatkowych prac projektowych) oraz dodatkowych płatności.

(dowód: akta kontroli, str. 685-690, 1493-1499)

1.2. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Zadania Oddziału związane z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach 3 kontrolowanych projektów (odcinków realizacyjnych) realizowały Wydział Ochrony Środowiska (wiodący: istniejący od 1 marca 2007 r.) we współpracy z Wydziałem Dokumentacji, a przed marcem 2007 r. – Wydział Dokumentacji. Oddział uzyskał następujące decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach (nie zaskarżano ich w toku instancji):

1) Przebudowa odcinka Jeżewo - Białystok – decyzję Wojewody Podlaskiego z 18 października 2006 r., która stała się ostateczna 9 lutego 2007 r.¹⁸ Decyzję wydano

¹⁷ Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej – dalej „ZIRD”.

¹⁸ Stowarzyszenie Federacja Zielonych w Białymstoku złożyło wniosek o stwierdzenie nieważności ww. decyzji, oddalony decyzjami Ministra Środowiska z 9 lutego i 3 grudnia 2007 r.

na podstawie przepisów art. 46 i art. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁹ w związku z § 2 ust. 1 pkt 29 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁰.

Oddział złożył wniosek o wydanie tej decyzji 30 grudnia 2005 r. wraz z załącznikami tj. raportem o oddziaływaniu na środowisko, poświadczonymi mapami ewidencyjnymi gruntów oraz wypisami i wyrysami planów zagospodarowania przestrzennego gmin Tykocin i Choroszcz. Na wezwanie Wojewody do uzupełnienia braków raportu w zakresie ochrony przyrody, powietrza i klimatu oraz wód (z 22 lutego 2006 r.), sporządzony został aneks do raportu, złożony przez Oddział 2 marca 2006 r. Wojewoda nie wniósł do niego uwag i po uzyskaniu uzgodnień Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku i Ministra Środowiska (31 marca i 22 sierpnia 2006 r.), wydał ww. decyzję środowiskową.

Przed przystąpieniem do realizacji tej inwestycji drogowej Oddział wystąpił jeszcze:

- do Wojewody Podlaskiego – o przedłużenie terminu ważności ww. decyzji do 9 lutego 2011 r. Wojewoda 1 września 2008 r. umorzył postępowanie w tej sprawie, stwierdzając, że termin na złożenie wniosku określonego w art. 46 ust. 4b Poś (m.in. wniosku o lokalizację drogi krajowej) upływa z mocy prawa 9 lutego 2011 r., bez potrzeby wydawania decyzji;
- do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku (RDOŚ) – o sprostowanie błędów pisarskich. Postanowieniami z 8 stycznia 2009 r. oraz z 5 i 18 maja 2010 r. RDOŚ dokonała wnioskowanych sprostowań.

(dowód: akta kontroli, str. 811, 924-961, 1402-1403)

2) Budowa obwodnicy Augustowa – decyzję RDOŚ z 29 grudnia 2009 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej nr 8 i drogi ekspresowej S 61 – na podstawie przepisów art. 71, 75, 82 i 85 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹ oraz § 2 ust. 1 pkt 29 rozporządzenia RM z 2004 r., która stała się ostateczna 8 lutego 2010 r.

Oddział złożył wniosek o wydanie tej decyzji 24 marca 2009 r. wraz z załącznikami (opracowanymi przez wykonawcę, wyłonionego przez centralę GDDKiA, która podpisała z nim umowę i odebrała ww. materiały) tj. raportem o oddziaływaniu na środowisko, poświadczonymi mapami ewidencyjnymi gruntów, wypisami i wyrysami. Wniosek ten zmienił 23 października 2009 r., wskazując – na polecenie Generalnego Dyrektora – inny preferowany wariant trasy inwestycji, uwzględniający uzgodnienia Ministra Infrastruktury i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska co do przebiegu Pan-Europejskiego Korytarza Transportowego Via Baltica oraz zmianę rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych²², przyjętą 20 października 2009 r. (dołączając wymagane załączniki).

RDOŚ skierowała 3 wezwania o uzupełnienie ww. wniosku:

- 7 kwietnia 2009 r. (w terminie 7 dni) – o przedłożenie kopii map ewidencyjnych z naniesionymi wszystkimi wariantami przebiegu trasy (łącznie 6), a nie tylko wariantem preferowanym oraz wskazując (bez określenia terminu) na potrzebę uzupełnienia niektórych danych dotyczących inwestycji oraz poprawienia raportu; Oddział pismem z 15 kwietnia 2009 r. udzielił wyjaśnień i informacji, stwierdzając zarazem, że dołączenie map ewidencyjnych ze wszystkimi wariantami przebiegu trasy nie jest wymagane przez art. 74 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. RDOŚ wszczeła

¹⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 (zwanej dalej Poś); przepisy uchylone z dniem 15 listopada 2008 r. i zastąpione art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.).

²⁰ Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm. (zwanego dalej rozporządzeniem RM z 2004 r.), uchylonego z dniem 15 listopada 2010 r.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm. (zwanej dalej ustawą o informacji o środowisku).

²² Dz. U. Nr 128, poz. 1334 ze zm.

postępowanie 16 kwietnia 2009 r., nie ponawiając żądania dostarczenia map ze wszystkimi wariantami;

- 20 maja 2009 r. (w terminie 14 dni) – o uzupełnienie braków wskazanych przez Regionalną Komisję ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko (pogrupowanych w 14 punktach), dotyczących raportu. Po konsultacjach z Departamentem Ochrony Środowiska GDKKiA oraz z wykonawcą raportu, Oddział zwrócił się o przedłużenie terminu do 22 czerwca 2009 r., a następnie do 10 sierpnia 2009 r., na co RDOŚ wyraziła zgodę. Poprawiony raport przedłożono 8 lipca 2009 r.;
- 10 lipca 2009 r. (niezwłocznie) – o jednoznaczne wskazanie wariantu wnioskowanego do realizacji, gdyż we wniosku wskazano wariant III, zaś w poprawionym raporcie wariant IIIA. Po konsultacji z Generalnym Dyrektorem, Oddział pismem z 21 lipca 2009 r. podał, że do czasu zmiany rozporządzenia RM w sprawie dróg i autostrad wariantem preferowanym jest wariant III; po planowanej zmianie rozporządzenia będzie nim wariant IIIA, wskazany w raporcie jako najkorzystniejszy środowiskowo. Kolejnym pismem z 23 października 2009 r. Oddział wskazał ostatecznie wariant IIIA jako preferowany (po zmianie ww. rozporządzenia z 20 października 2009 r.²³ dotyczącej m.in. przebiegu dróg krajowej nr 8 i ekspresowej S 61).

(dowód: akta kontroli, str. 796, 870-906, 1404-1407)

3) Budowa obwodnicy Szczuczyna – decyzję RDOŚ z 15 marca 2010 r.²⁴, wydaną na podstawie przepisów art. 71, 75, 82 i 85 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku oraz § 2 ust. 1 pkt 29 rozporządzenia RM z 2004 r., która stała się ostateczna 23 kwietnia 2010 r. Oddział złożył wniosek o wydanie tej decyzji 8 grudnia 2009 r. wraz z załącznikami tj. raportem o oddziaływaniu na środowisko, poświadczonymi mapami ewidencyjnymi gruntów oraz wypisami i wyrysami. RDOŚ nie kierowała wezwań o uzupełnienie ww. wniosku; został on też pozytywnie zaopiniowany przez Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (8 stycznia 2010 r.). (dowód: akta kontroli str. 825, 907-923, 1730)

Decyzje z 18 października 2006 r. i z 29 grudnia 2009 r. Oddział uzyskał po 292 i 280 dniach tj. 22 i 10 dni po terminie przewidzianym w załączniku do zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 10 października 2008 r.²⁵ Decyzję z 15 marca 2010 r. uzyskano po 97 dniach, tj. z zachowaniem ww. terminu.

(dowód: akta kontroli str. 796, 801, 811, 814, 825, 829, 872, 908, 925)

1.2.2. Raporty środowiskowe, na podstawie których uzyskano decyzje, przygotowywały:

- dla przebudowy odcinka Jeżewo - Białystok oraz – Transprojekt Gdański Sp. z o.o. w Gdańsku, zgodnie z umową z 8 lipca 2003 r. Termin wykonania raportu, przewidziany na 30 maja 2004 r., przedłużono do 30 listopada 2004 r. (w tym dniu raport odebrano), ze względu na korekty, uwzględniające postulaty gmin. Raport nie wymagał uzgodnienia z centralą GDDKiA; (dowód: akta kontroli, str. 814)
- dla obwodnicy Augustowa – DHV Sp. z o.o. w Warszawie, wyłoniona przez centralę GDDKiA, na podstawie umowy z 5 czerwca 2008 r., zawartej z Generalnym Dyrektorem. Odbioru raportu dokonała centrala GDDKiA i przekazała go Oddziałowi celem wystąpienia o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia; (dowód: akta kontroli str. 801)
- dla obwodnicy Szczuczyna – Transprojekt Gdański Sp. z o.o. w Gdańsku, na podstawie umowy z 31 października 2007 r. (dotyczącej łącznie 3 obwodnic: Stawisk, Szczuczyna i Bargłowa Kościelnego). Termin realizacji całości umowy ustalony na 15 grudnia 2009 r., przedłużono do 31 marca 2010 r., ze względu na polecenie centrali GDDKiA o poszerzenie inwentaryzacji przyrodniczej oraz zmiany w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg

²³ Dz. U. Nr 187, poz. 1146. Zmiana ta weszła w życie 24 listopada 2009 r.

²⁴ dla przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy miasta Szczuczyn w ciągu drogi ekspresowej S61 Ostrów Mazowiecka – Łomża – Budzisko – granica państwa (Kowno).

²⁵ Zarządzenie nr 54 w sprawie podziału zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, w ramach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (ze zmianami), zwane dalej zarządzeniem nr 54 z 2008 r. Zgodnie z nim termin uzyskania decyzji środowiskowej wynosił 270 dni (tabela nr 1 w brzmieniu ustalonym 10.10.2008 r.), a następnie 365 dni (tabela nr 2 w brzmieniu ustalonym 29.04.2010 r.).

publicznych (obowiązujące od 10 września 2008 r.)²⁶. Pierwszą wersję raportu biuro przedłożyło 3 lutego 2009 r., a jego poprawioną wersję przedłożono Departamentowi Środowiska GDDKiA 15 czerwca 2009 r., zaś ostateczną – uwzględniającą ustalenia Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych z 7 września 2009 r. oraz zmianę rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych z 20 października 2009 r. – 23 listopada 2009 r. (dowód: akta kontroli str. 829)

Audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego na etapie uzyskiwania środowiskowych uwarunkowań nie zlecano. (dowód: akta kontroli, str. 796, 811, 825)

1.2.3. Posiedzenie Zespołu Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (ZOPI)²⁷ i Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (KOPI)²⁸ odbyło się jedynie dla raportu środowiskowego Szczuczyna (9 grudnia 2008 r. i 7 września 2009 r.). Wniosek Dyrektora Oddziału o przeprowadzenie KOPI, złożony 24 sierpnia 2009 r., zawierał dokumentację wymaganą w postępowaniu o wydanie środowiskowych uwarunkowań, protokół ZOPI z 9 grudnia 2008 r. oraz wstępne uzgodnienie Departamentu Środowiska.

(dowód: akta kontroli, str. 825, 1713-1729, 1735)

W przypadku przebudowy drogi S-8 na odcinku Jeżewo-Białystok posiedzenia KOPI, ani ZOPI nie były wymagane (raport środowiskowy zlecono w 2003 r., gdyż nie obowiązywały jeszcze przepisy o ocenie środowiskowej; wprowadzono je 28 lipca 2005 r.). W przypadku obwodnicy Augustowa centrala GDDKiA zorganizowała w miejsce KOPI i ZOPI posiedzenie zespołu ws. oceny opracowań dot. raportu oddziaływania na środowisko oraz analizy wielokryterialnej dla obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej nr 8 (5 marca 2009 r.). (dowód: akta kontroli, str. 811, 1739)

Uzgodnienie raportów dla obwodnic Augustowa i Szczuczyna przez Departament Środowiska nastąpiło 20 lutego i 30 listopada 2009 r. (dla przebudowy drogi S8 na odcinku Jeżewo-Białystok nie było wymagane). (dowód: akta kontroli, str. 1400-1401, 1408)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Oddziału wyjaśniła m.in., że: „Z uwagi na ogromne zainteresowanie społeczne (organizacji ekologicznych oraz mieszkańców Augustowa i okolic) oraz polityczne (zagrożenie sankcjami ze strony Komisji Europejskiej) (...) przetargiem na wykonanie materiałów do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (...) zleceniem i odbiorem raportu zajęła się Centrala GDDKiA w Warszawie. Obwodnica Augustowa była przedmiotem ogromnego zainteresowania i protestów organizacji ekologicznych, których skargi do Komisji Europejskiej spowodowały przerwanie budowy obwodnicy przez Dolinę Rospudy. Zaniechanie budowy wywołało falę protestów i blokowania dróg przez mieszkańców Augustowa. W efekcie w styczniu i lutym 2008 r. doszło do spotkań „okrągłego stołu” w Ministerstwie Środowiska, przy którym spotkali się przedstawiciele samorządów (Burmistrz Augustowa, Wójt Gminy Augustów), organizacji ekologicznych i GDDKiA. (...) Ustalono, że przedmiotem analiz środowiskowych będą 3 warianty obwodnicy: modyfikacja przebiegu „starej” obwodnicy przez Rospudę, przez Chodorki i przez Raczek. Każdy z wariantów miał być analizowany przy założeniu, że I Pan-Europejski Korytarz Transportowy (Via Baltica) nadal będzie przebiegał po trasie Budzisko-Suwałki-Białystok-Warszawa i przy założeniu, że korytarz ten będzie przebiegał po trasie Budzisko-Suwałki-Ełk-Łomża-Warszawa (...).

Ze względu na zmianę wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w zakresie wariantu preferowanego do realizacji przez GDDKiA (co wynikało ze zmiany rozporządzenia o przebiegu drogi ekspresowej S61), organ ochrony środowiska musiał ponownie przeprowadzić postępowanie z udziałem społeczeństwa. (...) Zważywszy na stopień skomplikowania inwestycji, ogromne zainteresowanie społeczne, zmianę przebiegu dróg ekspresowych, a w ślad za tym zmianę wariantu preferowanego, należy uznać, iż procedura oceny oddziaływania na środowisko przebiegła dość sprawnie.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm. (dalej ustawa o realizacji inwestycji drogowych). Zgodnie z ww. zmianami, poprzednio wymagane 2 odrębne decyzje: o ustaleniu lokalizacji drogi (uchylony art. 2) oraz o pozwoleniu na budowę, zastąpiono zezwoleniem na realizację inwestycji drogowej (art. 11a).

²⁷ Zwolniony przez Dyrektora Oddziału, w celu rozpatrzenia koncepcji programowej inwestycji (wstępnej lub szczegółowej),

²⁸ Zwolniona przez Centralę GDDKiA na wniosek Dyrektora Oddziału (składany w zależności od ustaleń ZOPI), w celu przyjęcia koncepcji programowej inwestycji (wstępnej lub szczegółowej).

Postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obwodnicy Szczuczyna przebiegło bardzo sprawnie, na co wpływ miały następujące czynniki: inwestycja jest położona z dala od obszarów cennych przyrodniczo, obejmuje stosunkowo krótki odcinek drogi, nie wzbudzała konfliktów społecznych.

W okresie przygotowania dokumentacji dla odcinka Jeżewo - Białystok w istotny sposób uległy zmianie przepisy w zakresie ochrony środowiska dotyczące realizacji inwestycji. Początkowo, zgodnie ze „specustawą” drogową, raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko należało opracować dla etapu decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej (DUL) i decyzji o pozwoleniu na budowę (PnB). Raporty te były podstawą do uzgadniania z organem ochrony środowiska warunków realizacji przedsięwzięcia na etapie decyzji DUL i PnB. Ustawą z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie Poś (weszła w życie 28 lipca 2005 r.) zostały wprowadzone decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Zastąpiły one uzgodnienia z organem ochrony środowiska warunków realizacji przedsięwzięcia na etapie decyzji DUL i PnB oraz zezwolenia wojewody z art. 34 ustawy o ochronie przyrody na realizację przedsięwzięcia, które może mieć negatywny wpływ na przedmioty ochrony obszaru Natura 2000. Raport przyjęty przez Oddział wraz z pozostałą dokumentacją 30.11.2004 r. dotyczył etapu DUL. Jeszcze 15 marca 2005 r. Centrala zgłaszała uwagi do raportu. Dotyczyły uzupełnienia raportu o oddziaływanie na obszar Natura 2000 „Narwiańskie Bagna” i innych składników środowiska przyrodniczego, wymagających wykonania inwentaryzacji przyrodniczej. Informowano też o potrzebie uzyskania zezwolenia wojewody z art. 34 ustawy o ochronie przyrody (...). Z poprawionym raportem 21 czerwca 2005 r. złożono wniosek do Wojewody Podlaskiego o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji przebiegającej w części przez obszar Natura 2000. Wobec wezwania do uzupełnienia raportu i wejścia w życie nowych przepisów, na wniosek Oddziału sprawę umorzono decyzją z 23.08.2005 r. Po uzupełnieniu przez biuro projektowe raportu zgodnie z wymogami nowych przepisów 30 grudnia 2005 r. został złożony wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla rozbudowy do parametrów drogi ekspresowej odcinka Jeżewo - Białystok. Procedura (...) wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach trwała stosunkowo długo, ponieważ w tym czasie (...) istniał obowiązek uzgodnienia warunków środowiskowych realizacji przedsięwzięcia z Ministrem Środowiska, który wydawał je po zasięgnięciu opinii Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko, co zajęło około 5 miesięcy.

(dowód: akta kontroli, str. 1953-1956)

1.3. Utrudnienia przy uzyskaniu zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (ZRID), powodujące opóźnienia lub zwiększenie kosztów realizacji inwestycji

Opis stanu faktycznego

Przygotowanie dokumentacji w systemie *Projektuj i buduj*

1.3.1. Dyrektor Oddziału zgłosił Generalnemu Dyrektorowi wnioski o realizację w systemie *Projektuj i buduj* 2 inwestycji, planowanych do objęcia dofinansowaniem ze środków PO Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ):

- 11 kwietnia 2005 r. – odcinek Jeżewo-Białystok na drodze krajowej nr 8 (z przewidywanym terminem zakończenia w IV kw. 2009 r. i wartością 273,7 mln zł; zgłoszenie nastąpiło w odpowiedzi na pismo z 4 kwietnia 2005 r., wskazujące cechy, którymi powinien charakteryzować się projekt – wartość ok. 100 mln euro, zaawansowanie umożliwiające uzyskanie decyzji lokalizacyjnej w I poł. 2006 r., możliwość proponowania wykonawcy nowatorskich i obniżających koszty technologii, brak istotnych kolizji środowiskowych i potencjalnych konfliktów społecznych, ujęcie w projekcie Strategii Rozwoju Transportu na lata 2007-2013 (najlepiej w ciągu dróg priorytetowych);
- 12 stycznia 2010 r. – obwodnicę Augustowa, informując o uzyskaniu 29 grudnia 2009 r. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i przekazując harmonogram dalszych działań w systemie *Projektuj i buduj* (sprawa tej obwodnicy była przedmiotem korespondencji z Centralą od 6 kwietnia 2009 r.). Departament Przygotowania Inwestycji wskazał wówczas na barierę prawną, uniemożliwiającą zastosowanie tego systemu (pismem z 10 lutego 2010 r.), wynikającą z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót

budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego²⁹. Wymagało ono (w § 19 pkt 2), aby wspomniany program – będący podstawą zlecenia ww. zadania – obejmował oświadczenie zamawiającego o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane. Nowelizacja ustawy o zasadach realizacji inwestycji drogowych spowodowała, że dla noworozpoczynanych zadań inwestycyjnych inwestor nie mógł go złożyć, jeśli nie dysponował decyzją o lokalizacji inwestycji (została ona z dniem 10 września 2008 r. zniesiona i zastąpiona decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji). Z dniem 7 maja 2010 r. weszła w życie zmiana ww. rozporządzenia, wyłączająca stosowanie § 19 pkt 2 do inwestycji drogowych³⁰. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³¹, jeśli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, zamawiający opisuje go za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego. W przeddzień tej zmiany Zastępca Dyrektora Generalnego podjął decyzję o przeprowadzeniu przetargu w systemie *Projektuj i buduj* (6 maja 2010 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 2053-2071, 2186)

Dyrektor Oddziału w sprawie wyboru trybu realizacji inwestycji wyjaśnił, że:

Dotychczas realizowanym a zarazem podstawowym trybem i systemem realizacji inwestycji był system tradycyjny (oddzielnie przetarg na projekt techniczny a oddzielnie przetarg na roboty). Z uwagi na szereg problemów z nim związanych (błędy projektowe powodujące wzrost kosztów, działania Wykonawców zmierzające do optymalizacji dokumentacji na etapie robót, sprzeczność pomiędzy FIDIC a ustawą Pzp), pojawił się pomysł na wdrożenie „Projektu pilotażowego na Projektuj i buduj”. Pierwszą z inwestycji, która zakwalifikowana została do tego systemu było Jeżewo-Białystok a następnym obwodnica Augustowa. Wyboru tego trybu dokonała Centrala w uzgodnieniu z Oddziałem. Obwodnica Szczuczyna była od początku realizowana w systemie tradycyjnym, a z uwagi na zaawansowanie prac przygotowawczych, nie było zasadnym zmiana trybu realizacji. Realizacja inwestycji drogowej jest procesem bardzo skomplikowanym, na który wpływ mają różne czynniki zewnętrzne (...) głównie w postaci nieprzewidzianych warunków fizycznych – hydrologicznych, geologicznych, archeologicznych czy niesprzyjających warunków klimatycznych, które mogą mieć znaczny wpływ na terminową realizację kontraktu. Opisane wyżej przypadki w zależności m. in. od lokalizacji inwestycji, ilości obiektów inżynierskich, uwarunkowań środowiskowych, ukształtowania terenu, a także od nastawienia mieszkańców do planowanej inwestycji na terenie ich gminy powodują, że każde zadanie ma charakter indywidualny. Z uwagi na złożoność problemów, rozwiązań i samego procesu budowy, niemożliwym jest porównanie kosztów, czy terminów realizacji inwestycji na podstawie kryterium, jakim jest wybór systemu realizacji inwestycji. Na etapie realizacji inwestycji wykonawcom zdarza się wychodzić z propozycjami modyfikacji w projektach na rzecz zastosowania nowych rozwiązań i technologii. W kontraktach realizowanych w tradycyjnej formule „buduj”, wykonawca nie ma możliwości dokonywania modyfikacji w projekcie, albowiem każde takie działanie wiązałoby się z koniecznością wprowadzenia Zmiany kontraktowej. Każda Zmiana (poza sytuacjami określonymi w umowie) prowadzić może do zmiany przedmiotu zamówienia, co może oznaczać jej niezgodność z ustawą prawo zamówień publicznych.

System Projektuj i buduj stanowi taką formę kontraktu, która pozwala Wykonawcy na zaproponowanie innowacyjnego projektu, gdzie nowe rozwiązania wykonawca może wprowadzić na etapie projektu budowlanego i wykonawczego. (...) Program Funkcjonalno-Użytkowy (PFU), który stanowi Opis przedmiotu Zamówienia dla Kontraktu realizowanego w tym systemie traktuje o cechach funkcjonalnych a nie materiałowych tego przedmiotu, co pozwala na wybudowanie obiektu budowlanego o cechach jakich żąda zamawiający w sposób jaki może zaproponować wykonawca. Ta cecha powoduje również, że w trakcie realizacji Kontraktów Projektuj i buduj występuje znacznie mniej Zmian kontraktowych. Ponadto system Projektuj i buduj znacząco ogranicza zjawisko występowania Roszczeń Wykonawców spowodowanych błędami w dokumentacji projektowej, albowiem

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1193 (w brzmieniu sprzed 7.05.2010 r.), zwane dalej rozporządzeniem w sprawie dokumentacji projektowej.

³⁰ § 19² dodany rozporządzeniem zmieniającym z dnia 23 kwietnia 2010 r.

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. Ustawa zwana dalej Pzp.

za dokumentację tą, jak wskazano powyżej odpowiada wykonawca (...) Stosowanie tego systemu pozwala na usprawnienie realizacji inwestycji, tj. skrócenie czasu przygotowania projektu, opracowania dokumentacji przetargowej i realizacji budowy. Zdaniem Oddziału dokonywanie wyboru Wykonawców lub konsultantów przez Centralę GDDKiA lub przez Oddział GDDKiA nie ma żadnego wpływu na przebieg i realizację całego kontraktu.

(dowód: akta kontroli, str. 1940-1945)

1.3.2. Dyrektor Oddziału GDDKiA wyznaczył Kierowników Projektów, realizowanych w systemie *Projektuj i buduj*, po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a przed zawarciem umów z wykonawcami:

- dla przebudowy odcinka Jeżewo-Białystok – 14 maja 2007 r. (821 dni przed zawarciem umowy), zespołu kierownika projektu nie powoływano;
- dla budowy obwodnicy Augustowa – 14 stycznia 2010 r. (na 421 dni przed zawarciem umowy), 9 lutego 2010 r. Dyrektor Oddziału powołał też, na wniosek kierownika projektu, 11-osobowy zespół kierownika projektu do sprawdzania opracowywanych dokumentacji przetargowych (wykonawca i Konsultant) i innych czynności poprzedzających wybór wykonawców. 17 marca 2011 r. dokonano zmian w składzie zespołu i powierzono mu przygotowanie i przeprowadzenie ww. inwestycji.

Zgodnie z zarządzeniem nr 115 Generalnego Dyrektora z 17 grudnia 2010 r.³², w systemie *Projektuj i buduj* dyrektor Oddziału zatwierdza zespół Kierownika Projektu na wniosek tego Kierownika, ale do spraw zakończonych wydaniem decyzji ZRID stosowało się przepisy dotychczasowe (§ 2 zarządzenia); pozwolenie na budowę odcinka Jeżewo-Białystok uzyskano zaś przed wejściem w życie ww. zarządzenia (7 października 2010 r.). Z dniem 1 stycznia 2014 r., w ramach dostosowania organizacji Oddziału do ramowego regulaminu Oddziału GDDKiA, wprowadzono wymóg powołania zespołu kierownika projektu dla kluczowych projektów.³³ (regulaminem organizacyjnym Oddziału z 12 lipca 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 837-841, 1351-1361)

1.3.3. Postępowanie w sprawie uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji (ZRID) w trybie ustawy o realizacji inwestycji drogowych lub pozwolenia budowlanego w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁴, wyniosło:

- dla rozbudowy drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok – 83 dni (pozwolenie budowlane uzyskano 7 października 2010 r. na wniosek z 16 lipca 2010 r.), tj. z zachowaniem terminu 170 dni, określonego w zarządzeniu nr 54 z 2008 r. (ze zm.);
- dla obwodnicy Augustowa – 175 i 201 dni (ZRID uzyskano dla oddzielnych odcinków a i b 10 grudnia 2012 r. i 29 sierpnia 2013 r., na wnioski z 23 maja 2012 r. i 7 marca 2013 r.), tj. 5 i 31 dni po terminie określonym w ww. zarządzeniu (170 dni³⁵).

(dowód: akta kontroli str. 153-292, 531-562, 583-586, 667-670, 797-800, 811-813 1057-1229)

Dyrektor Oddziału zorganizował posiedzenie ZOPI dla projektu koncepcyjnego:

- dla rozbudowy odcinka Jeżewo-Białystok (w związku z ubieganiem się o decyzję o ustaleniu lokalizacji) – 6 kwietnia 2006 r. (przed decyzją o pozwolenie budowlane nie zwoływano odrębnego ZOPI);
- dla obwodnicy Augustowa (w związku z ubieganiem się o decyzję ZRID) – 22 listopada 2011 r. i 9 sierpnia 2012 r. (na którym pozytywnie zaopiniowano nową koncepcję węzła Augustów). (dowód: akta kontroli str. 50-58, 589-654, 797-800)

Podział obwodnicy Augustowa na odcinki a i b wynikał ze zmiany koncepcji węzła Augustów (skrzyżowanie dróg krajowych nr 8 i 61) z wiaduktu w ciągu drogi³⁶ nr 61 na wiadukt w ciągu drogi nr 8 wraz z adekwatną modyfikacją całego układu drogowego (węzeł Augustów stanowi odcinek a, zaś pozostała część obwodnicy Augustowa³⁷ – odcinek b). Przyczyną tej

³² Zmieniającego zarządzenie nr 54 z 2008 r.; rozdział 5 § 1.1 załącznika nr 1 do zarządzenia.

³³ Określonego zarządzeniem Dyrektora Generalnego z 5 lipca 2013 r., z wymogiem dostosowania regulaminów Oddziałów do regulaminu ramowego do 1 stycznia 2014 r.

³⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. (art. 32).

³⁵ Zgodnie z tabelą nr 3.2 (w brzmieniu ustalonym 17.12.2010 r.).

³⁶ Tj. drogi znajdującej się pod wiaduktem.

³⁷ w ciągu drogi krajowej nr 8 od węzła Augustów do węzła Szkocja oraz drogi E-61 od węzła Szkocja do węzła Lotnisko.

zmiany, uzgodnionej między wykonawcą a Oddziałem już 25 kwietnia 2012 r. i pozytywnie zaopiniowanej przez Inżyniera Kontraktu w maju 2012 r. (niepowodującej wzrostu wynagrodzenia projektanta, choć wydłużającej czas uzyskania decyzji ZRID, co opisano w uwadze nr 3), było m.in. zmniejszenie terenu przewidzianego pod inwestycję i ilości wykupywanych działek (protesty przedsiębiorców z obszaru węzła) oraz planowana zmiana przebiegu obecnej drogi krajowej 61, która – po wybudowaniu drogi ekspresowej S61 na odcinku Szczuczyn-Elk-Raczki³⁸ – może stać się drogą lokalną.

(dowód: akta kontroli str. 589-654, 667-670)

Oddział uzyskał ponadto Studia wykonalności, opracowane przez:

- dla obwodnicy Augustowa - Departament Projektów Unijnych i Monitoringu GDKKiA (Wydział Przygotowania Dokumentacji Studialnej w Krakowie) w grudniu 2013 r.
- dla przebudowy odcinka Jeżewo-Białystok - Transprojekt Gdański Sp. z o.o. (partnera konsorcjum - wykonawcy), przekazane 29 czerwca 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 128-147, 563-568, 811-813)

1.3.4. W celu sprawdzenia prawidłowości rozwiązań projektowych pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej „BRD”) oraz wyeliminowania rozwiązań i błędów, mogących być przyczyną wypadków drogowych, przeprowadzono następujące audyty BRD:

- dla obwodnicy Augustowa – 7 dotyczących: projektu koncepcyjnego, projektu budowlanego, projektu koncepcyjnego dla węzła Augustów, projektu budowlanego dla węzła Augustów, analizy akustycznej oraz projektu stałej organizacji³⁹, a ostatni został przeprowadzony przed oddaniem do użytkowania (10 października 2014 r.);
- dla odcinka Jeżewo-Białystok – 4 audyty w toku realizacji inwestycji (przed uzyskaniem pozwolenia na budowę i przed jego zmianą z 7 września 2011 r. oraz dotyczące projektu docelowej organizacji ruchu i projektów obiektów mostowych⁴⁰), a ostatni po zakończeniu budowy (30 października 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 319-372, 587-588)

W audytach tych wykazywano błędy i usterki, zalecając ich usunięcie. Uwagi te w większości zostały uwzględnione przez wykonawców w ramach prac nad zmianami projektów budowlanych w związku z występowaniem o zmiany w pozwoleniach budowlanych i decyzjach ZRID (Oddział nie ponosił z tego tytułu dodatkowych kosztów).

1.3.5. W toku postępowań o wydanie decyzji ZRID lub pozwoleń na budowę wykonawcy budowy uzyskiwali kolejne raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, na podstawie których RDOŚ uzgadniał decyzję ZRID lub pozwolenie budowlane, w tym dotyczące poziomu hałasu i ekranów akustycznych:

- dla przebudowy odcinka Jeżewo-Białystok – raport sporządzony przez Transprojekt Sp. z o.o. (partnera konsorcjum – wykonawcy budowy), uzgodniony z Dyrektorem Departamentu Środowiska 13 lipca 2010 r., a następnie zatwierdzony przez Inżyniera Projektu 9 sierpnia 2010 r., uzgodniony postanowieniem RDOŚ z 8 września 2010 r. – przed wydaniem pozwolenia budowlanego z 7 października 2010 r.
- dla obwodnicy Augustowa – 3 raporty sporządzone przez Transprojekt – Warszawa Sp. z o.o. (podwykonawcę Wykonawcy budowy), uzgodnione z Departamentem Środowiska 17 lutego 2012 r. i 26 sierpnia 2013 r. (dla odcinka b) i 19 grudnia 2012 r. (dla odcinka a) a następnie uzgodnione przez RDOŚ przed wydaniem decyzji ZRID z 10 grudnia 2012 r. oraz z 26 marca 2014 r. (dla odcinka b) i 29 sierpnia 2013 r. (dla odcinka a).

(dowód: akta kontroli str. 157, 671-672, 1401, 1408-1413)

1.3.6. Projekty budowlane i dokumentacja wykonawcza projektów w systemie *Projektuj i buduj* była tworzona przez wykonawców (partnera konsorcjum wykonującego odcinek Jeżewo-Białystok oraz podwykonawcę obwodnicy Augustowa), zgodnie z umowami z 11 marca 2011 r. i z 12 września 2009 r. Projektanci uzyskali wymagane pozytywne opinie

³⁸ (Ostrów Mazowiecka)-Łomża-Stawiski-Szczuczyn-Elk-Raczki-Suwałki-Budzisko-granica państwa – tzw. Via Baltica.

³⁹ z 5.09.2011 r., 27.02., 14.03., 25.06.2012 r., 8.02., 26.06.2013 r. i z 20.01.2014 r.

⁴⁰ z 21.06.2010 r., 16.02., 16.06. i 28.07.2011 r.

Zespołu Uzgadniania Dokumentacji Projektowej oraz opinie samorządów i instytucji rządowych, określone w art. 11d ust. 2 ustawy o realizacji inwestycji drogowych.

Weryfikacji projektów budowlanych i wykonawczych obwodnicy Augustowa oraz rozbudowy odcinka Jeżewo-Białystok dokonywał w imieniu Oddziału personel zapewniony przez konsultantów (firmy zarządzające kontraktem i prowadzące nadzór inwestorski):

- obwodnicy Augustowa – m.in. ekspert ds. projektowania obiektów mostowych, inspektorzy ds. dokumentacji projektowej prac branżowych, inspektor ds. geodezyjnych, geodeta, geotechnik). Akceptacja następowała przez wydanie przez Inżyniera Kontraktu certyfikatu⁴¹, najpierw dla projektu budowlanego (na odcinek b – 31 sierpnia 2012 r., na odcinek a – 13 marca 2013 r.), a następnie dla projektu wykonawczego (odcinek b – 23 listopada 2012 r., oraz odcinek a – 31 lipca 2013 r.),
- odcinka Jeżewo-Białystok – Inżynier Projektu. Weryfikował on projekt budowlany etapami od sierpnia 2010 r., a ostatecznie zatwierdził cały projekt 8 listopada 2010 r. Projekt wykonawczy, podobnie jak projekt budowlany był certyfikowany etapami, począwszy od 22 października 2009 r. do 19 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 59-122, 153-156, 316-318 563-569, 574-575, 657, 671-672, 1300-1322, 2170-2181)

1.3.7. Wniosek o pozwolenie na budowę dotyczący odcinka Jeżewo-Białystok z 15 lipca 2010 r. jak też wniosek o wydanie decyzji ZRID na budowę obwodnicy Augustowa z 23 kwietnia i 23 maja 2012 r. oraz późniejsze wnioski o zmianę pozwolenia na budowę⁴² oraz zmiany decyzji ZRID⁴³ (składane przez pełnomocników Oddziału) były kompletne i zawierały wymagane załączniki. Wojewoda Podlaski nie żądał uzupełnienia tych wniosków. Uzyskano wszystkie niezbędne opinie, uzgodnienia, pozwolenia i decyzje, które załączono do dokumentacji technicznej, oraz wymagane oświadczenia inwestora i projektantów, a także zaświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 373-374, 153-292, 1057-1229)

1.3.8. Dla obydwu inwestycji zachodziła potrzeba zmian w trakcie ich realizacji:

1) pozwolenie na przebudowę odcinka Jeżewo-Białystok⁴⁴ było zmieniane 5-krotnie⁴⁵. Zmiany te dotyczyły m.in. zmiany zakresu robót drogowych, zjazdów do działek, niemających połączenia z przebudowywaną drogą krajową nr 8, zatok przeznaczonych dla inspekcji drogowej, kładek dla pieszych, zmian konstrukcji i infrastruktury, korekt w zakresie długości, wysokości i ilości ekranów akustycznych. Kierownik Projektu wyjaśnił m.in., że np. korzystniejszą lokalizację kładek dla pieszych wprowadzono po rozmowach i uzgodnieniach ze społecznością i administracją lokalną, zaś uzgodnione z inspekcją drogową lokalizacja i parametry zatok dla inspekcji, wymagały zmiany, gdyż nie uzyskały akceptacji audytu BRD. Zmiana decyzji z 6 września 2013 r. wymagała ponadto ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i postanowienia RDOŚ uzgadniającego warunki realizacji inwestycji (w związku ze zmianą dopuszczalnego poziomu hałasu). Oddział poniósł dodatkowy koszt 67.650 zł brutto z tytułu opracowania projektu budowlanego i wykonawczego dotyczącego m.in. ekranów akustycznych oraz ponownej analizy akustycznej, w związku ze zmianą norm hałasu wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁴⁶). Pozostałe zmiany projektowe przygotował wykonawca budowy, bez ponoszenia przez dla Oddział dodatkowych kosztów z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 153-292, 1825, 2188-2189)

⁴¹ Wydanie certyfikatu oznaczało zgodność z programem funkcjonalno-użytkowym.

⁴² Wnioski o zmianę: z 28.03.2011 r., 27.07.2011 r., 19.06.2012 r., 7.01.2013 r., 15.07.2013 r.

⁴³ Wnioski o zmianę z: 28.05.2013 r., 2.09.2013 r., 10.10.2013 r., 3.04.2014 r., 13.0. 2014 r., 1.07.2014 r.

⁴⁴ Decyzja nr 114/2010 Wojewody Podlaskiego z 7.10.2010 r.

⁴⁵ Decyzje zmieniające: nr 42/2011 z 12.05.2011 r., nr 94/2011 z 7.09.2011 r., nr 132/2012 z 23.08.2012 r., nr 133/2013 z 6.09.2013 r., nr 136/2013 z 13.09.2013 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 112. Zmianą z 1.10.2012 r. (obowiązującą od 23.10.2012 r.) podniesiono dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, m.in. na drogach o 6 dB w nocy (tabele nr 1 i 3 w załączniku do rozporządzenia).

2) Decyzje ZRID⁴⁷ w sprawie obwodnicy Augustowa były zmieniane: dla odcinka b – 5 razy oraz dla odcinka a – 1 raz⁴⁸. Oddział przy 2 zmianach projektowych (związanych z ww. zmianą norm hałasu) poniósł dodatkowe koszty w wysokości 12.300 zł brutto za opracowanie dodatkowej analizy hałasu i 407.282,34 zł brutto za wykonanie zamiennego projektu budowlanego i wykonawczego ekranów akustycznych dla obwodnicy z wyłączeniem węzła Augustów (w trakcie ustalania była wartość roszczenia dotyczącego wykonania zamiennego projektu budowlanego i wykonawczego dla węzła Augustów⁴⁹). Pozostałe zmiany (zaprojektowane przez wykonawcę obwodnicy bez dodatkowego wynagrodzenia) dotyczyły głównie technologii wykonania prac w celu szybszego ukończenia obwodnicy, bez zmniejszenia jej walorów funkcjonalno-użytkowych, jak np. zmiana klasy stosowanego cementu (zmiana decyzji ZRID z 22 lipca 2013 r.). W projekcie budowlanym przewidziano cement kl. I stosownie do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie⁵⁰. Kierownik projektu wyjaśniła, że z doświadczeń wykonawcy i Oddziału wynikało, że beton z tym cementem jest mniej trwały niż z cementem kl. II i III (jaki zastosowano po ww. zmianie decyzji). Zmiana klasy betonu wymagała zgody Ministra na odstępianie od warunków technicznych i z uwagi na czasochłonność tego procesu (aby nie przedłużać terminu uzyskania pierwotnej decyzji), zdecydowano więc, iż najpierw zostanie uzyskana decyzja bez odstępstwa, a następnie będą dokonywane w niej zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 583-586, 658-670, 1057-1229)

1.3.9. Dokumentacja geologiczno-inżynierska sporządzona została:

- do projektu budowlanego odcinka Jeżewo-Białystok – w maju 2010 r. przez CONSOIL PROJECT Sp. z o.o. w Poznaniu na zlecenie Transprojekt Gdańsk Sp. z o.o. w Gdańsku (partnera konsorcjum realizującego budowę). Prace geologiczne prowadzono w oparciu o „Projekt prac geologicznych dla określenia warunków geologiczno-inżynierskich do projektu budowlanego drogi ekspresowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok, gm. Tykocin i Choroszcz, pow. Białostocki, woj. podlaskie”, zatwierdzony decyzją Starosty Białostockiego z dnia 27 stycznia 2010 r. 24 maja 2010 r. CONSOIL PROJECT złożyła wniosek do Starosty o przyjęcie dokumentacji geologicznej i pismem z 9 czerwca 2010 r. Starosta przyjął tę dokumentację bez zastrzeżeń,
- dla obwodnicy Augustowa w cenie przygotowania projektu wykonawca zobowiązał się do wykonania pozostałych opracowań, w tym badań geologicznych, geotechnicznych, branżowych, hydrologicznych i geodezyjnych. Prace geologiczne przeprowadzał podwykonawca firma UNI-GEO. Inżynier Kontraktu 15 maja 2012 r. wydał częściowy certyfikat na opracowanie geologiczne i geotechniczne, stwierdzając, że spełnia ono wymagania kontraktu (zawarte w programie funkcjonalno-użytkowym), ale badania należy uzupełnić zgodnie z *Instrukcją Badań Podłoża Gruntowego Budowli Drogowych i Mostowych* (Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych, 1998 r.) i wówczas wydany będzie certyfikat uzupełniający (wydano go 28 maja 2013 r.). Natomiast 12 lutego 2013 r. wydany został certyfikat na opracowanie geologiczne i geotechniczne dla węzła Augustów. (dowód: akta kontroli str. 148-152, 563-568, 567-581, 671-672)

1.3.10. Oddział opracowywał projekty podziału nieruchomości, stanowiące podstawę do zatwierdzenia podziału nieruchomości, w decyzjach ZRID lub o ustaleniu lokalizacji drogi. Z analizy 20 losowo wybranych projektów podziałów dla obwodnicy Augustowa i trasy Jeżewo-Białystok wynika, że dokumentacja podziału zawierała elementy wymagane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości⁵¹ (mapy z projektem podziału i dane dotyczące wpisu nieruchomości w księdze wieczystej). (dowód: akta kontroli str. 655, 1414)

⁴⁷ Decyzje 19/2012 z 10.12.2012 r. dla odcinka b) oraz 12/2013 z 29.08.2013 r. dla odcinka a).

⁴⁸ Decyzjami nr 8/2013 z 22.07.2013 r., nr 21/2013 z 18.12.2013 r., nr 9/2014 z 26.03.2014 r., nr 16/2014 z 12.06.2014 r., nr 22/2014 z 19.08.2014 r. (odcinek b) oraz decyzją 24/2014 z 16.09.2014 r. (odcinek a).

⁴⁹ Wartość oszacowana przez Inżyniera Kontraktu to 86.100 zł brutto.

⁵⁰ Dz. U. z 2000 r., Nr 63, poz. 735 ze zm.

⁵¹ Dz. U. z Nr 268, poz. 2663.

Przygotowanie dokumentacji w systemie tradycyjnym.

1.3.11. Postępowanie w sprawie uzyskania decyzji (ZRID) dla obwodnicy Szczuczyna wyniosło 150 dni (ZRID uzyskano 5 grudnia 2011 r. na wniosek z 8 lipca 2011 r.).

Dyrektor Oddziału zorganizował posiedzenie ZOPI dla projektu koncepcyjnego dla obwodnicy Szczuczyna 10 marca 2010 r. (przed uzyskaniem decyzji RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach), po uzyskaniu w lutym 2010 r. studium wykonalności, opracowanego przez Transprojekt Gdański Sp. z o.o. (firma ta sporządziła także projekt budowlany i wykonawczy ww. obwodnicy, w oparciu o założenia studium).

(dowód: akta kontroli str. 826-827, 828, 962-991, 2020-2021)

1.3.12. Kierownika Projektu dla budowy obwodnicy Szczuczyna powołano 10 sierpnia 2012 r., tj. na ok. 2 tygodnie przed zawarciem umowy z Wykonawcą (27 sierpnia 2012 r.). Wcześniej osoba ta brała udział w weryfikacji dokumentacji projektowej (30 grudnia 2011 r. – 3 stycznia 2012 r.) jako członek powołanego w tym celu zespołu. Koordynatora tego Projektu Generalny Dyrektor nie powoływał. (dowód: akta kontroli str. 1351-1357)

1.3.13. Oddział dysponował ponadto dla tej obwodnicy:

- dokumentacją badań geologicznych, przeprowadzonych na zlecenie Oddziału przez Transprojekt Gdański Sp. z o.o. na podstawie projektu badań zatwierdzonego przez Starostę Grajewskiego (12 stycznia 2011 r.) i przyjętą bez zastrzeżeń przez ww. Starostę 16 maja 2011 r. (przed złożeniem wniosku o decyzję ZRID z 8 lipca 2011 r.);
- 2 audytami bezpieczeństwa ruchu drogowego dla projektu infrastruktury drogowej z 1 lutego i 26 maja 2011 r. (również przed złożeniem ww. wniosku);
- raportami o oddziaływania na środowisko dla potrzeb ponownej oceny oddziaływania na środowisko, wykonanymi na zlecenie Oddziału przez Transprojekt Gdański Sp. z o.o. (podczas ubiegania się o decyzję ZRID z 5 grudnia 2011 r. i jej zmianę z 7 listopada 2013 r., dotyczącą analizy akustycznej). W oparciu o te raporty, RDOŚ uzgodniła warunki realizacji przedsięwzięcia postanowieniami z 20 października 2011 r. i z 9 sierpnia 2013 r.;
- wynikami archeologicznych badań wykopaliskowych i ratowniczych na stanowisku Sokoły 1 (odebranymi 9 października i 19 listopada 2012 r.) oraz opracowaniami naukowymi z tych badań (odebranymi 22 sierpnia 2013 r. i 29 kwietnia 2014 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 1230-1263, 1399-1400, 1665-1684, 1709-1713, 1737-1743, 2023-2035)

1.3.14. Dokumentację projektową budowy obwodnicy Szczuczyna opracowała Transprojekt Gdański Sp. z o.o. (biuro projektowe), która we własnym zakresie uzyskała opinie i uzgodnienia wymagane dla uzyskania decyzji ZRID. Opracowywaną dokumentację biuro projektowe przekazywało Oddziałowi (etapami) od lutego do kwietnia 2011 r. Jej weryfikacją zajmowało się 2 pracowników Wydziału Dokumentacji (wiodącym był Jacek Sokołowski) pod nadzorem Naczelnika ww. Wydziału. Elementy tej dokumentacji przekazywane były stosownie do właściwości Wydziałów: Ochrony Środowiska, Technologii, Mostów. Po uzyskaniu opinii tych Wydziałów Oddział występował do biura projektowego o poprawki, uzupełnienia i uwagi albo wyjaśnienia. Jak wyjaśnił Jacek Sokołowski „weryfikacja polegała na sprawdzeniu kompletności dokumentacji i jej elementów składowych, uzupełnieniu podpisów i załączników, nie zaś na wskazywaniu konkretnych rozwiązań projektowych, gdyż za te rozwiązania i za ich zgodność z obowiązującym prawem odpowiada projektant z ramienia Wykonawcy”. Otrzymała się też Rada Techniczna Projektu 29 marca 2011 r. Projekt z poprawkami i uzupełnieniami biuro projektowe przedłożyło 20 maja 2011 r., a w czerwcu 2011 r. - także projekt wykonawczy i specyfikacje techniczne (ogólne i szczególne) do robót budowlanych oraz do 8 rodzajów robót branżowych. Po kolejnych poprawkach, całość dokumentacji projektowej biuro przedłożyło 12 grudnia 2011 r.

Dyrektor Oddziału zarządzeniem z 23 grudnia 2011 r. powołał 4-osobowy zespół ds. weryfikacji dokumentacji projektowej obwodnicy Szczuczyna, w terminie do 3 stycznia 2012 r., pod kątem wykorzystania jej w postępowaniu przetargowym na realizację robót budowlanych. Po uzyskaniu opinii 3 Wydziałów (Dokumentacji, Mostów, Technologii) oraz

Rejonu w Augustowie, Zespół ten 3 stycznia 2012 r. uznał, że przed ogłoszeniem przetargu na roboty budowlane dokumentacja powinna być poprawiona; zgłoszone uwagi dotyczyły m.in. specyfikacji technicznych i opisu technicznego niektórych robót oraz rozbieżności między projektem wykonawczym a budowlanym. Po wprowadzeniu poprawek (nie wymagających zmiany decyzji ZRID), Wydział Dokumentacji przekazał dokumentację na płytach CD Wydziałowi Zamówień Publicznych, a po przetargu Wydziałowi Realizacji Inwestycji (14 sierpnia 2012 r.). Transprojekt Gdański Sp. z o.o. opracowała także projekt budowlany zamienny i aneks do raportu środowiskowego, po wejściu w życie 23 października 2012 r. zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁵², podnoszącej te poziomy. Do weryfikacji projektu zamiennego nie powoływano oddzielnego zespołu, gdyż jak wyjaśnił Jacek Sokołowski, zmiana ta „była stosunkowo prosta i polegała na wskazaniu obszarów, na których nastąpi korekta: długości 3 ekranów akustycznych, długości i wysokości 1 ekranu i rezygnacja z budowy 1 ekranu (nie zmieniało to innych elementów projektu)”. (dowód: akta kontroli, str. 1634-1664, 1685-1708)

Złożone przez Oddział wnioski o wydanie decyzji ZRID i jej zmianę (8 lipca 2011 r. i 23 maja 2013 r.) były kompletne i zawierały elementy, określone w art. 11d ust. 2 ustawy o realizacji inwestycji drogowych. Wojewoda Podlaski wydał decyzje ZRID (5 grudnia 2011 r. i 7 listopada 2013 r.) zgodnie z tymi wnioskami, nie zwracając się o ich uzupełnienie. Od decyzji z 5 grudnia 2011 r. wpłynęło odwołanie, w wyniku którego Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej decyzją z 23 marca 2012 r. uchylił decyzję I instancji w części i orzekł o wprowadzeniu poprawek, które jak wyjaśnił Jacek Sokołowski „miały charakter redakcyjny i nie dotyczyły istoty przedsięwzięcia i nie powodowały konieczności zmiany dokumentacji projektowej”. Decyzja z 7 listopada 2013 r. nie była zaskarżana. Konieczność jej uzyskania spowodowana była wspomnianą już zmianą przepisów o dopuszczalnych poziomach hałasu. (dowód: akta kontroli, str. 962-1022)

1.3.15. Oddział opracowywał projekty podziału nieruchomości, stanowiące podstawę do zatwierdzenia podziału nieruchomości, w decyzji ZRID dotyczącej obwodnicy Szczuczyna. Z analizy 10 losowo wybranych projektów podziałów wynika, że dokumentacja podziału zawierała elementy wymagane rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości. (dowód: akta kontroli str. 1415)

1.4. Przejęcie wywłaszczonych nieruchomości w celu przekazania placu budowy wykonawcy

Opis stanu faktycznego

Przejmowanie nieruchomości pod poszczególne inwestycje przedłużało się głównie wskutek odwołań właścicieli od decyzji, powodujących przejście własności gruntu na Skarb Państwa.

- Dla przebudowy odcinka Jeżewo-Białystok – przejście własności nieruchomości na Skarb Państwa nastąpiło na podstawie decyzji Ministra Infrastruktury z 14 kwietnia 2008 r. (utrzymującej w mocy decyzję Wojewody Podlaskiego z 23 listopada 2007 r. o ustaleniu lokalizacji drogi). Na własność Skarbu Państwa przeszły łącznie 953 działki o pow. 216.4032 ha, a termin ich wydania przez właścicieli został określony na 30 dni po dniu, w którym decyzja stała się ostateczna (14 maja 2008 r.). Przekazanie przez właścicieli nieruchomości zabudowanych potwierdzono 13 protokołami zdawczo-odbiorczymi (8 grudnia 2009 r. – 15 kwietnia 2010 r.), wydania pozostałych nieruchomości nie dokumentowano (właściciele o to nie wnosili). Pozostałe działki faktycznie przejmował bez przeszkód wykonawca podczas obejmowania placu budowy.
- Dla obwodnicy Szczuczyna – przejście własności nieruchomości nastąpiło na podstawie decyzji Ministra Budownictwa, Transportu i Gospodarki Morskiej o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z 22 marca 2012 r. (częściowo utrzymującej w mocy decyzję Wojewody Podlaskiego z 5 grudnia 2011 r.). Na własność Skarbu Państwa przeszło łącznie 147 działek o pow. 95.2180 ha, a termin ich wydania przez właścicieli został określony na 120 dni po dniu, w którym

⁵² Dz. U. z 2014 r., poz. 112. Rozporządzeniem z 1 października 2012 r. Minister Środowiska zmienił załącznik do ww. rozporządzenia, podnosząc dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, m.in. na drogach o 6 dB w nocy (tabele nr 1 i 3).

decyzja stała się ostateczna (20 lipca 2012 r.). Wydanie 101 nieruchomości 61 właścicieli, udokumentowano protokołami zdawczo-odbiorczymi (28 marca – 4 kwietnia 2012 r.). Pozostałe działki faktycznie przejmowali bez przeszkód wykonawcy przy obejmowaniu placu budowy.

- Dla obwodnicy Augustowa – przejście własności nieruchomości nastąpiło na podstawie 2 decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej: Ministra Budownictwa, Transportu i Gospodarki Morskiej z 15 lutego 2013 r. i Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 26 maja 2014 r., utrzymujących częściowo w mocy decyzje Wojewody Podlaskiego z 10 grudnia 2012 r. (dotyczącą odcinka b tj. obwodnicy bez węzła Augustów) i z 29 sierpnia 2013 r. (dotyczącą odcinka a tj. węzła Augustów). Na własność Skarbu Państwa przeszło łącznie – z terenu odcinka b 897 działek o pow. 497.2889 ha, a z terenu odcinka a – 39 działek o pow. 7.7538 ha. Terminy ich wydania określono na 120 dzień po dniu, w którym decyzja stała się ostateczna tj. 15 czerwca 2013 r. (odcinek b) i 23 września 2014 r. (odcinek a). Faktyczne wydanie wszystkich działek, udokumentowane protokołami zdawczo-odbiorczymi, następowało: na odcinku b od 11 grudnia 2012 r. do 18 stycznia 2013 r. (nieruchomości niezabudowane) i 4-12 czerwca 2013 r. (nieruchomości zabudowane) a na odcinku a – od 2 września do 8 października 2013 r. (nieruchomości niezabudowane) i od 4 listopada do 27 grudnia 2013 r. (nieruchomości zabudowane).
(dowód: akta kontroli str. 1023-1056, 1793, 1795-1796, 1798)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku zwraca uwagę na występujące bariery mające wpływ na wydłużenie procesu uzyskiwania niektórych decyzji administracyjnych, przejmowania gruntów oraz wyznaczania kierownika projektu.

1. Zmiana przepisów: rozporządzenia w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych z 20 października 2009 r., dotycząca przebiegu dróg ekspresowych S8 i S61 - spowodowała konieczność uzupełniania, a następnie zmiany wniosku o środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej nr 8 i drogi ekspresowej S 61, co opisano w p-kcie 1.2.1.2) wystąpienia. W efekcie, Oddział uzyskał decyzję RDOŚ w tej sprawie 29 grudnia 2009 r. tj. po 280 dniach, a więc 10 dni po terminie podanym w tabeli nr 1 załącznika do zarządzenia Generalnego Dyrektora z 10 października 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 870-906)

2. Brak dokładnego określenia terminu powołania Kierownika Projektu w systemie tradycyjnym. Zgodnie z § 7 ust. 2 zarządzenia nr 54 z 2008 r. Kierownika Projektu powołuje się po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; ale dokładny termin tej czynności (razem 14 dni) ustalono jedynie dla systemu *Projektuj i buduj* (zgodnie ze zmianą zarządzenia z 17 grudnia 2010 r.). Kierownika Projektu budowy obwodnicy Szczuczyna, realizowanej w systemie tradycyjnym powołano zaś dopiero 10 sierpnia 2012 r., tj. 879 dni po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z 15 marca 2010 r. (stała się ostateczna 23 kwietnia 2010 r.) i 17 dni przed zawarciem umowy z wykonawcą (27 sierpnia 2012 r.).

Naczelnik Wydziału Realizacji wyjaśnił, że powołane zarządzenie nie określa dokładnego terminu powołania Kierownika Projektu w systemie tradycyjnym, zaś jego zadania dotyczą fazy realizacyjnej projektu, w zależności od postanowień umowy z wykonawcą budowy (np. przekazanie placu budowy, wydanie dokumentacji projektowej lub wydanie poleceń związanych z rozpoczęciem i realizacją budowy). Generalnie więc Kierowników Projektu powołuje się bezpośrednio przed podpisaniem umowy z wykonawcą. Obwodnica Szczuczyna znajdowała się w grupie zadań, obejmującej także obwodnice Stawisk i Bargłowa Kościelnego i zadaniami związanymi z opracowaniem dokumentacji projektowej tych inwestycji zajmował się wyznaczony pracownik Wydziału Dokumentacji, a nie Kierownik Projektu. Uzyskaną dokumentację projektową wraz z decyzjami Wydział Dokumentacji przekazał następnie Wydziałowi Realizacji. Pracownik Wydziału Realizacji powołany na Kierownika Projektu, przejmował ją i przekazywał Wykonawcy, po podpisaniu z nim umowy.

(dowód: akta kontroli str. 907-923, 962-1010, 1351-1354, 1362-1363)

3. Trudności w ustaleniu zakresu odpowiedzialności wykonawców, którzy w systemie *Projektuj i buduj* uzyskali w imieniu Oddziału ostateczne decyzje ZRID dla obwodnicy Augustowa (dla oddzielnych odcinków a i b) oraz pozwolenie na budowę odcinka Jeżewo-Białystok z opóźnieniem w stosunku do postanowień umowy. W efekcie nie zakończono rozliczenia kary umownej z tytułu jednego z tych opóźnień, a w pozostałych dwóch sprawach uznano, że wykonawcy odpowiadają tylko za część opóźnień. I tak:
- a. Wykonawca odcinka Jeżewo-Białystok uzyskał pozwolenie budowlane 7 października 2010 r. (z rygorem natychmiastowej wykonalności 11 października 2010 r.), które stało się ostateczne 15 grudnia 2010 r. (w II instancji). Zgodnie z umową z 12 sierpnia 2009 r., powinien on otrzymać to ostateczne pozwolenie 19 sierpnia 2010 r. W nocy księgowej z 15 czerwca 2011 r. Oddział obciążył wykonawcę karą umowną za 118 dni opóźnienia, ale utrzymywał on, że brak jest podstaw do nałożenia kary, gdyż opóźnienie powstało na etapie postępowania administracyjnego, na którego czas trwania nie miał wpływu. Zdaniem Inżyniera Kontraktu, wykonawca nie odpowiadał za całość opóźnienia, m.in. dlatego, że uzyskał decyzję z klauzulą natychmiastowej wykonalności, pozwalającą na bezzwłoczne podjęcie prac. W ugodzie sądowej z 19 września 2014 r., po negocjacjach z wykonawcą, zmniejszono karę do kwoty, odpowiadającej 65 dniom opóźnienia;
 - b. Wykonawca obwodnicy Augustowa uzyskał decyzję ZRID na odcinek b 10 grudnia 2012 r. zaś na odcinek a 29 sierpnia 2013 r. i stały się one ostateczne (w II instancji) 15 lutego 2013 r. i 26 maja 2014 r. Zgodnie z aneksem nr 1 z 27 lipca 2012 r. do umowy z 11 marca 2011 r. wykonawca powinien ukończyć projekt budowlany i wykonawczy oraz uzyskać decyzje ostateczne do 19 września 2012 r. (odcinek b) i do 10 kwietnia 2013 r. (odcinek a). Opóźnienie wyniosło więc odpowiednio 149 i 411 dni. W obydwu sprawach wykonawca wskazywał, że opóźnienie związane było z wnoszonymi od decyzji I instancji odwołaniami oraz przedłużającym się postępowaniem RDOŚ w sprawie ponownej oceny oddziaływania obwodnicy Augustowa na środowisko, o którą wystąpił Wojewoda Podlaski⁵³. RDOŚ wydał postanowienia uzgadniające realizację inwestycji dopiero po 115 i 93 dniach choć powinno to nastąpić po 45 dniach, zgodnie z art. 90 ust. 7 ustawy o informacji o środowisku.
 - Z tytułu opóźnienia dotyczącego odcinka b, wykonawca zapłacił karę umowną 1.099.987,74 zł za 9 ze 149 dni opóźnienia (nota księgowa z 10 września 2014 r.), a termin umowny uzyskania ostatecznej decyzji przesunięto do 6 lutego 2013 r., dostosowując go do okresu opóźnienia, objętego ww. karą (aneks nr 4). Uznano, że za pozostałe 140 dni opóźnienia wykonawca nie ponosi odpowiedzialności gdyż spowodowane ono zostało wyżej opisanymi okolicznościami od niego niezależnymi, a ponadto faktem, że wniosek o decyzję ZRID złożony 19 kwietnia 2012 r. został 22 maja 2012 r. za zgodą Oddziału wycofany i 23 maja 2012 r. złożono wniosek poprawiony⁵⁴. Kierownik Projektu wyjaśniła, że projekt budowlany będący załącznikiem do wniosku o wydanie decyzji ZRID został opracowany dla całej obwodnicy, zaś sam wniosek obejmował obwodnicę Augustowa bez tzw. węzła Augustów (w związku ze zmianą koncepcji obwodnicy, zakładającej jej podział na odcinki a i b, co opisano w p-kcie 1.3.3 wystąpienia). Zasadne więc było – dla uniknięcia odwołań stron dotyczących zakresu i kompletności wniosku – jego wycofanie i ponowne złożenie w oparciu o dostosowaną do jego zakresu dokumentację projektową.

⁵³ 18.06.2012 r. przed wydaniem decyzji ZRID na odcinek b (10.12.2012 r.) oraz 27.03. 2013 r. przed wydaniem decyzji na odcinek a (29.08.2013 r.).

⁵⁴ wg umowy z 11.03.2011 r. wykonawca miał uzyskać ostateczną decyzję ZRID po 15 miesiącach od daty rozpoczęcia tj. do 10.06.2012 r.

- Opóźnienie 411 dni dotyczące odcinka a jest nierozstrzygnięte, co opisano bliżej w p-kcie 2.9.1.1) wystąpienia – wykonawca i Oddział złożyli w tej sprawie roszczenia do Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 153-292, 467-470, 583-586, 685-701, 1057-1229, 1434-1437, 1587, 1588-1589, 1607-1611)

- Decyzje ZRID, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o realizacji inwestycji drogowych, określały termin wydania nieruchomości (przejętych przez GDDKiA) przez dotychczasowych właścicieli na 120 dzień po dniu, w którym stały się one ostateczne⁵⁵, zaś roboty budowlane można było podjąć już po uzyskaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji I instancji. Właściciele niektórych nieruchomości wnosili odwołania od decyzji przenoszących ich własność (z 23 listopada 2007 r., z 5 grudnia 2011 r., z 10 grudnia 2012 r. i z 29 sierpnia 2013 r.⁵⁶) przez co stały się one ostateczne po paru miesiącach (14 kwietnia 2008 r., 22 marca 2012 r., 15 lutego 2013 r. i 26 maja 2014 r.). W przypadku obwodnicy Augustowa spowodowało to, że nieruchomości były faktycznie przejmowane przez ok. 4-6 miesięcy po rozpoczęciu robót (20 grudnia 2012 r. na odcinku b i 6 września 2013 r. na odcinku a):

- na odcinku b od 11 grudnia 2012 r. do 18 stycznia 2013 r. (nieruchomości niezabudowane) i 4-12 czerwca 2013 r. (nieruchomości zabudowane),
- na odcinku a od 2 września do 8 października 2013 r. (nieruchomości niezabudowane) i od 4 listopada do 27 grudnia 2013 r. (nieruchomości zabudowane).

Wydawanie nieruchomości wykonawcy zakończyło się jeszcze później tj. 12 sierpnia 2013 r. i 2 stycznia 2014 r. (odcinki b i a). Terminy te nie przekraczały jednak określonego w umowie terminu prawa dostępu do placu budowy, co opisano w p-kcie 2.4.1. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 673-674, 805, 966-1010, 1023-1229, 1793-1795, 1811-1814)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Oddział identyfikował i podejmował adekwatne do konkretnych sytuacji działania zaradcze, służące wyeliminowaniu bieżących trudności i opóźnień w przygotowaniu do realizacji projektów inwestycyjnych.

2. Realizacja robót budowlano-montażowych

2.1. Wyznaczanie Kierowników Projektów

Opis stanu faktycznego

Dyrektor Oddziału GDDKiA wyznaczył Kierowników Projektów – przedstawicieli Oddziału w zakresie dotyczącym tych projektów – jak następuje:

- 14 maja 2007 r. – dla przebudowy drogi S-8 na odcinku Jeżewo-Białystok (Kierownika Projektu zmieniano 24 maja 2010 r. i 16 maja 2011 r.);
- 14 stycznia 2010 r. – dla budowy obwodnicy Augustowa;
- 10 sierpnia 2012 r. – dla budowy obwodnicy Szczuczyna (kolejnego Kierownika powołano 15 listopada 2013 r.).

Kierowników Projektu wyznaczano (w drodze porozumienia zmieniającego oraz odrębnym mianowaniem na potrzeby dokumentacji kontraktowej) spośród pracowników Oddziału. Wszyscy Kierownicy ukończyli studia w zakresie budownictwa w specjalności budownictwa komunikacyjnego (5 osób) lub drogi, ulice, lotniska (1 osoba na obwodnicy Augustowa) oraz posiadali uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej (5 osób) lub do kierowania robotami w zakresie dróg i mostów (1 osoba na obwodnicy Augustowa). Ich staż pracy w GDDKiA wynosił (w dacie wyznaczenia) od 2 m-cy do 10 lat, a staż pracy ogółem – od 5 do 40 lat (w budownictwie, w tym drogowym).

⁵⁵ Do 10.09.2008 r. przepis ten przewidywał wydanie nieruchomości w terminie nie krótszym niż 30 dni od ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi.

⁵⁶ o ustaleniu lokalizacji drogi dla odcinka Jeżewo-Białystok oraz ZRID dla obwodnic Szczuczyna i Augustowa (odcinek b i a).

W czasie powoływania ww. kierowników nie obowiązywał wymóg uzgadniania kandydata na kierownika projektu z Departamentem Realizacji Inwestycji. Został on wprowadzony pismem Zastępcy Dyrektora Generalnego DKiA z 18 listopada 2013 r. (dla projektów unijnych). Kierownicy Projektów objętych kontrolą zostali powołani przed wejściem w życie Procedur Realizacji Projektów Inwestycyjnych z 4 marca 2014 r. (wspólnych dla wszystkich projektów w zakresie sieci drogowej)⁵⁷, a aktualnych Kierowników projektów objętych dofinansowaniem POiS, których dotyczyły Procedury beneficjenta projektów POiS⁵⁸ (odcinek drogi krajowej nr 8 Jeżewo-Białystok i obwodnica Augustowa) powołano przed podpisaniem umów o dofinansowanie tych projektów (odpowiednio 12 września 2011 r. i 24 lipca 2014 r.).

Kierownicy Projektów odcinka Jeżewo-Białystok i obwodnicy Augustowa dysponowali asystentami (odpowiednio od 1 sierpnia 2009 r. i 15 lutego 2012 r.). Kierownik Projektu obwodnica Szczuczyna nie dysponował asystentem, ponadto zmiana osoby pełniącej tę funkcję nastąpiła wkrótce po wytoczeniu pozwu przez FCC Construccion (3 października 2013 r.) dotyczącego rozliczeń finansowych w związku z odstąpieniem przez obie strony od umowy (12 i 22 czerwca 2013 r.). (dowód: akta kontroli, str. 1351-1361, 1364-1394)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że projekty przebudowy drogi S-8 i budowy obwodnicy Augustowa realizowane były w systemie *Projektuj i buduj* i były kilkakrotnie większe w stosunku do obwodnicy Szczuczyna (realizowanej w systemie tradycyjnym) w zakresie finansowo-rzeczowym) oraz że przy wyznaczaniu Kierowników Projektu „brano pod uwagę wyższe wykształcenie techniczne, posiadane doświadczenie zawodowe w zakresie realizacji inwestycji drogowych oraz posiadanie uprawnień budowlanych”. Natomiast odwołania Kierowników projektów spowodowane były: w przypadku Sebastiana Waszkiewicza (budowa obwodnicy Szczuczyna) i Sławomira Bierozy (przebudowa drogi S-8) zmianą miejsca pracy i złożeniem wypowiedzeń, zaś w przypadku Krzysztofa Borsuka (przebudowa drogi S-8) zawarto porozumienie o zmianie warunków zatrudnienia. Zdaniem Dyrektora „zmiany na stanowiskach Kierownika projektu nie miały wpływu na przebieg realizacji inwestycji, z uwagi iż nowopowołani Kierownicy Projektów posiadali odpowiednie wykształcenie oraz uprawnienia i byli pracownikami GDDKiA Wydziału Realizacji Inwestycji”, a ponadto „ściśle współpracowali z Naczelnikiem Wydziału Inwestycji, a także z Dyrekcją Oddziału celem wyeliminowania jakichkolwiek utrudnień w przebiegu realizacji inwestycji”. (dowód: akta kontroli, str. 1351-1357)

Kierownik Projektu budowy obwodnicy Augustowa pełnił zarazem inne zadania (związane z innym odcinkiem drogi krajowej nr 8 i rekultywacją odcinka starego przebiegu obwodnicy Augustowa). Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zadania te były ściśle związane z budową obwodnicy Augustowa (rekultywacja i rozbiórka obiektów wraz z pracami porządkowymi obiektów zbudowanych w ramach poprzedniej budowy obwodnicy Augustowa, rozbudowa skrzyżowania drogi krajowej nr 8 z drogą powiatową nr 1148B) i znajdowały się w jej obrębie. (dowód: akta kontroli, str. 1351-1354)

2.2. Współpraca Kierowników Projektów i Koordynatorów Projektów

Opis stanu faktycznego

Koordynatorzy Projektu (pracownicy Centrali GDDKiA) zostali wyznaczeni przez Departament Realizacji Inwestycji w Warszawie dla 2 (z 3 kontrolowanych) projektów, objętych dofinansowaniem z POiŚ:

- 1) Rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Jeżewo-Białystok – razem 3 koordynatorów od 1 maja 2009 r. do 30 czerwca 2014 r. tj. Paweł Miecznikowski (11 września 2011 r. – 1 sierpnia 2012 r.; od 1 maja 2009 r. do 1 sierpnia 2012 r. był opiekunem projektu), Janina Podstawka (1 sierpnia 2012 r. – 1 października 2013 r.) i Jarosław Dziuban (1 października 2013 r. – 30 czerwca 2014 r.);

⁵⁷ Kierownik Projektu w szczególności musi być pracownikiem GDDKiA, posiadać wyższe wykształcenie budowlane, 5-letni staż pracy w budownictwie drogowym i 2-letnie doświadczenie przy realizacji projektów wg procedur FIDIC, prawo jazdy kat. B oraz predyspozycje do zarządzania (pkt 13.2, str. 57 Procedur).

⁵⁸ Określających podobne wymogi wobec Kierownika Projektu co Procedury Realizacji Projektów Inwestycyjnych z 4.03.2014 r.

- 2) Budowa obwodnicy Augustowa – razem 4 koordynatorów od 10 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia kontroli tj. Ewa Jakubiak (10 stycznia – 21 maja 2012 r.), Janina Podstawka (22 maja 2012 r. – 31 lipca 2013 r.), Jarosław Dziuban (1 października 2013 r. – 30 czerwca 2014 r.) i Katarzyna Kościerzyna (od 1 lipca 2014 r.).

Koordynatorom Projektu przekazywano skany lub kopie: faktur ze wszystkimi załącznikami (w tym Przejściowymi Świadectwami Płatności, polecenia zmiany, dane o akceptacji personelu Wykonawcy, roszczenia kierowane do Oddziału, umowy i aneksy, protokoły z rad budowy, rad projektu i rad koordynacyjnych, informacje o postępie i kosztach realizacji kontraktu, wskaźniki służące monitorowaniu postępu rzeczowego projektu. Koordynatorzy pełnili głównie funkcję monitorująco-doradczą, przekazywali Kierownikom projektu robocze uwagi i odpowiedzi na pytania bieżące (telefonicznie lub e-mailem), a Koordynatorzy Projektu obwodnicy Augustowa (Janina Podstawka, Jarosław Dziuban i Katarzyna Kościerzyna) – także uzyskiwali i przekazywali Kierownikowi Projektu skany pisemnych stanowisk i opinii prawnych wystawianych w Centrali w sprawie poleceń zmian, kierowanych do Oddziału roszczeń, umów lub aneksów.

Koordynatorzy Projektu uczestniczyli też – stosownie do swojego uznania – w niektórych radach budowy (otrzymywali materiały i porządki obrad wszystkich rad):

- dotyczących rozbudowy drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok – w 18 z 58 wszystkich rad (P. Miecznikowski w 13 z 39, J. Podstawka w 2 z 14 i J. Dziuban w 3 z 5 rad, które przypadły w okresach pełnienia ich funkcji);
- dotyczących obwodnicy Augustowa – w 21 z 41 rad (J. Podstawka w 10 z 16, J. Dziuban w 8 z 9 i K. Kościeszka w 3 z 4 rad, które przypadły w okresach pełnienia ich funkcji; E. Jakubiak nie wzięła udziału w żadnej radzie).

(dowód: akta kontroli, str. 1395-1396)

2.3. Zawarcie i warunki umów z konsultantami

Opis stanu
faktycznego

Konsultanci dla poszczególnych inwestycji wyłonieni zostali w następujący sposób:

- 1) w przetargu nieograniczonym, przeprowadzonym przez Oddział wyłoniono konsultanta do realizacji umowy na zaprojektowanie i wykonanie obwodnicy Augustowa (umowa z 11 marca 2011 r.). W dniu 16 maja 2011 r. zawarto umowę z Egis Polska Sp. z o.o. GDDKiA o wartości 9.985.256,34 zł (z podatkiem VAT). Ustalono w niej, że usługa zostanie zrealizowana w terminie uwzględniającym zakończenie i rozliczenie Kontraktu oraz wystawienie Świadectwa Wykonania, szacując ten termin na 57 miesięcy, w tym 42 miesiące nadzoru podczas realizacji umowy z Wykonawcą, 12 miesięcy w okresie rękojmi za wady (zgłaszania wad) i 3 miesiące na rozliczenie usługi, z możliwością przedłużenia przez Zamawiającego nie dłużej niż o 12 miesięcy. 13 maja 2014 r. zawarto zaś umowę uzupełniającą w trybie z wolnej ręki (na kwotę 630.867 zł z VAT), z powodu wyczerpania liczby „dniówek”, objętych umową podstawową. Termin realizacji usługi wydłużono do 25 października 2014 r. (aneksem z 5 września 2014 r.), tj. do przewidywanego terminu zakończenia robót budowlanych.

Umowy rozliczane były „dniówkami”, oznaczającymi dobę, w ciągu której poszczególne pracownicy Konsultanta wykonywali prace niezbędne do realizacji zamówienia z należytą starannością bez względu na liczbę godzin przepracowanych w tym czasie. Umowa z 16 maja 2011 r. dla 12 ekspertów kluczowych umowa zakładała łącznie 6642 dniówki, a umowa z 13 maja 2014 r. – 464 dniówki (dla 9 ekspertów).

(dowód: akta kontroli str. 563-569, 803, 1300-1322)

- 2) po negocjacjach z ogłoszeniem przeprowadzonych przez Centralę wyłoniono konsultanta do realizacji umowy z 12 sierpnia 2009 r. na zaprojektowanie i wykonanie rozbudowy drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok. Umowę z konsultantem (Halcrow Group Sp. z o.o. Oddział w Polsce) zawarł Dyrektor Generalny DDKiA w dniu 2 czerwca 2008 r. (na kwotę 6.188.816 € z VAT), i rozliczenia z Wykonawcą prowadzone są przez Centralę GDDKiA. Konsultant zobowiązał się do zakończenia przedmiotu umowy w terminie 72 miesięcy od jej podpisania z uwzględnieniem terminów częściowych określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. W art. 25 pkt 3 „Naruszenie postanowień umowy” Ogólnych Warunków Umowy

określono kary umowne w przypadku niewywiązywania się Konsultanta ze swoich obowiązków. (dowód: akta kontroli str. 59-81, 816)

- 3) po przeprowadzeniu przetargów nieograniczonych wyłoniono konsultantów do realizacji umów na wykonanie obwodnicy Szczuczyna (w ramach umów z 27 sierpnia 2012 r. i 11 sierpnia 2014 r.) Oddział podpisał umowy z tymi konsultantami, odpowiednio 31 sierpnia 2012 r. z Lafrentz-Polska Sp. z o.o. (na kwotę 1.941.604,35 zł z VAT) i 26 maja 2014 r. z Getinsa Ingenieria S.L. (na kwotę 1.249.078,13 zł, z klauzulą że obowiązek podatkowy VAT ciąży na zamawiającym). W umowach przewidziano zrealizowanie usługi w terminie uwzględniającym zakończenie i rozliczenie Kontraktu oraz wystawienie Świadectwa Wykonania, szacując ten termin na 31 miesięcy (16 miesięcy nadzoru nad wykonywaniem robót na kontrakcie i 15 miesięcy okresu przeglądów i rozliczenia kontraktu, w tym 3 miesiące na rozliczenie końcowe). Termin realizacji umowy z 31 sierpnia 2012 r. skrócono z powodu przerwania robót i odstąpienia od umowy przez FCC Construcción, do 31 stycznia 2014 r., a jej wartość ustalono na 1.287.178,96 zł z VAT (aneksem nr 3 z 20 grudnia 2013 r.). Umowa z kolejnym konsultantem zawarta na kwotę 1.249.078,13 zł netto (umowa nie przewidywała podatku VAT), do czasu zakończenia kontroli była w trakcie realizacji (zakłada łącznie 5053 „dniówki”, z czego 2.310 dla 7 ekspertów kluczowych, a reszta dla 9 pomocniczych). (dowód: akta kontroli str. 831, 1323-1346)

Umowy z Konsultantami obejmowały zarządzanie kontraktem tzw. podstawowym (umową z generalnym wykonawcą) oraz pełnienie nadzoru inwestorskiego nad projektowaniem i realizacją robót (obwodnica Augustowa i odcinek drogi krajowej nr 8 Jeżewo-Białystok) lub realizacją robót (obwodnica Szczuczyna), a w przypadku odcinka Jeżewo-Białystok przygotowanie i zarządzanie programem pilotażowym obejmującym przygotowanie dokumentacji przetargowej w systemie *Projektuj i buduj* oraz nadzór inwestorski, a także analizę efektywności zastosowania systemu *Projektuj i buduj*. Szczegółowy zakres obowiązków Konsultantów określono w warunkach ogólnych umów, odwołujących się do FIDIC. Obejmował on m.in. raportowanie o przebiegu inwestycji (sporządzanie raportów otwarcia i zamknięcia oraz raportów dziennych, tygodniowych i miesięcznych z mobilizacji wykonawcy i postępu prac – w przypadku odcinka Jeżewo-Białystok sporządzano tylko raporty miesięczne), a także wystawienie Świadectwa Przejęcia (potwierdzenie zakończenia prac objętych inwestycją) i Świadectwa Wykonania (potwierdzenie usunięcia usterek i wad wykazanych w Świadectwie Przejęcia oraz w okresie zgłaszania wad).

Konsultanci zatrudniali personel sprawujący nadzór nad inwestycją: ekspertów tzw. kluczowych, w tym Inżyniera Kontraktu, Inżyniera Rezydenta, inspektorów nadzoru robót budowlanych oraz ekspertów pomocniczych, w tym inżynierów nadzoru robót branżowych. Konsultanci projektów obwodnicy Szczuczyna i Augustowa skalkulowali swoje wynagrodzenie w ofertach jako iloczyn liczby dniówek i personelu (ekspertów kluczowych i pomocniczych) oraz stawki za dniówkę, z dodaniem ryczałtu za weryfikację dokumentacji projektowej, koszty utrzymania biura i działania informacyjne lub promocyjne. Zastrzegli też, że zatrudnią taką liczbę personelu, aby zapewnić sprawną i terminową realizację zadań, a wynagrodzenie dodatkowego personelu należy ująć w cenie oferty. Nie uczestniczyli oni w opracowywaniu dokumentacji przetargowej zamówienia dla generalnego wykonawcy.

Konsultant odcinka drogi krajowej nr 8 Jeżewo-Białystok skalkulował w ofercie swoje wynagrodzenie ryczałtem, nie wskazując stawek jednostkowych: za uczestnictwo w przetargu (50 osobodni), za komplet dokumentów przetargowych, za nadzór, film, broszurę i stronę internetową, za analizy porównawcze lub wykazy przewidziane ofertą. Nie zastrzegł zatrudnienia personelu w liczbie zapewniającej sprawną i terminową realizację zadań.

Realizację zadań przez Inżynierów Kontraktu opisano bliżej w p-ktach 2.10.2 i 2.11.15 wystąpienia pokontrolnego.

W umowach przewidziano zabezpieczenie należytego ich wykonania w wysokości 5% (umowa z 31 sierpnia 2012 r. z Lafrentz-Polska Sp. z o.o.) lub 10% wynagrodzenia brutto (pozostałe 3 umowy⁵⁹). (dowód: akta kontroli str. 59-81, 563-569, 803, 816, 831, 1300-1346)

2.4. Przekazywanie wykonawcom terenów budowy

Opis stanu
faktycznego

2.4.1. Oddział przekazywał wykonawcom kontrolowanych inwestycji plac budowy (tereny przeznaczone pod inwestycje), zasadniczo w terminach umożliwiających podjęcie robót budowlanych, zgodnie z postanowieniami umów:

1) Wykonawcy przebudowy drogi S-8 na odcinku Jeżewo-Białystok – plac budowy przekazywano etapami, na podstawie 5 protokołów przekazania – od 10 grudnia 2009 r. do 29 lipca 2010 r. Najpierw przekazano tereny niezabudowane, a następnie zabudowane (do wyburzenia), a na koniec – obszar objęty pracami archeologicznymi, po ich zakończeniu (5 lipca 2010 r.). Ze względu na prowadzone prace archeologiczne, realizowane na podstawie decyzji Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 13 maja 2010 r., obszar 22 i 40 arów został przekazany 14 i 71 dni po terminie (2 czerwca i 29 lipca 2010 r.), w którym wykonawca miał uzyskać prawo dostępu do placu budowy (19 maja 2010 r.⁶⁰). Pozostałe tereny przekazano terminowo, do 20 kwietnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 1799-1810)

2) Wykonawcom obwodnicy Szczuczyna – plac budowy przekazano jednorazowo 18 września 2012 r. i 21 sierpnia 2014 r., po podpisaniu z nimi umów 27 sierpnia 2012 r. i 11 sierpnia 2014 r., tj. przed upływem terminów określonych w umowach⁶¹. Prace budowlane podjęto 25 września 2012 r. i 21 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1816-1821)

3) Wykonawcy obwodnicy Augustowa – plac budowy przekazywano etapami: od 20 grudnia 2012 r. do 12 sierpnia 2013 r. (odcinek b), a następnie od 6 września 2013 r. do 2 stycznia 2014 r. (odcinek a). Najpierw przekazano tereny niezabudowane, następnie tereny objęte pracami archeologicznymi lub wycinką drzew, a na koniec – tereny zabudowane (do wyburzenia). Przekazanie działek niezabudowanych odbyło się do 25 marca i 12 września 2013 r. (odcinki b i a), a zabudowanych do 29 października 2013 r. i 2 stycznia 2014 r. (odcinki b i a), tj. przed upływem terminów wynikających z umowy z wykonawcą⁶².

Niemniej przekazanie tych terenów wykonawcy nastąpiło już w toku wykonywania robót budowlanych: od 4 do 8 miesięcy po ich rozpoczęciu (na odcinku b 20 grudnia 2012 r., a na odcinku a 6 września 2013 r.). Było to spowodowane faktem, że termin wydania nieruchomości przypadał na 120 dzień od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna, a roboty można było podjąć już na podstawie decyzji ZRID I instancji z rygiem natychmiastowej wykonalności. Wykonawca wskazywał, że nie odpowiada za opóźnienie w uzyskaniu ostatecznych decyzji ZRID, a brak dostępu do nieruchomości spowodował opóźnienie robót, wynoszące 250-295 dni. Było to jednym z powodów, zawarcia aneksu nr 4 do umowy z 8 sierpnia 2014 r., przedłużającego termin ukończenia prac projektowych i robót budowlanych z 42 miesięcy od daty rozpoczęcia (10 września 2014 r.) do 25 października 2014 r. tj. o 45 dni.

(dowód: akta kontroli str. 563-568, 1442-1443, 1794, 1797, 1811-1814)

Wykonawcy⁶³ zabezpieczyli teren budowy następująco:

- obwodnicy Augustowa – wykonawca miał zawartą umowę z firmą ochroniarską, dostęp na plac budowy był tylko dla osób posiadających identyfikator ze zdjęciem, ponadto teren budowy w miejscach przecięcia z drogami poprzecznymi został ogrodzony

⁵⁹ Zabezpieczenie ustalone w umowie z Egis Polska Sp. z o.o. z 16.05.2011 r. dotyczyło także umowy uzupełniającej z 13.05.2014 r. – podlegało zwrotowi dopiero po sporządzeniu raportu zamknięcia przez Inżyniera Kontraktu.

⁶⁰ nie później niż 9 miesięcy od daty rozpoczęcia (19 sierpnia 2009 r. tj. nie później niż 7 dni od daty zawarcia umowy zgodnie z subklauzulą 1.1.3.2 (a) Warunków szczególnych kontraktu); 22 ary przekazano 2.06.2010 r.

⁶¹ do 30 dni od zawarcia umowy z 27.08.2012 r., najpóźniej jednak 1.04.2013 r. oraz do 21 dni od zawarcia umowy z 11 sierpnia 2014 r. (daty rozpoczęcia).

⁶² nie później niż 5 lub 9 miesięcy od daty otrzymania ostatecznej decyzji ZRID (otrzymano je w II instancji 15.02.2013 r. i 26.05.2014 r.).

⁶³ zgodnie z klauzulami 4.8. i 4.18 Warunków Ogólnych Kontraktu (FIDIC) wykonawcy zobowiązani byli do zapewnienia ogrodzenia, oświetlenia, ochrony i dozoru robót, aż do ich ukończenia i przejęcia przez Zamawiającego, a także – do podjęcia wszelkich rozsądnych kroków aby chronić środowisko oraz ograniczać szkody i uciążliwości dla ludzi i własności, wynikające z zanieczyszczeń, hałasu i innych skutków prowadzonych przez nich działań.

i oznakowany znakami poziomymi. Ogrodzone zostały również obiekty i zaplecza wykonawcy.

- odcinka Jeżewo-Białystok – dokumentacja fotograficzna znajdująca się w raportach miesięcznych Inżyniera Kontraktu wskazywała, że teren budowy był oznakowany oraz zabezpieczony.
- obwodnicy Szczuczyna – wykonawca umowy z 27 sierpnia 2012 r. zabezpieczył teren, a po opuszczeniu placu budowy był kilkakrotnie wzywany przez Zamawiającego do niezwłocznego wykonania robót zabezpieczających w celu ochrony życia i zabezpieczenia już wykonanych robót celem ograniczenia ich degradacji oraz uporządkowania i przywrócenia przejezdności dróg publicznych (pisma z 8, 12, 15, 25 lipca 2013 r.). Następnie Oddział zawarł 14 października 2013 r. umowę z firmą SZTEMBUD Łukasz Sztemberg na wykonanie zabezpieczeń oraz oznakowania terenu placu budowy obwodnicy Szczuczyna w terminie 21 dni od daty zawarcia umowy (na kwotę 38.892,60 zł z podatkiem VAT). 6 listopada 2013 r. nastąpił protokolarny odbiór robót. W okresie od 28 czerwca 2013 r. do 21 sierpnia 2014 r. realizowane były 4 umowy w sprawie stałej (całodobowej) bezpośredniej ochrony dóbr i mienia na terenie placu budowy obwodnicy Szczuczyna. Ostatnia umowa z 14 marca 2014 r. została rozwiązana 13 sierpnia 2014 r. (za wypowiedzeniem w terminie 21 dni) w związku z podpisaniem 11 sierpnia 2014 r. umowy z nowym wykonawcą budowy.

(dowód: akta kontroli: 293-304, 563-568, 582, 1761-1769, 1774-1781, 1785-1787)

2.4.2. Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia wymagany rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁶⁴ opracowali wykonawcy (kierownicy budów):

- odcinka Jeżewo-Białystok – w styczniu 2010 r. (zatwierdzony przez Inżyniera Kontraktu 13 sierpnia 2010 r. tj. przed uzyskaniem pozwolenia na budowę),
- dla obwodnicy Augustowa – 12 grudnia 2012 r. dla terenu całej obwodnicy (zatwierdzony przez Inżyniera Kontraktu 28 stycznia 2013 r.),
- Dla obwodnicy Szczuczyna – 10 września 2012 r. (dla budowy prowadzonej przez Wykonawcę umowy z 27 sierpnia 2012 r.), zatwierdzony przez Inżyniera Kontraktu 18 września 2012 r. oraz 7 sierpnia 2014 r. (dla budowy prowadzonej przez Wykonawcę umowy z 11 sierpnia 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 126-127, 563-568, 1344-1348)

2.4.3. Inwestor przekazał Wykonawcom dzienniki budowy opieczątowane przez Podlaski Urząd Wojewódzki (w systemie *Projektuj i buduj* – za pośrednictwem Inżynierów Kontraktu):

- obwodnicy Augustowa – 20 grudnia 2012 r. (dla odcinka b) – 81 dzienników a ponadto na roboty drogowe 2 dzienniki, na roboty mostowe – 39, na przepusty do 3 m i ponad 3 m – po 2, na branże – 8, na ekrany akustyczne i Obwód Utrzymania Drogi – po 1 oraz 6 września 2013 r. (dla odcinka a) – 7 dzienników, w tym na roboty drogowe i mostowe – po 1, na branże 5;
- odcinka Jeżewo-Białystok – 20 października 2010 r. 31 dzienników na branże drogowe, mostowe i inne oraz na kanalizację deszczową, wodociągi i kanalizację sanitarną, wały ziemne i ekrany akustyczne),
- obwodnicy Szczuczyna – wykonawcy umowy z 27 sierpnia 2012 r. - 18 września 2012 r. (dziennik na budowę obwodnicy) i 26 października 2012 r. (15 dzienników na roboty mostowe i branżowe), zaś wykonawcy umowy z 11 sierpnia 2014 r. – 21 sierpnia 2014 r. łącznie 16 dzienników (10 na roboty drogowe i mostowe, 1 na przepusty oraz 5 na roboty branżowe).

(dowód: akta kontroli: 563-568, 1788-1792, 1815-1821, 1834-1835)

W trakcie kontroli NIK oględzinom poddano 29 losowo wybranych dzienników budowy obiektów inżynierskich. W dziennikach tych wskazano kierowników budowy oraz robót, inspektorów nadzoru inwestorskiego, osoby sprawujące nadzór autorski. Znajdowały się w nich podstawowe wpisy, wymagane przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury

⁶⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 120 poz. 1126.

z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁶⁵, dotyczące przebiegu robót na konkretnych obiektach inżynierskich, dokonywane przez kierownika robót (m.in. o zakończeniu pewnego rodzaju prac bądź ich etapów, przedłożeniu operatu inwentaryzacyjnego lub badań jakościowych /laboratoryjnych/ wraz z prośbą o zgodę na rozpoczęcie kolejnego etapu prac) oraz inspektora nadzoru inwestorskiego (o odebraniu ww. prac i zezwoleniu na ich kolejny etap). Zgłaszane przez kierownika robót częściowe wykonanie prac było przez inspektora nadzoru odbierane jeszcze tego samego dnia bądź w dniu następnym. W dziennikach nie dokonywano wpisów dotyczących realizacji inwestycji jako całości np. problemów we współpracy stron umowy, czy roszczeń inwestora lub wykonawcy związanych z robotami.

Prowadzenie dzienników budowy dla trasy Jeżewo-Białystok było przedmiotem kontroli wewnętrznej GDDKiA, która zaleciła rozszerzyć zakres dokonywanych w nich wpisów, co opisano w p-kcie 3.3 wystąpienia.(dowód: akta kontroli str. 377-379 718-719, 1822-1823)

2.4.4. Wyznaczeni przez Konsultantów Inżynierowie Kontraktu (Inżynierowie) sporządzili raporty otwarcia i przedstawili je Oddziałowi:

- obwodnicy Augustowa – 22 lipca 2011 r. raport otwarcia zawierał 17 błędów (m.in. w zakresie opisu zadań personelu oraz monitoringu postępu realizacji zadania), inwestor wezwał do ich usunięcia i wyznaczył termin przedstawienia poprawionego raportu na 22 sierpnia 2011 r. Inżynier przedstawił go 23 sierpnia 2011 r. Opóźnienie to nie wywołało znaczącego skutku, niemniej Konsultant został obciążony karą umowną w kwocie 6.000 zł (z uwagi na 1-dniowe opóźnienie w stosunku do umowy z konsultantem z 16 maja 2011 r. zobowiązującej do sporządzenia raportu otwarcia w czasie 2 miesięcy od rozpoczęcia realizacji usługi czyli do 20 lipca 2011 r.).
- odcinka Jeżewo-Białystok – Kierownik Projektu polecił Konsultantowi rozpoczęcie realizacji projektu z dniem 16 czerwca 2008 r., a raport otwarcia został sporządzony przez Inżyniera 17 lipca 2008 r. zgodnie z umową z 2 czerwca 2008 r.
- obwodnicy Szczuczyna – 8 listopada 2012 r. (przez Inżyniera wyznaczonego przez Lafrentz Polska Sp. z o.o.) i 26 września 2014 r. (przez Inżyniera wyznaczonego przez Getinsa Inżynieria), zgodnie z umowami z Konsultantami.

(dowód: akta kontroli: 529-530, 563-568, 570-573, 1347-1348, 2019, 2036-2045)

2.4.5. Wykonawcy odcinka Jeżewo-Białystok oraz obwodnicy Augustowa opracowali projekty wykonawcze inwestycji oraz specyfikacje techniczne (ogólne i szczególne), określające szczegółowy sposób realizacji inwestycji, a następnie przedstawiali je do zatwierdzenia Inżynierom Kontraktu. Inżynierowie Kontraktu dokonali certyfikacji projektu wykonawczego obwodnicy Augustowa wraz ze specyfikacjami technicznymi – 23 listopada 2012 r. (poprzedzona była certyfikacjami wstępnymi), następnie zaś przedmiarów robót i ślepych kosztorysów (11 stycznia 2013 r.), projektów wykonawczych: zamiennych na przepusty (10 lipca 2013 r.), na węzeł Augustów (31 lipca 2013 r.) i na magazyn soli (29 lipca 2014 r.); projektu wykonawczego odcinka Jeżewo-Białystok etapowo, począwszy od 22 października 2009 r. do 19 września 2012 r. oraz specyfikacji technicznych – w okresie 20 września 2010 r. – 16 sierpnia 2012 r., sukcesywnie po przedstawianiu ich przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli, str. 531-562, 671-672, 2170-2181)

2.4.6. Przed rozpoczęciem robót lub w ich trakcie inwestor zawarł następujące umowy:

- dla obwodnicy Augustowa – na projekt i prace budowlane (Budimex sp. z o.o. z 11 marca 2011 r.), zarządzanie kontraktem (Egis Polska Sp. z o.o. z 16 marca 2011 r.), na prace archeologiczne (umowy o badania z 9 października 2012 r. oraz badania ratownicze z 9 sierpnia i 30 września 2013 r.⁶⁶).
- dla drogi krajowej nr 8 odcinek Jeżewo-Białystok – na projekt i prace budowlane (12 września 2009 r.), zarządzanie kontraktem (Halcrow Group Sp. z o.o. z 2 czerwca 2008 r.) oraz na prace archeologiczne (umowy z 29 kwietnia i 29 sierpnia 2008 r. na badania powierzchniowe i sondażowe oraz wykopaliskowe) oraz prace

⁶⁵ Dz. U. Nr 108, poz. 953

⁶⁶ Stanowiska archeologiczne Sucha Wieś 12 i Sucha Wieś 13 oraz węzeł drogowy Augustów

archeologiczne ratownicze w związku z wystąpieniem znalezisk podczas robót budowlanych (umowy z 26 listopada 2010 r., z 1 lutego, 14 kwietnia i 1 lipca 2011 r.).

- dla obwodnicy Szczuczyna - na prace budowlane (27 sierpnia 2012 r. i 11 sierpnia 2014 r.), zarządzanie kontraktem (31 sierpnia 2012 r. z Lafrentz Polska Sp. z o.o. i 26 maja 2014 r. z Getinsa Ingeneria S.L.), na badania archeologiczne wykopaliskowe na stanowisku w Sokołach (umowy z 22 sierpnia, 28 września i 25 października 2012 r.).

Prace archeologiczne, zlecane przez Oddział, prowadzone były już po rozpoczęciu robót budowlanych przez Wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 59-122, 563-568, 685-690, 2142-2146)

2.4.7. Roszczenia dotyczące braku dostępu do terenu placu budowy przedstawił Oddziałowi jedynie wykonawca obwodnicy Augustowa – łącznie 4 roszczenia (nr 24 i 31-33 z 4 marca, 15 lipca, 3 i 16 września 2013 r.). W 3 przypadkach właściciele nie wyrażali zgody na wejście na grunt (zgodę taką wyrazili po mediacji Oddziału), a w 1 przypadku prowadzone były badania archeologiczne na zlecenie Oddziału. Ostatecznie wszystkie działki zostały udostępnione i wykonawca odstąpił od roszczeń, o czym poinformował pismami z 10 kwietnia 2014 r. (powołując się na spotkanie stron z 3 kwietnia 2014 r.).

Wykonawca odcinka drogi krajowej nr 8 Jeżewo-Białystok zgłosił roszczenie nr 3 dotyczące nieujęcia niektórych działek w decyzji o ustaleniu lokalizacji z 23 listopada 2007 r., które Inżynier Kontraktu uznał za niedostatecznie udokumentowane. Wykonawca nie uzupełnił dokumentacji i nie złożył roszczenia ostatecznego, a Oddział nie ubiegał się o pozyskanie działek, nieobjętych ww. decyzją. (dowód: akta kontroli str. 384-388, 563-568, 685-690)

2.5. Akceptacja harmonogramów realizacji robót, podwykonawców oraz projektów umów zawieranych przez wykonawcę z podwykonawcami

Opis stanu
faktycznego

2.5.1. Akceptacja przez Inżynierów Kontraktu (Inżynierów) harmonogramów prac przedstawionych przez wykonawców przebiegała jak następuje:

1) Na budowie obwodnicy Augustowa – wykonawca 15 czerwca 2011 r. przedstawił harmonogram prac, uwzględniający jedynie proces projektowania aż do uzyskania decyzji ZRID (zgodnie z umową z wykonawcą z 11 marca 2011 r. decyzję ostateczną miano uzyskać w ciągu 15 miesięcy od daty rozpoczęcia tj. 10 czerwca 2012 r.). Inżynier zaakceptował go bez uwag 17 czerwca 2011 r. Kolejny harmonogram z 16 sierpnia 2012 r. wprowadził podział inwestycji na odcinki a i b, stosownie do aneksu nr 1 z 27 lipca 2012 r. Zgodnie z tym aneksem, uzyskanie decyzji ZRID miało nastąpić do 10 kwietnia 2013 r. (odcinek a) i do 15 września 2012 r. (odcinek b), a zakończenie całości prac budowlanych miało nastąpić do 10 września 2014 r. (42 miesiące od daty rozpoczęcia) i takie terminy zakładał ww. harmonogram, który Inżynier bez uwag zaakceptował 14 września 2012 r. Kolejne 4 zmiany harmonogramu (z 3 kwietnia i 9 września 2013 r., 14 i 15 lutego 2014 r.) dotyczyły przedstawianego przez wykonawcę programu naprawczego, zakładającego intensyfikację prac i mobilizację sił, w celu ukończenia realizacji inwestycji w ustalonym terminie. Aneksem nr 4 z 8 sierpnia 2014 r., termin zakończenia inwestycji przesunięto o 45 dni do 25 października 2014 r., co wynikało z późniejszego przekazania placu budowy i późniejszego uzyskania decyzji ZRID. W związku z tym, wykonawca 8 września 2014 r. przedstawił harmonogram, który Inżynier 18 września 2014 r. zaakceptował z jedną uwagą dotyczącą przeprowadzenia prób technologicznych przed 25 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 674-674)

2) Na odcinku Jeżewo-Białystok - wykonawca przedłożył harmonogram do akceptacji 16 i 30 września 2009 r., ale Inżynier zatwierdził dopiero zaktualizowaną wersję z 27 października 2009 r. (30 października 2009 r.), uwzględniającą opóźnienie wykonawcy w sporządzeniu mapy do celów projektowych. Na Radzie projektu z 21 grudnia 2009 r. Inżynier zobowiązał wykonawcę do aktualizacji harmonogramu do końca grudnia 2009 r. Kolejne harmonogramy zatwierdzono 23 lutego 2010 r. i 18 marca 2011 r. (z niewielką rewizją z 20 września 2011 r.) Harmonogram zakładał początkowo zakończenie prac projektowych 19 sierpnia 2010 r. (umowa zakładała uzyskanie ostatecznego pozwolenia na budowę w ciągu 12 miesięcy od daty rozpoczęcia tj. 19 sierpnia 2009 r.), a rozpoczęcie

prac budowlanych 20 sierpnia 2010 r. Z uwagi na opóźnienie w opracowaniu projektu budowlanego i uzyskaniu pozwolenia na budowę (decyzja z 7 października 2010 r. uzyskała rygor natychmiastowej wykonalności 11 października 2010 r., ale stała się ostateczna 15 grudnia 2010 r.), harmonogram zaktualizowano 25 lutego 2011 r., przesuwając terminy uzyskania decyzji i rozpoczęcia robót na 8 i 20 października 2010 r. Zmiany harmonogramu dotyczyły jedynie etapu projektowania, nie zaś realizacji robót. Kontrola wewnętrzna GDDKiA z września 2012 roku ustaliła, że wykonawca mimo wezwań Inżyniera nie aktualizował harmonogramu, ale tempo robót weryfikowano w trakcie codziennych wizytacji budowy i oceniano w raportach dziennych, tygodniowych i miesięcznych.

(dowód: akta kontroli str. 153-156, 305-308, 201-2013, 2147-2152)

3) Harmonogram, sporządzony przez wykonawcę umowy z 27 sierpnia 2012 r. (FCC Construction S.A. Oddział w Polsce) 12 listopada 2011 r., zaakceptowany przez Inżyniera 19 listopada 2012 r., zawierał program robót przedstawiający planowane zaawansowanie rzeczowe i finansowe oraz kolejność czynności niezbędnych do rozpoczęcia robót oraz kolejność realizacji robót drogowych, mostowych oraz branżowych. Jednym z głównych jego założeń było wykonanie robót o wartości 37.441.177,02 zł brutto do 24 kwietnia 2013 r. (30% zaakceptowanej kwoty kontraktu brutto), co wynikało z zobowiązań ofertowych wykonawcy (minimalna ilość wykonania). Zgodnie z umową zakończenie robót przewidziano na 15 miesięcy od dnia rozpoczęcia (25 września 2012 r.), tj. do 24 grudnia 2013 r. Na wniosek Inżyniera z 14 lutego 2013 r., wykonawca sporządził aktualizację harmonogramu z 21 lutego 2013 r., zaakceptowaną przez Inżyniera 27 lutego 2013 r. (uwzględniała ona wszystkie zgłoszone uwagi). Spowodowana ona była opóźnieniem robót, ze względu na m.in. panujące warunki atmosferyczne, żeremia bobra zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie placu budowy oraz wstrzymaniem prac przez wykonawcę, który zgłaszał istotne rozbieżności między stanem gruntu przedstawionym w dokumentacji geologiczno-inżynierskiej a rzeczywistym i parametrami gruntów z wykopu przeznaczonych do wbudowania w nasyp głównie w zakresie wilgotności gruntu. Wykonawca zaprzestał prac, domagając się zwiększenia wynagrodzenia, a następnie 12 czerwca 2013 r. odstąpił od umowy (po wykonaniu jedynie 13,26% przewidywanego ich zakresu), co bliżej opisano w p-kcie 2.6.1.2) i 2.9.3.2) wystąpienia).

Wykonawca umowy z 11 sierpnia 2014 r. (POL-AQUA Sp. z o.o.) sporządził 16 października 2014 r. harmonogram wg kosztorysu ofertowo-różnicowego, zatwierdzony przez Inżyniera 17 października i 26 listopada 2014 r. (odpowiednio w zakresie rzeczowym i finansowym; nie był aktualizowany). (dowód: akta kontroli, str. 1742-1787, 2197-2200)

2.5.2. W trakcie realizacji 2 zakończonych inwestycji wprowadzono następujące zmiany rzeczowo-finansowe:

1) Na obwodnicy Augustowa (na odcinku b, przewidzianym w aneksie nr 1 do umowy z wykonawcą z 11 marca 2011 r.):

- zmniejszenia wysokości kontraktu o:
 - 8.758.321,94 zł brutto z powodu dostosowania węzła Lotnisko do przebiegu obwodnicy Suwałk według wariantu II (aneks nr 2 do ww. umowy),
 - 7.252.675,75 zł brutto z uwagi na brak możliwości przeprowadzenia obwodnicy Augustowa w ciągu DK8 wg planowanego przebiegu wariantu IIIA aż do drogi wojewódzkiej 655 z powodu występującego w korytarzu przebiegu trasy cmentarza wyznania mojżeszowego, lokalizacji którego nie przewidziano w raporcie oddziaływania na środowisko i w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (aneks nr 2),
 - 10.593,99 zł brutto z powodu rezygnacji z tworzenia Standardu Gromadzenia Danych o Nieruchomościach, ustanowionego zarządzeniem nr 36 z 7 maja 2010 r. Generalnego Dyrektora. Zarządzenie to zostało 26 listopada 2012 r. uchylone i tworzenie Standardu stało się bezprzedmiotowe (aneks nr 3);
- zwiększenia wartości kontraktu o:
 - 2.325.523,10 zł brutto z powodu wykonania 6 dodatkowych przepustów (2 na DK8 i 4 na S61 kosztem 5.755.189,78 zł brutto) z wykorzystaniem ich jako przejść dolnych

dla małych i średnich zwierząt oraz rezygnacji z 22 przepustów żelbetowych na DK8 oraz 6 przepustów na drodze S61 (rezygnacja z kosztu 3.429.666,67 zł brutto) - aneks do umowy nr 3 i decyzja ZRID 21/2013 z 18 grudnia 2013 r.,

- 12.300,00 zł brutto z uwagi na konieczność wykonania dodatkowej analizy hałasu, stosownie do zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, z dnia 23 października 2012 r. (aneks nr 3 i decyzja ZRID 9/2014 z 26 marca 2014 r.),
- 407.282,34 zł brutto z powodu konieczności wykonania projektu zamiennego ekranów akustycznych, celem dostosowania do wymogów ww. zmiany przepisów (aneks nr 3 i decyzja ZRID 9/2014 z 26 marca 2014 r.).

Łączna suma zwiększeń wyniosła 2.745.105,44 zł, a zmniejszeń – 16.021.591,68 zł (brutto). Do czasu zakończenia kontroli trwały uzgodnienia dotyczące dalszych 3 zmian, z tytułu:

- wykonania dodatkowych ogrodzeń ochronno-naprowadzających (11.834 m płotków o wysokości 0,5 m) dla płazów w miejscach, określonych w raporcie powtórnej oceny oddziaływania na środowisko z 10 grudnia 2012 r. Szacowana przez Inżyniera Kontraktu wartość zmian to zwiększenie o 1.284.479,33 zł brutto;
- uzupełnienia opracowanej prognozy ruchu drogowego dla drogi ekspresowej S 61 (Via Baltica). Sporządzono ją na okres do 2026 r. co było zgodne z tymczasowym harmonogramem rozwoju sieci autostrad i dróg ekspresowych. Na posiedzeniu KOPI 21 grudnia 2011 r. w Warszawie ustalono skrócenie okresu realizacji tej drogi do roku 2020, co spowodowało potrzebę zmiany prognozy. Polecenie zmiany z 7 grudnia 2012 r. dotyczyło kwoty 7.011,00 zł brutto;
- zredukowania ilości ekranów akustycznych przewidzianych do wykonania w ramach kontraktu o 10.810,5 m² i zastąpieniu ich ekranami przeciwoślusniowymi lub ogrodzeniem. Szacowana przez Inżyniera Kontraktu wartość zmian to zmniejszenie o 6.805.428,46 zł brutto. (dowód: akta kontroli str. 658-670)

2) Na odcinku Jeżewo-Białystok

Aneksem 2 z 24 czerwca 2011 r. zaakceptowana kwota brutto została zmieniona z 675 025 372,99 zł na 679 935 246,75 zł, a rezerwa kontraktu z kwoty 101 253 805,95 zł na 96 343 932,19 zł, w związku z podwyższeniem podatku VAT z 22 do 23%⁶⁷ od 1 stycznia 2011 r. Ponadto cenę kontraktową zmieniono także z innych przyczyn:

- zmniejszenia wartości kontraktu:
 - wystąpienie o zmianę nr 12: zmiana prędkości projektowej na obiekcie WD-8 – zmniejszenie w kwocie 32.711,43 zł brutto, wystąpienie o zmianę nr 14a: zmiana nawierzchni na szutrową – zmniejszenie w kwocie 246.009,42 zł brutto,
 - wystąpienie o zmianę nr 19: dopuszczenie bariero-poręczy z wypełnieniem w postaci pasów poziomych – zmniejszenie w kwocie 338.667,62 zł brutto,
 - wystąpienie o zmianę nr 26: zmiana konstrukcji dojazdów do obiektu M17A (DZ-12P i DZ-14P) – zmniejszenie w kwocie 107.021,06 zł brutto,
 - wystąpienie o zmianę nr 32: ścieki skarpowe w zamian za studzienki ściekowe (w związku z zaprojektowaniem i wykonaniem ścieków skarpowych otwartych, w zamian za odprowadzenie ścieków poprzez studzienki ściekowe z przykanalikiem na skarpe, a następnie do rowu) – zmniejszenie w kwocie 406.264,40 zł brutto,
 - zmniejszenia z powodu wad zgłaszanych wykonawcy i Inżynierowi Kontraktu przez komisję odbioru końcowego powołaną przez Oddział (jej prace opisano w p-kcie 2.11.4 wystąpienia) i uznanych przez nią 24 września i 1 października 2013 r. za nieusunięte: wad betonu architektonicznego na obiektach mostowych (na kwotę 78.772,52 zł brutto) oraz wyników badań mas bitumicznych odbiegających od specyfikacji technicznych (na kwotę 289.217,06 zł brutto),

⁶⁷ Ustawą z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej.

- potrącenia związane z utylizacją materiałów z rozbiórki (stalowe bariery ochronne): zgodnie z Programem Funkcjonalno-Użytkowym (WWiORB D-01.02.04) wykonawca zobowiązany był przekazać Zamawiającemu kwoty ze sprzedaży materiałów z rozbiórki barier stalowych. Środki te miały być pomniejszone o 8% kosztów operacyjnych Wykonawcy. Łącznie przekazano z tego tytułu 104.327,20 zł brutto,
- zwiększenia wartości kontraktu:
 - uznanie roszczenia nr 5: Zmiana Czasu na Ukończenie uznano za zasadną dodatkową płatność w kwocie 30.750,00 zł brutto za opracowanie aktualizacji prognozy ruchu. Opracowanie to było dodatkową czynnością nieujęta w Kontrakcie,
 - uznanie roszczeń nr 9, 11 i 15: badania archeologiczne w pobliżu 3 cmentarzy wojennych (w obszarze drogi DZ-7P, w obszarze drogi krajowej nr 8 i w pobliżu m. Pajewo) – zwiększenia odpowiednio o 34.106,33 zł brutto, o 4.191,59 zł brutto i o 2.915,65 zł brutto,
 - uznanie roszczenia nr 27: zmiana prawa skutkująca wzrostem składki na ubezpieczenie rentowe: 239.997,74 zł brutto,
 - uznanie roszczenia nr 33: dodatkowe zjazdy do działek, nieposiadających połączenia z DK 8 – zwiększenie w kwocie 2.218.566,98 zł brutto,
 - uznanie roszczenia nr 37: zmiana w zakresie miejsc ważenia, przeznaczonych dla inspekcji drogowej – zwiększenie w kwocie 1.824.039,34 zł brutto,
 - uznanie roszczenia nr 38: droga autobusowa od km 614+850 do węzła Jeżewo – zwiększenie w kwocie 2.374.402,59 zł brutto,
 - wystąpienie o zmianę nr 14: zmiana parametrów konstrukcji nawierzchni przejazdu pod obiektem PG-15 z bitumicznej na próg drewniany – zwiększenie w kwocie 72.368,08 zł brutto,
 - wystąpienie o zmianę nr 24: zmiana nawierzchni ścieżki rowerowej i dostosowanie kanalizacji deszczowej w związku z przyszłym podniesieniem ustroju nośnego M-17 – zwiększenie w kwocie 41.620,42 zł brutto,
 - wystąpienie o zmianę nr 30: bariery ochronne przy dodatkowych ekranach akustycznych – zwiększenie w kwocie 561.246,26 zł brutto.

Suma tych zmian skutkowałą zwiększeniem wartości kontraktu o 5.801.206,59 zł brutto: zmiany wprowadzono w Przejściowym Świadczeniu Płatności z 10 grudnia 2013 r. na mocy subklauzuli 14.3 w zw. z subklauzulą 20.1 Warunków szczególnych kontraktu (umowy z Wykonawcą) oraz ugodą sądową z 19 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 444, 531-562, 1607-1611, 1987)

2.5.3. Oddział zatwierdził podwykonawców ustanowionych przez wykonawców wszystkich 3 kontrolowanych odcinków realizacyjnych:

- Na rozbudowie odcinka Jeżewo-Białystok drogi krajowej nr 8 – razem 54 w okresie 6 października 2009 r. – 12 września 2012 r. Zgodę na ustanowienie podwykonawców wyrażał Dyrektor Oddziału lub Zastępca ds. Realizacji Inwestycji, na podstawie pisemnego wystąpienia Wykonawcy z załączonym projektem umowy z podwykonawcą (po uzyskaniu pozytywnej opinii konsultanta). Umowa z Wykonawcą z 12 sierpnia 2009 r. (z aneksami i załącznikami) nie określała wymogów co do treści i postanowień ww. umów. Wykonawca stosował ustalone przez siebie wzorce umów, a umowy zawierał po uzyskaniu zgody (akceptacji) Zamawiającego.
- Na budowie obwodnicy Augustowa – razem 78 w okresie 1 grudnia 2011 r. – 27 października 2014 r. Zgody na zawarcie umowy z podwykonawcami udzielał Dyrektor Oddziału na wniosek Wykonawcy, po weryfikacji przez Inżyniera Kontraktu i Kierownika Projektu. Zastępca Dyrektora ds. Realizacji Inwestycji 8 marca 2013 r. zaakceptował wzory umów między Wykonawcą a podwykonawcami, opracowane w porozumieniu przez Inżyniera Kontraktu i Wykonawcę, zweryfikowane przez Kierownika Projektu, Wydział Realizacji Inwestycji i radców prawnych Oddziału.
- Na budowie obwodnicy Szczuczyna – razem 5 (7 i 24 stycznia 2013 r.). Wzór umowy i podwykonawców zaakceptował Kierownik Projektu na podstawie subklauzuli 4.4 Szczególnych Warunków Kontraktu z 27 sierpnia 2012 r. Natomiast wnioski Wykonawcy umowy z 21 sierpnia 2014 r. o akceptację jego podwykonawców

(z 31 października 2014 r. i kolejne) nie zostały do 12 grudnia 2014 r. zaakceptowane przez Zamawiającego, ze względu na zastrzeżenia do projektowanych umów o podwykonawstwo.

(dowód: akta kontroli, str. 123-125, 1573-1581, 1826-1829, 1840-1851)

Jeden z podwykonawców obwodnicy Szczuczyna ustanowił dalszych 3 podwykonawców, których nie zgłoszono do akceptacji Oddziałowi. Wykonawca FCC Construccion nie zaspokoił podwykonawców, ani dalszych podwykonawców i zgłosili oni roszczenia Oddziałowi, co opisano bliżej w p-kcie 2.5.5.wystąpienia.

2.5.4. Umowy z wykonawcami⁶⁸ określały uprawnienia i obowiązki stron w wieloczęściowych dokumentach, złożonych z formularza umowy oraz stanowiących część umowy Warunkach Ogólnych Kontraktu⁶⁹ i Warunkach Szczególnych Kontraktu cz. II (modyfikacja FIDIC), a także w załącznikach do oferty „Dane Kontraktowe” (umowy różniły się w szczegółowych postanowieniach i definicjach). W szczególności, umowy przewidywały następujące zabezpieczenie interesów Oddziału:

- 1) Gwarancje bankowe stanowiące zabezpieczenie wykonania umowy (30% ich wartości miało być pozostawione na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady), przedstawiane przy jej zawarciu:
 - 5% zaakceptowanej kwoty kontraktowej – w umowach z 12 sierpnia 2009 r. (zaprojektowanie i rozbudowa drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok – subklauzula 4.2⁷⁰), z 11 marca 2011 r. (zaprojektowanie i wykonanie obwodnicy Augustowa – § 5 umowy, subklauzula 4.2) i z 27 sierpnia 2012 r. (budowa obwodnicy Szczuczyna – subklauzula 4.2 WSK),
 - 10% zaakceptowanej kwoty kontraktowej – w umowie z 11 sierpnia 2014 r. (budowa obwodnicy Szczuczyna) – ust. 7 umowy, subklauzula 4.2).
- 2) Gwarancje bankowe stanowiące zabezpieczenie zaliczki, przedstawiane przed jej otrzymaniem, przy pierwszym rozliczeniu – w umowach z 27 sierpnia 2012 r. i z 11 sierpnia 2014 r. (budowa obwodnicy Szczuczyna - subklauzule 14.2).
- 3) Kary umowne, obciążające wykonawcę:
 - w umowie z 11 sierpnia 2014 r. (subklauzula 8.7) – 11 rodzajów, m.in. za przekroczenie czasu ukończenia robót, za niewykonanie minimalnej ilości wykonania, za różne przekroczenia i niezgodności dotyczące harmonogramu, niedotrzymanie terminu usunięcia wad, usterek lub zaległych prac, niezgłoszenie podwykonawców, wykonywanie przez podwykonawców innych robót, niż objętych zgodą Zamawiającego, przystąpienie do robót lub ich wykonywanie niezgodnie z programem zapewnienia jakości, projektem tymczasowej organizacji ruchu, planem bezpieczeństwa i ochrony zdrowia – w wysokości kwotowej (5.000 - 30.000 zł) lub procentowej (0,01% - 0,05% kwoty kontraktu za każdy dzień zwłoki; 10% wartości robót wykonywanych przez podwykonawców) oraz 15% kwoty kontraktu za odstąpienie od umowy z przyczyn po stronie Wykonawcy;
 - w umowie z 12 sierpnia 2009 r. (subklauzule 5.2, 8.7., 11.4, 15.2 i 16.4) – 4 rodzaje, w tym za opóźnienie uzyskania ostatecznego pozwolenia na budowę, za przekroczenie czasu na ukończenie robót, za opóźnienie usunięcia wad (0,01-0,05% kwoty kontraktu za każdy dzień zwłoki), za niewłaściwe utrzymanie drogi w okresie zimowym (10.000 zł), ale nie więcej niż 10% kwoty kontraktu oraz 10% kwoty kontraktu za odstąpienie od umowy z przyczyn po stronie Wykonawcy;
 - w umowie z 11 marca 2011 r. (subklauzule 5.2, 8.3., 8.7., 11.4, 15.2 i 16.4) – 7 rodzajów, m.in. za opóźnienie w uzyskaniu ostatecznej decyzji ZRID, za przekroczenie czasu na ukończenie projektu koncepcyjnego, budowlanego i wykonawczego, za niedotrzymanie terminu usunięcia wad lub przedłożenia harmonogramu (0,01-0,05% kwoty kontraktu za każdy dzień zwłoki), za niewłaściwe utrzymanie drogi w okresie letnim i zimowym (10.000 zł) oraz 10% kwoty kontraktu za odstąpienie od umowy z przyczyn po stronie Wykonawcy;

⁶⁸ Razem 4: nr 21/D/2009 z 12.08.2009 r. (odcinek Jeżewo-Białystok), nr 15/D/2010/2011 z 11.03.2011 r. (obwodnica Augustowa) oraz nr 2/D/2012 z 27.08.2012 r. i nr 12/D/2013/2014 z 11.08.2014 r. (obwodnica Szczuczyna).

⁶⁹ FIDIC – wydanie z 1999 r., polskie tłumaczenie z 2000 r.

⁷⁰ Wszystkie podawane w tym p-kcie subklauzule stanowią subklauzule Warunków Szczególnych Kontraktu.

- w umowie z 27 sierpnia 2012 r. (subklauzula 8.7) – 13 rodzajów, m.in. za przekroczenie czasu ukończenia robót, za niewykonanie minimalnej ilości wykonania, za przekroczenie terminu przedłożenia harmonogramu robót, raportu tygodniowego/miesięcznego, kalkulacji cen, umowy z podwykonawcą, za niedotrzymanie terminu usunięcia wad, usterek lub zaległych prac, za niezgłoszenie podwykonawców, za przystąpienie do robót, ich wykonywanie niezgodnie z projektem tymczasowej organizacji ruchu, wprowadzenie zmian w oznakowaniu lub jego niezgodność z ww. projektem – w wysokości kwotowej (5.000 zł za każdy dzień zwłoki; 10.000 - 30.000 zł) lub procentowej (0,05% kwoty kontraktu za każdy dzień zwłoki) oraz 10% kwoty kontraktu za odstąpienie od umowy z przyczyn po stronie Wykonawcy.
- 4) Okresy rękojmi za wady robót budowlanych (zgłaszania wad) i gwarancji ich jakości:
- W umowie z 12 sierpnia 2009 r. – 12 miesięcy na zgłaszanie wad i 48 miesięcy gwarancji od świadectwa wykonania (15 dni od usunięcia ostatniej wady);
 - w umowach z 11 marca 2011 r. i z 27 sierpnia 2014 r. – 12 miesięcy rękojmi i 60 miesięcy gwarancji (od daty świadectwa przejęcia);
 - w umowie z 11 sierpnia 2014 r. – 60 miesięcy rękojmi i 5 lat gwarancji (od daty świadectwa przejęcia).

W szczególności, w przypadku powierzenia prac podwykonawcom, Wykonawcę zobowiązano do (subklauzula 4.4):

- uzasadnienia powierzenia na piśmie i przedłożenia Zamawiającemu (za pośrednictwem Inżyniera Kontraktu) do akceptacji projektu umowy z podwykonawcą nie później niż 28 dni przed planowanym skierowaniem podwykonawcy do wykonania robót; zamawiający został uprawniony do wyrażenia sprzeciwu lub zastrzeżeń, a ich brak w ciągu 14 dni od przedłożenia projektu umowy oznaczał zgodę;
- do przedłożenia Zamawiającemu (po uzyskaniu jego zgody na ww. projekt) umowy zawartej z podwykonawcą, przed skierowaniem go do robót;
- do zapłaty we własnym zakresie wynagrodzenia należnego podwykonawcy;
- do dostarczenia na wezwanie Zamawiającego – w razie wystąpienia podwykonawcy na piśmie do Zamawiającego z udokumentowanym oświadczeniem, że wykonawca nie dokonuje płatności za wykonane roboty, odebrane i poświadczone do zapłaty w Świadectwie Płatności przez Inżyniera Kontraktu – w ciągu 7 dni dowodów, że należne sumy poświadczone przez Inżyniera, zostały zapłacone lub zobowiązanie do zapłaty wygasło w inny sposób; jeśli wykonawca nie dostarczył ww. dowodów, zamawiający miał prawo po zapłaceniu należności Podwykonawcy potrącić jej kwotę z wierzytelnością Wykonawcy, a wykonawca nie będzie mógł podnosić zarzutów, o których nie powiadomił Wykonawcy w terminie 7 dni do doręczenia ww. wezwania;
- w umowach dotyczących obwodnic Augustowa i Szczuczyna – określono ponadto wymagania co do postanowień umów z podwykonawcami, m.in. uniezależniających ich prawo do wynagrodzenia od uzyskania przez wykonawcę przejściowego świadectwa płatności lub zwrotu zabezpieczenia;
- W 2 umowach dotyczących budowy obwodnicy Szczuczyna zobowiązano ponadto Wykonawcę do potwierdzania, że zaspokoił podwykonawców:
 - a) w umowie z 27 sierpnia 2012 r. – przez załączenie do wystawionej faktury zestawienia należności dla wszystkich podwykonawców i wystawionych przez nich faktur, wraz z oświadczeniem o dokonaniu płatności na ich rzecz (subklauzula 14.7);
 - b) w umowie z 14 sierpnia 2014 r. – przez załączenie do rozliczenia (warunkującego wystawienie przez Inżyniera Kontraktu Przejściowego Świadectwa Płatności, poprzedzającego wystawienie faktury przez wykonawcę i poświadczającego kwoty podlegające zapłacie) pisemnych oświadczeń wszystkich podwykonawców, że zostały dokonane wymagalne płatności na ich rzecz (względnie wszystkich wymagalnych faktur podwykonawców z potwierdzeniem dokonania płatności) z zestawieniem faktur wystawionych przez podwykonawców i oświadczeniem Wykonawcy, że dokonał płatności na ich rzecz (subklauzula 14.6);

- wykonawca umowy z 27 sierpnia 2012 r. przedstawił do faktury z 23 kwietnia 2013 r. (pierwszej dotyczącej zrealizowanych robót) oświadczenie o dokonaniu płatności wraz z zestawieniem 9 podwykonawców, dostawców i usługodawców, ale bez przedstawienia wykazu wystawionych przez nich faktur. Zestawienia te następnie uzupełniał (ostateczną wersję złożył 15 maja 2013 r.). Zamawiający uznał, że załączniki do faktury (m.in. ww. oświadczenie i zestawienia) są nieprawidłowe i zwrócił ją 20 maja 2013 r. Wykonawca ponownie wystawił fakturę 22 maja 2013 r., załączając do niej m.in. skorygowane oświadczenie wraz z zestawieniem faktur 9 podwykonawców, dostawców i usługodawców. Dnia 12 czerwca 2013 r. zamawiający wstrzymał płatność tej faktury, z powodu jej negatywnej weryfikacji (wykonawca nie wprowadzał dalszych poprawek, a odstąpił z tym dniem od umowy). W szczególności, oświadczenie i zestawienie faktur podwykonawców obejmowało nie tylko 5 zatwierdzonych przez Zamawiającego podwykonawców, ale także dostawców i usługodawców.
- wykonawca umowy z 11 sierpnia 2014 r. do 12 stycznia 2015 r. nie przedkładał informacji o zaspokojeniu podwykonawców, gdyż Oddział nie zatwierdził jeszcze żadnej umowy o podwykonawstwo (zgłaszano uwagi do kolejnych projektów tych umów, przedkładanych przez wykonawcę).

W pozostałych 2 umowach dotyczących obwodnicy Augustowa i przebudowy drogi S-8 na odcinku Jeżewo-Białystok nie zobowiązywano Wykonawców do przedkładania Zamawiającemu oświadczeń lub dokumentów potwierdzających zaspokojenie płatności podwykonawców. Umowy te zawarto przed 23 grudnia 2013 r. (tj. przed wejściem w życie art. 143a Pzp⁷¹), nie stosuje się więc do nich wymogu, aby – przy robotach budowlanych z terminem wykonania powyżej 12 miesięcy – uwarunkować zapłatę przez zamawiającego części wynagrodzenia lub zaliczek należnych wykonawcy od przedstawienia dowodów zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom i dalszym podwykonawcom, biorącym udział w realizacji robót, objętych wynagrodzeniem lub zaliczką.

Niemniej w toku realizacji umowy z 12 sierpnia 2009 r. dotyczącej odcinka drogi S-8 Jeżewo-Białystok, Kierownik Projektu w trybie roboczym uzyskiwał od Wykonawcy zestawienia płatności dla Podwykonawców wraz z dowodami zapłaty, począwszy od 14 lipca 2011 r. (przekazywane także Inżynierowi Kontraktu). Kolejne informacje z tego zakresu wykonawca przedkładał co 1-2 miesiące oraz na zakończenie prac (łącznie 15 zestawień w okresie od 22 sierpnia 2011 r. do 17 września 2013 r.).

W toku realizacji umowy z 11 marca 2011 r. dotyczącej obwodnicy Augustowa, zamawiający nie żądał od Wykonawcy informacji o zaspokojeniu płatności podwykonawców, a wykonawca ich nie przekazywał.

(dowód: akta kontroli str. 82-122, 1264-1299, 1418-1443, 1569-1572)

2.5.5. Oddział GDDKiA dokonał wypłat podwykonawcom i dalszym podwykonawcom, wykonującym prace związane z umową z 27 sierpnia 2012 r., dotyczącą obwodnicy Szczuczyna. Obydwie strony odstąpiły od tej umowy: wykonawca 12 czerwca 2013 r. z przyczyn leżących po stronie zamawiającego (w piśmie tym zawarł także oświadczenie o uchyleniu się od skutków prawnych oświadczenia woli tj. zawarcia umowy, złożonego pod wpływem błędu), a Oddział 22 czerwca 2013 r. z przyczyn leżących po stronie wykonawcy (pismem z 17 czerwca 2013 r. poinformowano wykonawcę, że jego uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia woli i odstąpienie od umowy jest bezskuteczne, głównie ze względu na niezaistnienie wskazanych przez wykonawcę przyczyn odstąpienia oraz z powodu uchybienia subklauzuli 16.2 Warunków Kontraktu⁷²). Zarówno przed tym odstąpieniem, jak i po nim podwykonawcy i dalsi podwykonawcy zgłaszali Zamawiającemu, że wykonawca nie zaspokaja ich należności.

Zarówno przed tym odstąpieniem, jak i po nim podwykonawcy i dalsi podwykonawcy zgłaszali Zamawiającemu, że wykonawca nie zaspokaja ich należności. Podwykonawcy (razem 5, ustanowionych przez Wykonawcę i zatwierdzonych przez Oddział 7 i 21 stycznia

⁷¹ Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie Pzp (Dz. U. z 2013 r., poz. 1473).

⁷² Dopuszczającej odstąpienie od umowy w terminie 90 dni po powzięciu wiadomości o okolicznościach będących podstawą odstąpienia, po uprzednim wezwaniu zamawiającego do spełnienia zobowiązania we właściwym terminie.

2013 r. tj. w toku obowiązywania umowy) i dalsi podwykonawcy (3 ustanowionych przez podwykonawcę MP Team Sp. z o.o., nieprzedstawionych w trakcie umowy do zatwierdzenia) zgłosili Zamawiającemu nieuregulowane przez Wykonawcę roszczenia w łącznej kwocie 10 631 328,21 zł, z czego wypłacono im od 15 lipca 2013 r. do 25 listopada 2014 r. łączną kwotę 5 985 500,90 zł (sukcesywnie po przedłożeniu dokumentów potwierdzających jakość i ilość prac). Do czasu uzupełnienia dokumentacji (wykonania badań i inwentaryzacji) wstrzymano (wg stanu na 12 grudnia 2012 r.) płatność łącznie 4 podmiotom na kwotę 940.892,85 zł. Pozostałe zgłoszone kwoty nie zostały przez Zamawiającego uznane, a podwykonawcy zrzekli się jej dochodzenia.

Należności wypłacone 5 podwykonawcom (5 302 505,47 zł w okresie 15 lipca 2013 r. – 25 listopada 2014 r.) dotyczyły:

- robót mostowych na 4 obiektach – 1.826 655,45 zł (wstrzymano wypłatę 132 599,98 zł do czasu wykonania badań i inwentaryzacji robót palowych);
- robót mostowych na jednym obiekcie z przepustami – 2.444.560,50 zł (wstrzymano wypłatę 79.584,69 zł do czasu wykonania programu naprawczego);
- kanalizacji deszczowej – 485.838 zł;
- robót telekomunikacyjnych – 389.683,34 zł;
- robót elektrycznych i elektroenergetycznych – 155.768,18 zł.

Oddział wypłacił należność także 3 dalszym podwykonawcom (ustanowionym przez podwykonawcę MP Team Sp. z o.o.) za wykonanie robót budowlanych na obwodnicy Szczuczyna objętych umową z 27 sierpnia 2012 r. Podwykonawców tych zatwierdził Dyrektor Oddziału na wniosek Kierownika Projektu w sposób dorozumiany 29 stycznia 2014 r., tj. po odstąpieniu od tej umowy zarówno przez wykonawcę, jak też Oddział (12 i 22 czerwca 2013 r.; zgodnie z art. 395 § 1 Kc umowę, od której odstąpiono, uważa się za niezawartą.). Wykonawca – wzywany przez Oddział do zajęcia stanowiska – pismem z 24 lutego 2014 r. wskazał, że odstąpił od umowy z podwykonawcą MP Team, który ich ustanowił i nie uznaje jego roszczeń. Wskazany 3 podmiotom wypłacono łącznie z tytułu solidarnej odpowiedzialności z wykonawcą (art. 647¹ Kc) 682.995,43 zł przy czym jeden z nich zgłosił swą należność po raz pierwszy dopiero 11 lipca 2013 r. i wypłacono mu 124.918,01 zł. Zgodnie z art. 647¹ Kc, zawierający umowę z podwykonawcą oraz inwestor i wykonawca ponoszą solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę (§ 5), przy czym do zawarcia umowy przez wykonawcę z podwykonawcą wymagana jest zgoda inwestora, zaś do zawarcia umowy przez podwykonawcę z dalszym podwykonawcą – zgoda inwestora i wykonawcy (§ 2 i 3). Inwestor i wykonawca ustalają zakres robót wykonywanych przez podwykonawców, w umowie o roboty budowlane (§ 1). Dyrektor Oddziału wyjaśnił w tej sprawie, że radcowie prawni Oddziału i Centrali GDDKiA zaopiniowali pozytywnie rozliczenie dalszych podwykonawców. *„Podstawą prawną odpowiedzialności solidarnej inwestora z wykonawcą (generalnym wykonawcą) jest właśnie art. 647¹ k.c. i nie przestał on obowiązywać, pomimo faktycznego odstąpienia od umowy głównej – przez którąkolwiek ze stron. Podstawa prawna roszczenia istniała w dacie zawarcia umowy (głównej), odstąpienia od tej umowy, złożenia roszczeń podwykonawców oraz ich zaspokojenia i (...) istnieje w dalszym ciągu. Zakres (i czasookres) obowiązywania ww. przepisu nie zależy od trwania/ustania stosunku prawnego pomiędzy inwestorem a wykonawcą (generalnym wykonawcą). Możliwość zastosowania ww. podstawy prawnej do rozliczenia dalszych podwykonawców uzależniona jest tylko i wyłącznie od spełnienia poszczególnych przesłanek wskazanych w tym przepisie (wiedza o treści stosunku prawnego i osobie podwykonawcy oraz zgoda wyraźna bądź dorozumiana). (...) pomimo ustania stanu związania stron: inwestora i generalnego wykonawcy umową główną (wskutek dokonanego odstąpienia), ustał jedynie stosunek faktyczny (umowny) pomiędzy tymi stronami. Faktyczne wykonanie poszczególnych umów przez podwykonawców, związanie stosunkiem umownym z wykonawcą, wiedza o treści tego stosunku, a także zgoda (wyraźna bądź dorozumiana), w ocenie GDDKiA, na etapie rozliczania zgłaszanych roszczeń podwykonawców, uzasadniała dokonanie im wypłat. Tym bardziej nie ustała podstawa prawna odpowiedzialności solidarnej Zamawiającego przewidzianej w ww. przepisie.*

Oddział w związku z liczną korespondencją w sprawie braku zapłat przez Wykonawcę za roboty budowlane dla podwykonawców, dalszych podwykonawców oraz innych podmiotów, które były zaangażowane w proces inwestycyjny wskazuje, iż wnioski o zapłatę wynagrodzenia każdego z podwykonawców w trybie art. 6471 § 5 kodeksu cywilnego były analizowane indywidualnie z najwyższą uwagą (...) stosowano następujące przesłanki do uznawania odpowiedzialności solidarnej Zamawiającego:

- dorozumiana zgoda GDDKiA na zawarcie umowy wykonawcy z podwykonawcą/dalszym podwykonawcą ma miejsce wtedy, gdy mimo faktu, że dany podwykonawca nie został zgłoszony GDDKiA przez wykonawcę, to jednak wykonywał określone roboty budowlane, a GDDKiA wiedziała o jego pobycie na placu budowy i wykonywanych przez niego pracach,
- do dorozumianej zgody na zawarcie umowy wykonawcy z danym podwykonawcą wystarczy wiedza o danym podwykonawcy i wykonywanych przez niego robotach Inżyniera Kontraktu lub personelu Inżyniera, który zgodnie z Ogólnymi Warunkami FIDIC (subkl. 1.1.2.6) jest uznawany za personel GDDKiA,
- dorozumiana zgoda na zawarcie umowy może zostać wyrażona, także w przypadku, w którym GDDKiA początkowo odmówiła wyrażenia takiej zgody. Jeśli bowiem mimo wyrażenia sprzeciwu GDDKiA tolerowała pobyt danego podwykonawcy na placu budowy, wiedziała o jego obecności na kontrakcie i wykonywanych przez niego robotach, to wówczas należy przyjąć, iż wyrażona została dorozumiana zgoda na zawarcie umowy wykonawcy z danym podwykonawcą.

W przypadku dalszych podwykonawców, Inżynier (jako personel GDDKiA) ustalił okoliczności i oświadczył Zamawiającemu, iż posiadał wiedzę, iż firmy te prowadziły roboty na „Budowie obwodnicy miejscowości Szczuczyn”, co pozwoliło przyjąć oraz ustalić, że wyrażenie zgody nastąpiło w sposób czynny przez czynności faktyczne, w sposób dorozumiany (por. uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 29 kwietnia 2008 r., III CZP 6/08, wyrok SN z dnia 04 lutego 2011 r., III CSK 152/10), obligując Zamawiającego do oceny wniosków dalszych podwykonawców na podstawie art. 6471 §5 k.c. Zatem firmy te były zatwierdzonymi w sposób dorozumiany dalszymi Podwykonawcami, z oznaczonymi zakresami robót oraz ich wartościami. Pozwoliło to Zamawiającemu na ocenę złożonych wniosków i dokonanie wypłat w ramach odpowiedzialności solidarnej Zamawiającego.

Należności wypłacone podwykonawcom w kwocie 2.595.929,17 zł (wg rozliczenia Kierownika Projektu z 31 października 2014 r.) Oddział potrącił z należnością 11.731.254,52 zł brutto, wykazaną przez wykonawcę w fakturze z 28 sierpnia 2014 r. (wartość materiałów i wyposażenia opuszczonego placu budowy wg inwentaryzacji z 16 września 2013 r.).

Oddział i wykonawca pozostają w sporze sądowym w sprawie rozliczeń z tytułu odstąpienia od umowy (z powództwa wykonawcy z 3 października 2013 r.), opisanym w p-kcie 2.9.3.2) wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli, str. 1826-1883, 1900-1910, 1942-1945)

Omawianych wypłat dokonano w ramach solidarnej odpowiedzialności inwestora i wykonawcy wobec podwykonawców i dalszych wykonawców, określonej w art. 647⁵ Kodeksu cywilnego. Wypłat dokonywał Wydział Finansowo-Księgowy Oddziału:

- podwykonawcom – na wnioski Dyrektora, pozytywnie zaopiniowane przez Inżyniera Nadzoru, radcę prawnego i Kierownika Projektu lub wnioski Kierownika Projektu pozytywnie zaopiniowane przez Inżyniera Nadzoru i radcę prawnego i zatwierdzone przez Dyrektora (z okresu 12 lipca 2013 r. - 14 maja 2014 r.),
- dalszym podwykonawcom – na wnioski Dyrektora Oddziału z 21 stycznia 2014 r., pozytywnie zaopiniowane przez Inżyniera Nadzoru, radcę prawnego i Kierownika Projektu.

Do wniosków dołączone były m.in. umowy o podwykonawstwo, faktury i wezwania podwykonawców kierowane do Wykonawcy do zapłaty oraz oświadczenia o zrzeczeniu się roszczeń wobec GDDKiA, po otrzymaniu kwoty, przyznanej przez GDDKiA. Wysokość należności ustalano w oparciu o wyliczenia Inżyniera Kontraktu, przeprowadzone

na podstawie zatwierdzonego przez niego obmiaru robót, opierając się na postanowieniach umów wykonawcy z podwykonawcami.

(dowód: akta kontroli, str. 1569-1581, 1612-1621, 1830-1877, 1966-1967)

2.5.6. Podwykonawcy i dalsi podwykonawcy informowali Oddział od maja 2013 r. o braku płatności ze strony wykonawcy obwodnicy Szczuczyna (FCC Construcccion). Z tego m.in. powodu Oddział odmówił 20 maja 2013 r. zapłaty faktury wykonawcy z 23 kwietnia 2013 r. i 22 maja 2013 r. wezwał do złożenia faktury z prawidłowymi załącznikami, dotyczącymi m.in. należności podwykonawców. Po odmowie zapłaty faktury wykonawca zaprzestał prac na budowie (już od lutego 2013 r. trwał spór Wykonawcy z Inżynierem Kontraktu w sprawie wykonania nasypów i uszlachetnienia gruntu znajdującego się na budowie, który miał być do tego celu wykorzystany; ostatecznie wykonawca nie wykonał żadanego przez Inżyniera Kontraktu odcinka próbnego i 12 czerwca 2013 r. odstąpił od umowy). Oddział 22 czerwca 2013 r. również odstąpił od umowy i nałożył na wykonawcę karę umowną w kwocie 12.480.392,34 zł (częściowo potrąconą z 2 faktur Wykonawcy, a częściowo pobrana z gwarancji bankowej, przedstawionej przez Wykonawcę). Nałożenie tej kary i rozliczenia związane z odstąpieniem od umowy są przedmiotem sporu sądowego, co opisano w punkcie 2.9.3.2) wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 1852-1876, 1884-1899)

2.6. Zgodność przebiegu robót budowlano-montażowych z harmonogramem robót

Opis stanu
faktycznego

2.6.1. Jedna z trzech inwestycji (rozbudowa drogi nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok) została ukończona w zasadniczej części w przewidzianym terminie (jednak parametry drogi ekspresowej uzyskano ponad 2 lata później), termin zakończenia obwodnicy Augustów ulegał przesunięciu, zaś budowa obwodnicy Szczuczyna jest w toku. W szczególności:

1) Termin zakończenia obwodnicy Augustowa ustalony na 10 września 2014 r. (42 miesiące od daty rozpoczęcia), przesunięto o 45 dni na 25 października 2014 r. (aneksem nr 4 do umowy z 11 marca 2011 r.). Powodem tego było nieuzyskanie decyzji ZRID w planowanym terminie do 19 września 2012 r. z przyczyn niezależnych od wykonawcy (stała się ona ostateczna 15 lutego 2013 r.), a w konsekwencji przekazanie przez inwestora placu budowy 20 grudnia 2012 r., a nie 5 listopada 2012 r. jak pierwotnie zakładano. Prace na części obiektów nie toczyły się zgodnie z harmonogramami. W zależności od okresu, prace na obiektach mostowych toczyły się wyprzedzająco do harmonogramu prac (o nawet 6 tygodni na niektórych obiektach) lub z opóźnieniem do harmonogramu (do 12 tygodni na niektórych obiektach). Terminowo albo z wyprzedzeniem do harmonogramu toczyły się prace branżowe i kubaturowe. W zależności od okresu roboty drogowe były opóźnione do 9 tygodni, stąd konieczna była aktualizacja ich harmonogramów oraz opracowanie i wdrożenie programów naprawczych, które zminimalizowały opóźnienia. Dotyczyło to np. nierównomiernego osiadania obiektu W3 MA9, co spowodowało przestój w robotach. Po wykonaniu programu naprawczego na tydzień przed upływem terminu realizacji inwestycji (17 października 2014 r.) został dokonany odbiór techniczny obiektu. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego, po przeprowadzeniu kontroli obiektu (23 października 2014 r.) udzielił 31 października 2014 r. pozwolenia na jego użytkowanie pod warunkiem przeprowadzania kontroli stanu technicznego z częstotliwością raz w miesiącu, a w okresie przepływu wysokiej wody raz dziennie. (dowód: akta kontroli str. 673-719, 1468-1473)

2) Odcinek Jeżewo-Białystok w zasadniczej części zakończono w terminie określonym w umowie i pierwotnym harmonogramie (36 miesięcy od daty rozpoczęcia - 18 sierpnia 2012 r.) mimo, że nie był realizowany zgodnie z harmonogramem robót - występowały liczne opóźnienia sięgające nawet ponad 300 dni dla poszczególnych obiektów. Z protokołów z rad budowy (nr 24-26) wynika, że inwestor interweniował w sprawie opóźnień na poszczególnych obiektach. Efektem tych działań było np. zatrudnienie przez Wykonawcę dodatkowych 40 pracowników mostowych, dzięki czemu wykonawca nadrobił zaległości w robotach mostowych. Z informacji zamieszczonych w protokołach rad budowy wynika, że na niektóre roboty zostały przyśpieszone, a przy niektórych odnotowywano spowolnienie. (dowód: akta kontroli str. 309, 488-523)

3) Budowa obwodnicy Szczuczyna jest nieukończona, a żaden z jej wykonawców nie osiągnął w założonych terminach (24 kwietnia 2013 r. i 10 grudnia 2014 r.) minimalnej ilości wykonania określonej w umowach (30% wartości robót).

Postęp prac, realizowanych przez wykonawcę umowy z 27 sierpnia 2012 r. od początku niezgodny z harmonogramem. Minimalna ilość wykonania powinna być osiągnięta po 7 miesiącach od daty rozpoczęcia (25 września 2012 r.), a całość miała być ukończona po 15 miesiącach (tj. 24 kwietnia i 24 listopada 2013 r.). Wykonawca do 24 kwietnia 2013 r. wykonał 13,26% zamiast 30% zakresu rzeczowego. Na radach budowy (ostatnia odbyła się 17 maja 2013 r.) Oddział oraz Inżynier Kontraktu bezskutecznie wzywali wykonawcę do sprawniejszej realizacji prac, w tym opracowania programu naprawczego i zwracali uwagę na nieodpowiednie zaangażowanie i brak mobilizacji. Wykonawca zaprzestał robót i odstąpił od umowy 12 czerwca 2013 r. Oddział pozostaje w sporze sądowym z tym wykonawcą, co przedstawiono w p-kcie 2.9.3.2) wystąpienia.

Umowę z kolejnym wykonawcą zawarto 11 sierpnia 2014 r. tj. po ponad 13 miesiącach (przetarg ogłoszono 19 września 2013 r., ale jego wynik został zaskarżony przez oferenta do KIO, a następnie do sądu, co opóźniło podpisanie umowy). Zgodnie z umową miał on osiągnąć minimalną ilość wykonania 30% w ciągu 4 miesięcy od daty rozpoczęcia, a zakończyć budowę po 13 miesiącach, nie wliczając okresu zimowego 15 grudnia – 15 marca (odpowiednio 10 grudnia 2014 r. i 10 grudnia 2015 r.). Wykonawca ten zrealizował do 10 grudnia 2014 r. 21,9% zakresu rzeczowego i zgłosił roszczenie ostateczne o przedłużenie terminu minimalnej ilości wykonania o 116 dni. Wg danych z rad budowy z 3 grudnia 2014 r. i 8 stycznia 2015 r., roboty drogowe były prowadzone zgodnie z harmonogramem, natomiast roboty mostowe z odstępstwami (kolejno wg danych z ww. rad): z przyspieszeniem na 2 obiektach (2-8 tygodni i 2-9 tygodni), zgodnie z harmonogramem na 1 i 2 obiektach, a z opóźnieniem na 6 i 5 obiektach (1-6 tygodni i 2-8 tygodni). Opóźnienie to – zdaniem wykonawcy i Inżyniera Kontraktu – nie jest trudne do nadrobienia i wynika głównie z przedłużających się prac na 6 obiektach mostowych, związanych m.in. z przygotowaniem ich do kontynuacji robót po poprzednim wykonawcy. (dowód: akta kontroli str. 830, 832-833, 1349-1350, 1490-1492, 1744-1760, 2072-2092, 2192-2208)

2.6.2. Analiza losowo wybranych 20 dzienników budów obiektów inżynierskich z tych odcinków wykazała, że obiekty ukończono z opóźnieniem w stosunku do zatwierdzonego harmonogramu robót. Np. prace przy budowie obiektu WD-18 (na odcinku Jeżewo-Białystok) zakończono 20 lipca 2012 r. (data wpisu w dzienniku budowy o zakończeniu robót i uporządkowaniu terenu), a nie – jak wg harmonogramu – 9 lipca 2011 r. (opóźnienie wyniosło 377 dni). W raporcie końcowym z tej inwestycji Inżynier Kontraktu wskazał jako problem złą koordynację robót (np. drogowych, mostowych i branżowych). W przypadku obwodnicy Augustowa 7 z 10 obiektów ukończono z opóźnieniem od 1 do 82 dni, zaś 3 obiekty przed terminem wynikającym z harmonogramu prac o 10-13 dni.

(dowód: akta kontroli str. 377-379, 718-719)

2.7. Prawidłowość finansowania inwestycji przez inwestora

Opis stanu faktycznego

Inwestor (GDDKiA) zapewnił finansowanie kontrolowanych inwestycji głównie ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), a ponadto ze środków unijnych i w niewielkiej części z budżetu państwa:

- rozbudowa drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok – z KFD 935.919,1 tys. zł z tego 10.931,4 tys. zł przewidziane do sfinansowania z PO Infrastruktura i Środowisko (zgodnie z umową o dofinansowanie z 12 września 2011 r.; 24 grudnia 2012 r. dofinansowanie to wstrzymano, ze względu na podejrzenie zмовы przetargowej i prowadzone w tej sprawie śledztwo) oraz z budżetu państwa 12.907 tys. zł;
- budowa obwodnicy Szczuczyna – z KFD 176.673,3 tys. zł z tego 35.345,4 tys. zł planowane do sfinansowania z PO Rozwój Polski Wschodniej (zgodnie z umową o dofinansowanie z 13 lipca 2012 r.) oraz 1 937,1 tys. zł z budżetu państwa;

- budowa obwodnicy Augustowa – z KFD 798.000 tys. zł, z tego do przewidziana do sfinansowania z PO Infrastruktura i Środowisko kwota 400.000,0 tys. zł (zgodnie z umową o dofinansowanie z 24 lipca 2014 r.).
(dowód: akta kontroli, str. 809-810, 823-824, 834-836, 1986)

Finansowanie z KFD odbywało się w ramach łącznych limitów wydatków określonych na lata 2010-2015 oraz w rozbiciu na lata 2011, 2012 i 2013 w załączniku nr 1 do Programu Rozbudowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015⁷³ w:

- poz. 26 (przebudowa drogi S-8 Wyszaków-Białystok odcinek Jeżewo-Białystok + obwodnica m. Zambrów i m. Wiśniewo),
- poz. 39 (budowa obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze nr 8),
- poz. 46 (budowa obwodnicy Szczuczyna na drodze nr 61).

Według Programu nakłady inwestycyjne miały być finansowane z KFD, a nakłady bieżące – z budżetu państwa. Zgodnie z tym założeniem, na wydatki (nakłady) inwestycyjne nie przeznaczano środków budżetu państwa.

Przeznaczenie tych wydatków w rozbiciu na zbiorcze kwoty obejmujące rodzaje nakładów (studia, dokumentacja i prace badawcze; prace zasadnicze; obiekty tymczasowe i urządzenia placu budowy; nadzór i obsługa inwestorska; rezerwa na roboty nieprzewidziane) w rozbiciu na różne rodzaje robót budowlanych i projektowych oraz w podziale na źródła finansowania (w tym środki unijne) określały programy inwestycyjne:

- Przebudowy drogi S-8 Wyszaków-Białystok, zatwierdzony 30 grudnia 2009 r., zmieniony 2 listopada 2012 r. – ze zbiorczymi danymi dla 4 odcinków realizacyjnych tej inwestycji;
- Budowy obwodnicy Szczuczyna na drodze Nr 61, zatwierdzony 4 lipca 2012 r., zmieniony 9 kwietnia 2014 r. – dotyczył inwestycji złożonej z pojedynczego odcinka;
- Budowy obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze Nr 8, zatwierdzony 28 grudnia 2011 r. i zmieniony 28 maja 2014 r. – obejmował zbiorcze dane o 5 odcinkach realizacyjnych inwestycji, z których jeden już zamknięto.

Wszystkie programy zawierały skrócony opis uwarunkowań formalno-prawnych (m.in. wykaz wydanych decyzji administracyjnych) i zakresu rzeczowego inwestycji.
(dowód: akta kontroli str. 1606, 2062-2141)

Inwestor nie był obciążany odsetkami z tytułu nieterminowej płatności na rzecz podwykonawców z tytułu solidarnej odpowiedzialności na podstawie art. 647¹ § 5 Kodeksu cywilnego. Oddział opłacał należności wobec podwykonawców FCC Construccion według obrachunku i wyliczeń (obmiaru) Inżyniera Kontraktu na podstawie przedstawionych przez podwykonawców dokumentów, potwierdzających ilość i jakość wykonanych prac i wg cen jednostkowych wynikających z oferty wykonawcy, stosownie do postanowień umów między wykonawcą a podwykonawcami. Podwykonawcy, którym wypłacano należność z tytułu solidarnej odpowiedzialności, zrzekli się dalszych roszczeń z tego tytułu.

Podwykonawcy zgłaszali Oddziałowi brak regulowania należności przez wykonawców 2 z 3 inwestycji: budowy obwodnicy Szczuczyna (łącznie 5 podwykonawców FCC Construccion i 3 dalszych podwykonawców, co bliżej opisano w p-kcie 2.5.5 wystąpienia) oraz przebudowy odcinka drogi krajowej nr 8 Jeżewo-Białystok (w pojedynczych przypadkach). Wykonawca tej przebudowy, po roboczych interwencjach Kierownika Projektu i pisemnych wezwaniach Zastępcy Dyrektora Oddziału, uregulował te należności.

(dowód: akta kontroli str. 1474-1489, 1569-1572, 1612-1621, 1826-1833, 1865-1867)

2.8. Skuteczność działań koordynacyjno-nadzorczych inwestora wobec innych uczestników procesu inwestycyjnego

2.8.1. Na wszystkich realizowanych inwestycjach wprowadzano zmiany rzeczowe, w tym:

- 1) Na obwodnicy Augustowa – zmiany te wynikały m.in.: z wejścia w życie rozporządzenia z 1 października 2012 r. w sprawie dopuszczalnego poziomu hałasu, podziału

Opis stanu
faktycznego

⁷³ załącznik do uchwały Rady Ministrów Nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r.

obwodnicy na odcinek a i b oraz zmiany wariantu obwodnicy Suwałk i węzła Augustów, braku uwzględnienia kolizji DK8 z cmentarzem żydowskim, wybudowania dodatkowych przepustów i ogrodzeń naprowadzających dla zwierząt – opisane w punkcie 2.5.2.1) wystąpienia pokontrolnego.

- 2) Na obwodnicy Szczuczyna – z obniżenia dopuszczalnego poziomu hałasu z dniem 23 października 2012 r.
- 3) Na odcinku Jeżewo-Białystok – wykonawca złożył 6 aneksów do projektu budowlanego (zatwierdzonych 5 decyzjami o zmianie pozwolenia budowlanego), dotyczących m.in.: 3 aneksy (nr 1-2 i 3a) – zmian w robotach drogowych, mostowych i branżowych (np. kładek dla pieszych, wiaduktów, oświetlenia, ścieżek rowerowych, chodnika, zjazdów i dojazdów, korekt dróg lokalnych, sieci infrastrukturalnych), a 4 aneksy (nr 3, 3a, 4 i 4a) – korekt, budowy lub lokalizacji ekranów akustycznych i wałów ziemnych, z towarzyszącymi przesunięciami odcinków dróg⁷⁴.

(dowód: akta kontroli str. 153-292, 658-670)

2.8.2. Analiza 29 losowo wybranych dzienników budów obiektów inżynierskich wykazała, że nie wskazywano w nich na problemy we współpracy stron uczestniczących w realizacji inwestycji jako całości. Zgłaszane przez Kierownika robót częściowych wykonanie prac było odbierane przez Inspektora nadzoru jeszcze tego samego dnia bądź w dniu następnych. Nie było wpisów o braku respektowania zaleceń inspektora nadzoru inwestorskiego (najczęściej dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy podczas robót). Z dokumentacji kontrolowanych inwestycji wynika, że generalnie nie występowały problemy we współpracy stron uczestniczących w inwestycji przy budowie obwodnicy Augustowa. Natomiast barierą w realizacji budowy stanowiła niezadowolająca współpraca stron 2 pozostałych inwestycji:

- obwodnicy Szczuczyna – wykonawca FCC Construccion nie odpowiadał na wezwania Inżyniera Kontraktu i Oddziału (Kierownika Projektu) do przedstawienia dokumentacji technicznej bądź opracowania planu naprawczego, związanego z opóźnieniami w postępie prac (co wynika z protokołów rad budowy);
- rozbudowy drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok – niewystarczająca była współpraca Oddziału (Kierownika Projektu) z Inżynierem Kontraktu przy egzekwowaniu obowiązków od wykonawcy oraz przy opracowywaniu operatu kolaudacyjnego przez Inżyniera Kontraktu (dokumentacji powykonawczej), co wynika ze sprawozdania z kontroli przeprowadzonej we wrześniu 2012 r. przez Centralę GDDKiA (opisanej bliżej w p-kcie 3.3 wystąpienia), z korespondencji Oddziału z Inżynierem Kontraktu dotyczącej wystawienia Świadczenia Przejęcia z 12 września 2012 r. oraz z protokołów rad projektu (np. nr 45, 46, 52 i 54) i korespondencji między Oddziałem a Inżynierem Kontraktu po wystawieniu Świadczenia Przejęcia (Oddział ostatecznie przyjął operat kolaudacyjny 24 października 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 377-379, 718-719, 1349-1350, 1822-1823)

2.8.3. W toku realizacji inwestycji Oddział skorzystał z zabezpieczeń przedłożonych przez 4 wykonawców (w całości) i nałożył kary umowne na 3 z 4 wykonawców:

- umowa z 27 sierpnia 2012 r. (obwodnica Szczuczyna) – nałożył 12.480.392,34 zł kary umownej za odstąpienie od umowy z winy Wykonawcy oraz pobrał 20 mln zł tytułem zwrotu wypłaconej zaliczki (odpowiednio 12 i 10 lipca 2013 r.). Zwrot zaliczki (w całości) uzyskano z gwarancji bankowej zwrotu zaliczki zaś kwotę kary umownej pobrano (do 6.240.196,17 zł) z gwarancji bankowej należytego wykonania umowy i zobowiązań z rękojmi, a w pozostałej części potrącono z 2 faktur wykonawcy;

⁷⁴ Aneksy nr 1-3 z kwietnia, lipca i grudnia 2011 r., aneks nr 3a z czerwca 2012 r., aneksy nr 4 i 4a ze stycznia i czerwca 2013 r. Zmiany te dotyczyły m.in.: lokalizacji kładki dla pieszych w rejonie Łyski – Porosły, lokalizacji miejsca ważenia WITD, parametrów dróg równoległych, geometrii osi drogi, nawierzchni drogi DZ-13LD, nawierzchni dróg w rejonie przejść dla zwierząt, cementu do betonów niekonstrukcyjnych, pełnego zabezpieczenia antykorozyjnego konstrukcji stalowych wiaduktów w wytwórni, zmiany prędkości projektowej na obiektach, dopuszczenia barieroporęczy z wypełnieniem w postaci pasów poziomych, zmiany nawierzchni ścieżki rowerowej i dostosowanie kanalizacji deszczowej w związku z przyszłym podniesieniem „starego” mostu na Narwi, zmiany nawierzchni drogi autobusowej na dojazdach do „starego” mostu na Narwi.

- umowa z 11 marca 2011 r. (obwodnica Augustowa) – 10 września 2014 r. nałożono 1.099.987,74 zł kary umownej z powodu przekroczenia terminu uzyskania ostatecznej decyzji ZRID na odcinek b (wykonawca uiszczył ją 18 września 2014 r.);
- umowa z 12 sierpnia 2009 r. (droga krajowa nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok) – 15 czerwca 2011 r. nałożono 15.930.598,26 zł kary umownej z powodu przekroczenia terminu uzyskania ostatecznej decyzji PnB; w ugodzie sądowej z 19 września 2014 r. skorygowano ją do 8.505.319,41 zł (opłacona 24 października 2014 r.).

Z gwarancji bankowych udzielonych przez 3 wykonawców Oddział nie korzystał:

- umowa z 12 sierpnia 2009 r. – pozostają 2 gwarancje należytego wykonania umowy oraz zobowiązań z rękojmi z 10 i 11 sierpnia 2009 r.; podwyższone 1 kwietnia i 30 marca 2011 r. (z łącznej kwoty 33.751.268,65 zł do 33.996.762,34 zł); od 11 listopada 2013 r. obniżone do kwoty 6.799.352,47 zł (w związku z rozpoczęciem okresu rękojmi);
- umowa z 11 marca 2011 r. – pozostaje gwarancja należytego wykonania umowy i usunięcia wad i usterek z 9 marca 2011 r. do kwoty 32.963.933,89 zł; od 19 grudnia 2014 r. obniżona do 9.889.180,17 zł (w związku z rozpoczęciem okresu usuwania wad i usterek);
- umowa z 11 sierpnia 2014 r. (budowa obwodnicy Szczuczyna) – pozostają 2 gwarancje z 29 lipca i 1 września 2014 r. w kwotach 12.621.646,02 zł (należytego wykonania umowy i usunięcia wad i usterek) i 20.000.000 zł (z tytułu zwrotu zaliczki).

(dowód: akta kontroli, str. 1582-1586, 1590)

2.9. Przyczyny roszczeń wykonawcy i zamawiającego oraz wyniki ich rozpatrywania, a także wpływ roszczeń na termin realizacji i koszty inwestycji

Opis stanu
faktycznego

2.9.1. Wykonawcy 3 kontrolowanych inwestycji składali roszczenia do Zamawiającego:

1) wykonawca obwodnicy Augustowa - łącznie 43 roszczenia, w tym 29 ostatecznych z których:

- 7 dotyczyło przesunięcia czasu na uzyskanie ostatecznej decyzji ZRID tj. kamienia milowego (w tym 4 dodatkowo roszczenia finansowe) z powodu m.in. dodatkowej ilości ekranów akustycznych po wejściu w życie zmiany rozporządzenia w sprawie dopuszczalnego poziomu hałasu (z dniem 22 października 2012 r.) oraz dodatkowej ilości przepustów, co skutkowało potrzebą dodatkowych prac projektowych,
- 4 dotyczyły przesunięcia czasu na ukończenie realizacji inwestycji (w tym 1 dodatkowo roszczenia finansowe) z powodu m.in. niesprzyjających warunków pogodowych (2 roszczenia), prac na znaleziskach archeologicznych lub problemów gruntowo-wodnych na obiekcie W3 MA9 (co opisano kolejno w p-ktach 2.4.7 i 2.6.1 wystąpienia),
- 8 roszczeń dotyczyło obu przesunięć łącznie (w tym 2 dodatkowo roszczenia finansowe) z powodu m.in. zmniejszenia zakresu robót na węźle Lotnisko (połączenie obwodnicy Augustowa z planowaną obwodnicą Suwałk), zmniejszenia robót ze względu na przebieg trasy przez cmentarz wyznania mojżeszowego – ze względu na potrzebę wykonania dodatkowych prac projektowych,
- 10 roszczeń określało tylko oczekiwania finansowe wykonawcy m.in. ze względu na zmianę oświetlenia na węźle Augustów po audycie BRD, wzrost składki rentowej, zmianę ilości ekranów akustycznych (ostatecznie procedowane poleceniem zmiany).

Pozostałe 14 roszczeń nie miało określonego czasu i żądań finansowych, a dotyczyły m.in. braku dostępu do działek zajmowanych czasowo (3 roszczenia opisane w p-ktach 2.4.7. wystąpienia), wzrostu akcyzy i podatku paliwowego.

Spośród wszystkich roszczeń tego wykonawcy:

- 22 nie jest już procedowanych, gdyż od 18 wykonawca odstąpił bądź je wycofał. Cztery roszczenia (początkowo na łączną kwotę 12.089.456,20 zł brutto) zostały uzgodnione: 2 jako finansowe na łącznie 5.585.754,46 zł brutto, w tym roszczenie z tytułu kosztu uprzątnięcia terenu, na którym znajdowało się nielegalne wysypisko gruzu (3.260.231,36 zł brutto) oraz polecenie zmiany na budowę dodatkowej ilości przepustów ekologicznych (2.325.523,10 zł brutto), a pozostałe 2 dotyczyły wydłużenia czasu

na uzyskanie ostatecznej decyzji ZRID na odcinek b – aneksem nr 4 do umowy przedłużono go z 19 września 2012 r. do 6 lutego 2013 r. Przyczyny tego przedłużenia opisano bliżej w uwadze nr 3 w p-kcie 1 wystąpienia;

- 21 nadal jest procedowanych i łączna ich kwota na 17 grudnia 2014 r. wynosiła 29.028.292,56 zł brutto. Dotyczą one m.in. utraconych zysków wykonawcy w związku ze: zmniejszeniem zakresu robót na węźle Lotnisko (dostosowanie obwodnicy Augustowa do wariantu II planowanej obwodnicy Suwałk), skróceniem DK8 w pobliżu cmentarza żydowskiego oraz z powodu zmniejszenia ilości ekranów akustycznych, a ponadto wzrostu składki rentowej. W toku rozpatrywania jest też roszczenie wykonawcy o wydłużenie czasu na uzyskanie ostatecznej decyzji ZRID na odcinek a. Przyczyny uzasadniające to przedłużenie opisano bliżej w uwadze nr 3 lit. b. w p-kcie 1 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 685-705, 1397-1398, 1493-1499, 1548-1552, 1591-1605)

2) wykonawca odcinka Jeżewo-Białystok - łącznie 44 roszczenia, w tym 26 ostatecznych: jedno (nr 2) dotyczyło ponownego sporządzenia prognozy ruchu drogowego, jedno (nr 5) przedłużenia czasu na ukończenie inwestycji, 5 roszczeń (nr 9, 10, 11, 13 i 15) badań archeologicznych, 4 roszczenia (14, 21, 23 i 24) dotyczyły warstwy humusu pod całą szerokością DK8 i pod poboczem DK8 na poszczególnych odcinkach kilometrowych (wykonawca podnosił, że nie było możliwe dostateczne zbadanie podłoża gruntowego na przedmiotowym odcinku drogi; zamawiający nie uznał tych roszczeń, wskutek czego wykonawca złożył wniosek o zawezwanie do próby ugodowej, która nie doszła do skutku), roszczenie nr 17 dotyczyło rozbiórki podbudowy drogi z płyty monolitycznej, roszczenia nr 18 i 33 przeprojektowania lub zaprojektowania, roszczenie nr 19 i 34 – niekorzystnych warunków atmosferycznych, roszczenie nr 22 – podniesionych wód gruntowych, roszczenia nr 26 i 27 – zmiany stawki akcyzy na olej napędowy i wzrostu składki na ubezpieczenie społeczne, roszczenie 28 – zatrzymania robót ekranu E-28 na skutek protestu mieszkańców, roszczenie 31 – określenia klasy MLC dla obiektów mostowych, roszczenie nr 35 – opóźnienia w zatwierdzeniu PSOR, roszczenie 36 – nieprzewidywalnych warunków hydrologicznych przy realizacji przepustów, roszczenie 37 – zmiany zakresu miejsc dla WITD, roszczenie nr 38 – drogi DZ1-L zaś roszczenia nr 42 i 43 – wzmocnienia podłoża w związku z załęganiem gytii oraz dodatkowej wymiany gruntu nienośnego.

Z 26 roszczeń ostatecznych 2 były roszczeniami finansowymi, zaś 24 finansowymi i czasowymi. W przypadku roszczeń czasowych zostały one odrzucone bądź wycofane. Roszczenia finansowe natomiast częściowo zostały uznane i ostatecznie rozliczone. Zakończono rozpatrywanie wszystkich roszczeń ostatecznych. Roszczenia ostateczne wykonawcy zawierały wnioski o przesunięcie terminu zakończenia robót (najwięcej o 311 dni), ale żadne nie zostało uwzględnione (wycofano je, bądź odrzucono – ostatecznie inwestycję ukończono w terminie przewidzianym w harmonogramie). Ponadto, wykonawca kierował do Zamawiającego roszczenia finansowe. Łączna kwota roszczeń ostatecznych wyniosła 100 744 885,66 zł brutto. Część roszczeń jest w dalszym ciągu rozpatrywana, w tym na drodze sądowej (pozew wykonawcy z 20 listopada 2012 r. wskazujący na 3 roszczenia nr 12, 29 i 39), a część rozliczono w ugodzie sądowej z 19 września 2014 r. (6 roszczeń nr 9, 11, 15, 33, 37, 38 i 3 wystąpienia o zmianę nr 14, 24 i 30) i w Przejściowym Świadectwie Płatności z 10 grudnia 2013 r. (roszczenie nr 5 i 27).

(dowód: akta kontroli str. 384-388, 443-444, 1500-1531, 1978-1979)

3) wykonawcy obwodnicy Szczuczyna – FCC Construcccion S.A. złożyła łącznie 5 roszczeń, z tego jedno zostało ostatecznie odrzucone z powodu złożenia powiadomienia o nim po terminie (CT-1, dotyczące wad dokumentacji projektowej geologiczno-inżynierskiej, które obejmowało przedłużenie czasu na ukończenie umowy o 60 dni oraz zwrot dodatkowych kosztów 41.093.636,06 zł), a 4 nierozstrzygnięte (2 ciągle i 2 przejściowe), z powodu odstąpienia obu stron od umowy (12 i 22 czerwca 2013 r.). Dotyczyły one przedłużenia czasu na ukończenie (4 roszczenia, z których 3 nie precyzowały czasu przedłużenia, a jedno określało go na 31 dni) i zwrotu dodatkowych kosztów z powodu nieprzewidzianych utrudnień (3 roszczenia, z tego 2 nie wskazywały kwoty kosztów, a jedno określało go na 1.664.06,31 zł). POL-AQUA Sp. z o.o. złożyła zaś (do 12 stycznia 2015 r.) roszczenie ostateczne o przesunięcie terminu wymaganej minimalnej wysokości wykonania (30%

wartości umowy w ciągu 4 miesięcy od daty rozpoczęcia) o 116 dni z powodu utrudnień lub braku możliwości prac na raz 6 obiektach (bez określenia skutków finansowych) oraz roszczenie przejściowe co do 72 i 73 dni opóźnienia z powodu braku możliwości robót na 2 obiektach. Pozostałe roszczenia nie były skonkretyzowane pod względem czasowym i finansowym (12 powiadomień, m.in. o braku możliwości prowadzenia prac na obiektach, braku rozwiązań projektowych, braku opinii nadzoru autorskiego lub Inżyniera Kontraktu co do prawidłowości prac poprzedniego wykonawcy). (dowód: akta kontroli str. 1490-1492)

2.9.2. Zamawiający kierował roszczenia do 3 z 4 wykonawców:

1) obwodnicy Augustowa - 4 roszczenia dotyczące: niedoboru drewna pochodzącego z wycinki, opłaty za przyłączenie urządzeń do sieci oraz przekroczenia przez wykonawcę czasu na uzyskanie ostatecznej decyzji ZRID (15 miesięcy od daty rozpoczęcia tj. 10 czerwca 2012 r.). Roszczenie to uznano w aneksie nr 1 z 27 lipca 2012 r. do umowy z wykonawcą (przedłużono czas na uzyskanie decyzji ZRID w podziale na odcinki a i b).

(dowód: akta kontroli str. 691)

2) odcinka Jeżewo-Białystok - 3 roszczenia, z których 2 (z 1 września 2010 r.) dotyczyły opóźnienia prac projektowych i pokrycia kosztów analiz oraz naliczenia kary umownej za te opóźnienie. 27 czerwca 2011 r. Oddział wystawił notę księgową nr 20/2011 na kwotę 15.930.598,26 zł z tytułu ww. kary. Trzecie roszczenie dotyczyło okoliczności mających wpływ na realizację kontraktu, m.in. opóźnienia w robotach, usterek i wad w zakresie robót melioracyjnych, drogowych, mostowych. W jego ramach zgłoszono 21 powiadomień (oznaczonych od 3A do 3U) w okresie 7 grudnia 2010 r. - 24 października 2013 r. zamawiający nie sformułował roszczenia ostatecznego, gdyż wykonawca ukończył inwestycję w terminie i usuwał usterki); (dowód: akta kontroli str. 389-390, 1532-1547)

3) FCC Construcción, wykonawcy obwodnicy Szczuczyna - 2 roszczenia (i 2 powiadomienia) dotyczące niewykonania robót o wartości stanowiącej tzw. wymagalną minimalną ilość wykonania (30% wartości umowy tj. 723.862,62 zł) oraz kary umownej z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy (12.840.392,34 zł). Roszczenia te zgłoszone zostały już po odstąpieniu obu stron od umowy (12 i 22 czerwca 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 1770-1773)

2.9.3. Dwóch z czterech wykonawców podjęło przeciwko Skarbowi Państwa – Generalnemu Dyrektorowi Dróg i Autostrad sprawy sądowe, związane z 2 inwestycjami:

1) Zaprojektowanie i przebudowa drogi S-8 odcinek Jeżewo – Białystok (umowa z 12 sierpnia 2009 r. z konsorcjum 4 firm, którego liderem jest Mota Engil Central Europe SA, a polskimi członkami Strabag Sp. z o.o. i Transprojekt Gdański Sp. z o.o.). Konsorcjum wniosło:

- 20 listopada 2012 r. pozew o zmianę umowy przez podwyższenie wynagrodzenia Wykonawcy o kwotę brutto 33.423.794,46 zł i zasądzenie tej kwoty tytułem dodatkowego wynagrodzenia Wykonawcy. Sprawę prowadzi Sąd Okręgowy w Warszawie (sygn. akt XXV C 1649/12). Zdaniem powoda, wynagrodzenie określone w umowie wymaga podwyższenia ze względu na nadzwyczajny, nieprzewidywalny i znacznie przekraczający granice przeciętnego ryzyka kontraktowego wzrost cen paliwa i asfaltu od IV kw. 2009 r. do II kw. 2012 r., który spowodował wzrost nakładów kosztowych o ok. 36 mln zł brutto (dochodzona kwota jest pomniejszona o dodatkowy margines zwiększonego ryzyka kontraktowego, wynoszący 3% rocznie). Prokuratura Generalna, reprezentująca pozwanego, wniosła o oddalenie powództwa w całości (6 marca 2013 r.), wskazała też, że powód w toku realizacji kontraktu złożył jedynie 3 powiadomienia o roszczeniach, których nie uszczegółowił (nr 12, 29 i 39);
- Dwie próby ugodowe przed Sądem Rejonowym dla Warszawy – Woli w Warszawie, na podstawie zawezwań z 31 marca i 23 maja 2014 r. (sygn. akt II Co 1092/14 i I Co 1793/14).

Zawezwanie z 31 marca 2014 r. dotyczyło 7.342.299 zł jako roszczenia za wymianę gruntu związanej z zaleganiem humusu pod całą szerokością starej DK. Ugoda nie doszła do skutku. Zawezwanie z 23 maja 2014 r. dotyczyło zaś 7.133.326,46 zł jako wynagrodzenia za roboty dodatkowe, obejmujące badania archeologiczne, dodatkowe zjazdy, zmianę zakresu miejsc ważenia Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego,

wykonanie drogi autobusowej do węzła Jeżewo, zmianę parametrów przejazdu pod obiektem PG-15, zmianę nawierzchni ścieżki rowerowej i dostosowanie kanalizacji deszczowej związane z obiektem M-17, bariery ochronne przy dodatkowych ekranach akustycznych (razem 9 roszczeń) oraz 15.930.598,26 zł z odsetkami tytułem pobranej przez GDDKiA kary umownej za opóźnienie uzyskania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, którą wykonawca kwestionował, twierdząc że zwłoka wystąpiła nie z jego winy. W ugodzie sądowej z 19 września 2014 r. przyjęto, że wykonawcy z tytułu 6 roszczeń i 3 wystąpień o zmianę⁷⁵ należy się 7.133.459,24 zł brutto (wykonawca domagał się 7.133.326,46 zł), a zamawiającemu – zwrot nadpłaconego wykonawcy wynagrodzenia w kwocie 691.708,11 zł brutto z tytułu 3 innych wystąpień o zmianę⁷⁶ (po potrąceniu, Oddział miał zapłacić 3 członkom konsorcjum 6.441.751,13 zł). Oddział zobowiązał się również zwrócić Transprojekt Gdański Spółce z o.o. 7.425.278,85 zł ze względu na obniżenie kary umownej za opóźnienie w uzyskaniu ostatecznej decyzji ZRID z 15.930.598,26 zł do 8.505.319,41 zł. Ugodę wykonano w terminach w niej przewidzianych.

2) Budowa obwodnicy Szczuczyna (umowa z 27 sierpnia 2012 r. z FCC Construcccion SA). wykonawca wniósł 3 października 2013 r. pozew o zapłatę: 20.000.000 zł tytułem zwrotu bezpodstawnie pobranej korzyści tj. sumy gwarancyjnej z gwarancji ING Bank Śląski SA wraz z ustawowymi odsetkami od względnie 19.832.140,15 zł tytułem wartości robót wykonanych przez powoda i zakupionych towarów budowlanych od 25 czerwca 2012 r. do 26 czerwca 2013 r. wraz z ustawowymi odsetkami, a także 6.240.196,17 zł wraz z ustawowymi odsetkami tytułem zwrotu bezpodstawnie pobranej korzyści tj. sumy gwarancyjnej z gwarancji Deutsche Bank Polska SA. Sprawę prowadzi Sąd Okręgowy w Warszawie (sygn. akt XXV C 1390/13).

Powód wskazał m.in. że otrzymał od pozwanego dokumentację budowlaną, w tym geologiczno-inżynierską (element SIWZ) zawierającą sprzeczne z rzeczywistością dane o terenie budowy, co wywołało mylne wyobrażenie co do zakresu robót oraz ich kosztów. Z dokumentacji tej wynikało, że grunt z wykopów na terenie budowy należy wykorzystać do budowania nasypów, a właściwości fizykomechaniczne gruntu w miejscu przebiegu trasy umożliwiają wbudowanie gruntu w nasypy w zakresie ilościowym określonym w Kontrakcie. Na tej podstawie wykonawca (powód) określił w ofercie zakres i koszt robót. Po zawarciu umowy powód otrzymał: w listopadzie 2012 r. raport z badań geologicznych Uni-Geo, wskazujący na przewyższenie wilgotności naturalnej nad optymalną wynoszące 46% dla piasków gliniastych i 41% dla glin piaszczystych, w grudniu 2012 r. ekspertyzę Consoil Project Sp. z o.o., że grunty o ww. parametrach nie nadawały się do wbudowania w nasypy, a w styczniu 2013 r. ocenę przydatności gruntów z wykopów do budowy nasypów Uni-Geo wskazującą, że grunty nadają się do budowy nasypów pod warunkiem ich przesuszenia, co może generować nieproporcjonalny koszt (ok. 30 mln zł) w porównaniu z zamiennym wykorzystaniem piasków lub żwirów. Rzeczoznawca sugerował wywiezienie przewilgoconego gruntu na odkład (składowisko poza terenem budowy) oraz wbudowanie w nasypy gruntu z dokopu spoza terenu budowy. Powód zgłosił Inżynierowi Kontraktu (Inżynier) roszczenie o zapłatę dodatkowych kosztów, który odrzucił je pismami z 8 lutego i 5 marca 2013 r. Powód, na wezwanie Inżyniera, przedstawił warianty wykonania nasypów tj. wymianę gruntu (wywiezienie gruntu przewilgoconego na odkład i wykonanie nasypów z gruntów o odpowiednich parametrach z zewnętrznych nasypów (kosztem ok. 22 mln zł netto) lub osuszenie gruntu z wykopu wapnem lub materiałem TEFRA 15 (kosztem ok. 33 mln zł netto). Inżynier 9 kwietnia 2013 r. nie przyjął żadnej propozycji, a 21 maja 2013 r. wezwał powoda do bezzwłocznego podjęcia robót i zażądał „wykonania odcinka próbnego, który pozwoli na ostateczną weryfikację recepty”. Odcinek próbny nie został wykonany, gdyż zdaniem powoda Inżynier rażąco naruszył subklauzulę 13.1 FIDIC. Następnie powód 12 czerwca 2013 r. złożył pozwanemu oświadczenie o uchyleniu się od skutków prawnych umowy jako zawartej pod wpływem błędu, a na wypadek gdyby oświadczenie to okazało się bezskuteczne – odstąpił od umowy. Umowa stała się więc

⁷⁵ Roszczenia nr 9, 11, 15, 33, 37, 38 (z tytułu badań archeologicznych w 3 lokalizacjach, dodatkowych zjazdów, zmiany zakresu ważenia inspekcji drogowej oraz drogi autobusowej) i wystąpienia o zmianę nr 14, 24, 30 (w zakresie zmian nawierzchni przejazdu i ścieżki rowerowej oraz barier ochronnych).

⁷⁶ Nr 14a, 19 i 26 (zmiana nawierzchni na szutrową, dopuszczenie bariero-poręczy, zmiana konstrukcji 2 dojazdów do obiektu).

nieważna i wygasła.

W odpowiedzi na pozew Prokuratoria Generalna wniosła o oddalenie powództwa w całości, podnosząc m.in., że roszczenie powoda zgłoszone Inżynierowi nie zawierało dokumentów służących jego uzasadnieniu, brakowało bowiem analizy geotechnicznej, a wykonawca nie dochował terminu 14 dni do złożenia powiadomienia o roszczeniu (Subklauzula 20.1). Projekt prac geologicznych dla potrzeb ustalenia warunków wodno-gruntowych inwestycji zatwierdził Starosta Grajewski decyzją z 12 stycznia 2011 r., który następnie przyjął bez zastrzeżeń dokumentację geologiczno-inżynierską 16 maja 2011 r. Nie było więc racjonalnych powodów, aby kwestionować ww. dokumentację. Ponadto rozpoznanie geotechniczne w trakcie prac budowlanych ma bardziej szczegółowy charakter i może wskazywać na różnice w stosunku do założeń projektowych.. Kwestionowane przez powoda rozwiązanie projektowe (osuszenie gruntów z wykopu i ulepszenie metodami, zaakceptowanymi przez Inżyniera Kontraktu) są dopuszczone w normie PN-S-02205 na roboty ziemne. Wariant obwodnicy Szczuczyna z wykorzystaniem gruntów rodzimych pozostawał możliwy do zrealizowania, pod warunkiem właściwego przystosowania mas gruntowych do wbudowania w nasypy za pomocą zaakceptowanej przez Inżyniera metody chemicznej. Nie sposób twierdzić, że różnice parametrów wilgotności i właściwości gruntów istniały rzeczywiście w dacie podpisania umowy. Nie ma więc dostatecznych podstaw do wniosku, że dokumentacja geologiczno-inżynierska została sporządzona wadliwie lub nie uwzględniała faktycznego stanu rzeczy. Dokumentacja uzyskana przez powoda stanowiła uszczegółowienie i zaktualizowanie informacji o stanie stosunków wodnych, a nie potwierdzenie zaistnienia błędu po stronie wykonawcy. Od 5 marca 2013 r. między wykonawcą a Inżynierem prowadzono intensywne uzgodnienia dotyczące propozycji zmiany uwzględniającej konieczności osuszania gruntów pod nasypy. Podstawą uzgodnień było jednak założenie, że określenie stawek jednostkowych wyceny przyjętej przez powoda, nie będzie możliwe bez wykonania odcinka próbnego (doświadczalnego), który nigdy nie został wykonany.

Sprawa jest w toku, przy czym Prokuratoria Generalna złożyła 28 kwietnia 2014 r. pozew wzajemny o kwotę 9.788.867 zł, w tym: 9.611.063,99 zł jako kary umownej naliczonej przez GDDKiA z tytułu odstąpienia przez Zamawiającego od umowy z 27 sierpnia 2012 r. z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy wraz z odsetkami ustawowymi i 177.802,85 zł tytułem skapitalizowanej kwoty odsetek od kary umownej wraz z odsetkami od dnia wniesienia pozwu. (dowód: akta kontroli str. 1607-1611, 1900-1910, 1978-1985)

2.10. Terminowość odbiorów robót oraz wpływ procesu fakturowania na dotrzymywanie terminu płatności

Opis stanu faktycznego

2.10.1. W 3 kontrolowanych inwestycjach przeanalizowano 29 dzienników budowy obiektów inżynierskich, tj. 9 na obwodnicy Szczuczyna (100% wszystkich obiektów, z których żaden nie został ukończony) i po 10 w pozostałych 2 inwestycjach (dla łącznie 20 obiektów, których realizację ukończono⁷⁷). W dziennikach budowy znajdowały się wpisy Kierownika budowy, informujące o zakończeniu poszczególnych prac lub ich etapu, przedłożeniu operatu inwentaryzacyjnego lub badań jakościowych (laboratoryjnych) wraz z prośbą o zgodę na rozpoczęcie kolejnego etapu prac. Po takim wpisie znajdował się wpis inspektora nadzoru inwestorskiego, że odebrał on powyższe prace i zezwalał na ich kolejnych etap.

Odbiory techniczne 10 objętych analizą obiektów obwodnicy Augustowa przeprowadzano od 4 do 24 dni od wpisu w dzienniku budowy o zakończeniu prac. W odbiorach, dokumentowanych protokołami odbioru technicznego, uczestniczyli inspektor nadzoru inwestorskiego i inżynier rezydent (wyznaczeni przez Konsultanta) oraz kierownicy budowy (robót). W protokołach odbioru nie wykazywano usterek uniemożliwiających odbiór techniczny, a kierownik budowy i inspektor nadzoru inwestorskiego (po przeanalizowaniu dokumentacji przedstawionej przez wykonawcę) potwierdzali, że prace wykonano zgodnie z projektem budowlanym i obiekt nadaje się do użytkowania.

⁷⁷ Skierowano wnioski do WINB o pozwolenie na ich użytkowanie oraz uzyskano ww. pozwolenia.

Wykonanie i odbiór 10 przeanalizowanych obiektów na odcinku Jeżewo-Białystok dokumentowano wpisami w dzienniku budowy, nie spisując protokołów z odbiorów technicznych. (dowód: akta kontroli str. 377-379)

2.10.2. Nadzór Inżyniera Kontraktu nad przebudową drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok nie zapewnił spełnienia usunięcia wszystkich usterek i wad. Oddział nie dysponował środkami, umożliwiającymi skuteczny wpływ na działanie Inżyniera Kontraktu w zakresie wystawienia Świadczenia Przejęcia, co opisano w uwadze nr 3, ani na terminowość jego innych działań, co opisano w p-kcie 3.3. (umowę określającą jego obowiązki zawarła Centrala GDDKiA). Wszyscy Inżynierowie Kontraktu weryfikowali natomiast rozliczenia finansowe prac, przez weryfikację i akceptację Przejściowych Świadczeń Płatności, na podstawie których wykonawcy wystawiali faktury, co opisano w punkcie 2.11.1 wystąpienia.

2.11. Rozliczenie inwestycji i analiza porealizacyjna

Opis stanu
faktycznego

2.11.1. Dyrektor lub Zastępca Dyrektora zatwierdzili do wypłaty i zaakceptowali wszystkie niesporne faktury, wystawione przez Wykonawców do końca października 2014 r. (i opłacone do 27 listopada 2014 r.), tj.:

- Mota Engil Central Europe SA w Warszawie (spółka córka lidera konsorcjum prowadzącego rozbudowę drogi krajowej nr 8 na podstawie umowy z 12 sierpnia 2009 r.) – 34 faktury i 9 faktur korygujących z okresu 14 stycznia 2010 r. – 19 września 2014 r. Dotyczyły one prac zrealizowanych od 12 sierpnia 2009 r. do 4 listopada 2013 r. (faktury wystawione na podstawie Przejściowych Świadczeń Płatności) oraz kwot, uzgodnionych w ugodzie sądowej z 19 września 2014 r.

Łącznie Wykonawcy temu wypłacono: 685.736.453,33 zł (całość należności z faktur, po korekcie wynikłej z ugody sądowej; maksymalna wartość zobowiązania zamawiającego określona umową wynosiła 776.279.178,94 zł brutto).

- Budimex SA w Warszawie (wykonawca obwodnicy Augustowa na podstawie umowy z 11 marca 2011 r.) – 24 faktury i 1 faktura korygująca z okresu 5 kwietnia 2012 r. – 31 października 2014 r., dotyczące prac zrealizowanych od 11 marca 2011 r. do 30 września 2014 r.

Łącznie Wykonawcy temu wypłacono: 551.244.186,28 zł (całość należności z faktur; maksymalna wartość zobowiązania zamawiającego określona umową wynosi 688.296.417,64 zł brutto).

- Pol-Aqua SA w Warszawie (wykonawca obwodnicy Szczuczyna na podstawie umowy z 11 sierpnia 2014 r.) – 2 faktury z 3 i 23 października 2014 r., z tego jedna dotycząca zaliczki w kwocie 20 mln zł, a druga prac z okresu 11 sierpnia – 30 września 2014 r.

Łącznie Wykonawcy temu wypłacono: 26.179.886,56 zł (całą sumę z faktur; maksymalna wartość zobowiązania zamawiającego określona umową wynosi 135.051.612,45 zł).

Natomiast z 3 faktur, wystawionych przez FCC Costruccion SA w Barcelonie, Oddział w Polsce (przedstawiciel wykonawcy obwodnicy Szczuczyna na podstawie umowy z 27 sierpnia 2012 r., od której odstąpił 12 czerwca 2013 r.) w okresie 10 grudnia 2012 r. – 28 sierpnia 2014 r., opłacono tylko 1 fakturę zaliczkową w kwocie 20 mln zł (z 10 grudnia 2012 r.), przy czym – w związku z odstąpieniem od umowy – kwotę tę Oddział pobrał jako zwrot tej zaliczki z gwarancji bankowej Wykonawcy (10 lipca 2013 r., na co wykonawca wystawił fakturę korygującą). Natomiast płatność pozostałych 2 faktur z 22 kwietnia 2013 r. (na prace wykonane w okresie 25 września 2012 r. – 31 marca 2013 r.) i 28 sierpnia 2014 r. (z tytułu inwentaryzacji opuszczonego placu budowy z 16 września 2013 r.) została wstrzymana na poczet kwot należnym podwykonawcom, nieopłaconym przez Wykonawcę i innych zobowiązań Wykonawcy. 7 listopada 2014 r. zastępca Dyrektora Oddziału, po zaopiniowaniu przez Inżyniera Kontraktu i Kierownika Projektu oraz rozliczeniu należności podwykonawców, zatwierdził do wypłaty na rzecz Wykonawcy 419.078,87 zł (wartość obu faktur wynosi zaś 17.910.569,91 zł). Sprawa rozliczeń między stronami w związku z odstąpieniem od umowy jest przedmiotem sporu sądowego, opisanego w punkcie 2.9.2. wystąpienia pokontrolnego.

2.11.2. Zatwierdzenie i wypłata niespornych należności następowała z reguły w terminach określonych na fakturach, tj.:

- nie później niż 49 dni od dnia jej przyjęcia (Mota Engil Central Europe SA) – 33 z 34 faktur opłacono w terminie (począwszy od maja 2011 r. z reguły przed upływem miesiąca), a pierwszą fakturę z 14 stycznia 2010 r. – z opóźnieniem 2 dni (wpłynęła 18 stycznia, a opłacono ją 10 marca 2010 r.⁷⁸);
- nie później niż 30 dni od jej dostarczenia (Budimex SA i Pol-Aqua SA) – wszystkie 25 faktur, przewidujących płatność w tym terminie, opłacono przed jego upływem;
- 2 faktury zaliczkowe (FCC Construcccion SA i Pol-Aqua SA) – opłacono w terminach w nich określonych tj. odpowiednio 21 dni od wystawienia Przejściowego Świadcstwa Płatności i 3 października 2014 r.

Zatwierdzona do wypłaty kwota 419.078,87 zł na rzecz wykonawcy obwodnicy Szczuczyna FCC Construcccion z faktury z 28 sierpnia 2014 r. (wpłynęła 4 września 2014 r., tj. po odstąpieniu wykonawcy od umowy, z terminem zapłaty 30 dni), opłacona została 40 dni po terminie (13 listopada 2014 r.), ze względu na weryfikację przez Kierownika Projektu i Inżyniera Kontraktu kwot, podlegających potrąceniu z zafakturowaną należnością (łącznie 11.731.254,52 zł brutto), z powodu rozliczeń Oddziału z nieopłaconymi przez wykonawcę podwykonawcami i dalszymi podwykonawcami.

Wszystkie płatności nastąpiły po zaopiniowaniu faktur przez Kierownika Projektu, na podstawie Przejściowych Świadcstw Płatności, uzgodnionych między Inżynierem Kontraktu, Wykonawcą a Kierownikiem Projektu. Przejściowe Świadcstwa Płatności z reguły miały datę taką jak faktura. (dowód: akta kontroli, str. 1612-1629, 1877-1883)

2.11.3. Współfinansowaniem ze środków UE objęte są wszystkie 3 kontrolowane projekty:

- z POIiŚ

Rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów dwujezdniowej drogi ekspresowej na odcinku Jeżewo – Białystok – na podstawie umowy o dofinansowanie nr POIS.06.02.00-00-002/11 z dnia 12 września 2011 r. (z aneksami),

Budowa obwodnica Augustowa – na podstawie umowy o dofinansowanie nr POIS.06.01.00-00-049/14-00 z dnia 24 lipca 2014 r.

- z PO Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 (PORPW)

Budowa obwodnicy miejscowości Szczuczyn w ciągu drogi ekspresowej S61 – na podstawie porozumienia o dofinansowaniu nr POPW.04.01.00-20-005/11-00 z dnia 13 lipca 2012 r. (z aneksem).

Umowy z POIS podpisywał Generalny Dyrektor, zaś umowę z PORPW Dyrektor Oddziału, przy czym uruchamianiem środków z Funduszu Spójności (zasilających Krajowy Fundusz Drogowy) zajmuje się Centrala. Płatnikiem wynagrodzeń dla Wykonawców jest Oddział.

(dowód, akta kontroli, str. 1606)

2.11.4. Dyrektor Oddziału powołał komisje do odbioru końcowego 2 inwestycji, działające w oparciu o specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (Warunki Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych, będące elementem programów funkcjonalno-użytkowych, stanowiących załącznik do SIWZ zamówień na roboty budowlane), wymagane przepisami art. 31 ust. 1 Pzp oraz § 12-14 rozporządzenia w sprawie dokumentacji projektowej⁷⁹. Odbiór końcowy miał nastąpić m.in. przy udziale Kierownika Projektu, Koordynatora Projektu i Inżyniera Nadzoru, którzy nie byli członkami komisji:

1) Rozbudowa drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok

a) Komisja powołana zarządzeniem nr 27/2012 Dyrektora Oddziału z 9 października 2012 r. rozpoczęła prace 12 października 2012 r., ale nie zakończyła odbioru, ani nie sporządziła protokołu ze swoich prac (dokumentowano je notatkami). Otrzymała ona łącznie 11 spotkań (od 12 października do 1 października 2013 r.), podjęła też prace w terenie. Wskazała

⁷⁸ Pisemne polecenie przelewu (nie stosowano jeszcze dyspozycji elektronicznych) Oddział złożył 5.03.2010 r.

⁷⁹ Zgodnie z zarządzeniami o powołaniu komisji ds. odbioru końcowego oraz Warunkami Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (stanowiących część programu funkcjonalno-użytkowego), komisja miała sprawdzić zgodność dokumentacji projektowej z programem funkcjonalno-użytkowym, kompletność dokumentacji, w tym powykonawczej, przekazanej przez Inżyniera Kontraktu oraz zgodność wykonanych robót z wymaganiami dokumentacji projektowej.

liczne nieprawidłowości i braki w przekazanej dokumentacji powykonawczej (operat kolaudacyjny) oraz liczne usterki i wady wykonanych robót, do usunięcia których zobowiązywano Wykonawcę; zamawiający oczekiwał też na poprawienie i uzupełnienie dokumentacji. Np. w notatce z 24 września 2013 r. (ze spotkania nr 8) komisja stwierdziła, że Inżynier Kontraktu realizował przeglądy nienależycie, nie wykazywał wszystkich wad i usterek, zwróciła się też o rzetelną analizę wszystkich nieprawidłowości oraz wezwała Inżyniera Kontraktu o wydłużenie okresu zgłaszania wad do 30 kwietnia 2014 r. Inżynier Kontraktu wystawił Świadectwo Wykonania 15 października 2013 r. (nie przedłużając ww. okresu), zaś prace nad operatem kolaudacyjnym ukończył 24 października 2013 r.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji Maciej B. Gorysz wyjaśnił, że przerwa w pracach komisji nastąpiła z uwagi, że praktycznie na całym odcinku drogi późną jesienią 2013 r. rozpoczęły się roboty polegające na budowie ekranów akustycznych przez innego Wykonawcę. Zakończenie prac komisji planowane jest w I kwartale 2015 r., po uzyskaniu statusu drogi klasy „S” tj. skutecznym zawiadomieniu WINB o zakończeniu budowy i przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego. W ocenie Oddziału brak odbioru końcowego nie ponosi za sobą żadnych skutków faktycznych i prawnych, natomiast brak zgłoszenia do nadzoru budowlanego zakończenia robót w zakresie przebudowy drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej ponosił za sobą skutki polegające na ograniczeniu prędkości do 100 km/h z uwagi, iż rozbudowana droga nie posiadała statusu drogi ekspresowej klasy S.

b) Zawiadomienie nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy i przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego uwarunkowane było wykonaniem całości wymaganych ekranów akustycznych. Ich zainstalowanie – w ilości uwzględniającej zmianę rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, znacznie podnoszącą z dnia 23 października 2012 r. dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku (o 6dB w nocy) – powierzono wykonawcom, innym niż wykonawca odcinka Jeżewo-Białystok. Wykonawców tych wyłoniono w przetargach i podpisano z nimi umowy:

- Nr 6/D/2012 z 29 maja 2012 r. (na 11.906.336,04 zł brutto). Pismem z 7 września 2012r. Oddział odstąpił od niej z winy Wykonawcy, który nie przystąpił do odbioru terenu budowy w terminie określonym w § 3 ust. 1 umowy (20.08.2012 r.) i nie rozpoczął robót w terminie wskazanym w § 3 ust. 2 umowy.
- Nr 2/D/2013 z 30 kwietnia 2013 r. (na 407.287,44 zł brutto – na ekran akustyczny E-1 na odcinku przejściowym Kobylin – Jeżewo). Roboty zakończono 25 czerwca 2013 r.
- Nr 19/D/2013 z 5 listopada 2013 r. (na 12.837.636,12 zł brutto). Pismem z 5 maja 2014 r. Oddział również odstąpił od niej z winy Wykonawcy, gdyż roboty będące przedmiotem umowy znajdowały się w takim stopniu zaawansowania (17%), że nie było prawdopodobieństwa, by ukończone zostały w umówionym terminie do 15 maja 2014 r.
- Nr 3/D/2014 z 2 lipca 2014 r. (na 10.987.034,52 zł brutto). Budowę ekranów ukończono 17 grudnia 2014 r.; ze względu na przekroczenie założonego terminu ukończenia tj. 31 października 2014 planowane jest obciążenie Wykonawcy karą umowną.

(dowód: akta kontroli str. 1824-1825, 1963-1965)

Oddział 18 grudnia 2014 r. zgłosił zakończenie robót budowlanych Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego (WINB), na podstawie oświadczeń kierowników budowy: z 27 września 2013 r. o ukończeniu robót na odcinku Jeżewo-Białystok i z 17 grudnia 2014 r. o ukończeniu ekranów akustycznych. Pismem z 30 grudnia 2014 r. WINB przyjął to zgłoszenie, nie wnosząc sprzeciwu. Tego samego dnia Oddział zniósł dotychczasowe ograniczenie prędkości ruchu na odcinku Jeżewo-Białystok do 100 km/h (obowiązujące od 27 grudnia 2012 r.; poprzednio od 12 września 2012 r. obowiązywało ograniczenie do 90 km/h). W rezultacie, droga uzyskała status ekspresowej z dopuszczalną prędkością ruchu 120 km/h, zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym. (dowód: akta kontroli str. 157-202, 309-315, 391-443, 475-523, 1913-1924, 1959-1969, 2189-2191)

c) Zgodnie z umową z 12 sierpnia 2009 r. w sprawie zaprojektowania i rozbudowy odcinka Jeżewo-Białystok do parametrów drogi ekspresowej, wykonawca zobowiązany był do wykonania ekranów akustycznych o parametrach ustalonych decyzją RDOŚ z 18

października 2006 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (tj. o powierzchni 6 729 m²) powiększonych o 10%, co dało całkowitą powierzchnię 7 402 m². Z wyjaśnień Kierownika Projektu wynika m.in., że na etapie przygotowania opisu przedmiotu zamówienia na wyłonienie wykonawcy rozbudowy Oddział posiadał jedynie ww. decyzję środowiskową. Przyjęto więc jej zapisy za wiążące, ze względu na obowiązujące przepisy i konieczność zapewnienia racjonalnej wyceny składanych ofert. Wykonawca zobowiązany był także opracować projekt budowlany i wykonawczy. Na jego potrzeby przeprowadził on ponowną analizę akustyczną i na jej podstawie zaprojektował większą ilość urządzeń ochrony przed hałasem, na co wpływ miało kilka czynników:

- nowa prognoza ruchu (zwiększenie natężenia ruchu, zwłaszcza pojazdów ciężkich poruszających się w nocy),
- zwiększona dokładność opisu obiektów podlegających ochronie akustycznej (szczególnie w zakresie wysokości i ilości kondygnacji budynków mieszkalnych),
- wykorzystanie bardziej szczegółowego cyfrowego modelu terenu,
- wprowadzenie do programu obliczeniowego szczegółowej rozwiązań projektowych (zwłaszcza niwelety drogi).

Lokalizację i parametry urządzeń ochrony środowiska (ekranów i wałów ziemnych) zatwierdził Wojewoda Podlaski pozwoleniem na budowę i rozbudowę drogi krajowej nr 8 z 7 października 2010 r., uwzględniając w niej środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia określone postanowieniem RDOŚ z 8 września 2010 r. (po przeprowadzeniu postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, wymaganego art. 61, 67 i 72 ustawy o informacji o środowisku w oparciu o raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko 2010 r.). Ze względu na fakt, iż ilość ekranów akustycznych ujęta w pozwoleniu na budowę była większa niż ilość określona w umowie z 12 sierpnia 2009 r. konieczne było, ze względów prawnych, zlecenie wykonania ich różnicy wykonawcy wyłoniłemu w formie oddzielnego przetargu.

Ponadto projekt zabezpieczeń z 2010 r. został wykonany w oparciu o „stare” dopuszczalne poziomy hałasu (sprzed 22 października 2012 r.). Wykonanie ponownej analizy akustycznej i dostosowanie parametrów zabezpieczeń akustycznych do nowych wymagań środowiskowych (zmniejszenie ich ilości) przyczyniło się do obniżenia kosztów związanych z budową przedsięwzięcia. Nowe normy środowiskowe pozwoliły na zmniejszenie ilości wymaganych zabezpieczeń akustycznych przy jednoczesnym dotrzymaniu wymaganych przepisów ochrony środowiska. Nowe lokalizacje i parametry ekranów zatwierdzono ostatecznymi decyzjami Wojewody Podlaskiego nr 133/2013 z 6 września 2013 r. oraz nr 136/2013 z 13 września 2013 r. (dowód: akta kontroli, str. 1946-1952)

Kontrola wewnętrzna GDDKiA w zakresie realizacji inwestycji na odcinku Jeżewo-Białystok (zakończona sprawozdaniem z 5 grudnia 2012 r.) wskazywała przewlekłość działań Oddziału związanych z budową dodatkowych ekranów akustycznych. W wyniku kontroli ustalono m.in., że początkowo (11 czerwca 2010 r.) wykonawca wystąpił do Inżyniera Kontraktu o wydanie polecenia zmiany w sprawie zaprojektowania i wykonania ekranów, zgodnie ze zaktualizowaną prognozą ruchu i raportem środowiskowym. Cenę tej zmiany na podstawie oferty cenowej i wskaźników Secocenbud skalkulowano na prawie 28 mln zł netto. Po 8 miesiącach, 26 czerwca 2011 r. radca prawny Oddziału wydał natomiast opinię prawną, że zamawiający przewidział zmianę umowy, stosownie do art. 144 Prawa zamówień publicznych, ale zmiana nie może stać w sprzeczności z warunkami kontraktu oraz że „wydanie PZ w niniejszej sprawie stałoby w sprzeczności z postanowieniami umowy, zwłaszcza z tabelą kwalifikacji prac projektowych i robót”, ponadto wiązałoby się z możliwością protestów innych potencjalnych wykonawców. Ponadto wykonanie spornych prac za prawie 28 mln zł netto bez przeprowadzenia przetargu musi budzić wątpliwości. Najwłaściwszym byłoby więc przeprowadzenie przetargu nieograniczonego.

Wykonawca i Inżynier Kontraktu kontynuowali jednak negocjacje i 6 września 2011 r. uzgodniono dodatkową płatność za roboty w kwocie netto 20.157.599 zł i przedłużenie czasu na ukończenie do 27 grudnia 2012 r., a następnie 22 listopada 2011 r. – obniżenie tej ceny do 19.580.000 zł netto, zakładając wprowadzenie tych zmian poleceniem zmiany.

Ostatecznie jednak pismem z 31 stycznia 2012 r. zamawiający poinformował Wykonawcę, że kończy negocjacje ze względu na wygórowane warunki przez niego postawione. Rozmowy z Wykonawcą toczyły się jednak aż do 12 marca 2012 r. Dopiero 11 kwietnia 2012 r. Wydział Realizacji Inwestycji wystąpił do Dyrektora Oddziału o przeprowadzenie przetargu, a wartość zamówienia podstawowego Kierownik Projektu oszacował na 13.322.956,16 zł netto z możliwością udzielenia zamówień uzupełniających w wysokości do 50% zamówienia podstawowego, tj. łącznie 19.984.434,24 zł netto. Przedmiot zamówienia miał zostać wykonany do 30 listopada 2012 r. 29 maja 2012 r. została zawarta pierwsza umowa w sprawie dodatkowych ekranów akustycznych na kwotę netto 9.679.948 zł netto, a więc o 3.643.008,16 zł mniej niż przewidywana przed przetargiem wartość zamówienia podstawowego. Wykonawca w ustalonym terminie (do 20 sierpnia 2012 r.) nie objął placu budowy i odstąpił 23 sierpnia 2012 r. od umowy, z powodu, że zatrudniony przez niego podwykonawca nie opłacił należności w kwocie 22 mln zł. Wówczas 7 września 2012 r. Oddział odstąpił od umowy z Winy Wykonawcy i obciążył go karą umowną, z czego 595.316,80 zł ściągnięto z gwarancji bankowej. Ostatecznie budowę ekranów ukończono 17 grudnia 2014 r., co opisano w podpunkcie b.

(dowód: akta kontroli, str. 1968-1971, 2006-2010)

2) Budowa obwodnicy Augustowa (na tzw. odcinkach a i b)

Powołana 6 października 2014 r. Komisja przeprowadziła odbiór końcowy od 9 października do 21 listopada 2014 r., spisując z niego protokół. Również Inżynier Nadzoru 21 listopada 2014 r. wystawił Świadczenie Przejęcia, potwierdzające wykonanie prac z dniem 25 października 2014 r. Kierownik budowy złożył natomiast 20 i 24 października 2014 r. oświadczenia, że roboty budowlane na odcinku b (obwodnica Augustowa bez węzła Augustów), objęte decyzją ZRID z 10 grudnia 2012 r. wykonano w części, zaś na odcinku b (węzeł Augustów), objęte decyzją ZRID z 29 sierpnia 2013 r. – wykonano w całości. Kierownik projektu obwodnicy Augustowa (pełnomocnik GDDKiA) 28 października 2014 r. złożyła do WINB⁸⁰:

- wniosek o udzielenie zezwolenia na użytkowanie przed ukończeniem całości prac na odcinku b. Zezwolenie takie zostało udzielone 6 listopada 2014 r., po kontroli obowiązkowej; WINB stwierdził że ciąg główny drogi krajowej nr 8 i drogi ekspresowej nr 61 w zakresie objętym wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie oraz teren wokół budowli został uporządkowany w sposób umożliwiający prowadzenie ruchu publicznego oraz wskazał prace pozostałe do wykonania: Miejsca Obsługi Pasażerów II i III przy drodze krajowej nr 8 i drodze ekspresowej nr 61, regulacja rzek i cieków przecinających pas drogowy dróg 8 i 61, łącznice węzła Raczek i Suwałki Południe, dwie drogi wojewódzkie, pięć powiatowych i cztery gminne oraz wewnętrzne w zakresie objętym projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją ZRID nr 19/2012 z 10 grudnia 2012 r. ze zmianami.
- zgłoszenie przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego na odcinku a, które WINB przyjął pismem z 6 listopada 2014 r., nie wnosząc sprzeciwu.

(dowód: akta kontroli str. 720-772)

Zdaniem Kierownik projektu E. Czaplickiej stwierdzone podczas odbioru końcowego drobne prace zaległe i wady kwalifikowały się do usunięcia; nie stwierdzono uzyskania obiektów o niższej jakości niż zakładano. Pracę inżyniera kontraktu i inspektorów nadzoru poszczególnych branż kierownik projektu oceniła dobrze. (dowód: akta kontroli str. 683-684)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji Maciej M. Gorysz wyjaśnił natomiast, że: *Przebudowa odcinka drogi krajowej nr 8 Jeżewo-Białystok przewidziana była po śladzie istniejącej już drogi krajowej. Projekt budowlany przewidywał w związku z tym na czas budowy wyznaczenie tymczasowych dróg objazdowych i dojazdowych z wykorzystaniem istniejących dróg oraz wykonanych odcinków dróg projektowanych w miarę postępu prac. Tym samym, po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie obiektów inżynierskich oraz 2 odcinków dróg było możliwe użytkowanie przebudowywanej drogi, natomiast*

⁸⁰ Zgodnie ze wszystkimi decyzjami Wojewody Podlaskiego o pozwoleniu na budowę (rozbudowa drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok) oraz o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych (budowa obwodnic Augustowa i Szczuczyna) – do użytkowania obiektów objętych ww. decyzjami można przystąpić po uzyskaniu pozwolenia Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego na użytkowanie (art. 32 ustawy o realizacji inwestycji drogowych).

zawiadomienie o zakończeniu budowy i przystąpieniu do użytkowania całości mogło być złożone dopiero po zakończeniu wszelkich robót, w tym budowy ekranów akustycznych, co nastąpiło 18 grudnia 2014 r., a pismem z 30 grudnia 2014 r. WINB nie zgłosił sprzeciwu w przedmiocie przystąpienia do użytkowania. (...) Obwodnica Augustowa stanowiła odcinek nowej drogi i przystąpienie do jej użytkowania mogło nastąpić jedynie po złożeniu oświadczenia o zakończeniu budowy lub uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie, co nastąpiło 6 listopada 2014 r. (...) Obwodnica Augustowa w zakresie odcinka a objętego decyzją ZRID z 29 sierpnia 2013 r. została wykonana w całości, a odcinka b objętego decyzją ZRID z 10 grudnia 2012 r. została wykonana w części pozwalającej na użytkowanie ciągu głównego drogi krajowej nr 8 i S61 oraz z uwagi na oczekiwania mieszkańców miasta Augustowa oraz użytkowników dróg, którzy oceniają wizualnie budowę obwodnicy za zakończoną, inwestor podjął decyzję o oddaniu do użytkowania odcinka b przed zakończeniem wszystkich robót w czasie najkrótszym jak to było możliwe. Zakres robót jaki pozostał do wykonania związany był m.in. z zakończeniem regulacji rzek i cieków przecinających pas drogowy, wykonania pozostałych do wykonania i wskazanych w poszczególnych decyzjach na obiekty robót na drogach wojewódzkich, powiatowych, gminnych i wewnętrznych. Komisja odbiorowa oraz Inżynier wystawiając Świadcstwo Przejęcia wskazali, że jakość wykonywanych robót w poszczególnych asortymentach nieznacznie odbiega od wymagań w WWIORB, PFU, Dokumentacji Projektowej, STWiORB⁸¹ z uwzględnieniem tolerancji i nie ma większego wpływu na cechy eksploatacyjne obiektu i bezpieczeństwo ruchu, w związku z tym możliwe było wdrożenie procedury akceptowania wad zgodnie z subklauzulą 11.12. Zarówno do protokołu odbioru końcowego jak i do Świadcstwa Przejęcia został dołączony Wykaz wad oraz drobnych prac zaległych. (dowód: akta kontroli, str. 1957-1958)

W wyniku zakończenia inwestycji uzyskano następujące efekty rzeczowe:

- na obwodnicy Augustowa – 52,417 km przyrostu długości nowowyprowadzonych odcinków jedno i wielojazdniowych (na drogach DK8 i S61) i 36 obiektów inżynierskich;
- na trasie Jeżewo-Białystok – 24,272 km przyrostu długości drugiej jezdni (lewej) dobudowanej w ramach przebudowy istniejącej drogi jednojezdniowej (DK 8, DK 64, S8), 24 obiekty inżynierskie oraz ok. 55 km dróg lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 809-810, 822)

2.11.5. Inżynierowie Kontraktów wystawili Świadcstwa Przejęcia (potwierdzające wykonanie robót budowlanych w zasadniczej części) dla 2 inwestycji:

- obwodnicy Augustowa – 21 listopada 2014 r. i z tą datą Oddział sporządził też protokół odbioru końcowego (z datą ukończenia robót 25 października 2014 r.);
- rozbudowy drogi krajowej S 8 na odcinku Jeżewo-Białystok – 12 września 2012 r. (z datą ukończenia robót 18 sierpnia 2012 r.), lecz Oddział nie zakończył odbioru końcowego tych prac.

Do obydwu tych Świadcstw dołączone zostały szczegółowe wykazy usterek, wad i robót zaległych. (dowód: akta kontroli, str. 309-313)

Wady i roboty określone w załączniku do Świadcstwa Przejęcia odcinka Jeżewo-Białystok z 12 września 2012 r. miały zostać usunięte do 22 października 2012 r. Wady usunięto w przewidzianym terminie (Oddział zgłaszał dalsze wady w okresie zgłaszania wad, tj. do 18 sierpnia 2013 r.), natomiast termin poprawienia usterek był przedłużany przez Inżyniera Kontraktu na wniosek Wykonawcy. 15 października 2013 r. Inżynier Kontraktu sporządził Świadcstwo Wykonania, z którego wynikało, że ostatnia z wad ujawnionych w okresie zgłaszania wad i rękojmi (tj. do 18 sierpnia 2013 r.) została usunięta 11 września 2013 r. Z tytułu nieusuniętych usterek zmniejszono wynagrodzenie Wykonawcy: o 32.711,43 zł brutto z powodu prędkości projektowej na obiekcie (wiadukcie) WD-8 oraz o 289.217,06 zł brutto z powodu wad materiałowych tj. występujących po powtórnej weryfikacji dopuszczalnych odchyłek w składzie (zawartość asfaltu i uziarnienie mieszanki),

⁸¹ Warunki Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (WWIORB) i Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (STWiORB), stanowiące elementy Programu Funkcjonalno-Użytkowego (PFU) jako części SIWZ zamówienia na wykonanie obwodnicy Augustowa.

niedostatecznej grubości warstwy oraz jej niedostatecznego zagęszczenia. Zmniejszenia te (potrącenia) uwzględniono w Przejściowym Świadczeniu Płatności z 10 grudnia 2013 r.

Natomiast usunięcie wad i usterek oraz wykonanie robót zaległych określonych w załączniku do Świadczenia Przejścia obwodnicy Augustowa z 21 listopada 2014 r. przewidziano na okres od 15 grudnia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r., przy czym w okresie roku od Świadczenia Przejścia, zamawiający może zgłaszać wady objęte rękojnią.

(dowód: akta kontroli str. 314-315, 444, 524-528, 736-763)

W przypadku Świadczenia Przejścia odcinka Jeżewo-Białystok, Zastępca Dyrektora Oddziału pismem z 14 września 2012 r. zarzucił Halcrow Group Sp. z o.o. (Konsultantowi wyznaczającemu Inżyniera Kontraktu), że wydano je niezgodnie z subklauzulą 10.1. Warunków Kontraktu z 2 czerwca 2008 r. (umowę tę podpisała Centrala GDDKiA) i nie uzgodniono go z Kierownikiem Projektu, wbrew p-ktowi 2.3.4 SIWZ zamówienia udzielonego Konsultantowi (stanowiącego element ww. umowy). Zdaniem inwestora na dzień 18 sierpnia 2012 r. robót nie ukończono zgodnie z Kontraktem, gdyż występowały roboty mające istotny wpływ na możliwość uzyskania pozwoleń na użytkowanie części obiektów i rozpoczęcie eksploatacji rozbudowanej drogi krajowej nr 8 (wyliczono braki w 12 tiretach), ponadto część robót nie mogła być wcale prowadzona, gdyż jedno z pozwoleń na budowę (nr 132/2012) uzyskano dopiero 23 sierpnia 2012 r. (korekty lokalizacji i parametrów dróg, dojazdy, chodniki i przepusty drogowe oraz zmiana konstrukcji 2 murów oporowych, a także zmiana lokalizacji odcinków sieci infrastrukturalnych). W konkluzji stwierdzono, że Oddział traktuje działanie Inżyniera Kontraktu jako rażące naruszenie umowy, kwalifikujące do odstąpienia od niej.

Halcrow Group Sp. z o.o. pismem z 21 września 2012 r. przedstawiła stanowisko Inżyniera Kontraktu negujące ww. zarzuty. Wskazano zwłaszcza, że zgodnie z pkt 2.3.4. załącznika do umowy z 2 czerwca 2008 r. w powiązaniu z klauzulą 3.1. warunków kontraktu z wykonawcą Inżynier Kontraktu nie ma obowiązku uzyskania zgody zamawiającego na działania z klauzuli 10.1. ww. warunków kontraktu (Przejście Dróg i Odcinków), w tym na wystawienie Świadczenia Przejścia, ale informował o tym zamiarze na radzie projektu i przedstawiciele Oddziału nie wyrazili sprzeciwu. Natomiast obowiązek uzgodnienia Świadczenia Przejścia z Kierownikiem Projektu nie został włączony do kontraktu z wykonawcą. Roboty ukończono zgodnie z tym kontraktem, a dopuszczone prace zaległe spełniają warunki klauzuli 10.1. warunków kontraktu tj. nie mają wpływu na użycie robót do przeznaczonego celu (odcinek drogi objęty robotami został przekazany do ruchu 12 września 2012 r.). Wprowadzone ograniczenie prędkości spowodowane jest brakiem ekranów akustycznych, które nie są objęte Kontraktem i będzie obowiązywać do czasu zakończenia ich budowy. Inżynier Kontraktu podejmował działania zgodnie z Kontraktem i z należytą dbałością, zgodnie z najlepszą praktyką zawodową.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji Maciej B. Gorysz wyjaśnił w tej sprawie m.in., że „Zgodnie z warunkami ogólnymi i szczególnymi kontraktu na przebudowę odcinka drogi krajowej nr 8 wystawienie Świadczenia Przejścia leży w wyłącznej gestii Inżyniera Kontraktu na podstawie subklauzuli 10.1⁸². Zgodnie zaś z subklauzulą 3.1. warunków szczególnych kontraktu na roboty budowlane, Inżynier Kontraktu nie miał obowiązku uzgadniania z zamawiającym działań wynikających z subklauzuli 10.1, a ponadto zamawiający zobowiązał się nie nakładać dalszych ograniczeń na upoważnienia Inżyniera, bez uzgodnienia w Wykonawcę. Z korespondencji między Inżynierem Kontraktu, a zamawiającym w sprawie odcinka Jeżewo-Białystok (na którym występowały prace zaległe) wynika, że Inżynier uznał po szczegółowych analizach, że te zaległe prace spełniają wymogi subklauzuli 10.1. i z tego powodu wystawił Świadczenie Przejścia potwierdzające zakończenie robót na dzień 18 sierpnia 2012 r. Zgodnie z Kontraktem Inżynier może odrzucić wniosek Wykonawcy o wydanie ww. Świadczenia jedynie

⁸² Zgodnie z subklauzulą 10.1 pkt a Warunków Szczególnych Kontraktu Świadczenie Przejścia wystawia się z datą, z którą Roboty zostały ukończone zgodnie z Kontraktem, pomijając wady oraz drobne zaległe prace spełniające łącznie następujące warunki: (i) niemające wpływu na użycie Robót lub Odcinka do przeznaczonego im celu (użycie do czasu ukończenia tych prac i usunięcia tych wad lub podczas dokonywania tych czynności), (ii) niemające wpływu na możliwość uzyskania pozwolenia na użytkowanie (jeżeli jest wymagane), (iii) których wykonanie w ciągu Czasu na Ukończenie nie było możliwe z przyczyn niezależnych od Wykonawcy.

wyszczególniając prace niespełniające subklauzuli 10.1. i uzasadniając powody takiej kwalifikacji tych prac. Mając na uwadze powyższe okoliczności, w tym zapisy subklauzuli 3.1 i 10.1 Warunków Kontraktu Oddział nie widział możliwości skutecznego podważania wystawionego przez Inżyniera 12 września 2012 r. Świadcstwa Przejęcia. Z analizy dokumentów wynika, że zapis p-ktu 2.3.4. Opisu przedmiotu zamówienia SIWZ na przygotowanie i zarządzanie programem pilotażowym systemu Zaprojektuj i Zbuduj nie przewidywał obowiązku uzyskania zgody Zamawiającego przez Inżyniera Kontraktu przed podjęciem działań wynikających z subklauzuli 10.1. Zarazem, po zakończeniu robót, Inżynier Kontraktu miał wystawić Świadcstwo Przejęcia po uzgodnieniu z Kierownikiem Zadania. Uzgodnienie mogło więc dotyczyć jedynie formy i czasu wystawienia Świadcstwa Przejęcia, nie zaś samych podstaw jego wystawienia, których ocena leżała całkowicie po stronie Inżyniera Kontraktu. Postanowienia warunków ogólnych i szczególnych kontraktu na budowę obwodnicy Augustowa były zbliżone do omówionych postanowień warunków kontraktu na przebudowę odcinka Jeżewo-Białystok, z tym że prace na tym odcinku w dniu wystawienia Świadcstwa Przejęcia były już w istocie zakończone, wydane też było pozwolenie na użytkowanie. Warunki ogólne umowy z konsultantem na zarządzanie kontraktem na projekt i budowę obwodnicy Augustowa zobowiązywały konsultanta m.in. do sprawdzenia i potwierdzenia gotowości obiektu do dokonania przez Zamawiającego komisyjnego odbioru ostatecznego, nie formułowały zaś wymogu uzgodnienia z zamawiającym wystawianego Świadcstwa Przejęcia”.

(dowód: akta kontroli str. 309, 1919-1924, 1957-1958)

2.11.6. W przypadku 1 z 3 kontrolowanych inwestycji (przebudowa drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok) rozpoczął się, z dniem 16 października 2013 r., 4-letni okres gwarancji. Do 3 czerwca 2014 r. nadzór nad usuwaniem wad w okresie gwarancji sprawował też Inżynier Kontraktu (do czasu wygaśnięcia umowy z konsultantem). 19 - 29 sierpnia 2014 r. odbył się przegląd gwarancyjny Nr 1 z udziałem przedstawicieli GDDKiA i Wykonawcy. Stwierdzono 38 usterek w branży drogowej i 26 usterek obiektów inżynierskich, a zamawiający wyznaczył termin ich usunięcia do końca września 2014 r. Przedstawiciele wykonawcy odmówili podpisania protokołu z przeglądu. Pismem z 17 września 2014 r. wykonawca poinformował Oddział, że usterki zostaną usunięte do 14 listopada 2014 r., poczynając od 18 września 2014 r. Kolejnym pismem z 14 listopada 2014 r. poinformował zaś o usunięciu usterek, oprócz oczyszczenia studni rewizyjnych (na części odcinka), wymiany uschniętego drzewostanu (na części odcinka), wymiany uszkodzonych siatek dla płazów, naprawy nawierzchni ścieżek rowerowych oraz wypływającego lepiszcza na styku nawierzchni jezdni z krawężnikiem oraz wskazał propozycje co do sposobu ich usunięcia. Niewykonane roboty były przedmiotem dalszej korespondencji i uzgodnień między stronami. Zamawiający poinformował Wykonawcę, iż szczegółowy przegląd dotyczący stwierdzenia usunięcia usterek zostanie przeprowadzony wiosną 2015 r.

Prowadzone naprawy gwarancyjne w niewielkim stopniu ograniczały korzystanie z wykonanej inwestycji (wykonawca zgłosił wyłączenie z użytkowania pasa ruchu w okresie 23-26 lipca 2014 r., w związku z naprawą dylatacji⁸³ na obiekcie mostowym M-17 na Narwi). Ponadto realizujący umowę na wykonanie ekranów akustycznych prowadził prace, w ramach których wielokrotnie zajmowano pas ruchu w różnych odcinkach przebudowanej drogi⁸⁴.

(dowód: akta kontroli: 444-474, 2182-2185)

2.11.7. Oddział uzyskał pozwolenia na użytkowanie obiektów, w tym inżynierskich związanych z 2 inwestycjami, których budowę zakończono:

1) Na obwodnicy Augustowa – nowej trasie, na której nie odbywał się wcześniej ruch – Oddział uzyskał łącznie 258 pozwoleń na użytkowanie (22 lipca – 14 listopada 2014 r.), w tym 44 na obiekty, 213 na przepusty oraz 1 pozwolenie na drogę przed zakończeniem wszystkich robót.

⁸³ Szczelina celowo utworzona w konstrukcji architektonicznej, dla wyeliminowania obciążeń, odkształceń lub przesunięć.

⁸⁴ 10 protokołów odbioru oznakowania tymczasowej organizacji ruchu na budowę ekranów akustycznych, barier energochłonnych oraz ogrodzeń – zajęcia pasa drogowego, trwające na różnych odcinkach od jednego do kilku miesięcy (w okresie od 17.12.2013 r. do 15.11.2014 r.).

2) Na odcinku Jeżewo-Białystok – objętym rozbudową na śladzie istniejącej już drogi krajowej – Oddział uzyskał łącznie 147 pozwoleń na użytkowanie (10 czerwca 2011 r. – 22 sierpnia 2013 r.), w tym 26 pozwoleń na 24 obiekty inżynierskie, 2 na kładki dla pieszych, 32 na przepusty pod drogą główną i 85 na pozostałe przepusty, 2 pozwolenia na odcinki dróg.

Poszczególne obiekty inżynierskie obu inwestycji były oddawane do użytkowania sukcesywnie, w miarę kończenia na nich prac. Analiza wybranych 20 dzienników budowy obiektów inżynierskich (z obu inwestycji) wykazała, że wykonawca niezwłocznie przedstawiał Inżynierowi do weryfikacji niezbędne dokumenty umożliwiające wystąpienie do WINB o wydanie pozwolenia na użytkowanie. Wnioski te składano: na odcinku Jeżewo-Białystok od 1 do 11 dni po zakończeniu prac zasadniczych na danym obiekcie (wg dziennika budowy), a na obwodnicy Augustowa od 1 do 34 dni po odbiorze technicznym obiektu (wg protokołu odbioru) i zawierały wszystkie wymagane załączniki (WINB nie zwracał się o ich uzupełnienie). Oddział otrzymywał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, po 4-15 dniach od złożenia wniosku. Analiza 20 decyzji WINB o pozwoleniu na użytkowanie 20 obiektów inżynierskich oraz protokołów z kontroli WINB na tych obiektach wykazała, że nie stwierdzano użytkowania tych obiektów przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie, ani usterek i istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego. WINB zalecił jedynie dokończenie wykonania dróg dojazdowych dla 2 obiektów oraz wykonanie oznakowania poziomego i uporządkowania pobocza jednego obiektu. Po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu, w dziennikach budowy odnotowywano zakończenie robót i uporządkowanie terenu.

(dowód: akta kontroli str. 377-383, 720-735)

Po oddaniu obwodnicy Augustowa do użytkowania (6 listopada 2014 r.) Oddział otrzymał pisma od Przewodniczącej Rady Miasta w Augustowie (14 listopada 2014 r.), Zarządu Powiatu w Augustowie (28 listopada 2014 r.) oraz Urzędu Miejskiego w Augustowie (4 grudnia 2014 r.) z informacją, że ruch pojazdów ciężarowych na ulicach miasta nadal jest wysoki i wnioskami o ustanowienie odpowiednich ograniczeń. Dyrektor Oddziału zarządzeniem nr 56/2014 z 14 listopada 2014 r. powołał komisję ds. weryfikacji wniosków w zakresie funkcjonalności organizacji ruchu na oddanej trasie. Komisja przeprowadziła badania natężenia ruchu drogowego⁸⁵, z których wynika, że natężenie ruchu ciężarowego w Augustowie w godz. 7-15 po otwarciu obwodnicy spadło w stosunku do 2010 r. średnio o 63,3% przed ustawieniem ograniczenia tonażu do 7,5 t oraz o średnio 86,9%, w stosunku do roku 2010⁸⁶, po wprowadzeniu ograniczenia tonażu do 7,5 t. W trybie interwencyjnym 28 listopada 2014 r. zostały ustawione znaki ograniczenia ruchu ciężkiego, na wyjeździe z Augustowa w kierunku Suwałk „starą” drogą krajową nr 8, do 7,5 tony z wyłączeniem mieszkańców, gospodarki leśnej i komunalnej oraz zaopatrzenia obszaru gmin Nowinka i Suwałki. Jednocześnie 4 i 5 grudnia 2014 r. GDDKiA wystąpiła o opinię Urzędu Miejskiego w Augustowie, Rady Miejskiej w Augustowie, Komendy Powiatowej Policji w Augustowie oraz Komendy Miejskiej Policji w Suwałkach oraz Urzędu Gminy Suwałki i Urzędu Gminy Nowinka, w sprawie wprowadzonych ograniczeń. (dowód: akta kontroli str. 773-795)

Delegatura NIK w Białymstoku zwraca uwagę na:

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Sposób zorganizowania współpracy inwestora (Oddziału) z konsultantem wyznaczającym Inżyniera Kontraktu (postanowienia umowy zawartej między konsultantem a Centralą GDDKiA, na której treść Oddział nie miał wpływu) nie zapewniał powiązania czynności Inżyniera Kontraktu, dokonującego – zgodnie z postanowieniami FIDIC (integralnej części umów, zawartych z wykonawcami budowy) – przejęcia robót w imieniu inwestora, z czynnościami komisji powoływanej przez Oddział, prowadzącej odbiór końcowy na podstawie specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (wymaganymi przepisami zamówień publicznych, a stanowiącymi element SIWZ zamówienia z wykonawcą budowy). W przypadku rozbudowy odcinka Jeżewo-Białystok Oddział pismem do konsultanta z 14

⁸⁵ W dniach 18 i 20.11.2014 r. (czyli po otwarciu obwodnicy dla ruchu a przed wprowadzeniem ograniczenia ruchu do 7,5 t na wyjeździe z Augustowa w kierunku Suwałk) oraz 1 i 9.12.2014 r. po wprowadzeniu ograniczenia ruchu do 7,5 t.

⁸⁶ GDDKiA dysponuje również danymi o ruchu granicznym na przejściu w Budzisku i od roku 2010 do 2013 ruch ten wzrósł o 30,6%.

września 2012 r. zakwestionował wystawienie Świadcstwa Przejęcia tego odcinka, co opisano w p-kcie 2.11.5 wystąpienia. Komisja odbioru końcowego, powołana przez Oddział już po wystawieniu Świadcstwa Przejęcia (9 października 2012 r.), wskazywała zaś na liczne wady, usterki i roboty zaległe, uzupełniane po wystawieniu tego Świadcstwa do września 2013 r. (co opisano w p-kcie 2.11.4 wystąpienia) oraz na niekompletność dokumentacji przedstawionej przez Inżyniera Kontraktu, w tym dotyczącej tychże wad i usterek. Na spotkaniu z 19 października 2012 r. komisja podtrzymała stanowisko Oddziału z 14 września 2012 r., w którym kwestionowano wystawienie Świadcstwa Przejęcia. Oddział nie dysponował jednak skutecznymi instrumentami do jego podważenia, co opisano w p-kcie 2.11.5 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 395- 439)

2. Osiągnięcie założonego celu inwestycji, tj. uzyskanie przez rozbudowany odcinek Jeżewo-Białystok parametrów drogi ekspresowej nastąpiło z opóźnieniem 2 lat i 4 miesięcy w stosunku do terminu pierwotnie określonego w umowie. Uwarunkowane ono było bowiem nie tylko ukończeniem robót w zakresie rozbudowy odcinka Jeżewo-Białystok, ale także zainstalowaniem wszystkich wymaganych ekranów akustycznych. Roboty te wykonywali jednak 2 różni wykonawcy, którzy ukończyli je w różnych terminach: roboty budowlane na odcinku Jeżewo-Białystok – 27 września 2013 r. (po poprawkach i wykonaniu robót zaległych, wskazanych w Świadcstwie Przejęcia z 12 września 2012 r. oraz przez komisję odbioru końcowego), a instalację ekranów – 17 grudnia 2014 r. W efekcie przystąpienie do użytkowania tego odcinka w charakterze drogi ekspresowej, co nastąpiło dopiero 30 grudnia 2014 r., co opisano bliżej w p-kcie 2.11.4.1) wystąpienia. Powierzenie realizacji ekranów akustycznych wykonawcy innemu niż wykonawca odcinka Jeżewo-Białystok wpłynęło na znaczne wydłużenie terminu dostosowania tego odcinka do parametrów drogi ekspresowej, ale w wyniku przeprowadzonych przetargów oraz w związku ze zmianą rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku z 1 października 2012 r.), budowę ekranów zrealizowano niższym kosztem, niż wynagrodzenie oczekiwane przez wykonawcę odcinka Jeżewo-Białystok.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż pomimo szeregu czynników negatywnie wpływających na płynność realizacji procesów inwestycyjnych Oddział korzystał z zawartych w kontraktach instrumentów oddziaływania na uczestników tych procesów oraz podejmował decyzje służące minimalizowaniu towarzyszących inwestycjom ryzyk.

3. Przygotowanie organizacyjne do realizacji inwestycji drogowych oraz nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych

3.1. Problemy w zakresie organizacji pracy i obsady kadrowej przy realizacji zadań z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji drogowej

Opis stanu faktycznego

3.1.1. W ocenie Dyrektora Oddziału „głównymi czynnikami utrudniającymi terminową lub oszczędną realizację inwestycji” są „czynniki zewnętrzne, na które GDDKiA nie ma wpływu”: „długotrwały proces uzyskiwania czy zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę lub ZRID oraz przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, które powodują, iż proces wyłaniania wykonawców czy usługodawców w przypadku zaskarżeń czy odwołań oferentów jest stosunkowo długi i często powoduje przekroczenie zakładanych wstępnie terminów”.

(dowód: akta kontroli, str. 1934-1937)

3.1.2. Zgodnie z ramowym Regulaminem Organizacyjnym Oddziału GDDKiA ustalonym zarządzeniem Generalnego Dyrektora z 20 października 2009 r., i z wydanym na jego podstawie Regulaminem Organizacyjnym Oddziału w Białymstoku (zarządzeniem Dyrektora Oddziału z 4 listopada 2009 r.) do 1 stycznia 2014 r. w Oddziale funkcjonowało 5 zastępców Dyrektora: ds. technologii, ds. przygotowania inwestycji, ds. realizacji inwestycji, ds. zarządzania drogami i mostami i ds. ekonomiczno-finansowych. Poszczególne Wydziały zajmujące się inwestycjami podlegały 2 różnym zastępcom i dyrektorowi:

- Wydział Realizacji Inwestycji (i 1 inny Wydział) – Zastępcy ds. Realizacji Inwestycji;
- Wydziały Dokumentacji oraz Nieruchomości (i 2 inne wydziały) – Zastępcy ds. Przygotowania Inwestycji,

- Wydział Ochrony Środowiska (i niektóre inne wydziały i stanowiska) – Dyrektorowi.

Zarządzeniem z 8 kwietnia 2013 r. Generalny Dyrektor ustanowił nowy ramowy Regulamin Organizacyjny Oddziału GDDKiA, przewidujący, że Wydziały Dokumentacji, Ochrony Środowiska oraz Nieruchomości podlegać będą Zastępcy ds. Inwestycji. Wydział Realizacji Inwestycji oraz zastępców ds. przygotowania i realizacji inwestycji zniesiono. Przewidziano natomiast istnienie zespołów kierowników projektów, podległych Zastępcy ds. Inwestycji. Dyrektorów Oddziałów zobowiązano do dostosowania do tych zmian regulaminów Oddziałów z mocą wsteczną od 1 kwietnia 2013 r. Ramowy regulamin opracował zespół pod przewodnictwem Dyrektora Oddziału w Bydgoszczy w celu wprowadzenia zmian usprawniających proces przygotowania i realizacji inwestycji (podporządkowanie wydziałów tym się zajmujących jednemu zastępcy). Pismem z 10 kwietnia 2013 r. Dyrektor Generalny dopuścił możliwość dalszego stosowania dotychczasowych regulaminów, w przypadku Oddziałów realizujących inwestycje o znacznym zakresie – na umotywowany wniosek Dyrektora Oddziału.

25 kwietnia 2013 r. Dyrektor Oddziału zwrócił się o zgodę na wdrożenie nowego ramowego regulaminu organizacyjnego (z 8 kwietnia 2013 r.) z dniem 1 stycznia 2014 r. Motywował to realizowaniem przez Oddział 4 projektów inwestycyjnych o łącznej wartości 1.466.093 tys. zł oraz przygotowywaniem zadań inwestycyjnych na łącznie 13 odcinkach dróg ekspresowych S-8, S-19 i S-61 o łącznej wartości 9.820.698 tys. zł. Wskazał zarazem, że wprowadzenie zmian organizacyjnych – tak aby zapewniły prawidłowe funkcjonowanie Oddziału – *„wymaga odpowiedniego przygotowania i przeprowadzenia (...) w sposób płynny, bezkonfliktowy przy zminimalizowaniu wszystkich możliwych do przewidzenia zagrożeń. Z jednej strony przygotowanie, kontynuacja rozpoczętych projektów (...), z drugiej zaś realizacja i wprowadzenie do realizacji nowych zadań wymusza określenia rezerwy czasowej na stworzenie jednego doskonale funkcjonującego pionu inwestycji. (...) Wraz z nową strukturą organizacyjną pojawia się uzasadniona potrzeba wdrożenia nowych procedur działania, systemów i mechanizmów kontroli (...) Zmiany na pewno będą wymagały monitorowania i wprowadzania na bieżąco usprawnień”*.

Zarządzeniem z 5 lipca 2013 r. Generalny Dyrektor ustanowił kolejny ramowy Regulamin Organizacyjny Oddziału GDDKiA, przewidujący, że Wydziały Dokumentacji, Ochrony Środowiska, Nieruchomości oraz Realizacji, a także zespoły kierowników projektów podlegać będą Zastępcy ds. Inwestycji. Zastępców ds. przygotowania i realizacji inwestycji zniesiono. Dyrektorów Oddziałów zobowiązano do dostosowania do tych zmian regulaminów Oddziałów z mocą od 1 stycznia 2014 r., z możliwością odstępstw od ramowego Regulaminu, na uzasadniony wniosek Dyrektora Oddziału, zaakceptowany przez Generalnego Dyrektora.

Zarządzeniem z 12 lipca 2013 r. – z mocą od 1 stycznia 2014 r. – Dyrektor nadał Regulamin Organizacyjny Oddziałowi, wdrażający rozwiązania wynikające z regulaminu ramowego.

(dowód: akta kontroli, str. 837-858)

3.1.3. W latach 2010-2014 (do 1 grudnia) Oddział zatrudniał osoby z uprawnieniami budowlanymi zarówno w zakresie projektowania (8-10 osób), jak i wykonawstwa (37 - 42 osoby); większość osób z uprawnieniami projektowymi dysponowała także uprawnieniami wykonawczymi. W Wydziałach związanych z realizacją inwestycji pracowało 5-7 osób z uprawnieniami do projektowania (z tego 1-2 było kierownikami projektów) oraz 12-14 osób z uprawnieniami do wykonawstwa (z tego 4-6 osób było kierownikami projektu). Uprawnieniami geologicznymi (do sporządzania projektów i nadzoru nad robotami geologicznymi) dysponowała 1 osoba w Laboratorium Oddziału).

(dowód: akta kontroli, str. 859-869)

3.2. Zarządzanie i monitorowanie przygotowaniem i realizacją inwestycji

Opis stanu
faktycznego

3.2.1. Pismem z 29 października 2008 r. Departament Realizacji Inwestycji zwrócił się do Oddziałów o przesyłanie w formie elektronicznej i pisemnej informacji wg załączonych tabel dotyczących realizowanych przez nie zadań – w terminie do 10 dnia każdego miesiąca (od listopada). Z dniem 25 sierpnia 2010 r. zmodyfikowano i poszerzono zakres zgłaszanych danych, w związku z utworzeniem – w ww. Departamencie – 3 baz danych: o kontraktach, monitoringu zmian i podwykonawców, uzupełnianych do 5 dnia każdego

miesiąca. Dane do tych baz obejmują kontrakty w trakcie realizacji z perspektywy na lata 2007-2013 (stara perspektywa) oraz pozostałych kontraktów w okresie gwarancji).

Pismem z 8 września 2009 r. Zastępca Generalnego Dyrektora polecił przedkładać Departamentowi Realizacji Inwestycji do 15 dnia każdego miesiąca wszelką dokumentację związaną z roszczeniami na realizowanych kontraktach oraz aktualizowane dane tabelaryczne (obejmujące kontrakty w trakcie realizacji ze starej perspektywy i pozostałe w okresie gwarancji). Dane te obejmowały zarówno roszczenia zamawiającego wobec wykonawców, jak też wykonawców wobec zamawiającego. Pismem z 9 września 2014 r. polecił zaś oddzielnie raportować w tym samym terminie dane o roszczeniach, obejmujących perspektywę na lata 2014-2020 (z 2 kontraktów w ramach tej perspektywy).

Pismem z 2 stycznia 2013 r. Dyrektor Departamentu Realizacji Inwestycji zobowiązał Oddziały do przekazywania danych o zobowiązaniach Wykonawcy z tytułu kar umownych i odpowiedzialności solidarnej wobec podwykonawców, usługodawców i dostawców w tabeli wg określonego wzoru, do 5 dnia każdego miesiąca (w zakresie wszystkich realizowanych kontraktów i pozostałych w okresie gwarancji).

Ponadto, pismami z 5 i 23 stycznia oraz 6 kwietnia 2012 r. Zastępca Generalnego Dyrektora określił obowiązki sprawozdawcze Oddziałów w związku ze zbliżającymi się Mistrzostwami w piłce nożnej Euro 2012. Zgodnie z nim, Kierownicy Projektów wszystkich realizowanych kontraktów mieli co tydzień (w każdy poniedziałek do godz. 12) przekazywać Koordynatorom Projektu oraz Departamentowi Realizacji Inwestycji w Warszawie - w formie elektronicznej i papierowej – tzw. fiszki tygodniowe wg ustalonego wzoru, z danymi o rzeczowej i finansowej realizacji danego projektu oraz o dotyczących go zagrożeniach, problemach, działaniach, jak też o roszczeniach wykonawców. Pismem z 4 listopada 2014 r. Dyrektor Departamentu Projektów Unijnych i Monitoringu polecił Dyrektorowi Departamentu Realizacji, aby sprawozdania z realizacji projektu były – od listopada – przekazywane co miesiąc do 15 dnia po miesiącu sprawozdawczym (elektronicznie). Sprawozdania tygodniowe wyeliminowano.

Oddział przekazuje wspomniane dane w trybie roboczym w formie elektronicznej (bez ich zatwierdzania przez Dyrektora). Według Naczelnika Wydziału Realizacji sporządzenie ww. sprawozdawczości zajmuje ok. 10 osobodni w miesiącu.

(dowód: akta kontroli, str. 1445-1467, 1553-1556)

Zgodnie ze wspomnianymi dyspozycjami z 2012 roku, kierownicy 3 kontrolowanych projektów przekazywali sprawozdania cotygodniowe Koordynatorom Projektu oraz Departamentowi Realizacji Inwestycji (od 2014 r. – Departamentowi Inwestycji):

- Kierownicy Projektów budowy obwodnic Augustowa oraz Szczuczyna – od stycznia 2012 r. do listopada 2014 r. (odpowiednio 147 i 144; w listopadzie 2014 r. złożyli pierwsze sprawozdanie miesięczne),
- Kierownik Projektu rozbudowy drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok – łącznie 46 od stycznia do listopada 2012 r. (do czasu wystawienia Świadectwa Przejęcia, w związku zakończeniem robót).

W sprawozdaniach tych Kierownicy Projektów wskazywali najistotniejsze problemy związane z budową i jej przebiegiem, m.in.:

- przy budowie obwodnicy Szczuczyna – brak mobilizacji Wykonawcy FCC Construccion, problemy z jego płynnością finansową, niekorzystne warunki atmosferyczne w marcu i na początku kwietnia 2013 r., błędach w dokumentacji, opóźnienia Wykonawcy, działania zaakceptowanych podwykonawców, informacje o niewykonaniu minimalnej ilości wykonania robót oraz o odstąpieniu od umowy i zawarciu umowy z kolejnym Wykonawcą;
- przy budowie obwodnicy Augustowa – nagle wiosenne roztopy (13-15 kwietnia 2013 r.) i roboty zabezpieczające, co spowodowało opóźnienie rozpoczęcia prac zasadniczych, przejściowy brak dostępności niektórych działek, dane o licznie podwykonawców i zmianach w umowie i w decyzjach ZRID, o niedotrzymaniu przez Wykonawcę terminu uzyskania decyzji ZRID, o roszczeniach Zamawiającego i Wykonawcy, jak też o ukończeniu całości robót w stopniu umożliwiającym ich przejęcie;

- przy rozbudowie drogi S-8 na odcinku Jeżewo-Białystok – problemy płynnością finansową Wykonawcy (po interwencji GDDKiA uregulował należności podwykonawców), o roszczeniach związanych z archeologią i niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi (obfitych opadach w lipcu 2011 r. i 2012 r., niskich temperaturach w styczniu-lutym 2012 r.), problematycznej współpracy ze spółkami wodnymi i Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych, ekranach akustycznych, nieprawidłowym wykonaniu nawierzchni, niezgodnych z przepisami parametrami zjazdów, spękania nawierzchni, nienależytym utrzymaniu terenu budowy (zanieczyszczenia i rozmycia), montażu barier ochronnych bez zatwierdzonego projektu ruchu, pasach ochronnych zieleni niezgodnymi z pozwoleniem na budowę, o opóźnieniu w ukończeniu projektu i uzyskaniu pozwolenia na budowę przez Wykonawcę, o powiadomieniach i roszczeniach Zamawiającego i Wykonawcy, o wystawieniu świadectwa przejęcia i nieprawidłowościach stwierdzonych przez Komisję Odbioru Końcowego. (dowód: akta kontroli str. 1444, 1474-1489)

3.2.2. Dwie z trzech kontrolowanych inwestycji objęte były kontrolami zewnętrznymi (jedna z nich także kontrolą wewnętrzną), których wyniki przedstawiały się jak niżej.

1) Budowa obwodnicy Augustowa – kontrolami:

- Departamentu Ministerstwa Infrastruktury, której wyniki przedstawiono w protokole z 23 grudnia 2011 r. i piśmie Ministra (do P.o. Generalnego Dyrektora) z 20 stycznia 2012 r., zalecającym m.in. podjęcie kroków zmierzających do nadrobienia opóźnień w stosunku do harmonogramu powstałych przy realizacji umowy z 11 marca 2011 r. z BUDIMEX SA. Na etapie projektowania występowały opóźnienia 2-3 tygodni (drugi raport oddziaływania na środowisko, projekt budowlany i wykonawczy), Inżynier Kontraktu wydał 2 polecenia zmian, z tego jedno dotyczące skrócenia zakresu projektu i budowy drogi nr 8 oraz rezygnacji z budowy części dróg dojazdowych i gminnych. Wskazano także m.in., że elementy kontroli zarządczej funkcjonujące w GDDKiA w zakresie skutecznego przepływu informacji wymagają usprawnienia, a opóźnienia w realizacji umów mogą sygnalizować słabość zarządzania ryzykiem w badanym obszarze – odpowiednie identyfikowanie ryzyk w przyszłości powinno przyczynić się do zapobiegania ich skutkom.

Pismem z 6 lutego 2012 r. Generalny Dyrektor poinformował Ministra, że na Radzie Projektu z 11 października 2011 r. zamawiający oraz Inżynier wniesli o opracowanie programu naprawczego i zaktualizowanego Harmonogramu Prac Projektowych. Aktualizacja programu, przedstawiona przez Wykonawcę 4 listopada 2011 r. nie została zaakceptowana przez Inżyniera Kontraktu, wówczas Oddział 12 stycznia 2012 r. wystosował do Wykonawcy powiadomienie o nienależytym wykonaniu obowiązków kontraktowych, m.in. o opóźnieniach w realizacji harmonogramu. Zarazem Generalny Dyrektor nie zgodził się z tezą o niewłaściwie działającym systemie kontroli zarządczej, wskazując m.in. że GDDKiA analizuje wszelkie sygnały o nieprawidłowościach przekazywane przez kontrole wewnętrzne i zewnętrzne, prowadzona jest w tym zakresie analiza dla celów złożenia oświadczenia o kontroli zarządczej, ponadto Oddział podjął działania w celu naprawy zaistniałej sytuacji (przez opracowanie programu naprawczego dla obwodnicy Augustowa) jeszcze przed rozpoczęciem kontroli;

- Centrum Unijnych Projektów Transportowych (kontrola doraźna na miejscu), które w piśmie z 4 sierpnia 2014 r. (do Generalnego Dyrektora) wskazało 4 zalecenia (1, 3-5), dotyczące niezwłocznego: 1) rozstrzygnięcia w sprawie kary umownej za opóźnienia w ukończeniu projektu budowlanego dla odcinków a i b (411 dni i 149 dni); 3) uzupełnienia danych na fakturach w związku z podpisaniem umowy o dofinansowanie; 4) po dokonaniu odbioru końcowego przekazania dokumentów potwierdzających wprowadzenie zakończonej inwestycji do ewidencji majątku Oddziału oraz 5) zamontowania tablic pamiątkowych na terenie inwestycji i poinformowania wykonawców o dofinansowaniu projektu z POIiŚ. Pismem z 18 sierpnia 2014 r. Oddział powiadomił Generalnego Dyrektora o realizacji 3 zaleceń: 1) o 140 dni wydłużono czas na ukończenie projektu budowlanego dla odcinka b (aneksem nr 4 do umowy z wykonawcą), sprawa odcinka a jest w toku;

3) uzupełniono dane na fakturach i 5) poinformowano wykonawców o dofinansowaniu projektu z POLiŚ oraz przystąpiono do uzgodnienia projektu tablic pamiątkowych, aby zorganizować przetarg na ich przygotowanie i montaż po zakończeniu inwestycji.

2) Rozbudowa drogi krajowej S-8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Jeżewo-Białystok – Urzędu Kontroli Skarbowej w Białymstoku (UKS), który w czerwcu 2012 r. oraz listopadzie 2012 r. – styczniu 2013 r. skontrolował 3 wnioski GDDKiA o płatność w ramach dofinansowania tej inwestycji ze środków POLiŚ, za okres do końca 2011 r., nie stwierdzając nieprawidłowości. Natomiast pismem z 24 grudnia 2012 r. Ministerstwo Transportu, Gospodarki Morskiej i Budownictwa wstrzymało płatności z POLiŚ na ten projekt, ze względu na podejrzenie zmywu przetargowej i śledztwo prowadzone w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli, str. 1968-1997-1986, 1988-1997)

3.2.3. Informacje dotyczące rozliczeń wykonawcy z podwykonawcami gromadzone były w ramach budowy obwodnicy Szczuczyna i przebudowy drogi S-8 na odcinku Jeżewo-Białystok, w których Kierownicy Projektu otrzymywali – przed dokonaniem płatności kolejnej faktury – dane od Wykonawcy w tym zakresie. W przypadku budowy Szczuczyna wykonawca nie zaspokoił podwykonawców i zgłosili oni roszczenia do GDDKiA. Były one przedmiotem czynności Inżyniera Kontraktu i Kierownika Projektu. Podczas budowy obwodnicy Augustowa GDDKiA nie otrzymywała sygnałów o zaleganiu Wykonawcy z płatnościami na rzecz podwykonawców, a umowa z 11 marca 2011 r. nie zobowiązywała Wykonawcy do informowania Zamawiającego o zaspokojeniu tych należności.

(dowód: akta kontroli str.123-125, 1474-1581, 1569-1572)

3.2.4. Pismem z 5 marca 2012 r. Zastępca Dyrektora Generalnego zwrócił się do Oddziałów GDDKiA o zdiagnozowanie potencjalnych nieprawidłowości w realizowanych kontraktach w zakresie działań wykonawców, które ze względów formalno-prawnych uniemożliwiają przyjęcie przez Zamawiającego solidarnej odpowiedzialności za ich zobowiązania, co może wpływać na kondycję finansową mniejszych podmiotów realizujących roboty budowlane (podwykonawców). W tym celu polecono zebrać informacje o wszystkich podmiotach zatrudnionych na budowie wraz z umowami, które zostały przez nich zawarte w celu ewentualnego zatwierdzenia oraz poinstruować podwykonawców i dalszych podwykonawców robót o procedurze solidarnej odpowiedzialności Zamawiającego, przez wywieszenie w miejscach ogólnodostępnych w biurach konsultantów informacji z tego zakresu. Wyniki „przedmiotowego audytu” należało przekazać do Departamentu Realizacji Inwestycji do 9 marca 2012 r. Pismem z 12 marca 2012 r. Dyrektor Oddziału poinformował Zastępcę Dyrektora Generalnego, że:

- w kontrakcie na Zaprojektowanie i rozbudowa drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok Inżynier wysłał do podwykonawców tabele zwracając się o ich uzupełnienie w zakresie m.in. otrzymanych płatności, z prośbą o sukcesywną aktualizację i przesyłanie do 10 dnia miesiąca za miesiąc poprzedni;
- w kontrakcie na budowę obwodnicy Zambrowa i Wiśniewa umowy z podwykonawcami były na etapie zatwierdzania przez Zamawiającego oraz że Inżynier zwrócił się do Wykonawcy o wykaz wszystkich podwykonawców z danymi o zawartych z nimi umowach oraz wskazanie ewentualnych dalszych podwykonawców, niepodlegających zatwierdzeniu przez Zamawiającego;
- na budowie obwodnicy Augustowa pracuje 1 zatwierdzony podwykonawca, inne firmy współpracują z Wykonawcą „na zasadzie wypożyczenia do Wykonawcy lub na zlecenie tychże użytych osób”;
- w przypadku uzyskania informacji o problemach podwykonawców w zakresie np. otrzymywania zapłaty od wykonawców sprawa jest wyjaśniana przez Kierowników Projektów przy udziale Inżynierów, zaś do Konsultantów wysłano komunikat – z poleceniem umieszczenia w widocznych i ogólnodostępnych miejscach – wyjaśniający zasady solidarnej odpowiedzialności Zamawiającego za zobowiązania Wykonawców.

(dowód: akta kontroli, str. 1966-1967)

3.3. Audyty z funkcjonowania systemu przygotowania i realizacji inwestycji

Z dostępnych w Oddziale danych wynika, że Centrala skontrolowała jedną z 3 objętych niniejszą kontrolą inwestycji (Zaprojektowanie i rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Jeżewo-Białystok, zgodnie z umowami Nr 21/D/2009 z 12 sierpnia 2009 r. z wykonawcą i Nr 2006/PL/16/C/PA/003-I-2 z 2 czerwca 2008 r. z konsultantem).

Kontrolę tę przeprowadziła w dniach od 26 do 28 września 2012 r. (w biurze Inżyniera Kontraktu powołanego przez konsultanta) 4-osobowa komisja powołana przez Generalnego Dyrektora. W sprawozdaniu z kontroli (zatwierdzonym przez Generalnego Dyrektora i przekazanym Oddziałowi odpowiednio 5 i 11 grudnia 2012 r.) zalecono, aby szczególną uwagę zwrócić na: kontrolę pracy Inżyniera Kontraktu i Kierownika Projektu w zakresie przestrzegania procedur kontraktowych, kontrolę działalności informacyjnej i promocyjnej, kontrolę zobowiązań Kierownika Projektu wynikających z obowiązków i procedur POLiŚ, a także na prowadzenie dziennika budowy i działania Inżyniera na postulat Wykonawcy.

Komisja, w szczególności, wskazała na nieprawidłowości lub sformułowała zalecenia do 13 z 15 podsumowanych zagadnień, w tym dotyczące:

- Przewlekłości postępowania od momentu zgłoszenia zamawiającego do wydania przez Inżyniera polecenia wykonawcy. Kierownik Projektu mając wiedzę o opieszałości Inżyniera nie wyegzekwował obowiązku udzielenia odpowiedzi. Zalecono egzekwowanie od Inżyniera terminowości korespondencji i podejmowanie zdecydowanych działań w stosunku do wykonawcy.
- Braków w dzienniku budowy - zalecono dokonywanie wpisów potwierdzających wejście podwykonawców na plac budowy i rozpoczęcie przez nich robót, dokumentować postęp robót, wyniki badań materiałów, pomiarów geodezyjnych i badań laboratoryjnych, ekspertyzy, prowadzone próby obciążeniowe i wytrzymałościowe, dokumentować szkolenia BHP i ppoż. Zaproponowano omówić prowadzenie dziennika na radach budowy i egzekwować wypracowane postanowienia przez personel Inżyniera.
- Zgodności z warunkami kontraktu terminowości składanych roszczeń, szczególnie powiadomień o roszczeniach – zalecono weryfikację.
- Przewlekłości postępowania od momentu zgłoszenia przez wykonawcę konieczności realizacji robót związanych z budową ekranów i wałów do momentu rozpoczęcia procedury przetargowej. Nie miało to jednak wpływu na realizację kontraktu, a wprowadzenie zmian w dopuszczalnych poziomach hałasu przy jednoczesnym odstąpieniu wykonawcy dodatkowych ekranów od robót związanych z zabezpieczeniem przeciwhałasowym może wywołać niezamierzony pozytywny skutek tj. wybudowanie mniejszej ilości ekranów niż zakładano pierwotnie. Zalecono niezwłoczne i skuteczne podejmowanie działań w celu rozwiązywania bieżących problemów sygnalizowanych przez Inżyniera Kontraktu lub wykonawcę, w tym potrzeb w zakresie zamówień dodatkowych.
- Podpisywania wyników badań przez uprawnione osoby i rozważenia ustalenia w kolejnych kontraktach zasad zlecania i pobierania próbek, w tym również dokonywania powtórnych badań w razie negatywnych wyników.

Pismem z 20 grudnia 2012 r. Oddział zwrócił się do Inżyniera Kontraktu o wyeliminowanie 5 (adresowanych do niego) nieprawidłowości, wskazanych w sprawozdaniu z kontroli: przewlekłości postępowania po zgłoszeniu przez zamawiającego konieczności podjęcia działań, wpisów w dzienniku budowy, weryfikowania terminowości składanych roszczeń, aktualizacji strony internetowej i tablic informacyjnych.

Pismem z 3 stycznia 2013 r. Oddział poinformował Zastępcy Dyrektora Departamentu Realizacji Inwestycji o podjęciu działań w celu wykonania zaleceń, m.in. podał że roszczenia i powiadomienia o roszczeniach złożone terminowo są rozpatrywane, a złożone nieterminowo są uznawane za niezasadne, że 20 grudnia 2012 r. wezwano Inżyniera do aktualizacji strony internetowej, a 13 stycznia 2013 r. postawione zostaną w miejsce tablic informacyjnych tablice pamiątkowe w związku z zakończeniem projektu, że zostanie wyznaczona klasa MLC dla obiektów mostowych. Wskazał zarazem,

że zalecenia dotyczące wpisów do dziennika budowy nie są możliwe do zrealizowania z uwagi na zakończenie robót i wystawienie Świadectwa Przejęcia przez Inżyniera, a zgodnie z pismem Biura Prawnego Centrali z 9 grudnia 2010 r. nie ma również możliwości zweryfikowania czasu pracy zespołu Konsultanta. (dowód: akta kontroli str. 1998-2018)

3.4. Kontrola inwestycji przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego

Opis stanu
faktycznego

Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Białymstoku przeprowadził następujące kontrole robót i obiektów budowlanych w ramach poszczególnych inwestycji (nie licząc tzw. kontroli obowiązkowych):

1) Przebudowa drogi krajowej nr 8 na odcinku Jeżewo-Białystok – 3 kontrole budowy i 11 kontroli doraźnych, stwierdzono nieprawidłowości w 3 sprawach, takie jak:

- nieprawidłowe parametry zjazdu publicznego do posesji; uczestników procesu budowlanego zobowiązano do wykonania zjazdu zgodnie z wymaganiami prawa (24 lutego 2012 r.);
- zły stan techniczny rowu przydrożnego; kierownik budowy zobowiązał się do uporządkowania i przywrócenia właściwego stanu technicznego rowu i pasa ruchu drogowego do 30 listopada 2012 r. (23 listopada 2012 r.);
- bezprawne korzystanie w toku realizacji inwestycji z nieruchomości (skarga właścicielki); uczestników procesu budowlanego ukarano mandatami kredytowymi, wykonawca uporządkował teren, zaś sprawę przekazano inwestorowi (25 września 2013 r.).

2) Budowa obwodnicy Szczuczyna na drodze Nr 61 – 2 kontrole budowy, w toku których nie stwierdzono nieprawidłowości.

3) Budowa obwodnicy Augustowa – 5 kontroli doraźnych (jedna dotyczyła działki poza terenem inwestycji), nieprawidłowości stwierdzono w 3, takie jak:

- wyciek wody w obrębie podpory P-2 na moście nad rzeką Szczeberką. Wykonawcę zobowiązano do przedłożenia do 30 września 2012 r. opinii w zakresie zabezpieczenia i zatamowania wycieków oraz wpływu tego zdarzenia na warunki użytkowe zaprojektowanego mostu. Zgodnie z uzyskaną opinią opinię hydrogeologiczną z rozpoznania warunków gruntowo-wodnych, wyciek nie miał wpływu na wartość użytkową mostu. Zalecono prowadzenie robót budowlanych zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym zachowując warunki zezwolenia na budowę oraz planu BIOZ (24 września 2013 r.). W 2014 r. wystąpiło gwałtowne osiadanie obiektu; wykonawca uzyskał ekspertyzy i podjął działania naprawcze. 31 października 2014 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego udzielił zezwolenia na użytkowanie mostu, pod warunkiem kontroli stanu technicznego raz w miesiącu, a w okresie przyływu wysokiej wody raz dziennie;
- brak wyrównania skarp i rowu melioracyjnego pod drogą nr DK8W (29 października 2014 r.). Kierownika budowy zobowiązano do uporządkowania rowu do 1 listopada 2014 r. w celu umożliwienia swobodnego przepływu wody.

Wszystkich skarżących poinformowano o ustaleniach kontroli doraźnych.

(dowód: akta kontroli, str. 8-49)

Ocena częściowa

Pod względem organizacyjnym Oddział zasadniczo był przygotowany do realizacji powierzanych zadań i wykonywał obowiązki związane z nadzorem nad przebiegiem inwestycji. Stwierdzone przez kontrole nieprawidłowości były niezwłocznie eliminowane, a zalecenia pokontrolne na bieżąco realizowane.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁷, wnosi o podjęcie działań w celu wprowadzania w przyszłych kontraktach regulacji umożliwiających powiązanie, zarówno w wymiarze czasowym jak i rzeczowym, przejęcia robót, dokonywanego na podstawie FIDIC przez Inżyniera Kontraktu oraz odbioru końcowego inwestycji, prowadzonego przez komisję odbioru końcowego na podstawie specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, wymaganych przepisami o zamówieniach publicznych.

V. 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 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 Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

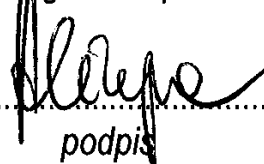
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Białystok, dnia 24 kwietnia 2015 r.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa



.....
podpis

⁸⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

