



2553

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-019-01/2014
P/14/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Łodzi.
Kontroler	Wiesław Krzysztof Klonowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91977 z dnia 21 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Lech Popławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91978 z dnia 21 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)) Piotr Rydygier, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91984 z dnia 5 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi zwana dalej „Oddziałem”, ul. Irysowa 2, 91-857 Łódź. REGON 017511575-00154
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Iwona Renata Zatorska-Sytyk – Dyrektor Oddziału. (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

**Ocena
ogólna**

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Oddziału związane z przygotowaniem, realizacją i sprawowaniem nadzoru oraz monitoringiem trzech objętych badaniami kontrolnymi inwestycji drogowych realizowanych w latach 2010-2014 (I półrocze), tj.: „Budowa autostrady A-1 Stryków – Tuszyn, odcinek realizacyjny: Stryków – Tuszyn” zwana dalej „Zadaniem I”; „Przebudowa drogi S-8 Piotrków Trybunalski – Warszawa, odcinek realizacyjny: Rawa Mazowiecka - gr. woj. mazowieckiego” zwana dalej „Zadaniem II” i „Budowa drogi ekspresowej S-8, odcinek realizacyjny: węzeł Walichnowy” zwana dalej „Zadaniem III”. Stwierdzone bariery w obszarze projektowania i realizacji robót budowlanych, stanowiące czynniki utrudniające terminową i oszczędną realizację inwestycji, w efekcie których przedłużano termin zakończenia inwestycji i jej wartość, wystąpiły w ramach Zadania nr I i II.

W przypadku budowy autostrady A-1 Stryków –Tuszyn, główne przyczyny opóźnień realizacyjnych wystąpiły po stronie Wykonawcy. W wyniku zmian projektowych wprowadzonych przez Wykonawcę, w związku z brakiem możliwości uzgodnień

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

(głównie z zarządcami dróg niższych kategorii) Projektu Budowlanego wykonanego zgodnie z wymaganiami Programu Funkcjonalno-Użytkowego, który zdaniem NIK był w części nierzetelnie opracowany przez zewnętrznego wykonawcę, przesunięto termin realizacji inwestycji o 12 miesięcy, tj. z 32 do 44 miesięcy (przyrost czasu o 37,5%), przy czym zwiększono wartość kontraktu o ok. 1%. W wyniku nierzetelnie i nieterminowo realizowanych robót budowlanych (nieosiąganie „kamieni milowych”), Oddział wypowiedział umowę z Wykonawcą, powołując się na odpowiednie subklauzule warunków kontraktu (wg FIDIC² -żółty), po czym w postępowaniu przetargowym wybrano trzech nowych wykonawców (odcinek realizacyjny autostrady A-1 Stryków –Tuszyn podzielono na trzy części). Nierzetelne realizowanie Kontraktu przez Wykonawcę, następnie odstąpienie od niego i wybór nowych wykonawców, spowodowało przesunięcie terminu zakończenia inwestycji pierwotnie – z sierpnia 2013 r. - na czerwiec 2016 r., przy czym nastąpił także wzrost wartości zadania o ponad 9 mln zł. Według stanu na dzień kontroli NIK, nadal szacowano dodatkowe koszty do poniesienia na realizację tego zadania z uwagi na badania i ekspertyzy elementów obiektów inżynierskich przejmowanych przez nowych wykonawców do kontynuowania budowy. Za nieprawidłowe, NIK uznała działanie Oddziału w kwestii przekazania Wykonawcy w styczniu i lutym 2013 r. terenu budowy nieprzygotowanego do rozpoczęcia realizacji inwestycji, na którym rosły drzewa, krzewy i odrosty oraz karpiny po wycinkach wykonanych w 2009 r. Powyższe spowodowało uznanie przez Inwestora 50 dni przedłużenia kontraktu, przy czym zawarto umowę uzupełniającą o wartości 3.259,5 tys. zł brutto. Ponadto, na przekazywanych nieruchomościach występowały także pozostałości po rozbiórkach obiektów budowlanych wykonywanych przez Inwestora, a ich usunięcie przez Wykonawcę robót budowlanych inwestycji drogowej spowodowało wzrost wartości kontraktowej o kwotę brutto 754.211 zł.

W ramach Zadania II nastąpiło dwukrotne przesunięcie terminu zakończenia robót budowlanych (przyczyny obiektywne) łącznie o 133 dni, tj. z 31 maja 2012 do 11 października 2012 r., co było spowodowane:

- kolizją 4 obiektów inżynierskich i 5 dróg dojazdowych z nieczynnym gazociągami (utrudnienie ujawnione podczas robót budowlanych),
- usunięciem występujących gruntów organicznych pod ciągiem głównym rozbudowywanej drogi, na które natrafiono w trakcie prowadzenia robót ziemnych,
- niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi (ponadnormatywne opady deszczu w czerwcu i lipcu 2011 r. oraz sierpniu 2012 r.).

Ponadto, uwagi kontroli dotyczyły nierzetelnie przygotowywanych wniosków o wydanie decyzji przez organy administracyjne, co poprzez uzupełnienia powodowało prawie dwukrotne przedłużanie postępowań administracyjnych.

Realizacja Zadania III przebiegała prawidłowo w granicach określonych Kontraktem, tj. terminowo, bez zmian rzeczowych i finansowych, mimo iż nastąpiło opóźnienie przekazania terenu budowy z powodu trwających prac archeologicznych i uzyskania decyzji ZRID na odcinek nr 10, dziesięć miesięcy później niż dla odcinka nr 1.

Poza przedstawionymi przyczynami zmian w zakresie terminów realizacyjnych dwóch inwestycji drogowych i zmian ich wartości kontraktowych, pozostałe nieliczne

² Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów.

nieprawidłowości i uchybienia (m.in. nierzetelne prowadzenie dzienników budowy) nie stanowiły barier skutkujących nieterminowym realizowaniem tych inwestycji i nieuzasadnionym przekroczeniem zaplanowanych wydatków kontraktowych.

Nie wystąpiły bariery finansowe po stronie Inwestora. Oddział prowadził sprawnie finansowanie przedmiotowych zadań inwestycyjnych, przy czym wystąpiły problemy z płatnościami Wykonawców na rzecz podwykonawców, szczególnie w ramach budowy autostrady A-1. W ramach solidarnej odpowiedzialności, Oddział realizował część płatności na rzecz podwykonawców. Nie stwierdzono przypadków podwójnej płatności. Nie stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie organizacyjnym utrudniającym realizację zadań inwestycyjnych. Oddział w okresie objętym kontrolą dostosowywał strukturę organizacyjną do zaleceń Centrali GDDKiA i własnych potrzeb umożliwiających efektywne przygotowanie i realizację inwestycji drogowych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniając działalność Oddziału w przedmiocie kontroli, przychyliła się do wyjaśnienia złożonego przez Panią Dyrektor i podzieliła pogląd w zakresie czynników utrudniających procesy inwestycyjne, szczególnie ze strony obowiązującego prawa, w tym m.in. dotyczące utrudnień przy pozyskiwaniu nieruchomości na cele budowy dróg i niemożliwość dotrzymania 30-dniowego terminu wydania przez wojewodę decyzji odszkodowawczej, 60-dniowego terminu na wydanie decyzji ZRID obejmującej kilka tysięcy nieruchomości, 14-dniowego terminu wypłaty odszkodowań, a także brak możliwości prowadzenia ratowniczych badań archeologicznych (wykopalisk) przed uzyskaniem zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (prawa do terenu).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie inwestycji do realizacji

1.1. Stan zaawansowania badanych inwestycji

1.1.1. „Budowa autostrady A-1 Stryków – Tuszyn, odcinek realizacyjny: Stryków – Tuszyn” – Zadanie I

W dniu 22 grudnia 2010 r. została podpisana umowa (zwana dalej „Kontraktem”) na realizację inwestycji w systemie „Projektuj i buduj”. Prace projektowe i roboty budowlane zgodnie z warunkami Kontraktu zostały określone na 32 miesiące od daty zawarcia umowy, tj. do 22 sierpnia 2013 r. W wyniku czterech zmian wprowadzonych poleceniami zmian przez Inżyniera kontraktu (roboty dodatkowe – zmiana wymagań zawartych w Programie Funkcjonalno-Użytkowym) i zaakceptowanych przez Zamawiającego, termin na ukończenia inwestycji przedłużono o 12 miesięcy, tj. do 22 sierpnia 2014 r. - aneks nr 2 do umowy. Ponadto, wzrosła wartość kontraktowa o kwotę brutto 11.506.196 zł, tj. do kwoty brutto 1.179.693.535 zł. Wykonawca, po sporządzeniu projektu budowlanego i uzyskaniu niezbędnych pozwoleń, w dniu 8 lutego 2013 r. ostatecznie przejął plac budowy w zakresie trzech odcinków od km 295+850 do km 335+937,65 (bez odcinka od km 322+150 do km 324+950 – węzeł „Wrocław”, obecnie „Łódź Południe” w ciągu drogi ekspresowej S-8), łącznie o długości 37,288 km. Rozpoczęcie robót budowlanych nastąpiło w dniu 21 lutego 2013 r.

Wartość kosztorysowa inwestycji - aktualna w 2010 r. - wynosiła 2.145.967,6 tys. zł, w tym do sfinansowania z budżetu państwa 109.359 tys. zł i 2.036.608,6 tys. zł

Opis stanu
faktycznego

z Krajowego Funduszu Drogowego. Wartość kosztorysowa inwestycji w czasie kontroli NIK (wg danych Oddziału) wynosiła 1.616.053,3 tys. zł.

Od początku inwestycji do 31 grudnia 2013 r. poniesiono nakłady w wysokości 345.642 tys. zł (zaawansowanie finansowe 21,4%). Do poniesienia po 31 grudnia 2013 r. pozostało 1.270.411,3 tys. zł. Przedmiotowe zadanie inwestycyjne obejmowało:

- budowę nowego odcinka autostrady o nawierzchni sztywnej (2 pasy ruchu o szerokości 2 x 3,75 m, docelowa ilość pasów ruchu 2 x 3),
- budowę 3 węzłów („Brzeziny”, Łódź Wschód” - pierwotnie „Wrocław” i „Romanów”),
- przebudowę istniejącego węzła „Tuszyn”,
- budowę 4 Miejsc Obsługi Podróżnych (MOP) kategorii I wraz z budynkami toalet,
- budowę 6 Stacji Poboru Opłat (SPO) i 2 tymczasowych Placów Poboru Opłat,
- budowę 1 Obwodu Utrzymania Autostrady (OUA),
- przebudowę istniejących dróg w zakresie kolizji z autostradą,
- budowę dróg dojazdowych/serwisowych, przejazdów i wjazdów awaryjnych,
- budowę oświetlenia drogowego,
- wykonanie urządzeń ochrony środowiska i infrastruktury dla potrzeb obiektów autostradowych,
- budowę pozostałych obiektów inżynierskich i oznakowanie autostrady.

Według założeń projektowych zawartych w Programie Funkcjonalno-Użytkowym (zwanym dalej „PFU”), w ramach tej inwestycji drogowej przewidziano do zaprojektowania i wybudowania 40 obiektów inżynierskich, w tym 19 wiaduktów drogowych, 12 wiaduktów autostradowych, 4 przejścia dla zwierząt dużych, 3 przejścia dla zwierząt średnich, 1 most autostradowy oraz 1 przejście podziemne.

(dowód: akta kontroli str. 9-113)

W trakcie realizacji robót, w okresie od lutego do grudnia 2013 r., Kierownik Projektu w imieniu Zamawiającego i Inżynier Kontraktu zwany dalej „Inżynierem” dokonując cyklicznych objazdów budowy, oraz weryfikacji zaangażowania Wykonawcy w kontrakt i wypełniania obowiązków kontraktowych stwierdzali, iż Wykonawca:

- wbrew zobowiązaniom wynikającym z zapisów kontraktowych nie wykonywał robót w godzinach przewidzianych kontraktem (tj. 6–22),
- nie posiadał wystarczającej ilości siły roboczej – stwierdzono braki w kadrze inżynierskiej, technicznej i w siłach roboczych,
- przeprowadził zbyt małą mobilizację sił własnych i podwykonawców na robotach związanych z wykonywaniem robót mostowych,
- przeprowadził zbyt małą mobilizację zasobów sprzętowych na budowie.

Wykonawca nie realizował prac zgodnie z zatwierdzonym Programem robót - rewizja 4.1. Na koniec grudnia 2013 r. odnotowano kilkumiesięczne opóźnienia w planowanych do realizacji asortymentach – przebudowy i budowy sieci, roboty drogowe, roboty mostowe, roboty kubaturowe. Zaawansowanie finansowe kontraktu do całej wartości umowy oszacowano na poziomie 10,6% wobec planowanego przez Wykonawcę zaawansowania na koniec grudnia 2013 w wysokości 50,5% przy jednoczesnym upływie czasu od podpisania umowy 83,1%. Wykonawca był wielokrotnie wzywany przez Inżyniera w trybie subklauzuli 15.1. Warunków Kontraktu (wezwanie do poprawienia), jednakże nie zastosował się do wezwań. Dodatkowo, Wykonawca zalegał z wypłatami w stosunku do podwykonawców, co mogło świadczyć

o tym, iż jest niewypłacalny. Do końca grudnia 2013 r. Oddział w ramach solidarnej odpowiedzialności wypłacił podwykonawcom 24.650,7 tys. zł.

W związku z powyższym, na mocy subklauzuli 15.2.(a), 15.2.(b), 15.2. (c) oraz 15.2.(e) Warunków Kontraktu (zwanym dalej „W.K”), pismem Dyrektora Oddziału z dnia 14 stycznia 2014 r. poinformowano Wykonawcę o odstąpieniu Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad od kontraktu, ze skutkiem natychmiastowym.

(dowód: akta kontroli str. 114-135, 1169)

W dniu 6 lutego 2014 r. rozpoczęto postępowania przetargowe, zmierzające do wyłonienia nowych wykonawców robót. Kontynuacja inwestycji oparta została na następujących założeniach:

- realizacja w systemie „Projektuj i buduj”,
- czas na ukończenie – 22 miesiące, przejezdność – grudzień 2015 r.,
- podział dotychczasowego zadania o łącznej długości 37,288 km na 3 odcinki realizacyjne:
 - odcinek I od km 295+850 do km 310+000, o długości 14,150 km,
 - odc. II od km 310+000 do km 320+010, o długości 10,010 km,
 - odc. III od km 320+010 do km 335+937,65 (bez odcinka od km 322+150 do km 324+950), o długości 13,128 km.

W wyniku rozstrzygnięcia przetargów nieograniczonych zakończonych w dniu 29 sierpnia 2014 r., wybrano wykonawców i podpisano z nimi nw. umowy na trzy odcinki autostrady A1- Stryków-Tuszyn, tj.:

- umowa Nr 1/9/R2014 z dnia 30 września 2014 r. z konsorcjum firm: BUDIMEX S.A. w Warszawie – Lider i STRABAG Sp. z o.o. w Pruszkowie – partner na realizację odcinka III,
- umowa Nr 2/10/R2014 z dnia 3 października 2014 r. z konsorcjum firm: STRABAG Sp. z o.o. w Pruszkowie – lider i BUDIMEX S.A. w Warszawie – partner na realizację odcinka I,
- umowa Nr 3/10/R2014 z dnia 6 października 2014 r. z firmą MOTA-ENGIL Central Europe S.A. w Krakowie na realizację odcinka II.

(dowód: akta kontroli str. 114-169)

W trakcie realizacji prac projektowych i robót, a także po ich zakończeniu (do 30 czerwca 2014 r.) Wykonawca złożył łącznie 53 roszczenia, w tym 25 roszczeń przejściowych, 8 powiadomień i 20 roszczeń ostatecznych.

(dowód: akta kontroli str. 34-113, 170-223)

1.1.2. „Przebudowa drogi S-8 Piotrków Trybunalski – Warszawa, odcinek realizacyjny: Rawa Mazowiecka - granica woj. mazowieckiego”

Przebudowę drogi krajowej nr 8 na odcinku Rawa Mazowiecka – granica województwa łódzkiego Oddział zrealizował w planowanym okresie lat 2010-2012. Wartość kosztorysowa inwestycji, aktualna w 2010 r., wynosiła 591.952,4 tys. zł, w tym do finansowania z budżetu państwa 7.621,1 tys. zł i z innych środków 584.331,3 tys. zł. Wartość kosztorysowa inwestycji w czasie kontroli wynosiła 587.740,3 tys. zł brutto.

Do 31 grudnia 2013 r. poniesiono nakłady w wysokości 560.341,5 tys. zł (zaawansowanie 95,3%), a do poniesienia po tym terminie pozostało 27.398,8 tys. zł.

Zadanie zostało zamknięte i rozliczone na dzień 31 grudnia 2010 r. Do końca 2010 r. poniesione zostały wszystkie nakłady na wykonanie projektów i dokumentacji oraz częściowo nakłady na wypłatę odszkodowań za nabyte nieruchomości.

Datę ukończenia odcinka „Rawa Mazowiecka – granica województwa”, określono w umowie z Wykonawcą na dzień 31 maja 2012 r., a w wyniku uznania jego roszczeń przesunięto na dzień 11 października 2012 r. Ostatecznie roboty budowlane zostały zakończone w dniu 10 października 2012 r. Inwestycję oddano do eksploatacji 26 października 2012 r. Zmiana daty zakończenia robót spowodowała jednocześnie przesunięcie terminu rozliczenia końcowego kontraktu z roku 2013 na rok 2014. Ponadto, przewidziano prowadzenie prac w latach 2014 – 2016, związanych z ustaleniami zapisanymi w raporcie z wykonanego audytu BRD oraz wynikających z przeprowadzonej analizy porealizacyjnej. Celem inwestycji było dostosowanie istniejącej drogi krajowej nr 8, klasy GP, do parametrów drogi ekspresowej. Zrealizowany odcinek drogi S-8 posiadał na całej długości (22,805 km) dwie jezdnie o szerokości 10 m każda. Nawierzchnia jezdni na ciągu głównym wykonana została z betonu cementowego, natomiast nawierzchnie pozostałych jezdni z betonu asfaltowego. Na przedmiotowym odcinku drogi zrealizowano 4 węzły, 18 obiektów inżynierskich, w tym 11 wiaduktów i 2 mosty. Zakres inwestycji obejmował ponadto: budowę kanalizacji deszczowej, przebudowę kanalizacji sanitarnej, przebudowę sieci wodociągowej, budowę urządzeń ochrony środowiska, niezbędną wycinkę i nasadzenia zieleni, budowę urządzeń bezpieczeństwa ruchu, budowę oświetlenia, przebudowę istniejącej infrastruktury technicznej, zasilanie obiektów. Stan formalno-prawny inwestycji wynikał z decyzji Wojewody Łódzkiego:

- z dnia 4 października 2006 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na przystosowaniu drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku od Piotrkowa Trybunalskiego do granicy województwa łódzkiego;
- decyzji z 13 marca 2008 r. ustalającej warunki lokalizacji dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku od granicy powiatu rawskiego do granicy województwa łódzkiego od km 379+110 do km 408+805 oraz zatwierdzającej projekty podziału nieruchomości na potrzeby inwestycji;
- pozwolenia na budowę odcinka „Rawa Mazowiecka – granica województwa” z 6 września 2010 r.

W trakcie realizacji zadania Wykonawca zgłosił 25 roszczeń, z czego pozytywnie rozstrzygnięto 12.

(dowód: akta kontroli str. 224-3311169)

1.1.3. „Budowa drogi ekspresowej S-8, odcinek realizacyjny: węzeł Walichnowy”

Zgodnie z programem inwestycyjnym, zadanie polegało na budowie drogi ekspresowej po nowym śladzie o łącznej długości 2.035,92 m (od km 99+937,00 do km 101+972,92), wraz z infrastrukturą. Z decyzji ZRID wynikało, że powyższy odcinek drogi ekspresowej S-8, zwanej „drogą S-8”, obejmował budowę węzła Walichnowy na przecięciu drogi krajowej Nr 14, budowę dróg serwisowych wraz ze zjazdami, budowę odwodnienia układu drogowego, budowę obiektów inżynierskich (wiadukt WD-1 w ciągu drogi krajowej Nr 14, przepust, przejścia dla zwierząt, wiadukt WD-2 w ciągu drogi gminnej Nr 117115E), przebudowę sieci wodociągowej, budowę i przebudowę

urządzeń melioracyjnych, przebudowę sieci telekomunikacyjnej, budowę kanalizacji łączności drogowej, budowę oświetlenia drogowego oraz budowę urządzeń bezpieczeństwa ruchu i elementów ochrony środowiska ograniczających uciążliwość ruchu drogowego. Według stanu na dzień 28 marca 2013 r. zaawansowanie budowy przedmiotowego odcinka realizacyjnego drogi S-8, wynosiło 100% (świadcstwo przejęcia odcinka drogi wystawione przez Inżyniera Kontraktu). W związku z realizacją węzła Walichnowy, wykonawca złożył 2 roszczenia ostateczne dotyczące barier linowych oraz ogrodzenia z siatki stalowej. Powyższe nie wpłynęło na zmianę terminu i wartość Kontraktową zadania.

(dowód: akta kontroli str. 332-4721169)

1.2. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Zadanie I

Umowa na przygotowanie materiałów do decyzji środowiskowych o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia pn.: „Budowa autostrady A1 na odcinku Stryków I (bez węzła) km 295+800 – granica województwa łódzkiego/śląskiego km 399+742,51 (łącznie 103,943 km)” została zawarta w dniu 20 grudnia 2007 r. z Biurem Ekspertyz i Projektów Budownictwa Komunikacyjnego EKKOM Sp. z o.o. w Krakowie. W dniu 15 lutego 2008 r. protokołarnie odebrano od Wykonawcy dokumenty do wniosku o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Czas na przygotowanie materiałów obejmował okres 57 dni. Wniosek o decyzję został złożony do Wojewody Łódzkiego w dniu 15 lutego 2008 r. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia wydana została w dniu 30 stycznia 2009 r. tj. po 11 miesiącach. W ramach realizacji umowy z firmą EKKOM nie ulegały przesunięciu terminy wykonania usługi i nie nastąpił wzrost jej wartości. Zgodnie z ówczesnie obowiązującym zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 32 z 29 października 2007 r., raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie podlegał zatwierdzeniu przez Zespół Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej „ZOPI”) i takie posiedzenie nie zostało przeprowadzone. Na przedmiotowym odcinku autostrady obowiązywały już wydane decyzje o ustaleniu lokalizacji określające pas autostradowy. Proces przygotowania materiałów do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia, realizowany był w oparciu o zarządzenie nr 32 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 29 października 2007 r., które nie określało terminów na poszczególne czynności związane z przygotowaniem dokumentacji. Organ prowadzący postępowanie (Wojewoda Łódzki a później RDOŚ w Łodzi) nie wzywał do uzupełnienia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 473-481, 2550-2552)

Zadanie II

Postępowanie o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach prowadzone było przed wydaniem zarządzenia nr 54 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 10 października 2008 r. W dniu 7 maja 2004 r. Dyrektor Oddziału polecił Wydziałowi Zamówień Publicznych przeprowadzenie procedury zamówienia publicznego na opracowanie „Aktualizacji koncepcji programowej przystosowania drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku od km 324+772 do km 408+753” oraz projektu budowlanego i wykonawczego ww. drogi na odcinku Wolbórz – Tomaszów Mazowiecki od km 346+793 do km 354+800.

(dowód: akta kontroli str. 481-487)

Umowę z wybranym w trybie przetargu ograniczonego Wykonawcą – Biurem Projektowo-Badawczym Dróg i Mostów TRANSPROJEKT - Warszawa, zawarto w dniu 15 września 2004 r. W ramach opracowania koncepcji programowej, Wykonawca zobowiązany był m.in. do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko. Wynagrodzenie z tytułu umowy ustalono w kwocie 6.095,1 tys. zł, w tym 17 tys. zł za przygotowanie raportu oddziaływania inwestycji na środowisko – wynagrodzenie za wykonany raport Oddział zapłacił w ww. kwocie w ramach faktury z 1 grudnia 2005 r. Termin wykonania aktualizacji koncepcji programowej ustalono w umowie na dzień 28 lutego 2005 r. i aneksem do umowy z dnia 16 marca 2005 r. termin ten przesunięto na 15 października 2005 r. Przyczyną było zwiększenie zakresu umowy o prace wynikające z postulatów i konsultacji z władzami samorządowymi i nadleśnictwami, m.in.: opracowanie dla niektórych odcinków wariantowego przebiegu trasy, zmiany układów komunikacyjnych w rejonie niektórych węzłów, przejazdów dla potrzeb gospodarki leśnej, przejść dla zwierząt. Aktualizacja koncepcji programowej była przedmiotem obrad ZOPI na posiedzeniu w dniu 10 października 2005 r. Wskazano elementy koncepcji wymagające uzupełnień oraz postanowiono o poddaniu koncepcji audytowi bezpieczeństwa ruchu drogowego. Audyt BRD z 1 marca 2006 r. uznał rozwiązania zawarte w koncepcji za prawidłowe z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Generalny Dyrektor DKiA w dniu 6 grudnia 2005 r. zatwierdził protokół Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej „KOPI”).

(dowód: akta kontroli str. 488-559)

Pracownik TRANSPROJEKTU, działając z upoważnienia Oddziału, złożył w dniu 30 listopada 2005 r. do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (zwanego dalej „ŁUW”) wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla odcinka od Piotrkowa Trybunalskiego do granicy województwa łódzkiego (km 324+772 do km 408+805). ŁUW stwierdził braki formalne, co świadczyło o nierzetelności wniosku, i postanowieniem z 6 grudnia 2005 r. wezwał do jego uzupełnienia. Po przedstawieniu przez Wojewodę w piśmie z dnia 23 lutego 2006 r. wad raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, Wnioskodawca 10 marca 2006 r. uzupełnił raport. Wojewoda zapewnił udział społeczeństwa w prowadzonym postępowaniu, m.in. przeprowadzając w dniu 5 września 2006 r., na wniosek Oddziału, rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa. Zgłoszone na rozprawie 3 wnioski zostały uwzględnione w warunkach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia Wojewoda Łódzki wydał 4 października 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 473-476, 488-501, 562-585)

Zadanie III

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powierzono podmiotowi zewnętrznemu, zwanemu „Wykonawcą dokumentacji”, w ramach zawartej umowy w dniu 7 października 2008 r. Umowa ta obejmowała kompleksowe wykonanie dokumentacji projektowej budowy drogi S-8 na odcinku węzeł Walichnowy³ – węzeł

³ Obecnie węzeł Walichnowy, nosi nazwę „węzeł Wieluń”.

Wrocław (A1)⁴, Studium Techniczno-Ekologiczno-Środowiskowe (STES) i Koncepcji programowej, wraz z uzyskaniem w imieniu Inwestora: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zwaną „decyzją środowiskową”, decyzji o ustaleniu lokalizacji oraz projektu budowlanego i projektu wykonawczego. Umowa dotyczyła budowy wszystkich odcinków realizacyjnych drogi S-8 w granicach województwa łódzkiego, w tym objętego kontrolą węza Walichnowy, tj. odcinka oznaczonego w dokumentacji i decyzjach administracyjnych nr 1 i nr 10.

(dowód: akta kontroli str. 586-671)

Wykonawca dokumentacji projektowej został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego. Z dokumentacji udzielonego zamówienia publicznego o wartości 100.891,2 tys. zł wynika, że całe postępowanie przetargowe, tj. od zlecenia przetargu (29 kwietnia 2008 r.) do podpisania umowy (7 października 2008 r.), trwało łącznie 161 dni (ok. 5,4 miesiąca). W czasie postępowania wpłynął jeden protest, oddalony w całości przez Zamawiającego, od którego brak było odwołania. Wymagane warunki udziału w postępowaniu spełniało 3 wykonawców, spośród których wybrano wykonawcę przy zastosowaniu kryterium oceny ofert – cena 100%.

W wyniku przetargu, podpisano umowę z Wykonawcą dokumentacji za wynagrodzeniem ryczałtowym w kwocie 69.784 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 481, 635-668)

W ramach przygotowania dokumentacji do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, opracowano STES - Etap I, w którym przedstawiono 6 wariantów przebiegu połączenia drogowego w ramach tego zadania. W podsumowaniu analizy autorskiej, rekomendowano do szczegółowej analizy na etapie STES II, 3 warianty (wariant 1 zielony, wariant 4 granatowy i wariant 6 różowy), co zostało zaakceptowane przez Departament Środowiska GDDKiA pismem z dnia 28 listopada 2008 r. Przedmiotem opracowania STES – Etap II, były 3 warianty, plus dodatkowo 4 wariant przebiegu połączenia drogowego, powstały w wyniku konsultacji społecznych. W latach 2008 – 2009 na etapie opracowania STES, nie było obowiązku przeprowadzania audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Dokumentacja wchodząca w skład opracowania STES II, została pozytywnie zaopiniowana przez ZOPI w dniu 24 czerwca 2009 r., a następnie przyjęta przez KOPI przy GDDKiA w Warszawie w dniu 4 września 2009 r. W wyniku opracowania dokumentacji STES II, powstał dokument pn. „Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko”. W raporcie w zakresie opisu analizowanych wariantów przebiegu trasy S-8, przedstawiono m.in. wariant preferowany (najkorzystniejszy dla środowiska), który był kombinacją wariantu 1 zielonego i wariantu 6 różowego. Wniosek o wydanie decyzji środowiskowej wraz z raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, złożono w dniu 30 września 2009 r. do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi, zwanego „RDOŚ”. W trakcie postępowania o wydanie ww. decyzji, do RDOŚ wpłynęło 15 wniosków od osób fizycznych i prawnych dotyczących planowanej inwestycji. Na wszystkie wnioski GDDKiA, Oddział w Łodzi udzielił odpowiedzi. RDOŚ wydał decyzję z dnia 8 stycznia 2010 r. o środowiskowych uwarunkowaniach budowy drogi S-8 (węzeł Wrocław - A1) według wariantu preferowanego przez wnioskodawcę, tj. kombinacji wariantu 1 zielonego (od km

⁴ Obecnie węzeł Wrocław (A-1) nosi nazwę „węzeł Łódź Południe (A-1)”.

99+937 do km 194+000 wg wariantu zielonego), z wariantem 6 różowym (od km 199+800 do km 209+477 wg wariantu różowego). Od dnia zawarcia umowy z wykonawcą dokumentacji (7 października 2008 r.), do dnia uzyskania decyzji środowiskowej (8 stycznia 2010 r.), upłynął okres 458 dni, a dodając czas na przeprowadzenie postępowania przetargowego na wyłonienie wykonawcy dokumentacji (144 dni), dało razem 602 dni (około 20,1 miesiąca), tj. poniżej terminu określonego w tabeli Nr 1 zarządzenia Nr 54 GDDKiA z dnia 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, w ramach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – wynoszącym 24 miesiące (zmiana ww. zarządzenia, weszła w życie w dniu 17 grudnia 2010 r., wprowadzona zarządzeniem Nr 115 GDDKiA). W dniu 2 lutego 2010 r. do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, zwanego „GDOŚ”, wniesiono odwołanie przez osobę fizyczną. Po rozpatrzeniu odwołania, Dyrektor GDOŚ, wydał decyzję z dnia 2 sierpnia 2010 r., uchylając i zmieniając w części decyzję RDOŚ z dnia 8 stycznia 2010 r., dotyczącą miejsca składowania gleby z miejsc prac ziemnych oraz wprowadzono zakaz prac ingerujących w koryto rzeki Grabi w okresie tarła ryb (od marca do końca sierpnia), jak również nałożony został obowiązek przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko na etapie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. W pozostałej części utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję. W uzupełnieniu decyzji środowiskowej z dnia 8 stycznia 2010 r., Oddział złożył wniosek do RDOŚ w dniu 18 kwietnia 2011 r. o wydanie decyzji środowiskowej dla budowy drogi S-8 na odcinku: węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (A1), dla odcinka nr 10 od km 99+937,00 do km 100+162,31 (o długości 225,31 m). Do wniosku załączono wymagane dokumenty, w tym raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. RDOŚ wydał decyzję z dnia 6 lipca 2011 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla wnioskowanego odcinka nr 10 drogi S-8.

(dowód: akta kontroli str. 669-671, 711-789, 841-862)

Bezpośrednią przyczyną wystąpienia z wnioskiem do RDOŚ o wydanie decyzji środowiskowej dla odcinka nr 10 drogi S-8, było pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Środowiska GDDKiA z dnia 15 grudnia 2010 r., w którym stwierdzono, że wystąpiła w części niezgodność raportu oddziaływania na środowisko z decyzją środowiskową z dnia 8 stycznia 2010 r. W projekcie budowlanym początkowo 200 m drogi nie zostało objęte zakresem decyzji środowiskowej oraz oś drogi została przesunięta o 50-100 m na północ w stosunku do przebiegu określonego w raporcie do decyzji środowiskowej. W dniu 22 grudnia 2010 r. w Wydziale Infrastruktury Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, odbyło się spotkanie z przedstawicielami Oddziału, dotyczące postępowania o wydanie decyzji ZRID dla węzła Walichnowy drogi S-8. Z treści notatki służbowej z dnia 23 grudnia 2010 r. z tego spotkania, podpisanej przez Dyrektora Wydziału Infrastruktury ŁUW, wynika: cyt.: *„Dla organu wydającego ZRID nie jest to istotną przeszkodą, gdyż badamy jedynie zgodność treści wniosku inwestora z decyzją środowiskową. Gdyby nawet uznać, że wspomniana niezgodność jest istotną, to można ją rozstrzygnąć w ramach procedury ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. O przeprowadzenie takiej procedury GDDKiA występowała przy każdym wniosku o pozwolenie na budowę lub ZRID, czasami – naszym zdaniem – bez wyraźnej konieczności.”*

Zastępca Generalnego Dyrektora GDDKiA pismem z dnia 22 grudnia 2010 r. zalecił uzyskanie nowej decyzji środowiskowej, co zostało przez Oddział zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 473-476, 672-679, 685, 820-822)

W wyniku złożonego przez Oddział wniosku uzyskano decyzję RDOŚ z dnia 6 lipca 2011 r., obejmującą odcinek drogi S-8 o długości 225,31 m, który to odcinek wchodził w początkowy odcinek objęty decyzją Nr 2/2010 z dnia 2 stycznia 2010 r. Od strony granicy województwa łódzkiego obie decyzje posiadały te same strony postępowania, i zaistniała niezgodność treści raportu w porównaniu do treści decyzji środowiskowej z dnia 2 stycznia 2010 r. Według opinii Dyrektora Wydziału Infrastruktury ŁUW treść raportu można było skorygować (uzupełnić) w ramach przeprowadzonej przez Oddział procedury ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Wynika stąd, że nie zachodziła konieczność uzyskania ponownej decyzji, ale w wyniku przedstawionego działania uzyskano drugą decyzję na odcinek o długości 225,31 m w dniu 6 lipca 2011 r. (1,5 roku później niż decyzja z dnia 2 stycznia 2010 r.), co miało wpływ na późniejsze wydanie decyzji ZRID Nr 281/11 z dnia 11 października 2011 r. dotyczącej odcinka nr 10 drogi S-8 w stosunku do wcześniejszej decyzji ZRID 84/11 z dnia 19 kwietnia 2011 r., tj. 5,8 miesiąca później, co z kolei wpłynęło na późniejsze przekazanie Wykonawcy robót budowlanych terenu budowy, tj. o 10,3 miesiąca później, niż przekazanie odcinka nr 1 (29 lipca 2011 r.).

Dyrektor Oddziału złożyła wyjaśnienie w sprawie przyczyn wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej budowy drogi S-8 dla odcinka nr 10, w sytuacji posiadania wcześniejszej decyzji RDOŚ Nr 2/2010 z dnia 2 stycznia 2010 r., określającej warunki środowiskowe dla całego przedsięwzięcia budowy drogi S-8 na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (A1). Z treści wyjaśnienia wynika, że nieznaczne rozbieżności oraz korekty położenia węzła, Oddział planował wyjaśnić w ramach powtórnej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko przeprowadzonej w trakcie postępowania związanego z wydaniem decyzji ZRID. Powyższe stanowisko, jako zgodne z obowiązującymi przepisami ochrony środowiska akceptował Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi oraz Wydział Infrastruktury ŁUW. Pomimo powyższego Centrala GDDKiA poleciła uzyskanie wyżej omawianej decyzji środowiskowej.

(dowód: akta kontroli str. 680-685)

1.3. Utrudnienia, które spowodowały opóźnienia lub zwiększenie kosztów na etapie realizacji inwestycji

1.3.1. Przygotowanie dokumentacji w systemie „projektuj i buduj”

Zadanie I

Uzasadnieniem podjęcia realizacji zadania „Budowa autostrady A-1 Stryków – Tuszyń” w systemie „Projektuj i buduj”, według wyjaśnienia Dyrektora Oddziału Pani Iwony Renaty-Sytek było cyt.: *„Brak dokumentacji projektowej w posiadaniu GDDKiA, która mogłaby być wykorzystana do realizacji inwestycji w systemie tradycyjnym.”*

(dowód: akta kontroli str. 863-870)

Opracowanie projektu i uzyskanie stosownych pozwoleń powierzono Wykonawcy wybranemu w trybie przetargowym. Oddział nie weryfikował bezpośrednio projektu budowlanego, gdyż zgodnie z Kontaktem, weryfikacja była obowiązkiem Inżyniera Kontraktu (Konsultant), który wnosił uwagi na bieżąco, tj. w trakcie prac projektowych.

Ostatecznie pismem Zamawiającego z dnia 19 grudnia 2012 r. skierowanym do Wykonawcy, poinformowano o zatwierdzeniu projektu budowlanego, przy czym nie zatwierdzono części projektu stanowiącej fragment opisu technicznego w punkcie „Roboty dodatkowe wykraczające poza zakres Programu Funkcjonalno-Użytkowego. W związku Poleceniami zmian Inżyniera Kontaktu nr 1, 2, 3, 4, wydanymi od 1 grudnia 2011 r. do 14 lutego 2012 r., tj. w okresie opracowywania projektu budowlanego przez Wykonawcę i zaakceptowanych przez Kierownika Projektu, zwiększył się zakres robót, wartość kontraktu i jego termin realizacji, co znalazło swój wyraz w aneksie nr 2 do Kontraktu, zawartym w dniu 14 lutego 2013 r., tj. tuż po przejęciu placu budowy (8 luty 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 34-113, 872, 888-902, 946-952)

W sprawie zmian skutkujących przedłużeniem umowy o 12 miesięcy i wzrostem wartości kontaktu o dodatkowe prace projektowe wynikające z potrzeby zmian w stosunku do Programu Funkcjonalno-Użytkowego, wyjaśnienie złożył Kierownik Projektu Marcin Ganiec, cyt.: „(...) Zmiany były niezbędne dla prawidłowej realizacji Kontraktu. Polecenia zmian nr 1 i 2 zostały wydane ze względu na brak możliwości uzgodnienia wykonanego Projektu Budowlanego, opracowanego przez Wykonawcę zgodnie z wymaganiami PFU, przez Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi. Polecenie zmian nr 3 zostało wydane ze względu na brak możliwości uzgodnienia wykonanego projektu opracowanego przez Wykonawcę zgodnie z wymaganiami PFU, przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Łodzi. Polecenie zmian nr 4 zostało wydane ze względu na wnioski Zespołu Opiniowania Projektu Organizacji Ruchu (ZOPOR) i audytorów Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (BRD). Brak uzgodnień uniemożliwił Wykonawcy zakończenie wykonanego projektu budowlanego i złożenie wniosku o pozwolenie na budowę i ZRID. (...) Oddział w Łodzi nie zlecał opracowania PFU, zrealizowała to Centrala GDDKiA w Warszawie. Podczas opracowywania PFU Centrala konsultowała treść opracowania z Oddziałem. Sam osobiście brałem w tym udział. Nie widziałem jednak dokumentacji i dokumentów dotyczących wstępnych uzgodnień treści PFU (w kontekście warunków technicznych) z gestorami sieci czy z zarządcami dróg niższych kategorii.”

(dowód: akta kontroli str. 948-949)

Wyjaśnienie w sprawie przyczyn przygotowywania przez Centralę GDDKiA w Warszawie Programu Funkcjonalno-Użytkowego dla planowanej inwestycji „Budowa autostrady A-1 Stryków – Tuszyn”, a nie przez Oddział w Łodzi, złożyła Dyrektor Oddziału Iwona Renata Zatorska –Sytyk, cyt.: „Pierwotnie autostrada A-1 (stryków–Pyrzowice) miała być realizowana przez koncesjonariusza. Jednak później koncepcja ta upadła z uwagi na niewypełnienie przez koncesjonariusza warunków umowy, tj. braku zapewnienia finansowania inwestycji. W Centrali zapadła decyzja, że odcinek Stryków –Tuszyn będzie realizowany w systemie „Projektu i buduj” a „Tuszyn –gr. województwa śląskiego” w systemie tradycyjnym. Na zlecenie Centrali firma Scott Wilson obecnie URS Polska Sp. z o.o. opracowała Program Funkcjonalno-Użytkowy, jako część SIWZ dla zamówienia publicznego na wybór wykonawcy (...).”

(dowód: akta kontroli str. 953)

Z wyjaśnienia p.o. Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie Ewy Tomala–Boruckiej wynika, że przyczyną przygotowania Programu Funkcjonalno-Użytkowego dla „Budowy autostrady A-1 Stryków –Tuszyn” przez firmę zewnętrzną

było niewystarczające doświadczenie GDDKiA do samodzielnego opracowania własnymi siłami takiego dokumentu. PFU został przygotowany przez Doradcę Technicznego GDDKiA - firmę Scott Wilson Sp. z o.o. na podstawie zlecenia nr 24 z dnia 1 kwietnia 2010 r. (bezprzetargowo) do umowy 2132 z dnia 10 czerwca 2008 r. na usługi doradztwa technicznego (...). Według wyjaśnień, PFU był opiniowany przez powołany Zespół, w skład którego wchodził przedstawiciel łódzkiego oddziału GDDKiA, a w spotkaniach roboczych uczestniczył Naczelnik Wydziału Dokumentacji Oddziału w Łodzi.

Wobec powyższego Oddział w Łodzi posiadał wpływ na ostateczny kształt PFU poprzez możliwość opiniowania roboczych wersji PFU, wnoszenia propozycji zapisów zmian i zgłaszania uwag. (...) Pani Dyrektor DKiA stwierdziła ponadto, że mimo dochowania należytej staranności nie wszystko można przewidzieć.

Takim ryzykiem inwestycyjnym obarczone bywają szczególne uzgodnienia projektu budowlanego z zarządcami dróg, których wymagania bywają często mało przewidywalne, a organy ochrony środowiska mogą nakazać zmianę rozwiązań konstrukcyjnych niezabronionych wcześniej w wydanych decyzjach środowiskowych. Natomiast wyznaczenie (pierwotnie) 32 miesięcy dla Wykonawcy budowy odcinka autostrady A-1 Stryków–Tuszyn w systemie „Projektuj i buduj” wynikało z doświadczeń GDDKiA w realizowaniu podobnych zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 954-971)

1.3.2. Przygotowanie dokumentacji w systemie „tradycyjnym”

Zadanie II

Obowiązek uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wprowadzony został z dniem 10 września 2008 r. przepisem art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵. Przed tym terminem Oddział uzyskał, na wniosek z 10 kwietnia 2007 r., decyzję Wojewody Łódzkiego nr 3/2008 z dnia 13 marca 2008 r., ustalając warunki lokalizacji dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku od granicy powiatu rawskiego do granicy województwa łódzkiego. Dyrektor Oddziału wyznaczył Kierownika projektu unijnego pn. „Budowa/przebudowa drogi ekspresowej S-8 odcinek Piotrków Trybunalski – Warszawa” odcinek Rawa Mazowiecka – granica województwa” po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W trakcie realizacji inwestycji nie dokonywano zmian na tym stanowisku. Do wniosku Dyrektora Oddziału o ustalenie lokalizacji ww. inwestycji, załączono dokumenty wymagane przepisem art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. (wyżej powołanej), a także decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jednak załączone opinie miały niewłaściwą formę (kserokopie zamiast oryginałów) oraz występowały błędy i rozbieżności w dokumentacji. Na wezwanie Wojewody z dnia 9 maja 2007 r. Oddział uzupełnił nierzetelnie przygotowany wniosek, uwzględniając uwagi zgłoszone przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. W toku postępowania prowadzonego przez ŁUW rozpatrywane były uwagi i wnioski osób fizycznych i Wójta Gminy Kowiesy. W okresie od 8 listopada 2007 r. do 30 stycznia 2008 r. postępowanie było zawieszone na wniosek Dyrektora Oddziału, w związku

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 687, ze zm.

z koniecznością przeprowadzenia procedury wyjaśniającej sposób podziału działki nr 425 w obrębie miejscowości Babusk. Postępowanie zostało wznowione z dniem 30 stycznia 2008 r. Od decyzji Wojewody Łódzkiego z 13 marca 2008 r. ustalającej warunki lokalizacji, wniesione zostały odwołania przez osoby fizyczne i Fundację „Nasze ZOO”. Wniesione odwołania Łódzki Urząd Wojewódzki przekazał Ministrowi Infrastruktury, który decyzją ostateczną z dnia 4 lipca 2008 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

(dowód: akta kontroli str. 972-1054)

Po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, Oddział podpisał w dniu 11 sierpnia 2008 r. z Biurem Projektów Budownictwa Komunikacyjnego TRAKT dr. inż. Grzegorz Nowaczyk, umowę o wykonanie „Projektu budowlanego i Projektu wykonawczego rozbudowy drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Rawa Mazowiecka – granica województwa łódzkiego”, a następnie umowę z 18 listopada 2009 r. o wykonanie dodatkowych materiałów do dokumentacji projektowej, m.in. raportu o oddziaływaniu na środowisko. Dokumentację projektową sporządzono terminowo, tj. do 15 grudnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 1055-1086)

Oddział złożył w dniu 28 kwietnia 2010 r. wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę. Prowadzone przez Wojewodę postępowanie było zawieszone od 6 lipca do 1 września 2010 r., w związku z prowadzoną przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska ponowną oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W związku z koniecznością wprowadzenia korekt i zmian wynikających z raportu oddziaływania na środowisko, Oddział umową z dnia 20 sierpnia 2010 r. zlecił firmie BPBK TRAKT opracowanie aktualizacji ww. dokumentacji projektowej, którą wykonano zgodnie z warunkami umowy. Wojewoda Łódzki decyzją z dnia 6 września 2010 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę przedmiotowej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 481, 1087-1155)

Zadanie III

Koncepcja programowa drogi ekspresowej S-8 wykonana została według wariantu określonego w wyżej opisanych decyzjach środowiskowych budowy drogi S-8, którą pozytywnie zaopiniował ZOPI w dniu 25 lutego 2010 r. Do etapu koncepcji programowej wykonano Audyt Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego z dnia 16 sierpnia 2010 r. Projekt budowlany drogi S-8 dla węzła Walichnowy odebrany został protokołem z dnia 30 lipca 2010 r., a projekt wykonawczy wraz z dokumentacją geologiczną i hydrogeologiczną – dnia 28 października 2010 r. wnioskiem z dnia 30 lipca 2010 r.

Oddział wystąpił do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji ZRID na budowę drogi S-8 na odcinku nr 1 od km 100+162,31 do km 101+972,92 wraz z infrastrukturą. Decyzję ZRID na ten odcinek drogi wydano w dniu 19 kwietnia 2011 r., od której nie wniesiono odwołania i stała się ostateczna z dniem 3 czerwca 2011 r. W uzupełnieniu do decyzji, Oddział wnioskiem z dnia 20 lipca 2011 r. wystąpił do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji ZRID na budowę drogi S-8 na odcinku nr 10 od km 99+937,00 do km 100+162,31 wraz z infrastrukturą. Decyzję ZRID na ten odcinek drogi wydano w dniu 11 października 2011 r., od której także nie wniesiono odwołania i stała się ostateczna z dniem 30 listopada 2011 r. Od dnia uzyskania decyzji o środowiskowych

uwarunkowaniach (8 stycznia 2010 r.) do dnia uzyskania decyzji ZRID (19 kwietnia 2011 r.) upłynął okres 466 dni (ok. 15,5 miesiąca), tj. poniżej terminu określonego w zarządzeniu Nr 54 GDDKiA z dnia 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji w ramach GDDKiA ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Nr 115 GDDKiA z dnia 17 grudnia 2010 r. (ok. 35 miesięcy). Analogicznie od dnia uzyskania decyzji uzupełniającej o środowiskowych uwarunkowaniach (6 lipca 2011 r.) do dnia uzyskania uzupełniającej decyzji ZRID (11 października 2011 r.), upłynął okres 97 dni (ok. 3,2 miesiąca), tj. poniżej 35 miesięcy przewidywanych w powołanym zarządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 481, 669-671, 686-764)

1.4. Przejęcie wywłaszczonych nieruchomości w celu przekazania placu budowy wykonawcy

Nie stwierdzono wstrzymywania realizacji robót budowlanych inwestycji objętych kontrolą NIK, w związku z nieterminowym nabywaniem i przejmowaniem nieruchomości pod te zadania. Nie wystąpiły przypadki celowego opóźniania przejęcia w faktyczne posiadanie nieruchomości pod inwestycje objęte badaniami kontrolnymi. Nie wpływały roszczenia wykonawców, dotyczące problemów z nieprzekazaniem przez inwestora terenów stanowiących plac budowy.

Zadanie I

Nabywanie nieruchomości pod planowaną inwestycję rozpoczęto od 2002 r. po wydaniu decyzji Wojewody Piotrkowskiego z dnia 29 grudnia 1998 r., o ustaleniu lokalizacji autostrady płatnej A-1, dla odcinka od granicy z województwem łódzkim do węzła „Tuszyn” oraz dwóch decyzji Wojewody Łódzkiego: z dnia 19 sierpnia 2003 r. i z dnia 17 września 2004 roku. Liniami rozgraniczającymi 37,3 kilometrowego odcinka autostrady zostało objęte 2060 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 550 ha, w tym 110 nieruchomości zabudowanych. W latach 2012-2013 został poszerzony częściowo pas drogowy autostrady na podstawie czterech decyzji Wojewody Łódzkiego. Na potrzeby realizacji przedmiotowej inwestycji zostały objęte liniami rozgraniczającymi dodatkowo 585 działki ewidencyjne, które z mocy prawa stały się własnością Skarbu Państwa, za odszkodowaniem ustalonym przez Wojewodę Łódzkiego w odrębnych postępowaniach. Dotychczas zostały ustalone przez Wojewodę Łódzkiego i wypłacone przez Oddział odszkodowania dla byłych właścicieli 349 działek ewidencyjnych. Według stanu na dzień kontroli NIK, zostały ustalone w drodze decyzji administracyjnej odszkodowania dla 471 działek. Natomiast dla 114 nadal trwały postępowania, w tym dla 9 działek, jako postępowania odwoławcze, prowadzone przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 1156-1157)

Zadanie II

Decyzją z dnia 13 marca 2008 r., ustalając warunki lokalizacji inwestycji, objętych było 787 działek. Objęcie nieruchomości niezabudowanych nastąpiło w dniu przekazania Wykonawcy placu budowy, przy czym przejęcie działek nie było dokumentowane z byłymi właścicielami. Naczelnik Wydziału Nieruchomości Oddziału wyjaśnił, że w latach wcześniejszych były podejmowane próby protokolarnego przejęcia, ale nie zdało to egzaminu ze względu na zerowe zainteresowanie byłych właścicieli. W 4 przypadkach dotychczasowi właściciele złożyli do dyspozycji Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oświadczenia o wydaniu

nieruchomości w terminie określonym w art. 18 ust. 1e ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. Z tego tytułu wysokość odszkodowania została powiększona o 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego. W przypadku 18 z 19 nieruchomości zabudowanych, dotychczasowi właściciele wydali nieruchomości (protokolarnie) w momencie przystąpienia przez Wykonawcę do robót rozbiórkowych, a w przypadku jednej nieruchomości, mieszkańców przeniesiono lokali zamiennych przed przystąpieniem do robót rozbiórkowych.

(dowód: akta kontroli str. 972-1003, 1159-1161)

Zadanie III

Na potrzeby realizacji inwestycji drogowej, zostały objęte liniami rozgraniczającymi łącznie 164 działki ewidencyjne gruntu, położonych w powiecie wieruszowskim. Z uwagi, że decyzjom ZRID, został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, działki te stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, za odszkodowaniem ustalonym przez Wojewodę Łódzkiego. Oddział w okresie od 25 maja do 2 sierpnia 2011 r. złożył do Wojewody Łódzkiego wnioski o ustalenie wysokości odszkodowań dla 161 działek (pozostałe 3 działki stanowiły własność Skarbu Państwa). Do dnia 25 listopada 2014 r. zostały ustalone przez Wojewodę Łódzkiego i wypłacone przez GDDKiA odszkodowania dla byłych właścicieli 143 działek ewidencyjnych, w tym jednej zabudowanej. Odszkodowania pozostałych 18 działek, z uwagi na nieuregulowane stany prawne – były w toku załatwiania. Przejęcie wywłaszczonych nieruchomości, nie wymagało wszczęcia postępowań egzekucyjnych. Spośród 164 działek, 56 działek objęto archeologicznymi ratowniczymi badaniami wykopaliskowymi na trasie budowy odcinka nr 1 i 10 drogi S-8, na podstawie umowy zawartej w dniu 28 czerwca 2011 r. z Konsorcjum Firm Archeologicznych. Dla odcinka nr 1 badaniami archeologicznymi objęto 37 działek, w tym 12, które Wykonawca robót budowlanych przekazał do badań w dniu 12 września 2011 r., tj. po terminie przejęcia terenu budowy odcinka nr 1 (29 lipca 2011 r.). W ramach odcinka nr 10, Oddział przekazał w dniu 30 grudnia 2011 r. do badań archeologicznych 19 działek, które po ich zwrocie zostały przekazane Wykonawcy robót budowlanych wraz z całym odcinkiem w dniu 4 czerwca 2012 r. Wobec powyższego, Wykonawca robót budowlanych nie dysponował w pełni placem budowy dla odcinka nr 1, mimo jego formalnego przejęcia.

(dowód: akta kontroli str. 790-819)

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie przyczyn nie w pełni przekazanego placu budowy drogi S-8 (węzeł Walichnowy), pomimo formalnego przekazania Wykonawcy terenu budowy wynika, że spowodowane to było koniecznością przeprowadzenia archeologicznych badań wykopaliskowych. W dniu podpisania umowy z Wykonawcą robót (15 lipca 2011 r.) Inwestor dysponował terenem w zakresie odcinka 1, natomiast nie dysponował terenem odcinka 10, gdyż decyzja ZRID dla tego odcinka wydana była w dniu 11 października 2011 r., a teren ten został przekazany Wykonawcy dopiero w dniu 4 czerwca 2012 r., również ze względu na konieczność przeprowadzenia archeologicznych badań wykopaliskowych.

(dowód: akta kontroli str. 680-683)

Inżynier w raporcie otwarcia z dnia 10 stycznia 2012 r. oraz w miesięcznych raportach (za styczeń, kwiecień i maj 2012 r.), w opisie problemów i zagrożeń występujących przy realizacji robót budowlanych, stwierdzał utrudnienia w prowadzeniu robót

z powodu nie w pełni przekazanego placu budowy. W ocenie Inżyniera, dostępność placu budowy rzutowała na czas realizacji zadania, co mogło być przyczyną roszczeń Wykonawcy robót budowlanych, które jako niepodważalne, mogły skutkować wydłużeniem czasu na ukończenie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 823-840)

Ustalone
nieprawidłowości

W ocenie NIK, opracowany przez wykonawcę zewnętrznego na zlecenie Centrali GDDKiA program Funkcjonalno - Użytkowy dla potrzeb wykonania projektu budowlanego budowy autostrady A-1 Stryków-Tuszyn, nie był rzetelnie opiniowany przez służby Oddziału, szczególnie w zakresie uzgodnień z gestorami dróg niższych kategorii. Powyższe skutkowało uznanymi roszczeniami Wykonawcy inwestycji realizowanej w systemie „projektuj i buduj”. Zmiany projektowe spowodowały przedłużenie terminu kontraktowego o 12 miesięcy (z 32 do 44 miesięcy) i zwiększenie wartości kontraktu.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Wystąpienie Oddziału z wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej budowy drogi S-8 (węzeł Walichnowy) dla odcinka nr 10, posiadając wcześniejszą i niezmienną decyzję RDOŚ Nr 2/2010 z dnia 2 stycznia 2010 r., wbrew opinii właściwych organów (RDOŚ i Wojewody Łódzkiego), w ocenie NIK było nieuzasadnione. Stworzyło to administracyjną barierę, której konsekwencją było sztuczne utworzenie odcinka nr 10 drogi S-8 o długości 225,31 m, dla którego uzyskano decyzję ZRID w terminie późniejszym niż termin zawarcia umowy z Wykonawcą robót budowlanych, obejmujących również odcinek nr 10. Utrudnienia w prowadzeniu robót z powodu nie w pełni przekazanego placu budowy, mogły być wykorzystane przez Wykonawcę robót do skutecznego zgłoszenia roszczeń. Tylko z powodu postawy Wykonawcy, który wykonał całe zadanie w terminie, nie wystąpiły negatywne skutki powyższej bariery. Ponadto, uwagi NIK dotyczyły nierzetelnie sporządzanych wniosków do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji na potrzeby prowadzonych inwestycji drogowych, co skutkowało przedłużaniem postępowań administracyjnych.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo uwag, działalność Oddziału w zakresie planowania i przygotowania do realizacji zadania II i III, natomiast negatywnie przygotowanie do realizacji zadania w zakresie budowy autostrady A-1 na odcinku Stryków-Tuszyn, przy czym na tę ocenę wpłynęło znaczne przesunięcie terminu realizacji inwestycji z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego.

2. Realizacja robót budowlano-montażowych.

Przygotowanie do rozpoczęcia robót budowlano-montażowych

2.1. Wywiązywanie się Kierownika Projektu ze swoich zadań

Opis stanu
faktycznego

Kierownicy projektów dla trzech inwestycji objętych badaniem kontrolnym NIK drogowych zostali wyznaczeni przez Dyrektora Oddziału. Wszyscy Kierownicy spełniali wymagania określone w podręcznikach procedur wydanych przez GDDKiA. W ramach realizacji trzech zadań objętych kontrolą NIK, Kierownicy projektów wykonywali równolegle takie funkcje dla innych inwestycji drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 1168)

Zadanie I

W ramach realizacji zadania nastąpiła zmiana na stanowisku Kierownika Projektu. Mianowany na to stanowisko nowy Kierownik Projektu Pan Andrzej Marchlewski wykonywał równolegle funkcje Kierownika Projektu dla dwóch innych zadań, tj. „Projekt

i budowa autostrady A-2 Stryków–Konotopa na odcinku od km 394+500 do km 411+465,8" oraz „Kontynuacja projektowania i wykonywania robót budowlanych w zakresie autostrady A-2 od Strykowa do Konotopy na odcinku od km 365+261,42 (od węzła „Stryków I” bez węzła) do km 394+500”.

Z wyjaśnienia Pana Andrzeja Marchlewskiego wynika, że dwa inne projekty, w których pełnił równoległe funkcje Kierownika Projektu były na etapie końcowym tj. po wystawieniu Świadczenia Przejęcia w okresie zgłaszania wad i w drugim przypadku w końcowej fazie trwania robót, przy czym oba odcinki autostrady posiadały pozwolenia na użytkowanie i odbywał się na nich ruch publiczny.

W związku z powyższym zaangażowanie w ramach ww. zadań nie było zbyt absorbujące i nie stanowiło bariery w realizowaniu obowiązków Kierownika Projektu dla przedmiotowej inwestycji tj. autostrady A-1 Stryków –Tuszyn. Ponadto, w chwili obejmowania funkcji Kierownika Projektu w miejsce Pana Marcina Gańca, roboty budowlane na odcinku autostrady A-1 Stryków – Tuszyn nie były jeszcze prowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 871-885, 1162-1167, 1170-1173)

Zadanie II

Kierownik Projektu Henryk Michalski pełnił równoległe taką funkcję dla zadania pn. „Projekt i rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka od km 324+772 do km 386+000”. Dopiero po wydaniu Świadczenia Przejęcia całości robót dla powyższego Kontraktu, od dnia 1 stycznia 2013 r. objął stanowisko kierownika innego Projektu.

Kierownik Projektu wyjaśnił, że Oddział zapewnił dbanie o swoje interesy związane z inwestycją na odcinku „Rawa Mazowiecka -granica województwa łódzkiego” poprzez fakt, że obydwa projekty stanowiły jeden ciąg prowadzonych robót, co umożliwiało stały nadzór oraz ułatwiało koordynowanie realizacji wielu etapów robót. Ta sytuacja nie była utrudnieniem również dlatego, że obydwa odcinki porównywalne były w zakresie przyjętych rozwiązań projektowych i technologii wykonania. Pełnione równoległe funkcje Kierownika Projektu nie przyczyniły się do jakichkolwiek opóźnień w wypełnianiu zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1054, 1066-1075, 1170-1185)

Zadanie III

Kierownik Projektu dla odcinka węzeł Walichnowy, był również Kierownikiem projektu dwóch innych odcinków realizacyjnych drogi S-8 (odcinka 2 od km 101+972,92 do km 120+961,30 oraz odcinka 4 od km 120+961,30 do km 140+552,05). Od dnia 1 stycznia 2013 r. Dyrektor Oddziału wyznaczył inną osobę na Kierownika Projektu, która poza węzłem Walichnowy, była również Kierownikiem Projektu dwóch odcinków realizacyjnych drogi S-8, a czynności te pełnione były do czasu kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1170-1173, 1186-1187)

Możliwość powierzenia przez dyrektora Oddziału obowiązków Kierownika Projektu na więcej niż jednej inwestycji wynikała z zapisów podręcznika procedur obowiązujących w GDDKiA. Nie stwierdzono nieprawidłowości w wykonywaniu zadań przez Kierowników Projektów, w tym negatywnych skutków powierzenia im więcej niż jednego zadania inwestycyjnego, ani negatywnych skutków z powodu zmian personalnych na stanowisku Kierownika Projektu w trakcie realizacji zadania inwestycyjnego.

2.2. Współpraca Kierownika Projektu z Koordynatorem Projektu wyznaczonym przez Generalnego Dyrektora GDDKiA

Kierownicy Projektów w złożonym wyjaśnieniach w sprawie współpracy z Koordynatorami Projektów stwierdzili, że na bieżąco informowali ich o ważniejszych zdarzeniach na budowie, również o występujących problemach i roszczeniach Wykonawcy, m.in. na Radach Budowy oraz na innych spotkaniach roboczych, jak również poprzez Raporty Inżyniera, Raporty Roszczeń, a także w codziennej praktyce poprzez kontakt telefoniczny. Koordynatorzy projektów uczestniczyli w procesie podejmowania decyzji inwestora odnośnie roszczeń poprzez udział w spotkaniach Zamawiającego i Inżyniera dotyczących m.in. analizy tych roszczeń.

Kierownik Projektu ustanowiony dla Zadania I z ogółem 35 odbytych Rad budowy w okresie od 16 marca 2011 r. do 10 stycznia 2014 r. był obecny na wszystkich, natomiast Koordynator nie podpisał się w liście obecności w czterech terminach.

(dowód: akta kontroli str. 871-885, 1188-1192)

W ramach Zadania II Koordynator projektu nie uczestniczył w 3 z 23 posiedzeń rady budowy. Dla zakończonych inwestycji (zadanie II i III) Koordynatorzy projektów brali udział w procesie porealizacyjnym - na bieżąco byli informowani (przede wszystkim drogą elektroniczną) o pracach komisji odbiorowej; otrzymywali informacje i dokumenty z przeprowadzanych obowiązkowych kontroli nadzoru budowlanego i byli włączani do powołanych Komisji Odbioru Ostatecznego.

(dowód: akta kontroli str. 1193-1203)

W okresie realizacji robót budowlanych drogi S-8 na odcinku nr 1, odbyło się łącznie 18 rad budowy, w których udział brał m.in. Kierownik Projektu oraz Koordynator Projektu (w 3 radach uczestniczyła osoba zastępująca Koordynatora Projektu). Z protokołów rad budowy wynika, że do części protokołów wnoszone były uwagi Kierownika Projektu i Koordynatora Projektu, które dotyczyły szczegółowych spraw organizacyjnych, w tym dokumentacyjnych. Koordynator Projektu brał udział w procesie porealizacyjnym, zgodnie z wytycznymi zarządzenia Nr 54 GDDKiA (Rozdz. 4 § 5 ust. 9, 11 i 16 oraz Rozdz. 5 § 2 ust. 12, 14 i 20). Dyrektor Oddziału pismem z dnia 21 lutego 2014 r. powołał Koordynatora Projektu w skład Komisji Odbiorowej.

(dowód: akta kontroli str. 1204-1212)

2.3. Umowa z Konsultantami

Zadanie I

Umowę wg standardu obowiązującego w GDDKiA na zarządzanie Kontraktem (wybór Konsultanta) na projekt i budowę autostrady A-1 Stryków –Tuszyn, w tym na pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót zawarto w dniu 5 stycznia 2011 r. (po uprzednim wyborze Wykonawcy w trybie przetargu nieograniczonego inwestycyjnego w Centrali GDDKiA) z konsorcjum firm:

Lider – TPF PLANGE – Cosultores de Eneenharia e Gestao S.A. Lisboa w Portugalii, Partner – E&L Architects Sp. z o.o. w Warszawie. Termin realizacji umowy określono na 47 miesięcy, w tym 32 miesiące nadzoru w okresie projektowania oraz wykonywania robót, 12 miesięcy w okresie rękojmi za wady i 3 miesiące na rozliczenie usługi. Wynagrodzenie Konsultanta określono na kwotę 9.969.739 zł brutto, przy czym wartość szacunkową zamówienia podstawowego określono na kwotę 23.693.941 zł, przewidując złożenie zamówienia uzupełniającego (do 50% zamówienia

podstawowego) do kwoty 11.846.970 zł. Dnia 30 października 2013 r. w trybie zamówienia z wolnej ręki (art.67 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶) zawarto z tym samym wykonawcą umowę uzupełniającą na kwotę 11.647.008 zł.

W warunkach umowy podstawowej i uzupełniającej w części dotyczącej wynagrodzenia Konsultanta, uzależniono je od czasu faktycznie przepracowanego przez personel Konsultanta. Wartość inwestycji, obowiązująca w momencie podpisania umowy z Wykonawcą wynosiła 2.145.967,6 tys. zł brutto, a wynagrodzenie Konsultanta (umowa podstawowa i uzupełniająca) wyniosło łącznie 21.616,7 tys. zł stanowiąc 1% wartości inwestycji. Konsultant dokonał weryfikacji dokumentacji projektowej przed rozpoczęciem realizacji robót, a jego uwagi zostały uwzględnione w weryfikowanej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 871-885, 1170-1173, 1213-1247)

Zadanie II

Umowa z Konsultantem – firmą Lafrentz – Polska sp. z o.o. o zarządzanie kontraktem „Rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Rawa Mazowiecka – granica województwa łódzkiego”, w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót, zawarta została 27 października 2010 r., po wyborze wykonawcy robót budowlanych, dokonany 13 sierpnia 2010 r. Umowę zawarto zgodnie z umową wzorcową przyjętą do stosowania w jednostkach organizacyjnych GDDKiA oraz ze wzorem umowy stanowiącym element specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Wynagrodzenie Konsultanta ustalono w kwocie 5.312.218 zł, co stanowiło 0,9% wartości kosztorysowej inwestycji (591.952,4 tys. zł) aktualnej w 2010 r.

Umowa zawierała gwarancje prawidłowego wykonania umowy. Przed jej podpisaniem Konsultant wniósł w formie gwarancji ubezpieczeniowej zabezpieczenie należytego wykonania w wysokości 5% wynagrodzenia. Wynagrodzenie Konsultanta uzależniono w umowie od sprawnego i terminowego przebiegu realizacji inwestycji. Zastrzeżono możliwość przedłużenia czasu realizacji usługi odpowiednio do czasu faktycznej realizacji kontraktu na rozbudowę drogi, jednak nie dłużej niż o 5 miesięcy w okresie tzw. „Rezerwy”. Okres Rezerwy wykorzystany został od 18 września do 7 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1170-1173, 1248-1294)

Zadanie III

Umowę z Konsultantem zawarto dnia 4 listopada 2011 r., której przedmiotem była usługa zarządzania czterema kontraktami na budowę drogi S-8, w tym kontraktem budowy węzła Walichnowy na odcinku nr 1. Wynagrodzenie umowne Konsultanta określono na kwotę 12.743.733 zł, co stanowiło 0,8% łącznej kwoty umownej na roboty budowlane 4 kontraktów (1.594.606.525 zł). Zabezpieczenie należytego wykonania umowy ustalono w wysokości 5% wynagrodzenia brutto (637.186 zł). W umowie wprowadzono również postanowienia uzależniające wynagrodzenie Konsultanta od sprawnej i terminowej realizacji inwestycji. Z uwagi na to, że umowa z Konsultantem (z dnia 4 listopada 2011 r.), została zawarta po podpisaniu umowy z Wykonawcą robót budowlanych na odcinek nr 1 drogi S-8 (15 lipca 2011 r.), konsultant nie brał udziału w weryfikacji dokumentacji projektowej przed rozpoczęciem robót

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

budowlanych. Postępowanie udzielenia zamówienia publicznego zakończonego podpisaniem umowy z Konsultantem, przeprowadził GDDKiA Oddział w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1210, 1295-1391, 2492-2495)

2.4. Zgodność rozpoczęcia realizacji robót budowlano-montażowych z harmonogramem realizacji inwestycji

Zadanie I

Kierownik Projektu pismem z dnia 5 stycznia 2011 r. polecił Inżynierowi wyznaczyć datę rozpoczęcia robót dla Wykonawcy. Wykonawca pomimo uzyskania stosownych pozwoleń na budowę i ZRID z rygorami natychmiastowej wykonalności, zwlekał z wystąpieniem do Zamawiającego o przekazanie terenu budowy, a tym samym z jego przejęciem.

Zamawiający wzywał Wykonawcę do przejęcia terenu budowy, lecz Wykonawca uchylał się od jego przejęcia wskazując m.in.:

- brak prawomocnej decyzji pozwolenia na budowę,
- na opady śniegu i niskie temperatury uniemożliwiające okazanie działek,
- nieusunięte pozostałości po rozbiórkach obiektów budowlanych,
- inne nierozstrzygnięte spory pomiędzy stronami Kontraktu, czy nawet brak umocowania Kierownika budowy przez wszystkich członków Konsorcjum.

Oddział przekazał Wykonawcy plac budowy w następujących terminach: w dniu 18 stycznia 2013 r. w zakresie odcinka III – od km 320+010 do km 335+937,65 (bez odcinka od km 322+150 do km 324+950), w dniu 31 stycznia 2013 r. w zakresie odcinka II – od km 310+000 do km 320+010 i w dniu 8 lutego 2013 r. w zakresie odcinka I – od km 295+850 do km 310+000. W czasie przekazywania terenu budowy, na działkach objętych wydanymi decyzjami ZRID rosły drzewa i krzewy oraz odrosty i karpiny po wycinkach wykonanych w 2009 r. Zamawiający zawarł z Wykonawcą robót budowlanych, tj. Polimex-Mostostal S.A. w Warszawie umowę uzupełniającą w zakresie usunięcia drzew i krzewów znajdujących się w liniach rozgraniczających całej inwestycji na kwotę brutto 3.259,5 tys. zł. Zawarcie umowy uzupełniającej spowodowało przyznanie dodatkowego czasu Wykonawcy w wymiarze 50 dni na ukończenie Kontraktu. Umowa uzupełniająca była odrębnym zamówieniem, więc jej wartość nie zwiększała ceny kontraktowej. Na przekazywanych nieruchomościach występowały także pozostałości po rozbiórkach obiektów budowlanych wykonywanych przez Zamawiającego. Inżynier wydał w powyższym przypadku Polecenie zmiany nr 5, które zwiększało cenę kontraktową o szacunkową kwotę brutto 754,2 tys. zł. Po przejęciu terenu budowy, Wykonawca zgodnie z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego, Prawem Budowlanym, przepisami BHP oraz z projektami tymczasowej organizacji ruchu zastosował i wdrożył niezbędne działania mające na celu zabezpieczenie placu budowy. Powyższe odbywało się pod nadzorem Inżyniera i jego inspektorów nadzoru. Inwestor zapewnił wypełnienie swoich obowiązków wynikających z art. 18 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷, poprzez zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Ustanowienie inspektorów nadzoru

⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

inwestorskiego dla poszczególnych branż powierzono Konsultantowi, zgodnie z umową na zarządzanie kontraktem. Objęte analizą kontrolną dzienniki budowy⁸ zawierały wszystkie niezbędne wpisy dotyczące uczestników procesu inwestycyjnego, tj. Inwestora, Wykonawcę, Kierownika budowy, Kierowników robót, Inspektorów nadzoru budowlanego, osoby pełniące nadzór autorski.

Pierwsze wpisy w dziennikach dokonali kierownicy robót po przejęciu placów budów i rozpoczęciu robót przygotowawczych np. dla robót drogowych – odhumusowanie. Odbiór robót (częściowych) podlegających zakryciu (np. wykopy pod fundamenty) wykonywany był przez inspektorów nadzoru pionu Inżyniera kontraktu, najczęściej w tym samym dniu lub do trzech dni od daty zgłoszenia ich do odbioru. Wykonawca i Zamawiający nie składali roszczeń dotyczących dokumentowania robót w analizowanych dziennikach budowy.

(dowód: akta kontroli str. 1392-1492)

Zadanie II

Kierownik Projektu przy uczestnictwie Inżyniera Kontraktu, dokonał protokolarnego przekazania Wykonawcy terenu budowy w dniu 18 listopada 2010 r. Zobowiązanie Konsultanta do sporządzenia raportu otwarcia w okresie dwóch miesięcy od daty rozpoczęcia usługi zostało określone art. 19.1.1. Warunków Ogólnych Umowy zawartej z Konsultantem 27 października 2010 r. Datę rozpoczęcia usługi przez Konsultanta wyznaczył Kierownik Projektu na dzień 18 listopada 2010 r. Raport otwarcia został sporządzony 14 stycznia 2011 r., tj. w wymaganym terminie. Inżynier pismem z 17 listopada 2010 r. wydał Wykonawcy polecenie rozpoczęcia robót od dnia 24 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1248-1280, 1285-1292, 1687-1721, 1731-1733, 1790)

Inwestor przekazał Inżynierowi Kontraktu w dniu 8 listopada 2010 r. projekt budowlany i projekt wykonawczy, zaakceptowane do realizacji przez ŁUW, wraz ze specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót budowlanych (dalej „STWiORB”). Dokumentacja projektowa i STWiORB w myśl postanowień umowy z 29 października 2010 r. z Wykonawcą robót, były uważane za część Kontraktu. STWiORB określały m.in. zbiory wymagań, niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. W dniu 18 listopada 2010 r., podczas komisyjnego przekazania terenu budowy, Wykonawca stwierdził brak wykazu współrzędnych osnowy geodezyjnej i brak przedmiaru robót w wersji papierowej w przekazanej dokumentacji. Zgłoszone problemy nie spowodowały opóźnień w realizacji robót i nie były przyczyną roszczeń Wykonawcy. Nie wystąpiły opóźnienia w przekazaniu dokumentacji, jej niekompletność lub niska jakość, przyczyniające się do opóźnień w realizacji robót lub roszczeń finansowych Wykonawcy. W kontekście urządzeń znajdujących się w obrębie przekazanego placu budowy, Wykonawca po rozpoczęciu robót zawiadomił Inżyniera Kontraktu, że w linii podpór pięciu obiektów inżynierskich i pięciu dróg dojazdowych, oraz przepustu znajduje się nieczynny gazociąg DN-250, który nie był ujawniony przez gestora sieci w trakcie sporządzania projektu budowlanego. Ta sytuacja była przyczyną roszczeń Wykonawcy - nr 4 i 5, które ostatecznie zostały rozstrzygnięte

⁸ Metodą niestatystyczną wybrano 10 dzienników budowy.

pozytywnie, zwiększając cenę kontraktową oraz wydłużając Czas na ukończenie tych robót.

(dowód: akta kontroli, str. 1285-1292, 1602-1726)

Inwestor posiadał umowy umożliwiające realizację inwestycji, tj. umowę z Konsultantem, umowę z Wykonawcą Robót, umowę o pełnienie nadzoru autorskiego.

W trakcie realizacji inwestycji nie zachodziła potrzeba zawierania umów na roboty dodatkowe i uzupełniające oraz na archeologiczne badania sondażowe i ratownicze.

(dowód: akta kontroli, str. 1248-1280, 1602-1628, 1724, 1727-1730)

Inżynier w comiesięcznych raportach nie wnosił uwag do zabezpieczenia terenu przez Wykonawcę. Zaplecze budowy i bazy sprzętowo-materiałowe lokalizowano zgodnie ze wskazaniami decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, teren głównych baz był wybetonowany i właściwie wyposażony. Łódzki Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego (dalej „ŁWINB”) w toku kontroli w dniu 24 marca 2011 r. ocenił zabezpieczenie placu budowy, jako „bez zastrzeżeń”, potwierdzając jednocześnie wypełnienie przez Inwestora obowiązków wynikających z art. 18 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Oddział zapewnił sprawowanie nadzoru autorskiego przez projektanta, dla przedmiotowego zadania. BPBK TRAKT zawarł w dniu 27 października 2010 r. umowę o pełnienie nadzoru autorskiego w okresie od przekazania placu budowy do zakończenia robót.

(dowód: akta kontroli, str. 1687-1721, 1724, 1727-1750)

W dzienniku głównym budowy odnotowano w dniu 18 listopada 2010 r. przekazanie placu budowy oraz 24 listopada 2010 r. rozpoczęcie robót budowlanych.

Analiza zapisów w 10 dziennikach budowy obiektów inżynierskich⁹ wykazała, że:

- Pierwsze wpisy w dziennikach budowy dokonali kierownicy robót po przejęciu placów budów i rozpoczęciu robót,
- W jednym dzienniku budowy (nr 222/2010 r. - tom 2, obiekt WD-71) inwestor nie zamieścił nazwy wykonawcy, co Kierownik Projektu wyjaśnił przeoczeniem.
- W 9 dziennikach (tomy: 33, 35, 36, 29, 27, 22, 21, 20, 23) brak było wpisu o osobach pełniących nadzór autorski, co jest wymagane §6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹⁰. Kierownik Projektu wyjaśnił, że wynikało to z braku wiedzy o konkretnych osobach pełniących nadzór autorski dla wyszczególnionych obiektów, gdyż dla całego zadania nadzór autorski zgodnie z zawartą umową pełniła firma Trakt Sp. z o.o. Kierownik Projektu wypełniał stronę tytułową dziennika i zarejestrowany dziennik przekazywał Wykonawcy (kierownikowi budowy),
- W trzech dziennikach (tomy: 20, 27 i 36, obiekty: WD-70, WD-75A i PZ-84) nie występowały wpisy świadczące o dokonaniu odbioru technicznego obiektu. Każdy z tych obiektów został odebrany protokołem odbioru technicznego.

⁹ Wybór niestatystyczny.

¹⁰ Dz.U. Nr 108, poz. 953, ze zm.

Analiza roszczeń ostatecznych wykazała, że Wykonawca i Zamawiający nie składali roszczeń, których przedmiotem były opóźnienia w przygotowaniach do rozpoczęcia robót lub uchybienia w dokumentowaniu rozpoczęcia robót.

(dowód: akta kontroli, str. 1193-1198, 1724, 1751-1789)

Zadanie III

Kierownik Projektu dokonał protokolarnego przekazania Wykonawcy terenu budowy zgodnie z uzyskanymi decyzjami ZRID:

- Nr 84/11 z dnia 19 kwietnia 2011 r., przekazanie w dniu 29 lipca 2011 r.,
- Nr 281/11 z dnia 11 października 2011 r., przekazanie w dniu 4 czerwca 2012 r.

Protokoły przekazania wymieniały osoby reprezentujące Zamawiającego i Wykonawcę, stan terenu budowy, postanowienia o odpowiedzialności za ochronę punktów pomiarów geodezyjnych. Z uwagi na to, że umowa z Konsultantem została zawarta 4 listopada 2011 r., tj. po podpisaniu umowy z Wykonawcą robót budowlanych na odcinek nr 1 drogi S-8 (15 lipca 2011 r.), w okresie od przekazania terenu budowy, tj. od dnia 29 lipca 2011 r. do dnia 30 listopada 2011 r. tymczasowo obowiązki Inżyniera Kontraktu pełnił pracownik Oddziału. Wykonawca otrzymał polecenie rozpoczęcia robót z dniem 29 lipca 2011 r. Raport otwarcia został sporządzony 10 stycznia 2012 r. przez Konsultanta (Inżyniera Kontraktu), tj. w terminie zgodnym z warunkami ogólnymi umowy z Konsultantem (w okresie dwóch miesięcy od daty rozpoczęcia usługi). W raporcie otwarcia (pkt 4), w części pn. „Trudności odnotowane w początkowym okresie realizacji kontraktu”, zawarte było stwierdzenie dotyczące odcinka nr 1, cyt.: *„Na mocy decyzji ZRID Nr 84/11 (odcinek 1), dla Wykonawcy nie został przekazany cały plac terenu budowy”*. Z kolei w pkt. 5 raportu pn. „Rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów, potencjalne problemy”, zawarte było stwierdzenie dotyczące odcinka nr 1: cyt.: *„Jako potencjalne zagrożenie należy wymienić nie w pełni dostępny plac budowy. Ponieważ dostępność placu rzutuje na czas realizacji zadania, jego niepełne posiadanie może stać się zaczątkiem roszczeń Wykonawcy”*. Inwestor przekazał Wykonawcy w dniu 29 lipca 2011 r., a Inżynierowi Kontraktu w dniu 25 października 2011 r. zaakceptowany przez Wojewodę Łódzkiego projekt budowlany, jak również projekt wykonawczy oraz STWiORB. Wykonanie archeologicznych ratowniczych badań wykopaliskowych realizowano na podstawie umowy z dnia 28 czerwca 2011 r., a w zakresie nadzoru autorskiego na podstawie umowy z dnia 20 grudnia 2011 r. Inwestor w dniu podpisania umowy z Wykonawcą, dysponował terenem pod budowę węzła Walichnowy w zakresie odcinka nr 1, natomiast nie dysponował terenem w zakresie odcinka nr 10, gdyż decyzja ZRID była wydana w dniu 11 października 2011 r. Po przejęciu terenu budowy, Wykonawca pod nadzorem Inżyniera Kontraktu zgodnie z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego, Prawem budowlanym, przepisami BHP oraz z projektami tymczasowej organizacji ruchu zastosował i wdrożył niezbędne działania mające na celu zabezpieczenie placu budowy. Inwestor przed rozpoczęciem robót budowlanych, wypełnił swoje obowiązki uczestnika procesu budowlanego, w szczególności zapewnił: opracowanie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na budowie, sprawowanie nadzoru autorskiego przez projektanta. Ponadto, Inwestor przekazał Wykonawcy komplet prawidłowo wypełnionych dzienników budowy (9 sztuk). Pierwszego wpisu w dziennik dokonano w dniu przekazania terenu budowy. Nie stwierdzono występowania opóźnień w przygotowaniach do rozpoczęcia robót,

w związku z czym, nie występowały z tego tytułu roszczenia ze strony Wykonawcy lub Zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 1798-1807, 2496-2498)

2.5. Harmonogram realizacji robót (Program robót) oraz projekty umów zawieranych przez wykonawcę z podwykonawcami

Zadanie I

Program robót

Zatwierdzenie harmonogramu (Program robót) przez Inżyniera kontraktu (zgodnie z subklauzulą 8.3 W.K), przedłożonego pierwotnie przez Wykonawcę w dniu 11 lutego 2011 r. nastąpiło ostatecznie 4 kwietnia 2013 r. po uzgodnieniu 13 korekt - rewizja 4.1.

(dowód: akta kontroli str. 1816-1853)

Projekty umów zawieranych przez Wykonawcę z podwykonawcami

Zgodnie z Podręcznikiem Procedur Projektów/Kontraktów Realizowanych ze Środków Krajowych z 26 lutego 2010 r. w kompetencji Kierownika Projektu była akceptacja projektów umów z podwykonawcami. Subklauzula 4.4. W.K oraz zatwierdzone umowy podwykonawcze zawierały zapisy zabezpieczające interesy podwykonawców: Gwarancje wypłaty wynagrodzenia podwykonawcom gwarantował Zamawiający zgodnie z subklauzulą 4.4. W.K oraz art. 647¹§5 Kodeksu cywilnego¹¹.

W umowie kontraktowej Oddział nie żądał od Wykonawcy przekazania oświadczeń o zaspokojeniu płatności podwykonawców. Takie żądania były przekazywane w korespondencji kontraktowej.

(dowód: akta kontroli str. 34-113, 871-885)

Zadanie II

Program robót

Wykonawca, w terminie określonym subklauzulą 8.3.W.K przedłożył Inżynierowi Kontraktu w dniu 15 grudnia 2010 r. do zatwierdzenia szczegółowy harmonogram robót. Inżynier pismem z 4 stycznia odmówił akceptacji harmonogramu, wskazał przyczyny odmowy i wezwał Wykonawcę do poprawienia harmonogramu. Inżynier odmówił również akceptacji skorygowanych harmonogramów z 11 i 26 stycznia 2011 r., wzywając Wykonawcę do usunięcia błędów i uzupełnienia braków. W dniu 21 lutego 2011 r. Inżynier warunkowo zaakceptował harmonogram z 14 lutego 2011 r. oraz wezwał Wykonawcę do wykonania jego aktualizacji wobec stwierdzonych opóźnień w realizacji obiektów mostowych oraz do sporządzenia Programu naprawczego w odniesieniu do realizacji obiektów mostowych, które spowodowały opóźnienia w realizacji innych elementów budowy. Przedłożony przez Wykonawcę 23 lutego 2011 r. zaktualizowany harmonogram w zakresie robót mostowych Inżynier zaakceptował 2 marca 2011 r. W dniu 28 marca 2011 r. Inżynier akceptował aktualizację harmonogramu Robót Mostowych, w której wykonawca zakładał zwiększenie czasu pracy w poszczególnych dniach oraz zwiększenie liczby osób w brygadach, w celu przyspieszenia tempa prac

¹¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

i zakończenia kontraktu zgodnie z umową. Aktualizacja harmonogramu budowy z 10 maja 2011 r., uzupełniona na wezwanie Inżyniera o część rzeczowo-finansową, po dwukrotnej odmowie akceptacji spowodowanej zamieszczeniem robót dodatkowych będących przedmiotem w całości odrzuconego roszczenia, została przez Inżyniera zaakceptowana 3 czerwca 2011 r. W okresie realizacji Kontraktu Inżynier pięciokrotnie odmówił akceptacji przedstawianych przez Wykonawcę aktualizacji harmonogramu, ze względu na zakładane przekroczenie terminu umownego zakończenia Kontraktu. Po podpisaniu aneksu przedłużającego Czas na ukończenie do 31 sierpnia 2012 r. harmonogram został zaktualizowany stosownie do tego terminu. Roboty budowlane były prowadzone zgodnie z tym harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 1854-1925)

W umowie z Wykonawcą termin zakończenia robót ustalony był na dzień 31 maja 2012 r., a w wyniku uznanych roszczeń Wykonawcy spowodowanych zmianami zakresu robót (aneks nr 2 z dnia 31 maja 2012 r.) Czas na ukończenie przedłużono o 92 dni, wyznaczając nowy termin zakończenia robót na dzień 31 sierpnia 2012 r. Z tytułu wydłużenia Czasu na ukończenie, Inwestor uznał dodatkową płatność w kwocie 579.345 zł brutto i aneksem nr 4 z 24 stycznia 2013 r. zwiększo kwotę kontraktową do 477.642.432 zł brutto. Czas na ukończenie przedłużono następnie o 41 dni aneksem nr 3 z dnia 5 grudnia 2012 r., ustalając termin zakończenia robót na 11 października 2012 r.; zmiana ta została wprowadzona w wyniku uznania roszczenia nr 24, zgłoszonego przez wykonawcę 10 sierpnia 2012 r., w związku z intensywnymi opadami deszczu.

Wartość wykonanych robót, wg przejściowego świadectwa płatności na uzgodnioną część wstępnej wersji rozliczenia ostatecznego z dnia 7 lutego 2014 r., wyniosła 505.639,4 tys. zł brutto, czyli 36.151,2 tys. zł więcej niż zaakceptowana kwota kontraktowa. Wzrost ten wynikał m.in. ze zmian wprowadzonych 235 protokołami konieczności. Analiza kontrolna wybranych 33 protokołów i wszystkich 8 poleceń zmian wykazała, że w każdym przypadku dokumenty konieczności akceptował Dyrektor Oddziału na wniosek Kierownika Projektu.

(dowód: akta kontroli, str. 1602-1671)

Projekty umów zawieranych przez Wykonawcę z podwykonawcami

Kontrakt realizowany był w zakresie robót budowlanych przez 46 podwykonawców. Analiza kontrolna wybranej dokumentacji dotyczącej 13 podwykonawców wykazała, że Kierownik Projektu wnioskował o akceptację przez Dyrektora Oddziału podwykonawców, zgłoszonych Inżynierowi Kontraktu przez Wykonawcę robót, po otrzymaniu rekomendacji Inżyniera. Interesy podwykonawców i Inwestora w zakresie podwykonawców zabezpieczały postanowienia art. 647¹§5 Kodeksu cywilnego oraz postanowienia subklauzuli 4.4. pkt „e” i subklauzuli 2.5. W.K (roszczenia zamawiającego).

(dowód: akta kontroli, str. 1926-1979)

Zadanie III

Program robót

Harmonogram rzeczowo-finansowy budowy drogi S-8 odcinka nr 1, po uwzględnieniu przez Wykonawcę uwag Inżyniera Kontraktu, został zatwierdzony przez Inżyniera Kontraktu w dniu 6 października 2011 r. Uaktualnienie harmonogramu, na wniosek Wykonawcy, po uwzględnieniu uwag Inżyniera Kontraktu, zostało zaakceptowane przez Kierownika Projektu w dniu 17 kwietnia 2012 r. Propozycja Wykonawcy

uaktualnienia harmonogramu finansowego w zakresie przerobu i płatności, została odrzucona. Kolejne uaktualnienie harmonogramu nastąpiło w dniu 29 czerwca 2012 r. W trakcie realizacji wystąpiły okoliczności, zmuszające do dalszych uaktualnień harmonogramu. Nastąpiły zamiany wykonywanych asortymentów robót w stosunku do harmonogramu oraz przekazanie dopiero w dniu 4 czerwca 2012 r. po badaniach archeologicznych odcinka drogi nr 10.

Aktualizacje harmonogramu robót, nie powodowały zmiany terminu realizacji kontraktu i nie generowały dodatkowych kosztów powodujących przekroczenie zaplanowanego kosztu inwestycji. W trakcie realizacji inwestycji wystąpiło 7 zmian rzeczowo-finansowych, związanych ze zmianami docelowej organizacji ruchu i niektórymi zmianami konstrukcyjnymi. Wnioskowane przez Kierownika Projektu zmiany zostały zatwierdzone przez Dyrektora Oddziału. Łączna wartość zmian stanowiła kwotę 78.474 zł brutto, co wynika z różnicy wartości wynikającej z zawartej umowy 117.757.513 zł brutto i wartości końcowej kontraktu wynoszącej 117.679.038 zł brutto.

Projekty umów zawieranych przez Wykonawcę z podwykonawcami

Umowy z podwykonawcami i tryb ich zatwierdzania był zgodny postanowieniami subklauzuli 4.4. pkt „e”. Oddział nie żądał w umowie z Wykonawcą przekazywania oświadczeń o zaspokojeniu płatności podwykonawców. Oświadczenie o niezaleganiu wobec podwykonawców z płatnościami, Wykonawca załączał do raportów miesięcznych, składanych zgodnie z subklauzulą 4.21. „Raporty o postępie pracy”. Również na radach budowy przedstawiciel Wykonawcy składał oświadczenia o niezaleganiu z płatnościami wobec podwykonawców. Nie wystąpiły przypadki dokonania wypłat przez Oddział na rzecz podwykonawców, w tym środków na wypłaty z tytułu solidarnej z Wykonawcą odpowiedzialności, ani z tytułu robót dodatkowych wynikających z roszczeń Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 1808-1811)

Realizacja budowy

2.6. Zgodność przebiegu robót budowlano-montażowych z harmonogramem

Zadanie I

Inwestycja nie była realizowana zgodnie z harmonogramem realizacji robót. Według stanu na koniec miesiąca grudnia 2013 r., opóźnienia w stosunku do zatwierdzonego Programu robót - rewizja - 4.1. - wynosiły od 2,5 do 7 miesięcy, w tym m.in.: następujące roboty:

- mostowe na 40 obiektach od 2,5 do 6 miesięcy,
- ziemne: ok. 38% planowanego przerobu - ok. 3 miesiące.
- MOP Wiśniowa Góra Wschód i Zachód - ok. 4 miesiące,
- kolizje elektroenergetyczne wraz z przebudowami infrastruktury energetycznej PKP - ok. 6 miesięcy
- przebudowy: wodociągowe i kanalizacyjne oraz urządzeń melioracyjnych, gazociągów - ok. 7 miesięcy,

Zgodnie z Programem robót (rewizja 4.1.) warstwa mrozochronna na odcinku III powinna być wykonywana od 22 maja 2013 r., ale robót nie rozpoczęto, co spowodowało ok. 6 miesięcy opóźnienia.

Koordynacja robót

Z wyjaśnienia Kierownika Projektu wynika, że nadzór Inwestorski nie zaobserwował błędów w koordynacji robót branżowych ze strony Wykonawcy, jednakże na mały postęp robót drogowych i mostowych mogły mieć wpływ braki lub opóźnienia w robotach branżowych. Wykonawca miał trudności z pozyskaniem podwykonawcy obudów tunelowych, co mogło zagrozić terminowi realizacji Kontraktu. Potencjalni podwykonawcy robót mostowych warunkowali zawarcie umów od dodatkowych zabezpieczeń płatności ze strony Wykonawcy, czy Zamawiającego. Wykonawca przez cały letni okres budowlany nie wykonywał robót mostowych, zbierając oferty od firm mostowych i prowadząc z nimi negocjacje. W okresie od 30 września do 12 listopada 2013 r. Wykonawca zawarł umowy z trzema firmami na budowę 40 obiektów mostowych. Zawarcie tych umów było m.in. uwarunkowane zagwarantowaniem płatności poprzez ich dokonywanie przez Zamawiającego na podstawie oświadczeń przekazu. Na realizację Kontraktu wpływ miały także spory pomiędzy partnerami Konsorcjum, które ujawniły się podczas podpisywania aneksu nr 2 do Kontraktu, wyznaczającego nowe daty Kamieni Milowych, Czasu na ukończenie oraz dodatkowe kwoty, w związku z wydanymi przez Inżyniera Poleceniami Zmian nr 1, 2, 3, 4. Wykonawca nie zawierał umów podwykonawczych z akceptacją wszystkich partnerów Konsorcjum, co naruszało postanowienia subklauzuli 4.4.W.K. Powyższe uchybienie było przedmiotem wielokrotnych wezwań Inżyniera w trybie subklauzuli 15.1. W.K (wezwanie do poprawy). Wykonawca podnosił w korespondencji, że powodem problemów finansowych Konsorcjum jest upadek jednego z partnerów firmy „Mostmar”. Syndyk masy upadłościowej tej firmy odstąpił od Kontraktu w dniu 14 grudnia 2012 r. W związku z wydłużeniem Czasu na ukończenie o 12 miesięcy, koniecznym się stało zawarcie aneksów z ubezpieczycielami wydłużających gwarancje należytego wykonania i polis ubezpieczeniowych. Wykonawca nie przedkładał, pomimo wezwań Zamawiającego, aneksów do gwarancji i polis ubezpieczeniowych. Powyższe było powodem wielokrotnych wezwań Inżyniera w trybie subklauzuli 15.1. W.K. Ostatecznie Zamawiający był zmuszony do wystąpienia do banków o uruchomienie gwarancji. W odpowiedzi na powyższe, banki przedłożyły aneksy, z wyjątkiem jednej gwarancji udzielonej przez Raiffeisen Bank Polska S.A. na wniosek Polimex-Mostostal S.A. na kwotę: 14.018.248 zł, którą bank wypłacił Zamawiającemu. Zamawiający wystosował w okresie od 21 maja do 27 grudnia 2013 r. do Wykonawcy 7 powiadomień o okolicznościach mających wpływ na realizację kontraktu. Dodatkowo do Wykonawcy w okresie od 14 maja do 14 listopada 2013 r. zostały wystosowane wezwania do poprawy w oparciu o klauzulę 15.1.W.K. W ostatnim piśmie z dnia 14 listopada 2013 r. Inżynier wezwał Wykonawcę do:

- natychmiastowego zwiększenia potencjału sprzętowego i zasobów personalnych w celu przyspieszenia prac na MOP Wiśniowa Góra Wschód i Zachód oraz zminimalizowania opóźnień;
- w terminie do 2 grudnia 2013 r. do zwiększenia mobilizacji personelu i sprzętu pozwalającego na nadrobienie powstałych opóźnień oraz na wznowienie wszystkich robót wynikających z obowiązującego Programu rewizja 4.1.;
- w terminie do 2 grudnia 2013 r. przedłożenia programu naprawczego uwzględniającego metody, które Wykonawca proponuje przyjąć w celu przyspieszenia postępu prac i ich ukończenia w ciągu Czasu na ukończenie (przyjmując czas na Ukończenie na dzień 16 października 2014 r. wraz

ze szczegółowym harmonogramem robót mostowych uwzględniającym również plan zatrudnienia pracowników i zaangażowania sprzętu przy wykonywaniu obiektów mostowych.

W ślad za ustaleniami na Radzie budowy w dniu 11 grudnia 2013 r., Inżynier przypomniał Wykonawcy o obowiązku przygotowania w terminie do dnia 10 stycznia 2014 r. Programu naprawczego, zawierającego plan działań, jakie Wykonawca zamierza podjąć celem usprawnienia realizacji Kontraktu, w tym m.in. program dostaw materiałów, program zatrudnienia zasobów ludzkich i plan zaangażowania potencjału sprzętowego. W dniu 14 stycznia 2014 r. Zamawiający biorąc pod uwagę uprawnienia wynikające z subklauzuli 15.2. (a), 15.2. (b), 15.2. (c), 15.2. (e) W.K oraz na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, odstąpił od Kontraktu ze skutkiem natychmiastowym.

W tym samym dniu Konsorcjum oświadczyło także o odstąpieniu od umowy, uzasadniając decyzję brakiem na rzecz Wykonawcy gwarancji bankowej zapłaty za roboty budowlane w ramach Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 871-885, 1847-1853, 1980-1993)

Zmiana terminów zakończenia realizacji inwestycji

W związku poleceniami zmian nr 1, 2, 3 i 4 Inżyniera, nastąpiło jednokrotne przesunięcie o 12 miesięcy terminu zakończenia realizacji inwestycji (z 32 do 44 miesięcy), wprowadzonym aneksem nr 2 do kontraktu. Brak wystarczającej mobilizacji Wykonawcy poprzez zapewnienie odpowiednich środków personalnych, sprzętowych, materiałowych oraz finansowych i związane z tym potęgujące się opóźnienia powodowały, że realizacja robót stawała się nierealna w zgodzie z Programem robót, który wymagał aktualizacji. Zwiększające się opóźnienia, nie gwarantowały zakończenia Kontraktu, w Czasie na ukończenie lub czasie możliwym do określenia.

Wskutek nieterminowej realizacji inwestycji Wykonawca nie osiągnął „Kamieni milowych”, w związku z powyższym Zamawiający był uprawniony do obciążenia karami umownymi Wykonawcę zgodnie z subklauzulą 8.7.W.K i wystąpił z roszczeniami w trybie subklauzuli 2.5., a Inżynier wydał Określenia w trybie subklauzuli 3.5.W.K w następujących kwotach:

- 1.869 tys. zł - w związku z niezłożeniem w terminie kontraktowym kompletnych wniosków do decyzji - pozwolenie na budowę;
- 1.869 tys. zł - w związku z niezłożeniem w terminie kontraktowym kompletnych wniosków do zezwoleń na realizację inwestycji drogowych w zakresie budowy MOP kat II i III;
- 14.156,3 tys. zł - w związku z niewykonaniem i nieprzekazaniem w terminie kontraktowym 100% robót przewidzianych w PFU w zakresie budowy MOP, docelowo kategorii II i III,
- 1.635,4 tys. zł – w związku z nieuzyskaniem w terminie kontraktowym prawomocnych zezwoleń na realizację inwestycji drogowych – kwota kary za 7 dni zwłoki.

Wskutek nieterminowej realizacji inwestycji, co w konsekwencji spowodowało odstąpienie od Kontraktu przez Zamawiającego z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy, Zamawiający był uprawniony do obciążenia Wykonawcy karą umowną zgodnie z subklauzulą 8.7.W.K w kwocie 176.954 tys. zł. W trakcie kontroli NIK trwały rozliczenia z Wykonawcą, w tym obejmujące kary umowne.

Egzekwowanie usunięcia usterek i niedoróbek

Wykonawca powierzył realizację robot podwykonawcom, pozostawiając w swoim zakresie koordynację robót. Wskutek zawierania umów z firmami podwykonawczymi oferującymi najniższą cenę, Wykonawca miał trudności w utrzymaniu standardów jakości wymaganych kontraktem. Nadzór Inwestorski kontrolując przebieg robót, wielokrotnie ich nie akceptował zmuszając Wykonawcę do poprawek np. zagęszczeń gruntu itp. Każda poprawka powodowała dla Wykonawcy i jego podwykonawców zwiększenie kosztów i wydłużenie czasu realizacji robót.

(dowód: akta kontroli str. 871-885, 1847-1853)

Zadanie II

Generalnym wykonawcą dla zadania było Konsorcjum firm: Lider Bilfinger Berger Budownictwo S.A. i partner ERBUD S.A. Planowany efekt realizacyjny osiągnięto w postaci 22,805 km drogi S-8. Inwestycję rozpoczęto 24 listopada 2010 r., z planowanym terminem zakończenia do 31 maja 2012 r., przy czym zadanie zakończono 10 października 2012 r. (przedłużenie dwoma aneksami). W 2010 r. realizowano roboty przygotowawcze i rozbiórkowe, a w 2011 r. i 2012 r. roboty: przygotowawcze, rozbiórkowe, drogowe, wykonywanie 18 obiektów inżynierskich (pod jedną jezdnią), budowę przepustów, odwodnienia, budowę sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, budowę zbiorników retencyjnych, budowę sieci telekomunikacyjnej, sieci energetycznej i gazowej, ekrany akustyczne.

(dowód: akta kontroli str. 1602-1628, 1982-1983, 1989-2007)

Opóźnienia w realizacji robót pojawiły się w styczniu 2011 r. i występowały przy realizacji 8 obiektów inżynierskich i 17 przepustów skrzynkowych. W kwietniu 2011 r. pojawiły się opóźnienia przy budowie dróg dojazdowych, a spowodowane były natrafieniem w trakcie robót na nieczynny gazociąg DN250. Wykonawca, jako przyczyny opóźnień wskazywał m.in. niekorzystne warunki atmosferyczne oraz nieuwzięcie w przedmiocie zamówienia ścianek szczelnych potrzebnych do wykonania obiektów w ciągu trasy głównej, z czym nie zgodził się Inżynier, który uważał, że zgodnie z Warunkami Kontraktu zabezpieczenie sąsiednich budowli należy przy prowadzeniu robót do obowiązków Wykonawcy. Inżynier wskazywał niewystarczające uposażenie brygad roboczych, jako przyczynę braków w realizacji prac przy obiektach mostowych. Na posiedzeniu Rady Budowy w dniu 18 maja 2011 r. stwierdził, że roboty nie są realizowane zgodnie z obowiązującym harmonogramem również na obiektach niekolidujących z siecią gazową. Wprowadzane na polecenie Inżyniera programy naprawcze zmniejszały opóźnienia. W raportach za następne miesiące Inżynier wskazywał na opieszale działanie Wykonawcy, przedstawiał występujące opóźnienia i rezultaty wprowadzanych programów naprawczych. Informował także o dostarczeniu przez Biuro Projektów Trax w dniu 20 maja 2011 r. dokumentacji pozwalającej na likwidację kolizji z gazociągiem, odnotował wystąpienie w lipcu i sierpniu 2011 r. 24 dni z intensywnymi opadami deszczu, co spowodowało utrudnienia w prowadzeniu budowy konstrukcji warstw nawierzchni i układaniu warstwy ścieralnej z betonu cementowego, zamulanie wykopów i gotowych elementów zbrojenia pod obiekty inżynierskie. W lutym 2012 r. zwrócił uwagę na zagrożenia terminu zakończenia robót związane z natrafieniem, w trakcie rozbiórki jezdni lewej, na odmienne od stanu projektowego warunki techniczne polegające na zmiennej konstrukcji w przekroju poprzecznym oraz związane z natrafieniem pod rozebraną powierzchnią na grunty

organiczne zalegające średnio do 1,3 m, które muszą być usunięte przed położeniem następnych warstw konstrukcyjnych. We wrześniu 2012 r. informował o podtopieniach i rozmyciach, będących skutkiem intensywnych opadów w okresie od 3 do 6 sierpnia 2012 r. Ograniczenia możliwości prowadzenia robót budowlanych z powodu niekorzystnych warunków atmosferycznych były przedstawiane na Radach Budowy. Inżynier przedstawiał m.in. powody niezatwierdzania kolejnych harmonogramów przedkładanych przez Wykonawcę, np. harmonogram rzeczowo-finansowy przedstawiony Inżynierowi 12 sierpnia 2011 r. został odrzucony ze względu na samowolne przesunięcie przez Wykonawcę terminu zakończenia robót.

Na posiedzeniu Rady Budowy w dniu 20 października 2011 r. Wykonawca poinformował o napotykanii złych warunków gruntowych - podłoże pod drogą S-8 było zmienne na krótkich odcinkach i przez to nieprzewidywalne, co wymuszało stosowanie różnego spoiwa. Opóźnienia w rozpoczęciu stabilizacji wynosiły ok. 15 dni dla każdego odcinka. W dniu 15 grudnia 2011 r. Wykonawca, jako przyczynę opóźnień w robotach mostowych podał zejście z budowy podwykonawcy, który ogłosił upadłość (na obiekty wcześniej realizowane przez tego podwykonawcę Generalny Wykonawca wprowadził w grudniu i w styczniu 90 swoich pracowników) oraz występowanie na wielu odcinkach w podłożu istniejącej drogi warstw gruntu organicznego, które nie były ujęte w dokumentacji projektowej i wystąpiła konieczność wymiany tych gruntów. Inspektor nadzoru robót drogowych stwierdził, że istniejąca jezdnia lewa drogi krajowej nr 8 wykonana była niewłaściwie, ponieważ zalegające w podłożu m.in. w śladzie starych rowów, warstwy gruntów organicznych nie były usunięte i zostały przykryte kolejnymi warstwami konstrukcyjnymi. Na dzień 31 grudnia 2011 r. opóźnienia w robotach mostowych występowały na wszystkich obiektach i wynosiły od 1 do 21 tygodni w odniesieniu do harmonogramu z 3 czerwca 2011 r., a w odniesieniu do niezaakceptowanego przez Inżyniera harmonogramu z października 2011 r. opóźnienia występowały na 7 obiektach i wynosiły od 3 do 8 tygodni, przy czym na 11 obiektach opóźnień nie było. Wykonanie w poszczególnych pozycjach robót drogowych w odniesieniu do harmonogramu z 3 czerwca 2011 r. wynosiło na dzień 26 stycznia 2012 r. od 66,3 do 75,6% planu narastająco. Inżynier ocenił, iż Wykonawca wyraźnie przyspieszył roboty, sprawnie zamykał najważniejsze elementy w celu dopuszczenia kolejnych odcinków do ruchu. Na posiedzeniu Rady Budowy w dniu 24 maja 2012 r. Inżynier stwierdził, że wykonawca dysponował środkami, personelem i sprzętem adekwatnym do poziomu wymaganego przez Program Zapewnienia Jakości oraz aktualnie prowadzonych robót, a także uznał, że brak było zagrożenia dla terminowego zakończenia robót biorąc pod uwagę datę 31 sierpnia 2012 r. W trakcie realizacji zadania nie wystąpiły przypadki zahamowania robót z powodu błędnej koordynacji robót w zakresie branżowym.

(dowód: akta kontroli str. 1924-1925, 2008-2031, 2032-2035)

Ustalony w umowie z Generalnym Wykonawcą na dzień 31 maja 2012 r. termin zakończenia robót zmieniono dwukrotnie, przedłużając Czas na ukończenie aneksem nr 2 z 31 maja 2012 r. o 92 dni (do 31 sierpnia 2012 r.) i aneksem nr 3 z 5 grudnia 2012 r. o 41 dni (do 11 października 2012 r.). Zmiany te wprowadzono w wyniku uznania roszczeń wykonawcy zgłoszonych do 22 lutego 2012 r. (aneks nr 2) i roszczenia nr 24 (aneks nr 3). Roszczenia o przedłużenie Czasu na ukończenie, uwzględnione w aneksie nr 2, wynikały:

- z braku możliwości rozpoczęcia przez wykonawcę wykopów pod jedną część skrajnych podpór przy 5 obiektach inżynierskich i 3 drogach dojazdowych, z powodu zaistniałej kolizji z istniejącym nieczynnym gazociągami DN250 (roszczenie nr 4),
- z kolizji ww. gazociągu z przepustem P-51 (roszczenie nr 5),
- z konieczności zaprojektowania, wykonania i utrzymania dodatkowej tymczasowej (na 1 miesiąc) sygnalizacji świetlnej na trzech skrzyżowaniach, które nie posiadały wcześniej takiej sygnalizacji i nie była przewidywana w projekcie wykonawczym (roszczenie nr 7),
- ze skutków nadzwyczaj intensywnych opadów atmosferycznych w obrębie placu budowy w okresie od połowy czerwca do końca lipca 2011 r. (roszczenie nr 10),
- z rozbieżności w dokumentacji w zakresie umocnienia prefabrykatami wlotów i wylotów przepustów skrzynkowych (roszczenie nr 11),
- z powodu braku możliwości uzyskania wymaganego parametru nośności podbudowy na drogach dojazdowych, spowodowanego nieodpowiednim uziarnieniem destruktu asfaltowego pozyskiwanego z frezowania drogi krajowej nr 8, przewidzianego do wbudowania w warstwę podbudowy na drogach dojazdowych (roszczenie nr 12),
- z konieczności usunięcia występujących gruntów organicznych pod ciągiem głównym rozbudowywanej drogi, na które natrafiono w trakcie prowadzenia robót ziemnych (roszczenie nr 13),
- z braku możliwości wykonania robót branży inżynierskiej pod obiektem PG-78 oraz pod murem oporowym ze względu na znaczące rozbieżności w dokumentacji geologicznej (roszczenie nr 16),
- z powodu natrafienia na fragmenty starego muru oporowego przy obiekcie PG-78, (roszczenie nr 17).

Stanowisko Zamawiającego z 30 marca 2012 r. o przedłużeniu Czasu na ukończenie o 92 dni zostało zaakceptowane przez Wykonawcę w dniu 20 kwietnia 2012 r. Przedłużenie Czasu na ukończenie o kolejne 41 dni było wynikiem uznania roszczenia nr 24, wniesionego 10 sierpnia 2012 r., po wystąpieniu intensywnych opadów deszczu w dniach 3-6 sierpnia 2012 r., które spowodowały konieczność wykonania robót odtworzeniowych zniszczonych elementów, w tym skarp i konstrukcji jezdni.

W sprawie przyczyn podpisania aneksu nr 3 dopiero po faktycznym zakończeniu robót Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że podpisanie aneksu nastąpiło w najszybszym terminie, kiedy zostały spełnione warunki jego podpisania, i było skutkiem uznania roszczenia Wykonawcy wszczętego 10 sierpnia 2012 r., a zakończonego 23 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1602-1686, 2036-2133)

Inwestycję zrealizowano przed upływem terminu określonego w aneksie nr 3. Nie zachodziła konieczność wykonywania robót dodatkowych. Z tytułu opóźnienia o 8 dni usunięcia wady na obiekcie WD-75A, wykazanej w świadectwie przejęcia całości robót z dnia 7 listopada 2012 r., polegającej na braku obrobienia podstawy słupów oświetleniowych, Oddział naliczył Wykonawcy karę w wysokości 40 tys. zł. Ponadto, w związku ze stwierdzonym brakiem równości podłużnej dokonano redukcji ceny kontraktowej o kwotę 857,4 tys. zł brutto. Kierownik Projektu wyjaśnił,

że usuwanie usterek i niedoróbek stwierdzonych w świadectwie przejęcia z dnia 7 listopada 2012 r. oraz w rocznym okresie zgłaszania wad, przebiegało sprawnie.

(dowód: akta kontroli str. 320-331, 1876-1923, 1924-1925)

Zadanie III

Inwestycja budowy drogi S-8 odcinka 1 była realizowana zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem z dnia 6 października 2011 r. ze zmianami. Nie było przypadków zahamowania robót z powodu błędnej koordynacji robót w zakresie branżowym. W dniu 17 lutego 2012 r. Wykonawca wystąpił z propozycją aktualizacji harmonogramu robót z przyczyny usunięcia kolizji sieci drenarskiej w odniesieniu do stanu istniejącego terenu budowanej drogi S-8 na odcinku km 100+005 – 101+972,92. Pozostałe roboty branżowe obejmujące zabezpieczenie wodociągu i przebudowę sieci teletechnicznych przebiegały bez zakłóceń. Nie było zmiany terminu zakończenia realizacji Inwestycji, w tym skutków nieterminowej realizacji (zapłaty kar umownych, utraty gwarancji, konieczność wykonywania robót dodatkowych). Przy usuwaniu usterek i niedoróbek Wykonawca na wezwanie Inżyniera Kontraktu wykonywał niezbędne roboty. Tylko w przypadku wymiany uschniętych drzew, Wykonawca wniósł o uzgodnienie terminu nowych nasadzeń na właściwy okres (wiosna–jesień).

(dowód: akta kontroli str. 1812-1813)

2.7. Prawidłowość finansowania inwestycji

Zadanie I

Oddział w Łodzi (Wydział Planowania) na bieżąco zgłaszał do Departamentu Planowania w Centrali GDDKiA zapotrzebowanie finansowe na potrzeby realizacji inwestycji dostosowując jego poziom do zaakceptowanego harmonogramu realizacji robót, przy uwzględnieniu istniejącej na Kontrakcie sytuacji związanej m.in. z mobilizacją Wykonawcy. Płatności poświadczone przez Inżyniera kontraktu fakturowane przez Wykonawcę były realizowane w terminie przewidzianym przez Kontrakt. Z wyjaśnienia Kierownika Projektu autostrady A-1 Stryków–Tuszyn, Andrzeja Marchlewskiego wynika, że w ramach inwestycji ponoszono jedynie wydatki związane bezpośrednio z budową przedmiotowego odcinka, a ze względu na nierzetelne wywiązywanie się z planów przerobów wykazanych w zatwierdzonym harmonogramie robót przez Wykonawcę, faktyczne płatności nie zawsze były zgodne z harmonogramem. Zamawiający mógł jedynie wydatkować środki za roboty wykonane i odebrane, wobec powyższego często występowała sytuacja, kiedy realizowano mniejszą płatność niż przewidywał harmonogram. Zamawiający dokonywał płatności na rzecz Wykonawcy w terminach określonych w Kontrakcie. Wpłaty były dokonywane średnio w ciągu dwóch tygodni od wpływu faktury w stosunku do 30 dni wymaganych warunkiem Kontraktu. Z uwagi na zaprzestanie regulowania przez Wykonawcę należności dla podwykonawców, Zamawiający dokonywał wypłat podwykonawcom w oparciu o subkluzulę 4.4.W.K oraz art. 647¹§5 Kodeksu cywilnego, podejmując jednocześnie szereg działań, których celem była poprawa płynności finansowej Wykonawcy oraz zatrzymanie wypracowanych przez Wykonawcę środków.

Do tych działań należały:

- Przyspieszona wypłata należności:

- w Oddziale wprowadzona została procedura pozwalająca na przyspieszenie weryfikacji faktur VAT. Czas od wpływu faktury do Oddziału (Kierownika Projektu) do jej realizacji (wyłaty) wynosił 50% czasu przewidzianego kontraktem. Wyłaty były dokonywane średnio w ciągu dwóch tygodni w stosunku do 30 dni wymaganych kontraktem.

- Procedura dwustopniowej płatności:

- w marcu 2013 roku Oddział zezwolił na zastosowanie procedury dwustopniowej płatności. Wykonawca po raz pierwszy skorzystał z tej procedury za roboty wykonane w miesiącu lipcu 2013 r. Procedura ta jednak z końcem roku 2013 została zawieszona z uwagi na fakt, że wszelkie kwoty z faktur za trzy ostatnie okresy rozliczeniowe były w całości potrącane na rzecz wypłat podwykonawcom z tytułu solidarnej odpowiedzialności (płatności za grudzień dodatkowo były przekazane podwykonawcom robót mostowych na podstawie oświadczeń przekazu).

Zgodnie z załącznikiem do oferty (dane kontraktowe) subklauzula 14.6.W.K, minimalna kwota Przejściowego Świadczenia Płatności wynosiła 10 mln zł. Wykonawca minimalną kwotę osiągnął jedynie przy dwóch płatnościach.

- Płatność za materiały:

- kontrakt zezwalał na płatność za urządzenia i materiały dostarczone na plac budowy w kwocie równoważnej osiemdziesięciu procentom wynikającej z oszacowanej przez Inżyniera ceny zakupu i transportu Urządzeń i Materiałów.

Zamawiający dokonywał płatności za materiały, które zgodnie z Kontraktem zostały dostarczone na Plac Budowy, tj. na nieruchomość Zamawiającego.

- Oświadczenie przekazu:

- dzięki tej formule możliwe było przekazywanie płatności bezpośrednio do podwykonawców. Taki sposób regulowania należności dodatkowo miał pozytywny wpływ na zatrzymywanie środków „na kontrakcie” i zapobiegał ich transferowi przez Wykonawcę na inne kontrakty realizowane przez Polimex-Mostostal S.A. na rzecz innych inwestorów. Dzięki takiemu działaniu wszyscy istotniejsi podwykonawcy mieli zapewnioną bezpośrednią płatność.

Pomimo powyższych działań, Wykonawca zaprzestał regulowania płatności podwykonawcom, co spowodowało składanie wniosków o płatność do Zamawiającego o wypłatę z tytułu solidarnej odpowiedzialności. W wyniku nieregularnych rozliczeń Wykonawcy z podwykonawcami lub ich braku, w ramach solidarnej odpowiedzialności Oddział zrealizował płatności na rzecz podwykonawców w następujących wysokościach (stan na 30 czerwca 2014 r.):

- - 24.650,7 tys. zł w 2013 r. - 23 wnioski o płatność,
- - 33.028,1 tys. zł w 2014 r. - 60 wniosków o płatność.

Na dzień kontroli NIK w trakcie weryfikacji i realizacji pozostawało 29 wniosków na kwotę 14.160,2 tys. zł. Oddział posiadał także wiedzę o wnioskach jeszcze niezłożonych na kwotę ok. 15.643 tys. zł. W celu wyeliminowania przypadków braku regulowania przez Wykonawcę wypłat na rzecz podwykonawców, stosowano pisemne wezwania wobec Wykonawcy i organizowano spotkania dyscyplinujące Wykonawcę. Nie stwierdzono podwójnych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 34-113, 871-885, 2134-2140)

Zadanie II

Wnioskowane przez Oddział do Centrali GDDKiA zapotrzebowanie na środki oraz plan po zmianach w poszczególnych latach wynosiły odpowiednio (w tys. zł): w 2010 r. - 176.527,1 i 26.314,3; w 2011 r. - 313.217,7 i 217.681 w 2012 r., - 305.624,2 i 270.394,9; w 2013 r. - 35.357,2 i 21.630,8; w 2014 r. - 22.542,1 i 22.542,1. Wielkość nakładów poniesionych na inwestycję i ich relacja do planu po zmianach wynosiła (w tys. zł): w 2010 r. - 26.314,3 (100% planu po zmianach); w 2011 r. - 217.681 (100%); w 2012 r. - 270.361,9 (100%); w 2013 - 21.679,0 (100,2%); w 2014 (do 30 czerwca) - 6.984,8 (31%).

(dowód: akta kontroli str. 2141)

Umowa z Wykonawcą robót budowlanych z 29 października 2010 r. określała Zaakceptowaną Kwotę Kontraktową w wysokości brutto 465.671.161 zł. W związku ze wzrostem od 1 stycznia 2011 r. podatku VAT do 23%, aneksem nr 1 z 11 marca 2011 r. wartość brutto Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej zwiększono do kwoty 469.488.138 zł. Finansowanie inwestycji zapewnione było przez cały okres realizacji, wg planu finansowania inwestycji i karty projektu, w oparciu o postęp robót zaplanowany w zaktualizowanym przez Wykonawcę harmonogramie. Harmonogram robót i planowanie ich finansowania były szczegółowo omawiane każdorazowo na Radach Budowy oraz w bieżącej korespondencji i kontaktach służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 1602-1631, 2143-2145)

Wartość robót budowlanych wykonanych przez Wykonawcę wyniosła 505.639,4 tys. zł brutto. Wydatki za wykonane roboty Oddział poniósł w kwocie mniejszej od wartości robót o 857,4 tys. zł, tj. o kwotę redukcji ceny z tytułu niedochowania równości podłużnej i o 4.821 zł z tytułu odsetek naliczonych Wykonawcy w związku z dokonaną przez Oddział płatnością na rzecz podwykonawcy (Wykonawca nie uregulował noty obciążeniowej, jaką został obciążony). Wydatki były zgodne z warunkami Kontraktu i miały pokrycie w planie rzeczowo-finansowym Oddziału. Ze względu na nierzetelne wywiązywanie się Wykonawcy z planów przerobów wykazanych w zatwierdzonym harmonogramie robót, często realizowano mniejszą płatność niż przewidywał harmonogram, wydatkowano środki jedynie za roboty wykonane i odebrane. Nie wydatkowano środków na cele inne niż wskazane w programie inwestycji. Wykonawca wnioskując do Inżyniera Kontraktu o wystawienie Przejściowego Świadectwa Płatności przedkładał mu do weryfikacji wnioski wraz z dokumentami obmiarowymi wykonanych robót. Kontrakt był rozliczany obmiarowo i w zależności od zaakceptowanej przez Inżyniera Kontraktu wielkości obmiarowej danej pozycji przedmiarowej była ona przemnażana przez cenę z kosztorysu ofertowego. Na podstawie wystawionego Przejściowego Świadectwa Płatności, Wykonawca mógł wystawić Zamawiającemu fakturę za wykonane roboty. Przedstawiona procedura skutecznie, zdaniem NIK, zapobiegała zawyżaniu wynagrodzenia Wykonawcy. Zobowiązania Oddziału wobec Wykonawcy były regulowane terminowo. Z tytułu solidarnej odpowiedzialności z Wykonawcą, GDDKiA na podstawie art. 647¹ § 5 Kodeksu cywilnego dokonała w dniu 13 kwietnia 2012 r. jednemu podwykonawcy zapłaty w kwocie brutto 846.123 zł za wykonanie przepustów żelbetowych pod koroną drogi i wykopów z transportem. Nie stwierdzono w tym przypadku podwójnej płatności.

(dowód: akta kontroli str. 1602-1628, 1926-1934, 1950-1976, 2143-2182)

Zadanie III

Oddział zgłaszał do Departamentu Planowania w Centrali GDDKiA zapotrzebowanie na środki finansowe na potrzeby realizacji inwestycji dostosowując ich poziom do harmonogramu realizacji robót. Płatności poświadczane przez Inżyniera Kontraktu zafakturowane przez Wykonawcę, były realizowane w 30-dniowym terminie przewidzianym przez Kontrakt. Płatności realizowano zgodnie z harmonogramem. Wyjątkiem były sytuacje, gdy Inżynier w trakcie wystawiania przejściowego świadectwa płatności (PŚP), nie posiadał kompletu badań na dany asortyment, wówczas wartość PŚP była odpowiednio pomniejszana. Nie wydatkowano środków na zapłatę odsetek lub kar, ani na cele inne niż wskazane w programie inwestycji. Na odcinku 1 drogi S-8, nie były sporządzane kosztorysy powykonawcze. Wykonawca wnioskując do Inżyniera Kontraktu o wystawienie PŚP przedkładał do weryfikacji wnioski wraz z dokumentami obmiarowymi wykonanych robót. Wnioski te były weryfikowane przez inspektora ds. geodezyjnych, poszczególnych inspektorów drogowych lub mostowych oraz przez inspektorów branżowych. Po przeanalizowaniu wniosków były one zatwierdzane do płatności przez poszczególnych inspektorów, a na końcu akceptowane przez Inżyniera Kontraktu. Akceptacja złożonych wniosków była podstawą do wystawienia przez Inżyniera Kontraktu PŚP, do którego załącznikiem były tabele elementów rozliczeniowych (TER), które w szczegółowy sposób pokazywały, jakie pozycje kosztorysowe i w jakim zakresie zostały zaliczone do płatności w danym PŚP. W TER znajdowały się również pozycje, które ujawniały przekroczenia i niedoszacowania pozycji kosztorysowych. Przekroczenia pozycji przedmiarowej/kosztorysowej nie były nieprawidłowościami. Kontrakt był rozliczany obmiarowo i w zależności od zaakceptowanej przez Inżyniera Kontraktu wielkości obmiarowej danej pozycji przedmiarowej była ona przemnażana przez cenę z kosztorysu ofertowego. Na podstawie PŚP, Wykonawca mógł wystawić Zamawiającemu fakturę za wykonane roboty. Mimo, iż wystąpiły przekroczenia pozycji kosztorysowych lub wielkość przedmiarowa nie została osiągnięta, nie wpłynęło to na zwiększenie wielkości kontraktowej, która wyniosła 99,93%. Terminy płatności Inwestora na rzecz Wykonawcy zostały określone w subklauzuli 14.7.W.K, gdzie Zamawiający zobowiązany był zapłacić Wykonawcy kwotę poświadczoną w PŚP oraz kwotę poświadczoną w Ostatecznym Świadectwie Płatności, w terminie 30 dni od daty dostarczenia faktury. Zamawiający dokonywał płatności zgodnie z terminami określonymi w Kontrakcie, dochowując starań, aby terminy płatności na rzecz Wykonawcy zostały skrócone, co pozwoliło na dokonywać wypłat w ciągu 2-3 tygodni. Zobowiązania Wykonawcy na rzecz Podwykonawców regulowano terminowo, na co wskazywały comiesięczne informacje Wykonawcy w raportach miesięcznych Wykonawcy, jak również oświadczenie przedstawiciela Wykonawcy składane na radach Budowy. Nie było przypadków roszczeń podwykonawców bezpośrednio do Inwestora. Nie wystąpiły przypadki przerwania robót, ani zejścia z budowy podwykonawców.

(Dowód: akta kontroli str. 2142, 1812-1813)

2.8. Skuteczność działań koordynacyjno-nadzorczych inwestora (jako organizatora i koordynatora procesu budowy) wobec uczestników procesu inwestycyjnego

Zadanie I

Zmiany zakresu rzeczowego inwestycji

W okresie realizacji inwestycji wprowadzono 6 zmian wpływających na zakres rzeczowy zadania. Zmiany wprowadzone Poleceniami Inżyniera nr 1, 2, 4 zostały wprowadzone w konsekwencji uzgodnień dokumentacji projektowanej autostrady w zakresie skrzyżowań z drogami niższej kategorii, z zarządcą tych dróg. Zmiana nr 3 została wprowadzona w wyniku uzgodnień dokumentacji projektowanej autostrady z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska. Zmiana nr 5 dotyczyła rozbiórki obiektów budowlanych, które kolidowały z robotami. Zmiana nr 6 polegała na zaniechaniu robót w zakresie budowy Obwodu Utrzymania Autostrady Romanów. Zmiana została wprowadzona po analizie Zamawiającego w zakresie jego potrzeb dotyczących przyszłego utrzymania i eksploatacji autostrad na obszarze województwa łódzkiego. Zmiany zostały zatwierdzone przez Kierownika Projektu i Dyrektora Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 871-885)

W ramach realizacji inwestycji dokonywano zmian zabezpieczenia należytego wykonania umowy poprzez zmiany do Gwarancji ubezpieczeniowej.

Zgodnie z warunkami Kontraktu, zabezpieczenie należytego wykonania umowy to 10% wynagrodzenia brutto. W związku ze zmianą stawki podatku VAT z 22% na 23% i zmianą wynagrodzenia brutto Wykonawcy, zgodnie z zapisami umownymi, zwiększono kwotę zabezpieczenia stosownymi aneksami do podstawowych Gwarancji. Polimex-Mostostal – lider złożył dwa aneksy (12 kwietnia 2011 r.), pozostali członkowie Konsorcjum: po jednym aneksie: MOSTMAR (27 kwietnia 2011 r.), Doprastav (13 kwietnia 2011 r.), MSF Engenharia (20 kwietnia 2011 r.). Następne aneksy do Gwarancji były tylko terminowe i wydłużały ich obowiązywanie w związku z wydłużaniem Czasu na ukończenie i pomimo zmian wartości kontraktu, nie zwiększały samej wartości zabezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str. 871-885, 2183)

Według wyjaśnienia Kierownika Projektu Andrzeja Marchlewskiego, Inżynier skupił w zespole nadzoru profesjonalny personel do kontroli i odbiorów robót oraz do weryfikacji dokumentacji projektowej.

Inżynier organizował cotygodniowe rady techniczne oraz comiesięczne rady budowy, na których tematyka koordynacji i jakości była wysoko stawiana. Inżynier, często sygnalizował trudności dotyczące współpracy z autorami projektu.

(dowód: akta kontroli str. 871-885)

Zadanie II

Zmiany zakresu rzeczowego inwestycji wprowadzone zostały, po ich uzgodnieniu z Projektantem, poleceniami zmian i protokołami konieczności. Dokumenty te były podpisane m.in. przez Inżyniera Kontraktu i Kierownika Projektu oraz akceptowane przez Dyrektora Oddziału. Kierownik projektu wyjaśnił, że wprowadzonych zmian zakresu rzeczowego inwestycji nie można było uniknąć.

(dowód: akta kontroli, str. 1926-1934, 2184)

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% zaakceptowanej kwoty kontraktowej zostało wniesione przez:

- lidera Konsorcjum – Bilfinger Berger Budownictwo S.A. w formie gwarancji bankowej nr 13124KPB10 z 27 października 2010 r., zmienionej aneksem z 11 marca 2011 r., a następnie w formie gwarancji bankowej zamiennej nr 54345318480 z 4 kwietnia 2012 r., zmienionej aneksami z 16 lipca 2012 r., 31 października 2012 r.

- partnera Konsorcjum – ERBUD S.A. w formie gwarancji ubezpieczeniowej z 25 października 2010 r., zmienionej aneksami z 26 października 2010 r., 4 listopada 2010 r., 8 marca 2011 r., 18 lipca 2012 r. i 15 listopada 2012 r., która utraciła ważność z upływem dnia 16 listopada 2012 r., a następnie w formie gwarancji ubezpieczeniowej z 15 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 2185-2206)

Inwestor w przypadku ujawnienia wad fizycznych korzystał z uprawnień wynikających z tytułu rękojmi za wady (12 miesięcy) i z udzielonej gwarancji jakości (60 miesięcy od daty wydania Świadectwa Przejęcia). W załącznikach do świadectwa przejęcia z dnia 7 listopada 2012 r. przedstawiono sporządzone przez Inżyniera Kontraktu listy wad robót: mostowych, drogowych, związanych z oświetleniem i zasilaniem, z teletechniką i informatyką, z energetyką, z hydrotechniką i z ochroną środowiska. Wykonawca wystąpieniem z 17 stycznia 2014 r. przedstawił sprawozdanie z usuwania wad opisanych w Świadectwie Przejęcia oraz usterek ujawnionych po wystawieniu Świadectwa Przejęcia. Pismami z 5 i 7 lutego 2014 r. Inżynier przedstawił opinie dotyczącą usuwania wad i usterek w okresie zgłaszania wad oraz wskazał usterek, jakie pozostają do usunięcia w okresie gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 1876-1923, 2207-2217)

Analiza wybranych 10 dzienników budowy prowadzonych dla obiektów inżynierskich wykazała, że zalecenia Inżyniera Kontraktu (inspektora nadzoru) były respektowane przez wykonawcę, a ich wykonanie potwierdzone wpisem do dziennika budowy, prawidłowo była odnotowana w dziennikach współpraca inspektora nadzoru z projektantem. Kierownik Projektu w złożonym wyjaśnieniu potwierdził prawidłowość współpracy Inżyniera Kontraktu, który skupił w zespole nadzoru profesjonalny personel do kontroli i odbiorów robót oraz do weryfikacji dokumentacji projektowej, Inspektorów nadzoru, Wykonawcy i Autorskiego Biura Projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1193-1198, 2184)

Zadanie III

Zmiany zakresu rzeczowego budowy drogi S-8 odcinka 1, były uzasadnione. Wszelkie zmiany zostały uzgodnione z Projektantem oraz zatwierdzone przez Kierownika Projektu i Dyrektora Oddziału. Nie dokonywano zmian zabezpieczenia należytego wykonania umowy na roboty budowlane. Nie wystąpiły zdarzenia, aby Inwestor w przypadku ujawnienia się wad fizycznych musiał korzystać z uprawnień wynikających z udzielonej gwarancji oraz uprawnień z tytułu rękojmi wynikających z przepisów kodeksu cywilnego. Współpraca Inżyniera, inspektorów nadzoru, Wykonawcy i Projektanta była prawidłowa. Polecenia Inżyniera oraz inspektorów nadzoru były respektowane przez Wykonawcę, a ich wykonanie było potwierdzane wpisami do dzienników budowy.

(dowód: akta kontroli str. 1814-1815)

2.9. Roszczenia Wykonawcy oraz roszczenia Zamawiającego

Zadanie I

Roszczenia Wykonawcy

W wyniku uznania powiadomień, roszczeń przejściowych i roszczeń ostatecznych, Zamawiający wprowadził do Kontraktu trzy aneksy, z czego aneks nr 3 dotyczył jedynie skorygowanego wykazu płatności stanowiącego załącznik do aneksu nr 2.

Z 20 roszczeń ostatecznych Zamawiający uznał 3 (nr 29, 34, 35), odrzucono 17.

Roszczenia ostateczne Wykonawcy zawierały wnioski o przesunięcie terminu zakończenia robót i zmianę ceny Kontraktowej inwestycji. Roszczenia wpłynęły na cenę Kontraktową (zaakceptowaną kwotę kontraktową) powodując jej zwiększenie o nw. kwoty:

- 9.497.458 zł brutto uznaną w aneksie nr 1, w związku ze zmianą wysokości podatku VAT,
- 11.506.196 zł brutto uznaną w aneksie nr 2, w związku z wprowadzeniem Poleceń zmian nr 1, 2, 3 i 4 (związane ze zmianą dokumentacji projektowej przy zmianie wymagań PFU),
- 3.246.428 zł brutto uznaną w piśmie Kierownika Projektu z dnia 8 listopada 2013 r., jako dodatkowe koszty wynikające z terminów przyjętych w aneksie nr 2 (w związku z uznaniem Wykonawcy powyższej kwoty, strony zamierzały zawrzeć kolejny aneks do umowy, ale w wyniku odstąpienia od Kontraktu w czasie uzgadniania treści aneksu, nie doszło do jego podpisania).

Ponadto, przyczynami roszczeń ostatecznych Wykonawcy były problemy dotyczące:

1/ Rozpoznania podłoża gruntowego, dokonanych badań geologicznych i geotechnicznych:

- roszczenie nr 3 - związane ze zmianą sposobu posadowienia obiektów inżynierskich na inny niż wskazany w PFU – odrzucone,
- roszczenie nr 6 - związane z możliwością wystąpienia innych warunków gruntowo-wodnych od wskazanych w PFU, co może spowodować konieczność realizacji dodatkowych elementów robót np. wzmocnień gruntów w nasypach – przejściowe w toku (stan październik 2014 r.)

2/ Uzgodnień z gestorami sieci teletechnicznych, energetycznych (PSE), terenów zamkniętych (PKP, wojsko),

- roszczenie nr 15 - związane z dodatkowymi elementami robót wymaganych przez PKP przy obiekcie WA 263 – odrzucone,
- roszczenie nr 16 - w związku z wymaganiami PKP dotyczącymi skrajni kolejowej WA 259 i WA 263 – odrzucone,
- roszczenie nr 18 - związane ze zmianą warunków prac dotyczących gazociągu wysokiego ciśnienia, którą dokonała Mazowiecka Spółka Gazownicza – powiadomienie w toku rozpatrywania (stan październik 2014 r.),
- roszczenie nr 23 - dotyczące dodatkowego oświetlenia wymaganego przez gminę Stryków – odrzucone,
- roszczenie nr 24 - dotyczące przebudowy ul. Zakładowej i ul. Trakcyjnej w Łodzi-rzeka Ner w związku z uzgodnieniami z Zakładem Wodociągów i Kanalizacji w Łodzi – odrzucone,
- roszczenie nr 37 - w związku z kolizją sieci teletechnicznej w związku z wydanymi warunkami przez gestora – przejściowe w toku rozpatrywania (stan na październik 2014 r.),
- roszczenie nr 44 - dotyczące przebudowy linii 220 kV Janów-Piotrków w związku z uzgodnieniami z PSE – przejściowe w toku rozpatrywania (stan październik 2014 r.).

Wykonawca nie zgłaszał roszczeń w zakresie niepełnego pozyskania terenu budowy przed rozpoczęciem robót.

(dowód: akta kontroli str. 2218-2224)

Roszczenia Zamawiającego do Wykonawcy dotyczyły:

1/ Należnych Zamawiającemu od Wykonawcy kwot kar umownych z tytułu nieosiągnięcia Kamieni Milowych oraz za odstąpienie od Kontraktu. W zakresie kwot kar umownych Inżynier wydał Określenia wg subklauzuli 3.5 W.K, przy uwzględnieniu okoliczności, które miały wpływ na zwłokę po stronie Wykonawcy.

2/ Należnych Zamawiającemu od Wykonawcy kwot wypłat dokonanych przez Zamawiającego podwykonawcom w trybie solidarnej odpowiedzialności wynikającej z subklauzuli 4.4. W.K oraz art. 647¹§5 Kodeksu cywilnego.

3/ Należnych Zamawiającemu od Wykonawcy kwot z tytułu usunięcia robót wykonanych niezgodnych z Kontraktem.

Kwota należna Zamawiającemu z tytułu usunięcia robót niezgodnych z Kontraktem, w trakcie kontroli NIK, była określana przez Inżyniera.

Kwoty, o które rościł Zamawiający egzekwowano poprzez:

- potrącanie z kwot poświadczonych Wykonawcy przez Inżyniera (za wykonane roboty), na które to kwoty Wykonawca wystawił faktury,
- potrącanie z gwarancji należytego wykonania umowy (14.018,2 tys. zł, którą bank wypłacił Zamawiającemu).

Raporty roszczeń były sporządzane przez Inżyniera w sposób opisany w umowie na zarządzanie i nadzór (załącznik do Umowy „Raporty”) w terminach wynikających z Kontraktu (subklauzula 20.1.).

Zgodnie z wyjaśnieniem dyrektora Oddziału Pani Iwony Renaty Zatorskiej-Sytek, stan rozliczenia inwestycji na dzień przeprowadzania kontroli NIK był następujący, cyt.:

„(...) W dniu 9 maja 2014 r. zostało wystawione przez Inżyniera Przejściowe Świadczenie Płatności, jako wstępne rozliczenie robót zrealizowanych do dnia 14 stycznia 2014 roku, natomiast w dniu 26 maja 2014 r. zostało wystawione przez Inżyniera wstępne rozliczenie robót zabezpieczających zrealizowanych do końca marca 2014 roku. Następnie Inżynier przystąpił do uzgadniania z Zamawiającym i Wykonawcą ostatecznej wersji rozliczenia końcowego Kontraktu. Wykonawca do dnia dzisiejszego nie przedstawił Inżynierowi Kontraktu przygotowanej przez siebie kompletnej inwentaryzacji zrealizowanych robót i kompletnej dokumentacji jakościowej (dokumentacja powykonawcza - kołaudacyjna) wykonanych robót (...).”

(dowód: akta kontroli str. 2218-2224, 2245-2249)

Zadanie II

Roszczenia ostateczne Wykonawcy zawierały m.in. wnioski o wydłużenie Czasu na ukończenie oraz wnioski o dodatkowe płatności. Raporty Roszczeń sporządzane były przez Inżyniera Kontraktu w sposób określony w załączniku nr 1 „Raporty” do umowy z 27 października 2010 r., zawartej przez Oddział z Konsultantem. Analiza 12 roszczeń (nr 4, 5, 7, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 21, 22, 24) rozstrzygniętych pozytywnie (w przypadku roszczenia nr 22 Wykonawca odstąpił od dalszego procedowania po podpisaniu przez zamawiającego Polecenia zmiany nr 6 na kwotę brutto 486.893 zł) wykazała, że termin 42 dni nie został przez Inżyniera dotrzymany (wymagany subklauzulą 20.1.W.K) w przypadku wystąpienia wykonawcy z 8 listopada 2011 r. w sprawie złożenia powiadomienia o roszczeniu nr 11 - Inżynier odpowiedział wykonawcy pismem z dnia 4 stycznia 2012 r. W międzyczasie Inżynier prowadził

postępowanie wyjaśniające z Projektantem. W pozostałych przypadkach termin ten został dotrzymany.

(dowód: akta kontroli str. 262-279, 1248-1280, 1602-1628, 2250-2251, 2537-2539)
Roszczenia wykonawcy wpłynęły na cenę kontraktową. Przedłużając aneksem nr 2 Czas na ukończenie o 92 dni strony ustaliły, że dodatkowe wynagrodzenie przysługujące Wykonawcy z tego tytułu zostanie uregulowane po udokumentowaniu poniesionych kosztów. W związku z powyższym, aneksem nr 4 z dnia 24 stycznia 2013 r. uznano dodatkową płatność w kwocie 8154.292 zł brutto, na co składał się: zwrot kosztów ogólnych, zwrot kosztów za wynajem maszyn do produkcji i układania betonu i koszt czasowej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 1632-1646)
Zaakceptowanie przez Zamawiającego roszczeń Wykonawcy nr 13, 16 i 17, świadczyło o niedostatecznym rozpoznaniu podłoża gruntowego. Roszczenie nr 13 spowodowane było koniecznością usunięcia występujących gruntów organicznych pod ciągiem głównym rozbudowywanej drogi, na które natrafiono w trakcie prowadzenia robót ziemnych. Przyczyną roszczenia nr 16 był brak możliwości wykonania robót branży inżynierskiej pod obiektem PG-78 oraz pod murem oporowym ze względu na znaczące rozbieżności w dokumentacji geologicznej. Natomiast roszczenie nr 17 spowodowane było natrafieniem na fragmenty starego muru oporowego przy obiekcie PG-78. Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych zlokalizowanych w obrębie planowanej do rozbudowy drogi krajowej nr 8 określiła w opracowaniu z lipca 2009 r Pracownia Geologiczno-Inżynierska Piotr Janiszewski Spółka Jawna na zlecenie Biura Projektów Budownictwa Komunikacyjnego TRAKT. Dla analizy geotechnicznych warunków posadowienia korpusu drogowego wykonano 115 otworów badawczych, które wytyczono, co 250 m po obu stronach drogi naprzemiennie oraz dodatkowo, co 1000 m dwa otwory po obu stronach drogi. Warunki geotechniczne w rejonie posadowienia 18 obiektów mostowych ustalono na podstawie 92 otworów (od 4 do 10 otworów dla poszczególnych obiektów), w rejonie węzłów i dróg dojazdowych (12 obiektów) na podstawie 44 otworów, w rejonie posadowienia 20 przepustów na podstawie 40 otworów i w rejonie planowanych 9 zbiorników retencyjnych 9 otworów. Biorąc pod uwagę zaakceptowane roszczenia Wykonawcy, Zdaniem NIK, badanie podłoża w ww. zakresie okazało się niewystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 262-331, 2250-2296)
Roszczenie Zamawiającego do Wykonawcy dotyczyło nieosiągnięcia równości podłużnej nawierzchni betonowej na pewnych odcinkach. Wyniki odbiegały od wymagań STWiORB. Ostatecznie, Inżynier wydał określenie wg subklauzuli 3.5.W.K – o redukcji Ceny Kontraktowej za równość podłużną o kwotę 845.174 zł brutto. Brak osiągnięcia w tym zakresie wymagań STWiORB uznano za wadę trwałą. Ustaloną kwotę redukcji Ceny Kontraktowej (jako Roszczenie Zamawiającego), skutecznie potrącono ze Świadczenia Płatności. Roszczenie to nie miało wpływu na termin ukończenia inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 2295-2314)

Zadanie III

W związku z realizacją umowy na wykonanie dokumentacji projektowej budowy drogi ekspresowej S-8 na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (A1), Wykonawca

dokumentacji do czasu kontroli NIK, nie wniósł do Zamawiającego żadnych roszczeń. Również Zamawiający, nie wniósł żadnych roszczeń do Wykonawcy dokumentacji. Natomiast w związku z realizacją umowy na wykonanie robót budowy drogi S-8 na odcinku 1, na podstawie zapisów subklauzuli 20.1.W.K „Roszczenia Wykonawcy”, Wykonawca zgłosił do Zamawiającego ogółem 14 powiadomień o roszczeniach, z czego dwa stały się roszczeniami ostatecznymi, które dotyczyły:

- barier linowych (przedmiot roszczenia: dodatkowa płatność w kwocie 4.232.683 zł brutto),
- ogrodzenia z siatki stalowej (przedmiot roszczenia: przedłużony czas na ukończenie robót oraz dodatkowa płatność w kwocie 459.091 zł brutto).

W szczególności wykonawca nie zgłosił roszczeń związanych z niepełnym przekazaniem terenu przez Inwestora, przed rozpoczęciem realizacji Kontraktu.

W przypadkach pozostałych 12 powiadomień o roszczeniach, po otrzymaniu pisemnych wyjaśnień (stanowisk) Zamawiającego, Wykonawca nie kontynuował swoich roszczeń. W sprawie ww. roszczeń ostatecznych Inżynier, po analizie korespondencji (dokumentów) związanych z roszczeniami, sporządził raporty dotyczące roszczeń ostatecznych.

W konkluzji tych raportów, Inżynier podjął następujące decyzje:

- w sprawie barier linowych: roszczenie nie ma uzasadnienia oraz zaproponował ich odrzucenie w całości,
- w sprawie ogrodzenia z siatki stalowej: roszczenie należy uznać za nieuzasadnione i odrzucić je w całości, z uwagi na odstąpienie Wykonawcy od roszczenia (w trakcie sporządzania raportu ostatecznego, Wykonawca odstąpił od roszczenia).

Inżynier pisemnie poinformował Wykonawcę, że roszczenie nie ma uzasadnienia oraz po uzgodnieniu swej decyzji z Zamawiającym, odrzuca je w całości. W przypadku ogrodzenia z siatki stalowej, z uwagi na odstąpienie Wykonawcy od roszczenia, Inżynier Kontaktu nie prowadził w tej sprawie dalszej korespondencji. Zamawiający do czasu niniejszej kontroli NIK, nie zgłaszał roszczeń do Wykonawcy robót.

(dowód: akta kontroli str. 390-472)

Przekazanie obiektów do użytkowania oraz rozliczenia inwestycji

2.10. Terminowość odbiorów robót przez Inżyniera oraz terminowość płatności **Zadanie I**

Kontrolowana inwestycja została przerwana w trakcie jej realizacji. Obiekty budowlane nie były oddawane do użytkowania, gdyż nie były zakończone. W trakcie kontroli NIK trwał proces rozliczania inwestycji z Wykonawcą.

(dowód: akta kontroli str. 871-885, 1392-1395, 2245-2249)

Zadanie II

Poszczególne obiekty budowlane, po dokonaniu odbioru robót, oddawano do użytkowania sukcesywnie. Budowa była realizowana „pod ruchem”, wobec czego zachodziła konieczność stałego zapewnienia i utrzymania ruchu kołowego.

(dowód: akta kontroli str. 2315-2317)

Analiza 10 dzienników budowy obiektów inżynierskich wykazała, że prawidłowo dokumentowano w dziennikach budowy odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu, sprawdzanie jakości wykonywanych robót, dokonywanie prób, potwierdzanie

faktycznie wykonanych robót. Odbiory robót podlegających zakryciu dokonywane były przez inspektorów nadzoru najczęściej w dniu zgłoszenia, najpóźniej do trzech dni od daty zgłoszenia ich do odbioru. Żaden z analizowanych dzienników nie zawierał wpisu będącego zgłoszeniem obiektu do odbioru technicznego, przy czym w 7 dziennikach odnotowano fakt przeprowadzenia odbioru technicznego. Odbiory techniczne obiektów inżynierskich przeprowadzane były bez zbędnej zwłoki w stosunku do daty ostatniego wpisu dotyczącego realizacji robót. Każdy dziennik kończył się wpisem Kierownika Budowy o zakończeniu zasadniczych robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 1193-1198, 1751-1765, 1773-1789)

W każdym z 10 badanych przypadków, obiekty inżynierskie zostały odebrane protokołami odbioru technicznego. Usuwanie usterek przez Wykonawcę nie było powodem opóźnienia oddania obiektu do użytkowania.

(dowód: akta kontroli, str. 1789, 2315-2322)

Rozbudowa drogi wykonywana była w śladzie starej drogi, która zaliczona była do tzw. komunikacji „transeuropejskiej”. Kierownik Projektu wyjaśnił, iż przez cały okres robót niezbędne było zapewnienie i stałe utrzymanie ruchu kołowego. Poszczególne fragmenty drogi głównej (jezdni prawej lub lewej), oraz obiekty inżynierskie w ciągu drogi wykonywane były „połówkami”, przy stałe odbywającym się ruchu kołowym. Ostateczna decyzja o Pozwoleniu na użytkowanie drogi głównej S-8 wydana została po zakończeniu procedury odbioru przez ŁWINB poszczególnych robót objętych Kontraktem, wymagających pozwolenia na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 2315-2317)

W Świadectwie przejęcia całości robót z dnia 7 listopada 2012 r., Inżynier stwierdził, że Wykonawca nie złożył do Zamawiającego kompletu dokumentów wymaganych do uzyskania przez Zamawiającego pozwolenia na użytkowanie 7 obiektów inżynierskich: WS-69A, MS-73A, PP-74, WS-75, PG-78, MS-79, PG-81a oraz kompletu dokumentów na przepusty pod S-8, przepusty pod drogami dojazdowymi i zbiorniki retencyjne. Stan faktyczny był taki, że przed dniem 7 listopada 2012 r. Inwestor złożył wnioski o wydanie pozwolenia na użytkowanie 18 obiektów inżynierskich (wiadukty, mosty, przejazdy gospodarcze, kładka dla pieszych, przejście dla zwierząt), w tym w 15 przypadkach ŁWINB wydał postanowienia wzywające do uzupełnienia dokumentów. Do dnia wydania przez Inżyniera Świadectwa przejęcia całości robót, tj. do 7 listopada 2012 r., ŁWINB wydał już pozwolenia na użytkowanie dla 7 obiektów inżynierskich; dla 10 obiektów, w tym 7 wyszczególnionych w Świadectwie przejęcia. Pozostałe pozwolenia wydawane były sukcesywnie i ostatecznie na wniosek złożony 4 marca 2014 r., uzyskano w dniu 31 marca 2014 r. pozwolenie na użytkowanie dla drogi głównej S-8 wraz z infrastrukturą.

(dowód: akta kontroli str. 1876-1923, 2323-2324)

W sprawie przyczyn złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie dla drogi głównej S-8 dopiero w dniu 4 marca 2014 r. (pismo z dnia 3 marca 2014 r.) Kierownik Projektu wyjaśnił cyt.: „Oddział w dniu 21 stycznia 2013 r. złożył do ŁWINB zawiadomienie o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, w tym: drogi ekspresowej S-8 (...). Ze względów proceduralnych zawiadomienie o zakończeniu budowy obiektu budowlanego zostało formalnie wycofane przez Inwestora pismem z dnia 31 stycznia 2013 r. - niezbędne były ustalenia, czy przedmiotowy obiekt budowlany wraz z pełną infrastrukturą wymaga pozwolenia na użytkowanie i w jakim zakresie, czy też

wystarczająca będzie procedura poprzez zawiadomienie ŁWINB o zakończeniu budowy obiektu budowlanego (...). Spełnienie wymogów warunkowego wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu WD-83 (...) i zbiorników retencyjnych było warunkiem wydania pozwolenia na użytkowanie drogi S-8 z infrastrukturą (...). Po spełnieniu wymogów i określeniu przez ŁWINB warunków wydania pozwolenia na użytkowanie drogi S-8 wraz z infrastrukturą, możliwe było złożenie przez oddział wniosku – z uwagi na utrudnienia w przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli obiektów w okresie zimowym, Oddział złożył wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie drogi S-8 w dniu 3 marca 2014 r.”

(dowód: akta kontroli str. 1140-1155, 2326-2355)

Przedstawione w wyjaśnieniu wątpliwości - czy droga wymagała pozwolenia na użytkowanie, czy wystarczające było zawiadomienie o zakończeniu budowy były zdaniem NIK bezpodstawne, gdyż Wojewoda Łódzki udzielając pozwolenia na budowę jasno to określił, zobowiązując Inwestora do uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie drogi.

W wyniku nierzetelności Wykonawcy, odebrana inwestycja miała niższą jakość niż założono w dokumentacji projektowej i specyfikacjach technicznych. Nie osiągnięto równości podłużnej nawierzchni betonowej na niektórych odcinkach, co uznano za wadę trwałą. W związku z powyższym Inżynier wydał Określenie o redukcji Ceny Kontraktowej za brak równości podłużnej. Kwotę redukcji Ceny Kontraktowej w wysokości 845,1 tys. zł potrącono ze Świadcstwa płatności z dnia 7 lutego 2014 r. Wadę powyższą odnotowano w świadectwie przejęcia z dnia 7 listopada 2012 r. po przeprowadzonych badaniach równości podłużnej. Stwierdzenie, że równość podłużna nawierzchni betonowej na pewnych odcinkach odbiega od wymagań STWiORB dokonano w czasie prac odbiorowych.

Kierownik Projektu wyjaśnił, że w trakcie realizacji Projektu nie stwierdził ani nie otrzymał żadnych sygnałów, świadczących o niewłaściwym wykonywaniu obowiązków przez Inżyniera Kontraktu oraz, że nie było zmian i przerw na stanowisku Kierownika Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1876-1923, 2295-2296, 2315-2317)

Inżynier wywiązywał się z obowiązku kontrolowania Wykonawcy w zakresie rozliczeń budowy. Przejściowe świadectwa płatności zawierały potwierdzenie Inżyniera Kontraktu, że wykazane kwoty płatności należą się Wykonawcy zgodnie z warunkami Kontraktu. Kontroli faktur wystawionych przez Wykonawcę dokonywał Zamawiający, m.in. Kierownik Projektu potwierdzając zgodność faktury z warunkami umowy i zgodność wydatku z planem rzeczowo-finansowym.

Kierownik Projektu wyjaśnił, że egzekwował od Inżyniera kontrolowanie rozliczeń budowy poprzez sprawdzanie obmiarów przedstawianych przez Wykonawcę oraz że podwykonawców i dostawców rozliczał wyłącznie Wykonawca; Inżynier i Zamawiający kontroli rozliczeń i fakturowania przez podwykonawców i dostawców, za dostawy realizowane dla Wykonawcy, nie wykonywali z uwagi na brak takiego wymogu w Kontrakcie.

(dowód: akta kontroli str. 2147-2152, 2322, 2315-2317, 2357-2369)

Zadanie III

Poszczególne obiekty budowlane drogi S-8 odcinka 1, oddawano do użytkowania sukcesywnie, po uzyskaniu decyzji pozwoleń na użytkowanie. Łódzki Wojewódzki

Inspektor Nadzoru Budowlanego w sprawie odcinka 1, w okresie od dnia 7 lutego do dnia 20 grudnia 2013 r. wydał razem 8 decyzji pozwoleń na użytkowanie, plus dwie decyzje stwierdzające wykonanie robót budowlanych będących warunkiem udzielonych pozwoleń na użytkowanie.

W dziennikach budowy prawidłowo dokumentowano: roboty budowlane ulegające zakryciu, jakość wykonanych robót, uczestnictwo w próbach i odbiorach technicznych oraz potwierdzanie faktycznie wykonanych robót. Każdy z 9 dzienników budowy (wszystkie dla tego zadania) zakończony był wpisem Kierownika Budowy zgłaszającym wykonanie i zakończenie robót budowlanych. Odbiory techniczne były przeprowadzane bez zwłoki, po dokonaniu przez Wykonawcę wpisu w dzienniku budowy o zakończeniu robót i złożeniu wniosku o dokonanie ich odbioru. Wykonawca niezwłocznie przekazywał Inżynierowi Kontraktu do weryfikacji wymagane dokumenty, zgodnie z art. 57 ust. 1, 2 i 3 ustawy Prawo budowlane oraz oświadczenie wymagane przez art. 56 Prawa budowlanego, umożliwiające wystąpienie do ŁWINB o wydanie decyzji pozwolenia na użytkowanie. Nadzór Inżyniera Kontraktu przeciwdziałał usterkom w wykonaniu robót budowlano-montażowych. Nie odebrano inwestycji, w tym obiektów, o jakości niższej niż założonej w dokumentacji projektowej i specyfikacjach technicznych. Kierownik Projektu egzekwował wykonanie obowiązków Inżyniera Kontraktu. Zmiany na stanowisku Kierownika Projektu nie wpłynęły na skuteczność nadzoru, gdyż nie było przerw na stanowisku Kierownika Projektu, a poprzedni Kierownik, nadal pracował w zespole Kierownika Projektu. Inwestor egzekwował od Inżyniera Kontraktu kontrolowanie rozliczeń budowy poprzez sprawdzanie obmiarów przedstawianych przez Wykonawcę. Wszystkie rozliczenia będące podstawą do wystawienia przejściowych świadectw płatności, były wykonane zgodnie z Kontraktem. W stosunku do podwykonawców robót i usługodawców, na każdej radzie budowy Dyrektor Kontraktu oświadczał, iż nie ma zaległych płatności w stosunku do podwykonawców i usługodawców, odnotowywane w protokołach z rad budowy. Nie wystąpiły przypadki zwrócenia się o zapłatę do Oddziału przez podwykonawców robót, dostawców i usługodawców. Kontroli faktur wystawionych przez Wykonawcę dokonywał bezpośrednio Zamawiający. Inżynier i Zamawiający nie kontrolowali fakturowania przez dostawców, z uwagi na brak takiego wymogu w Kontrakcie.

(dowód: akta kontroli str. 1814-1815, 2370-2390)

2.11. Rozliczenie inwestycji i analiza porealizacyjna

Zadanie I

Zgodnie z procedurami wewnętrznymi GDDKiA każda faktura przejściowa za roboty i nadzór podlegała obowiązkowej akceptacji Dyrektora Oddziału. Weryfikacja wystawionego przez Wykonawcę wniosku o wypłatę, czyli wystąpienie o przejściowe świadectwo płatności, zgodnie z subklauzulą 14.3. W.K. do daty jego zweryfikowania przez Inżyniera, czyli do wystawienia Zamawiającemu przejściowego świadectwa płatności, zgodnie z subklauzulą 14.6. W.K, trwała do 28 dni.

(dowód: akta kontroli str. 871-885, 2139, 2391)

Zadanie II

Dyrektor Oddziału zaakceptowała wszystkie 24 faktury wystawione przez Wykonawcę robót budowlanych na łączną kwotę 504.781,9 tys. zł. W trakcie realizacji Kontraktu nie

był zawierany z Wykonawcą aneks do umowy, przenoszący realizację płatności na Centralę GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 2153-2154, 2394-2403)

W trakcie dokonywania komisyjnych odbiorów technicznych obiektów dokonywano analizy dokumentów przedstawionych przez wykonawcę, m.in. celu stwierdzenia zgodności wykonanych robót z dokumentacją techniczną i z zapisami w dzienniku budowy, prawidłowości udokumentowania jakości użytych materiałów i ich zgodności z wymogami STWiORB i obowiązującymi normami, zgodności pomiarów geometrycznych i niwelacji kontrolnej z Projektem budowlanym, zgodności wyników badań i sprawdzeń z wymogami STWiORB. Dokumenty przekazane przez Wykonawcę, po weryfikacji Inżyniera, umożliwiały skierowanie wniosku do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1773-1775, 2322, 2394-2397)

Zgodność wykonania przez Wykonawcę obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, potwierdzana była oświadczeniem kierownika budowy, załączanym zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Przeprowadzona w październiku 2014 r. w Oddziale przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych kontrola potwierdziła, że nadzór inwestorski, realizowany przez Inżyniera Kontraktu, sprawowany był zgodnie z umową z 27 października 2010 r. zawartą z Lafrentz Polska sp. z o.o. o zarządzanie Kontraktem. Kierownik Projektu wyjaśnił, że Inżynier egzekwował od Wykonawcy terminowe i w pełnym zakresie wykonanie ujętych w protokole odbioru robót pozostałych do wykonania. Inwestor realizował wypłaty środków z tytułu Przejściowych Świadczeń Płatności w terminach do 30 dni od otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT, zgodnie z subklauzulą 14.7 W.K. Weryfikacja wystąpień, wystawianych przez Wykonawcę na podstawie subklauzuli 14.3 W.K, o Przejściowe Świadczenie Płatności, dokonywana była przez Inżyniera w terminie do 21 dni, zgodnie z subklauzulą 14.6. W.K. Wnioski do ŁWINB o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie 10 objętych kontrolą obiektów inżynierskich Oddział kierował najpóźniej 30 dnia od dokonania protokolarnego odbioru technicznego.

W przypadku obiektów inżynierskich mostowych od skierowania wniosku do ŁWINB do wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie upływało od 28 do 46 dni. Na ogólną liczbę 18 obiektów w 15 przypadkach ŁWINB wydał postanowienia wzywające Oddział do przedłożenia dodatkowych dokumentów. Pozwolenie na użytkowanie zbiorników retencyjnych ŁWINB wydał 30 dnia od złożenia wniosku. Na użytkowanie przepustów żelbetowych 55 dnia od złożenia wniosku, który wymagał uzupełnień, a na użytkowanie przepustów rurowych 26 dnia od złożenia kompletnego wniosku. Pozwolenie na użytkowanie drogi głównej z 4 węzłami i infrastrukturą ŁWINB wydał 27 dnia od złożenia kompletnego wniosku. Uzupełnienia na wezwanie ŁWINB, dokonywane było w wymaganym terminie 7 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1602-1628 2153, 2323-2329, 2394-2397, 2404-2413)

W wyniku realizacji kontraktu wykonano odcinek 22,8 km drogi ekspresowej S-8 od Rawy Mazowieckiej do granicy województwa wraz z 4 węzłami, w tym: 5 obiektów mostowych, 8 wiaduktów w ciągu przebudowywanych i wybudowanych dróg poprzecznych, duże przejście dla zwierząt, dwa przejazdy gospodarcze, jedno

przejście dla pieszych, kładkę dla pieszych, kanalizację deszczową z przepompownią i urządzeniami oczyszczającymi, przebudowano kanalizację sanitarną i sieć wodociagową, wykonano urządzenia ochrony środowiska, m.in. ekrany akustyczne, dokonano nasadzeń zieleni, wykonano urządzenia bezpieczeństwa ruchu, oświetlenie na węzłach i na części dróg poprzecznych, przebudowano istniejącą infrastrukturę techniczną.

(dowód: akta kontroli str. 320-331, 2392)

W objętych badaniem wybranych 10 dziennikach budowy obiektów inżynierskich wpisy Kierowników Budowy o zakończeniu zasadniczych robót budowlanych zostały dokonane w 2012 r., po dokonanych odbiorach technicznych. W dzienniku głównym (tom 1) wpisu o zakończeniu wszystkich prac związanych z rozbudową drogi krajowej nr 8 Kierownik Budowy dokonał w dniu 6 listopada 2012 r. W tym samym dniu Kierownik Budowy dokonał wpisu w dzienniku nr 2 o zakończeniu wszystkich prac związanych z budową jezdni głównej. Inspektor Nadzoru Robót Drogowych potwierdziła w dniu 26 października 2012 r. wprowadzenie stałej organizacji ruchu na całym odcinku. W dniu 10 października 2012 r. Wykonawca, zgodnie z subklauzulą 8.2. lit. b W.K. złożył Inżynierowi oświadczenie, iż wykonał całą pracę, która była podana w Kontrakcie. Inżynier w dniu 7 listopada 2012 r. wystawił Świadcstwo Przejęcia całości robót.

(dowód: akta kontroli str. 1768-1775, 1876-1923)

Dyrektor Oddziału powołała w dniu 7 października 2013 r. Komisję Odbiorową, postanawiając, że ze strony Zamawiającego w odbiorze robót budowlanych uczestniczyć będzie m.in. Koordynator Projektu. Do czasu kontroli (5 stycznia 2015 r.) nie podpisano Protokołu Odbioru Ostatecznego. Komisja odbiorowa rozpoczęła prace w dniu 14 października 2013 r., przyjmując schemat organizacyjny oraz zasady działania. Pierwotnie Komisja zaplanowała podpisanie Protokołu Odbioru Ostatecznego na 3 dekadę listopada 2013 r., a do tego czasu członkowie Komisji w podziale na zespoły: drogowy, mostowy, BRD i ochrony środowiska, z udziałem Konsultanta i wykonawcy mieli dokonywać przeglądów wykonanych robót i systematycznie przekazywać wyniki swojej pracy do Przewodniczącego i Sekretarza w celu wprowadzenia tych informacji do Protokołu Odbioru Ostatecznego. Przewodniczący Komisji Odbiorowej - Kierownik Rejonu w Piotrkowie Trybunalskim wyjaśnił, że zadeklarowany termin zakończenia prac odbiorowych był zbyt krótki. Dokonanie wizji w terenie przez powołane zespoły przy udziale wykonawcy i nadzoru, analiza zgodności wykonanych robót z postanowieniami Kontraktu, zgłoszenie usterek i ich naprawa w odpowiednich warunkach atmosferycznych oraz rozliczenie finansowe kontraktu spowodowały naturalną przeszkodę dla zachowania przyjętego terminu zakończenia prac odbiorowych. Ujawnione usterki gwarancyjne dotyczyły robót, które można było naprawić jedynie w sprzyjających warunkach atmosferycznych, a były systematycznie realizowane przez Wykonawcę i odbierane przez Zamawiającego w 2014 r. W dniu 5 grudnia 2014 r. został dokonany przegląd robót wykonywanych w okresie gwarancyjnym przy udziale Wykonawcy i podsumowano usterki zrealizowane i do realizacji, w tym np.: wyrwy, rozmycia i ubytki w skarpach, rozszczelnienia ekranów akustycznych, ubytki w nawierzchni betonowej, spękane nawierzchnie bitumiczne, zapadnięte nawierzchnie bitumiczne na styku nawierzchni

betonowej i bitumicznej, uszkodzony kabel, brak obudowy wlotu ze studzienki do rowu, brak uszczeltek dylatacyjnych, nieczytelne lub słabo widoczne oznakowanie poziome. Wykonawca zadeklarował usunięcie usterek w I kwartale 2015 r. biorąc pod uwagę sprzyjające warunki atmosferyczne. W sprawie napraw gwarancyjnych Kierownik Projektu wyjaśnił, że w koszty ponosił Wykonawca, a Nadzór nad wykonaniem napraw sprawują służby utrzymaniowe GDDKiA - Rejon w Piotrkowie Trybunalskim. W nielicznych, uzasadnionych sytuacjach, roboty naprawcze wykonywane były przy częściowym wyłączeniu niewielkich odcinków pasa drogowego (pasa ruchu). Nie powodowało to dla Zamawiającego generowania dodatkowych kosztów lub utraty korzyści. W ocenie NIK, roboty te stanowiły jednak istotne utrudnienia dla użytkowników drogi.

(dowód: akta kontroli str. 2394-2397, 2421-2431)

Zadanie III

W trakcie budowy drogi S-8 odcinka nr 1, Wykonawca sukcesywnie wystawiał faktury przejściowe za zrealizowane roboty. Z tytułu realizacji zadania, Wykonawca wystawił Zamawiającemu 28 faktur, w tym 2 faktury korygujące, na łączną kwotę brutto 117.679.038 zł. W wyniku sprawdzenia faktur wystawionych przez Wykonawcę ustalono, że faktury spełniały wymagania dotyczące dowodów księgowych określonych w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹², a w szczególności stwierdzenia sprawdzenia faktur, w tym ich akceptowania przez Dyrektora Oddziału. Faktury wystawione przez Wykonawcę robót budowlanych, zostały zapłacone przed wyznaczonym terminem płatności. Zamawiający nie dokonywał wypłat podwykonawcom, nie poniósł żadnych kosztów (wypłat) z tytułu robót dodatkowych, zamiennych oraz nie płacił odsetek z tytułu nieterminowych płatności i kar związanych z realizacją inwestycji. Potwierdzeniem prawidłowej realizacji robót przez Wykonawcę były wpisy dokonywane przez inspektorów nadzoru do dzienników budowy. Z analizy uzyskanych decyzji pozwoleń na użytkowanie wynika, że składane przez Inwestora wnioski były kompletne, dlatego ŁWINB decyzje pozwoleń na użytkowanie wydawał w czasie 15-22 dni od dnia złożenia wniosku.

Zrealizowanie kontraktu umożliwiło osiągnięcie następujących efektów rzeczowych: budowa odcinka drogi ekspresowej S-8 od km 99+937 do km 101+972,92, budowy obiektów inżynierskich (wiaduktu drogowego WD-1 w ciągu drogi krajowej Nr 14, przepustu P-1 w ciągu rowu melioracyjnego, przejścia dla zwierząt PZM-001 pod projektowaną drogą ekspresową, wiaduktu drogowego WD-2 w ciągu drogi gminnej 117115E) oraz budowę infrastruktury towarzyszącej (przebudowę sieci wodociągowej, budowę i przebudowę urządzeń melioracyjnych, przebudowę sieci telekomunikacyjnej, budowę kanalizacji łączności drogowej, rurociągów telekomunikacyjnych na potrzeby telematyki oraz jej urządzeń, budowę oświetlenia drogowego, budowę elementów ochrony środowiska ograniczających uciążliwość ruchu drogowego).

Świadectwo Przejęcia zostało wystawione przez Inżyniera Kontraktu w dniu 28 marca 2013 r. z adnotacją, że roboty wymienione w Świadectwie Przejęcia uznaje się za przyjęte z dniem 15 marca 2013 r. Komisję odbiorową do odbioru końcowego powołał Dyrektor Oddziału w dniu 21 lutego 2014 r., w skład której wchodził Koordynator Projektu. Świadectwo wykonania dla Robót Stałych, wystawił Inżynier w dniu 1 lipca

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

2014 r. W okresie gwarancyjnym, powstały lokalne zarysowanie nawierzchni betonowej jezdni zbiorczo-rozprowadzającej, strona prawa w km 0+600. W dniu 14 czerwca 2014 r. dokonano wymiany płyty betonowej na koszt Wykonawcy. Roboty te nie ograniczały korzystania z wykonanej drogi, gdyż węzeł Walichnowy do dnia 29 października 2014 r. był dopuszczony do ruchu tylko w części zachodniej, tzn. od strony Wrocławia. Ruch z drogi S-8 od strony Wrocławia był kierowany łącznicą węzła Walichnowy na drogę krajową nr 14. Roboty były nadzorowane przez zespół Inżyniera Kontraktu, zakończone sprawdzeniem betonu nawierzchniowego w dniu 16 czerwca 2014 r. Zakres i sposób naprawy wykonany został pod nadzorem Wydziału Technologii GDDKiA Oddział we Wrocławiu.

(dowód: akta kontroli str. 2393, 2432-2491, 2498-2512)

Ustalone
nieprawidłowości

1) Zawarcie umowy z Konsultantem dla zadania III w terminie późniejszym (ponad 3 miesiące) niż zawarcie umowy z Wykonawcą robót budowlanych było nieprawidłowością. Nie stwierdzono jednak nieprawidłowego realizowania zadań przez Konsultanta.

2) W ocenie NIK, Oddział przekazał Wykonawcy nieprzygotowany teren budowy dla realizacji Zadania I i III.

W ramach Zadania I przekazano teren budowy z działkami, na których rosły drzewa i krzewy, odrosty oraz karpiny po wycinkach. Występowały także pozostałości po rozbiórkach obiektów budowlanych wykonywanych przez Zamawiającego. Powyższe spowodowało zawarcie dodatkowej umowy i uznanie 50 dni przedłużenia kontraktu, a tym samym opóźnienie rozpoczęcia robót budowlanych do czasu usunięcia przeszkód. Nastąpił także wzrost wartości kontraktowej.

Natomiast w ramach Zadania III, nastąpiło opóźnienie przekazania terenu budowy z powodu trwających prac archeologicznych i uzyskania w terminie późniejszym decyzji ZRID na odcinek nr 10, co spowodowało przekazanie terenu tego odcinka o 10 miesięcy później niż odcinka nr 1.

3) W ramach Zadania II zgłoszone przez Wykonawcę i uznane przez Zamawiającego roszczenie nr 7 dotyczące z konieczności zaprojektowania, wykonania i utrzymania dodatkowej tymczasowej (na 1 miesiąc) sygnalizacji świetlnej na trzech skrzyżowaniach - zdaniem NIK można było przewidzieć – nie powodując przedłużenia czasu na ukończenie, wprowadzonym aneksem nr 2 do kontraktu, który zawierał także uznanie innych roszczeń Wykonawcy.

4) W 9 z 10 objętych badaniem kontrolnym dzienników budowy w ramach Zadania II, nie było wpisów o osobach pełniących nadzór autorski inwestycji oraz w jednym dzienniku brak było wpisu o nazwie wykonawcy, co uchybiało przepisom rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹³.

Ponadto, uwagi NIK dotyczyły nierzetelnie sporządzanych do ŁWINB wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie w ramach zadania II. Na ogólną liczbę 18 wniosków w 15 przypadkach ŁWINB wydał postanowienia wzywające Oddział do przedłożenia dodatkowych dokumentów.

¹³ Patrz przypis 15.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działalność Oddziału w zakresie przygotowania do rozpoczęcia robót budowlanych i ich realizację w ramach trzech inwestycji drogowych objętych badaniami kontrolnymi.

Ujawnione nieprawidłowości występujące po stronie Oddziału w przekazywaniu terenu budowy wpłynęły na terminy rozpoczęcia robót budowlanych, szczególnie w ramach budowy autostrady A-1 Stryków-Tuszyn.

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

3.1. Przygotowanie prawno-organizacyjnego do realizacji zadań inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą struktura organizacyjna Oddziału ulegała zmianom podyktowanych zarządzeniami Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie. Według wyjaśnienia Dyrektora Oddziału, wszelkie podejmowane kroki organizacyjne i personalne podporządkowane były realizacji kluczowych inwestycji drogowych przy jednoczesnym sprawnym wykonywaniu pozostałych zadań statutowych. Zatrudnienie niezbędnej ilości wykwalifikowanego personelu możliwe było dzięki udzielonemu wsparciu w ramach Pomocy Technicznej POIiŚ 2007-2013, skąd Oddział otrzymywał odpowiednią ilość środków finansowych. W 2009 r. Oddziałowi przyznano 24 etaty, w 2010 r. 39 etatów, w 2011 r. i 2012 r. 41 etatów, a w 2013 r. 43 etaty. Na etapie przygotowania do realizacji kluczowych inwestycji drogowych podjęto decyzję w sprawie zwiększenia obsady etatowej Wydziału Dokumentacji. Wydział na koniec 2008 r. liczył 7 osób, a na koniec 2009 r. - 10 osób. Od 2009 r., kiedy kluczowe inwestycje drogowe przeszły z etapu przygotowania w etap realizacji, sukcesywnie zwiększana była obsada kadrowa Wydziału Realizacji Inwestycji. Wydział w grudniu 2008 r. liczył 11 osób, w grudniu 2009 r. 16 osób, w grudniu 2010 r. 29 osób, a w trakcie kontroli NIK Wydział składał się z 35 osób. W tym czasie nastąpiło zmniejszenie ilości zadań Wydziału Dokumentacji i z tego względu 5 osób przeszło do zespołów Kierowników Projektu, zasilając Wydział Realizacji Inwestycji. Według wyjaśnienia Pani Dyrektor, cyt.: „Oddział posiada odpowiednią do potrzeb strukturę organizacyjną i kadrową. Wszystkie komórki organizacyjne wykonują swoje zadania w przepisowych terminach. Pozwala to na harmonijną i terminową realizację nałożonych na Oddział zadań”.

(dowód: akta kontroli str. 2517-2535)

Oddział nie zatrudniał osoby z wykształceniem geologicznym. Wyjaśnienie w tym zakresie złożyła Dyrektor Oddziału cyt.: „(...) Badania podłoża gruntowego dla inwestycji liniowych (budowle drogowe i mostowe) są wykonywane na podstawie „Instrukcji badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych”. Instrukcja obejmuje badania podłoża trasy drogi, podłoża obiektów inżynierskich położonych wzdłuż trasy i obiektów towarzyszących oraz zawiera postanowienia i wskazówki dotyczące wykorzystania poszczególnych badań wykonywanych według norm, wytycznych, instrukcji. (...) Ocenę warunków geotechnicznych lub projekt geotechniczny podpisuje osoba mająca uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, drogowej lub mostowej, odpowiednio do rodzaju obiektów. Dokumentacja geologiczna podlega odbiorowi przez Wydział Dokumentacji, jako element dokumentacji projektowej wykonanej i zatwierdzonej zgodnie z zasadami Prawa Budowlanego. W Wydziale Dokumentacji zatrudnione są osoby posiadające

uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno – budowlanej i drogowej, które są w stanie merytorycznie ocenić i odebrać dokumentację geologiczną. Potwierdzeniem poprawności odebranej dokumentacji geologicznej jest jej zatwierdzenie przez Ministerstwo Środowiska lub Urząd Marszałkowski (decyzje zatwierdzające)”.

(dowód: akta kontroli str. 864, 870)

W sprawie występowania problemów (barier) przy realizacji zadań z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji drogowych, w tym w odniesieniu do trzech objętych badaniem kontrolnym, wyjaśnienie złożyła pani Dyrektor Oddziału. Według wyjaśnień występowały następujące bariery:

- 1) Prawne - przy pozyskiwaniu nieruchomości na cele budowy dróg.
Problem dotyczył wszystkich postępowań odszkodowawczych wynikających z wydania przez Wojewodę Łódzkiego decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych, w tym także objętych kontrolą NIK
- 2) Prawne - na etapie opracowania dokumentacji, przede wszystkim niespójne przepisy, które są przytaczane przez organy na etapie uzyskiwania decyzji w trakcie projektowania.
- 3) Brak możliwości prowadzenia ratowniczych badań archeologicznych (wykopalisk) przed uzyskaniem Zezwolenia na Realizację Inwestycji Drogowej (prawa do terenu).
- 4) Nadmierne wymagania gestorów sieci, zarządców dróg kolidujących z inwestycją oraz będących na trasach dostępu do inwestycji, skutkujących trudnościami w uzyskaniu opinii i uzgodnień.

(dowód: akta kontroli str. 863-870)

3.2. Zarządzanie i monitorowanie przebiegu zadań inwestycyjnych

Współpraca z Departamentami centrali GDDKiA.

1/ W zakresie realizacji inwestycji Oddział w Łodzi współpracował z Departamentem Realizacji Inwestycji w Centrali GDDKiA w Warszawie. W imieniu Oddziału w ramach nałożonych obowiązków działali Kierownicy projektów, którzy za pośrednictwem Koordynatorów projektów współpracowali z departamentami Centrali GDDKiA.

2/ Obowiązki sprawozdawcze dla kontrolowanych zadań wynikały z podręcznika procedur projektów/kontraktów realizowanych ze środków krajowych i podręcznika procedury beneficjenta projektów realizowanych w ramach programu operacyjnego infrastruktura i środowisko obowiązujących w GDDKiA.

Sprawozdania z realizacji inwestycji Dyrektor Oddziału przekazywał na comiesięcznych spotkaniach zastępców Dyrektorów ds. Inwestycji organizowanych przez Centralę. Oddział w Łodzi, w ramach obowiązków sprawozdawczych, przekazywał do Centrali następujące informacje:

- Wydział Planowania przekazywał Departamentowi Planowania w Centrali GDDKiA comiesięczne sprawozdania z wykonania planu wydatków majątkowych i bieżących - do części tabelarycznej obrazującej poziom wydatków i płatności oczekujących na zapłatę dołączona była każdorazowo część opisowa, zawierająca informacje dotyczące stanu zaawansowania inwestycji.
- Wydział Realizacji przekazywał:

- a/ zestawienie wniosków i wypłat dokonanych podwykonawcom w trybie solidarnej odpowiedzialności na podstawie subklauzuli 4.4. W.K oraz art. 647¹§5 Kodeksu cywilnego do Departamentu Realizacji Inwestycji (co tydzień),
 - b/ zestawienie zobowiązań Wykonawców w stosunku do Zamawiającego (do 5 każdego miesiąca) do Departamentu Realizacji Inwestycji,
 - c/ zestawienie Roszczeń Wykonawców (do 15 każdego miesiąca) - do Departamentu Realizacji Inwestycji.
 - d/ monitoring dotyczący „specustawy” w zakresie spłaty niezaspokojonych należności przedsiębiorców - dostawcy materiałów i usług (na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych¹⁴) - do 28 każdego miesiąca – do Departamentu Realizacji Inwestycji,
 - e/ monitoring dotyczący Art.647¹K.c (do 10 każdego miesiąca) - do Biura Prawnego,
 - f/ Raporty miesięczne Wykonawcy i Inżyniera Kontraktu (do 10 każdego miesiąca) - Departament Realizacji Inwestycji,
 - g/ fiszka (zbiór najistotniejszych informacji o inwestycji dla Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju) w każdy poniedziałek do Departamentu Realizacji Inwestycji.
- Wydział Technologii przekazywał monitoring zapewnienia jakości (do 10 każdego miesiąca) do Departamentu Technologii.
- 3/ W zakresie monitoringu jakości wykonanych robót sporządzano comiesięczne sprawozdania. Sprawozdania okresowe były akceptowane przez Dyrektora Oddziału. Przypadki wstrzymania robót nie wystąpiły. Były natomiast przypadki naprawy wadliwie wykonanych robót. Oddział usprawnił system poprzez monitorowanie wykonanych badań robót.
- 4/ Oddział nie posiadał dokumentacji w zakresie obciążenia pracowników obowiązkami sprawozdawczymi i nie prowadził rejestru czasu poświęconego na obowiązki sprawozdawcze (brak takiego obowiązku).
- 5/ Kontrola realizacji zadań wykonywanych przez Kierownika Projektu.
- Kierownik Projektu wyznaczany był przez Dyrektora Oddziału, a jego podległość służbowa była zgodna ze strukturą organizacyjną Oddziału – zasadniczo był podporządkowany bezpośrednio Naczelnikowi Wydziału Realizacji Inwestycji. Kierownik Projektu to pierwszy reprezentant Zamawiającego w stosunku do Wykonawcy oraz Inżyniera Kontraktu.
- W zakresie obowiązków i uprawnień Kierownik Projektu działał w imieniu Zamawiającego w zakresie określonym przez Warunki Kontraktu, przy czym w określonych przypadkach konieczne było uzyskanie zgody Dyrektora Oddziału na podjęcie takich działań.
- Dyrektor Oddziału bezpośrednio i pośrednio nadzorował pracę Kierownika Projektu poprzez:
- uczestnictwo we wszystkich comiesięcznych Radach Budowy, w zależności od potrzeb również w cotygodniowych Radach Technicznych,

¹⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.891 ze zm.

- udział w spotkaniach z Wykonawcą Robót, Inżynierem Kontraktu w celu podjęcia decyzji o kluczowych dla realizacji Kontraktu sprawach,
- zaznajamianie się, akceptację lub zatwierdzanie odpowiednich dokumentów (fiszki, inne),
- udział w wizjach lokalnych na terenie budowy i w cyklicznych spotkaniach wszystkich Kierowników Projektu, mających na celu wymianę doświadczeń i poglądów w tematach związanych z realizacją inwestycji.

Praca Kierownika Projektu, jako członka korpusu służby cywilnej, formalnie była oceniana jest zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej¹⁵. Okresowe oceny Kierowników Projektów trzech objętych badaniami kontrolnymi inwestycji, w okresie objętym kontrolą były pozytywne. Przeprowadzane kontrole innych instytucji (między innymi: Urząd Kontroli Skarbowej, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Inwestycyjny, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Ministerstwo Infrastruktury, ŁWINB, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska) potwierdziły poprawność nadzorowanych przez tych Kierowników Projektów przedmiotowych inwestycji.

6/ Kontrola realizacji zadań wykonywanych przez Inżyniera Kontraktu.

Kontrola działań Inżyniera Kontraktu w zakresie obowiązków Konsultanta wynikających głównie z umowy, odbywała się poprzez codzienne kontakty robocze Kierownika Projektu i jego personelu z Inżynierem Kontraktu i jego personelem. Kontakty te miały formę bezpośrednich spotkań, korespondencji kontraktowej, korespondencji e-mailowej, rozmów telefonicznych. Inżynier sporządzał dla Zamawiającego raporty o postępie prac oraz organizował Rady Budowy i Rady Techniczne.

Formalny charakter kontrolny ze strony Zamawiającego:

- zatwierdzanie przez Kierownika Projektu raportów miesięcznych Inżyniera i raportów roszczeń,
- weryfikacja dokumentów potwierdzających kwalifikacje i doświadczenie oraz zatwierdzanie przez Kierownika Projektu personelu Konsultanta niewskazanego w ofercie,
- akceptacja zmian, zastępstwa, przez Kierownika Projektu personelu Konsultanta,
- akceptacja przez Kierownika Projektu harmonogramu pracy personelu Konsultanta,
- zatwierdzanie przez Kierownika Projektu miesięcznego zestawienia czasu (dniówek) pracy personelu Konsultanta wraz z listami obecności,
- uzgadnianie przez Zamawiającego działań Inżyniera wyszczególnionych w subklauzuli 3.1. W.K.

7/ Kontrola realizacji zadań wykonywanych przez Wykonawcę.

Kontrole realizacji zadań wykonywanych przez Wykonawcę w zakresie obowiązków Wykonawcy wynikających głównie z Kontraktu, były dokonywane w szczególności przez Inżyniera Kontraktu. Zamawiający dokonywał kontroli Wykonawcy poprzez odbieranie sprawozdań od Wykonawcy na radach budowy i radach technicznych. Wykonawca przekazywał Zamawiającemu raporty o postępie pracy. W ramach analizy danych z raportów o postępie prac Wykonawcy i objazdów budowy, spotkań

¹⁵ Dz. U. z 2012 r. Nr 74, poz. 633.

w ramach rad budowy i rad technicznych (dane z raportów miesięcznych Inżyniera kontraktu) stwierdzono szereg nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków przez Wykonawcę, tj.:

- zawieranie umów z Podwykonawcami niezgodnie z zapisami subklauzuli 4.4.W.K,
- brak realizacji robót zgodnie z Programem Robót. Brak wymaganych zasobów personalnych i sprzętowych. Opóźnienia lub brak realizacji wielu asortymentów robót. Nie wykonywanie robót w godzinach przewidzianych Kontraktem. Słaba mobilizacja sił własnych i Podwykonawców.
- nie przedkładanie, zgodnie z Kontraktem, wszystkich koniecznych dokumentów umożliwiających rozpoczęcie i prowadzenie robót, niska jakość przedkładanych dokumentów,
- nieprzedłużanie ważności zabezpieczenia wykonania zgodnie z zapisami subklauzuli 4.2. W.K,
- nie dostosowanie zawartych polis ubezpieczeniowych do zgodności z subklauzulą 18 W.K pod względem terminu obowiązywania, wysokości sumy gwarancyjnej i zakresu ochrony. Nie przekazywanie dokumentów potwierdzających dokonanie ubezpieczenia pracowników Wykonawcy zgodnie z wymaganiami Kontraktu.
- zaleganie z wypłatami w stosunku do podwykonawców, usługodawców i dostawców.
- nie stosowanie się do powiadomień Inżyniera w trybie subklauzuli 15.1.W.K,
- brak odpowiedzi na wezwania Zamawiającego w zakresie udzielenie informacji w dotyczących planu działań Wykonawcy mających na celu odzyskanie przez spółkę stabilnej sytuacji finansowej. Brak odpowiedzi dotyczącej stanowiska w zakresie planowanych przez Wykonawcę działań zmierzających do uregulowania długu wobec Skarbu Państwa powstałego w skutek wypłat dokonanych przez Zamawiającego podwykonawcom, których wartość przekroczyła wartość potrąceń z tego tytułu z faktur Wykonawcy.

Działania Oddziału w wyniku ustaleń kontrolnych i nadzorczych Zamawiającego oraz Inżyniera w stosunku do Wykonawcy:

- pomoc udzielona przez Zamawiającego Wykonawcy w zakresie polepszenia sytuacji finansowej na Kontrakcie, poprzez: zgodę na cesję w przypadku złożenia wniosku przez Wykonawcę zgodnie z subklauzulą 1.7. W.K, wprowadzenie procedury pozwalającej na przyspieszenie weryfikacji faktury VAT, a tym samym przyspieszenie płatności, zgodę na wystawianie faktur na kwotę niższą niż wskazano w Kontrakcie (poniżej 10 mln zł), zgodę na zawieranie umów z podwykonawcami dotyczących oświadczeń przekazu, wprowadzenie procedury dwustopniowej płatności, zmobilizowanie personelu Kierownika Projektu i Inżyniera Kontraktu do weryfikacji wniosków podwykonawców o wypłaty z tytułu solidarnej odpowiedzialności, co pozwoliło podwykonawcom kontynuować roboty ze środków pozyskanych bezpośrednio od Zamawiającego,
- spotkania dyscyplinujące Wykonawcę odbywane na szczelbu Dyrekcji Oddziału, Konsultanta i Dyrekcji Kontraktu,
- spotkania dyscyplinujące Wykonawcę odbywane na szczelbu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z Zarządem Spółek Konsorcjum,
- przekazywane przez Zamawiającego Wykonawcy powiadomienia o okolicznościach mających wpływ na realizację Kontraktu,

- przekazywane przez Inżyniera Wykonawcy powiadomienia w trybie subklauzuli 15.1. W.K,
- odstąpienie od Kontraktu przez Zamawiającego w oparciu o uprawnienia Zamawiającego wynikające z subklauzuli 15.2. W.K oraz przepisów art. 635 k.c. w związku z art. 656 k.c.

Usprawnienia, jakich dokonała GDDKiA w zakresie wyciągniętych wniosków dotyczących problemów, w szczególności dotyczących płynności finansowej Wykonawców w realizacji inwestycji, to modyfikacja wzorcowych Warunków Kontraktu, w tym:

- w ramach solidarnej odpowiedzialności objęcie podwykonawców nie tylko robót budowlanych, ale również dostaw i usług oraz płatność zaliczkowa dla Wykonawcy,
- dokonywanie korekt kwot płatnych Wykonawcy wynikających ze zmiany kosztu i możliwość występowania Wykonawcy o Przejściowe Świadczenie Płatności więcej niż raz w miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 871-885, 2540-2544)

W związku z pismem zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 5 marca 2012 r. nr GDDKiA/DRI/NM/076/KMK/22/2012 w sprawie zdiagnozowania nieprawidłowości w zakresie ponoszenia solidarnej odpowiedzialności przez wykonawcę i zamawiającego Dyrektor Oddziału podjęła następujące działania:

1. W dniach 6-8 marca 2012 r. przesłano do wszystkich Kierowników Projektów przedmiotowe pismo z zobowiązaniem ich do wyegzekwowania od Inżynierów Kontraktów stosownych danych zgodnie z oczekiwaniami wyrażonymi w ww. piśmie.
2. Do dnia 9 marca 2012 r. wpłynęły do Oddziału informacje od wszystkich Kierowników Projektów zawierające dane, o które wносиła GDDKiA. W wyniku analizy danych z tych informacji, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zatwierdzania podwykonawców zgodnie z warunkami kontraktów i nie wystąpiły problemy z płatnościami na rzecz podwykonawców ze strony Generalnych Wykonawców. Powyższe informacje zbiorczo przekazano do Departamentu Realizacji Inwestycji w Centrali.

(dowód: akta kontroli str. 2516, 2545)

3.3. Audyty i kontrole wewnętrzne

W strukturze organizacyjnej Oddziału nie występowało stanowisko audytora wewnętrznego ani stanowisko kontroli wewnętrznej. Oddział nie przeprowadzał audytów i kontroli wewnętrznych obejmujących działalność związaną z realizacją zadań inwestycyjnych (zadania te realizowane były przez Centralę GDDKiA, a Oddział nie dysponował żadną dokumentacją w tym zakresie).

(dowód: akta kontroli str. 2516, 2518-2533)

3.4. Kontrole Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego

W okresie objętym kontrolą ŁWINB przeprowadził po jednej kontroli na dwóch inwestycjach objętych kontrolą tj.

„Budowa autostrady A-1 Stryków – Tuszyn” i „Przebudowa drogi S-8 Piotrków Trybunalski – Warszawa, odcinek realizacyjny: Rawa Mazowiecka - granica woj. mazowieckiego”. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2546-2549)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjne Oddziału do realizacji inwestycji drogowych.

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

- 1) zwrócenie szczególnej uwagi na uzgodnienia z gestorami sieci i dróg niższych kategorii przy opiniowaniu Programów Funkcjonalno-Użytkowych, minimalizując tym błędy skutkujące zmianami projektów budowlanych i wydłużaniem czasu na realizację inwestycji prowadzonych w systemie „Projektuj i buduj”,
- 2) zawieranie umów z Konsultantami w terminach poprzedzających zawarcie umowy z Wykonawcami robót budowlanych,
- 3) przekazywanie terenów budowy w stanie umożliwiającym Wykonawcy rozpoczęcie robót budowlanych bez zbędnej zwłoki związanej np. z usuwaniem drzew, krzewów, odrostów oraz wykonywania robót rozbiórkowych i porządkowych po zabudowanych nieruchomościach,
- 4) podjęcie działań organizacyjnych i dyscyplinujących wobec wykonawców robót budowlanych, zmierzających do wyeliminowania uchybień w prowadzeniu dzienników budowy,
- 5) rzetelne przygotowywanie wniosków (kompletność) o wydanie stosownych decyzji.

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 Łodzi.

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 21 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.

Łódź, dnia 18 lutego 2015 r.

Kontroler
Wiesław Krzysztof Klonowski
główny specjalista kontroli państwowej

W.K. Klonowski

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Przemysław Szewczyk
Dyrektor

P. Szewczyk

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.