



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-22-01/2013

P/13/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

(w tekście uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego z 3 stycznia 2014 r.)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/082 – Działanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych. Kontrolą objęto okres lat 2008-2013 (I półrocze).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili: 1. Magdalena Barzēc, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87087 z dnia 25 listopada 2013 r. – w okresie od 27 listopada do 18 grudnia 2013 r. z przerwą w dniu 5 grudnia 2013 r. 2. Mieczysław Obrzut, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87155 z dnia 7 października 2013 r. – w okresie od 3 października do 18 grudnia 2013 r. z przerwą w dniach: 16-17, 22-23 i 29 października, 5 i 12-29 listopada oraz 4 grudnia 2013 r. 3. Jerzy Skowroński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87052 z dnia 7 października 2013 r. – w okresie od 8 października do 18 grudnia 2013 r. z przerwą w dniach: 15-31 października i 9 grudnia 2013 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-6)</i>
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu, ul. Powstańców Śląskich 186, 53-139 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Radoń – Dyrektor Oddziału od dnia 31 maja 2008 r. i nadal. Wojciech Sozański – Dyrektor Oddziału od 1 lipca 2007 r. do 30 maja 2008 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 498-499)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu (dalej: „Oddział”) w zakresie objętym kontrolą.

Na taką ocenę ogólną wpływ miała pozytywna ocena w obszarze zarządzania i monitorowania przebiegu zadań inwestycyjnych, jak również oceny pozytywne mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie: **[1]** prawno-organizacyjnego przygotowania do sprawowania właściwego nadzoru nad jakością wykonywanych robót drogowych, **[2]** sporządzania dokumentacji projektowej, **[3]** udzielania zamówień publicznych na wybór uczestników procesu realizacji drogowych zadań inwestycyjnych, **[4]** doboru i zastosowania materiałów budowlanych w trakcie realizacji analizowanych drogowych zadań inwestycyjnych, **[5]** sprawowania nadzoru inwestorskiego nad wykonywaniem robót drogowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności niewystarczającej jakości projektów budowlanych w zakresie rozpoznania geologicznego, skutkującej koniecznością wykonywania kosztownych robót dodatkowych.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjno-prawne do realizacji zadań

1.1. System zapewnienia wymaganej jakości robót drogowych (polityka jakości) na realizowanych inwestycjach drogowych

Opis stanu
faktycznego

Dla zabezpieczenia wymaganej jakości robót budowlanych na realizowanych inwestycjach drogowych, zarządzeniami Dyrektora Oddziału zostały wprowadzone odpowiednie regulacje wewnętrzne tworzące system, którego celem było zapewnienie wymaganej jakości robót budowlanych na każdym etapie realizacji zadania inwestycyjnego². Poczynając od 2013 r. Dyrektor Oddziału w formie zarządzenia powoływał zespoły ds. założeń optymalizacji dokumentacji technicznej dla zadań inwestycyjnych będących na etapie przygotowania (trzy zarządzenia).

Oddział w 2009 r. uzyskał certyfikat ISO 9001:2008 w zakresie: procesu zarządzania budową i utrzymaniem sieci dróg krajowych i autostrad. Zgodnie z tym certyfikatem wdrożony został system zarządzania jakością robót drogowych. W Księdze Jakości zostały opisane m.in. procesy: PG 04 – Realizacja Inwestycji, PW 11 - Obsługa laboratoryjna.

Podział obowiązków pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne został określony w Regulaminie Organizacyjnym Oddziału³. Struktura organizacyjna Oddziału była w latach 2008-2013 trzykrotnie zmieniana, została dostosowana do realizacji zadań inwestycyjnych na każdym ich etapie. Na przykład celem zmian organizacyjnych wprowadzonych zarządzeniem Dyrektora Oddziału nr 012/2013 z dnia 4 marca 2013 r. było, jak podała Z-ca Dyrektora Oddziału Lidia Markowska, zapewnienie właściwej i terminowej realizacji zadań przygotowawczych do budowy dróg ekspresowych (ok. 200 km), które Oddział prowadził w 2013 r. Takie rozwiązanie organizacyjne pozwoliło zmniejszyć liczbę stanowisk kierowniczych w Oddziale oraz spowodowało, iż cały proces inwestycyjny – od przygotowania, aż do zrealizowania inwestycji znalazł się w zakresie działania jednego pionu organizacyjnego (Pion ds. Inwestycji)⁴. W latach 2008-2013 stan zatrudnienia w Oddziale wzrósł o 71 osób, tj. z 265 w 2008 r. do 336 według stanu na 31 grudnia 2012 r. W większości nowi pracownicy byli zatrudniani do zadań związanych z realizacją procesu inwestycyjnego.

W systemie zapewnienia jakości robót drogowych brali udział przede wszystkim pracownicy Wydziału Technologii – Laboratorium Drogowe (do 2010 r. funkcjonującego jako Gospodarstwo Pomocnicze), pracownicy Wydziału Realizacji Inwestycji (obecnie Wydział Inwestycji oraz Zespół Dróg Szybkiego Ruchu), pracownicy Wydziału Zarządzania Ruchem i BRD, pracownicy Wydziału Mostów i pracownicy Rejonów.

W zakresie problemów związanych z dostosowaniem organizacyjnym i kadrowym w Oddziale Z-ca Dyrektora Oddziału Lidia Markowska wskazała, że istniejąca sytuacja na rynku pracy wskazywała na znaczne dysproporcje pomiędzy

² Tj.: Zarządzenie nr 6/2008 Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we Wrocławiu z dnia 17.07.2008 r. w sprawie organizacji pracy Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych, zarządzenia Dyrektora Oddziału w sprawie powołania komisji odbiorowych (w okresie objętym kontrolą wydano 42 zarządzenia), zarządzenia Dyrektora Oddziału w sprawie powołania komisji przeglądów gwarancyjnych (w okresie objętym kontrolą wydano 9 zarządzeń), zarządzenie Dyrektora Oddziału w sprawie przeglądu przedodbiorowego (1 zarządzenie).

³ Wprowadzony w Oddziale na podstawie zarządzeń Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie nadania ramowego Regulaminu Organizacyjnego oddziałowi GDDKiA. (w okresie objętym kontrolą Regulamin Organizacyjny był wprowadzany).

⁴ W wyniku wdrożonych zmian dokonano likwidacji pionu ds. przygotowania inwestycji i rozdzielono zadania wykonywane przez ten pion pomiędzy pozostałe pionów organizacyjne. Jednocześnie zlikwidowany został Wydział Dokumentacji, Nieruchomości i Sieci Drogowej, a Wydział Planowania został włączony do pionu ds. ekonomiczno – finansowych. Zakres zadań zlikwidowanych komórek organizacyjnych został przejęty przez pion ds. inwestycji oraz pion ds. zarządzania drogami i mostami.

wynagrodzeniami pracowników Oddziału, a osobami zatrudnionymi w firmach zewnętrznych świadczących usługi na rzecz Oddziału w zakresie robót budowlanych i/lub nadzoru nad prowadzonymi robotami. Oferowane przez Oddział środki na wynagrodzenia dla pracowników na stanowiskach merytorycznych (inżynierskich) były dużo niższe, niż ówczesne stawki rynkowe, co powodowało konieczność kilkukrotnego powtarzania procesu rekrutacyjnego z uwagi na dużą konkurencyjność na lokalnym rynku pracy i stawianie przez aplikantów dużych wymagań finansowych co do przyszłych zarobków.

(dowód akta kontroli str. 405-414, 415-447 448-460)

1.2. System obiegu dokumentów

Obieg dokumentów w Oddziale w zakresie przygotowania inwestycji wynikał z procesów opisanych w załącznikach do zarządzeń Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, tj. Zarządzenia Nr 30 z dnia 8 listopada 2005 r. w sprawie studiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów oraz Zarządzenia Nr 17 z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań.

Na etapie realizacji inwestycji przedstawiony przez jednostkę proces obiegu dokumentów wynikał z zawartych kontraktów. Zapewniał on przepływ informacji w sposób sformalizowany, wynikający z umów, pomiędzy poszczególnymi uczestnikami procesu inwestycyjnego.

(dowód akta kontroli str. 405-407, 448-460, 500-501)

1.3. Monitoring i kontrola

Okresowe cele działania Oddziału wynikały z zakresów obowiązków dla osób funkcyjnych oraz zespołów powołanych do realizacji tych celów. Umowy zawarte z Wykonawcami i Nadzorem Inwestorskim wyznaczały szczegółowe zadania poszczególnym komórkom organizacyjnym Oddziału dla zrealizowania konkretnej inwestycji. Osiągnięcie celów zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym było nadzorowane przez zastępców Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji, a po zmianie Regulaminu Organizacyjnego w 2013 r. przez zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji oraz Kierowników Projektu. Nadzór prowadzono zgodnie z zapisami zawartych kontraktów, co szczegółowo opisane zostało w punkcie 6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Według Z-cy Dyrektora Oddziału Lidii Markowskiej słabym ogniwem funkcjonowania systemu są – w świetle zdobytych doświadczeń przy realizacji dużych inwestycji – zbyt mała liczebność zespołów kierownika projektu w stosunku do potrzeb zaistniałych w trakcie administrowania realizacją inwestycji, brak elastyczności w tym zakresie, a także dysproporcje pomiędzy zarobkami kadry Wykonawcy/inżyniera, a pracownikami Oddziału na niekorzyść tych ostatnich.

(dowód akta kontroli str. 405-407, 448-460, 502)

1.4. System zarządzania jakością

Od 2010 r. Departament Technologii Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wprowadził tzw. „Monitoring jakości”. Sprawy dotyczące monitoringu jakości zostały szczegółowo opisane w punkcie 6 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód akta kontroli str. 405-407, 462a-464)

1.5. Laboratorium Drogowe

Wydział Technologii - Laboratorium Drogowe (dalej: „LD Oddziału”) było organizacyjnie i sprzętowo przygotowane do wykonywania części badań i kontroli jakości wykonanych drogowych robót budowlanych i zastosowanych w nich materiałów budowlanych. W dniu 30 września 2013 r. Oddział wystąpił do Polskiego Centrum Akredytacji z wnioskiem o akredytację wykonywanych badań. LD Oddziału

posiadało wymagane prawem dopuszczenia sprzętu i urządzeń do użytkowania, a raz do roku były wykonywane sprawdzenia, kalibracje i legalizacje maszyn i urządzeń będących w jego posiadaniu.

LD Oddziału nie sporządzało okresowych planów pracy wobec braku wymogu w tym zakresie. Z-ca Dyrektora Oddziału Arkadiusz Polecki stwierdził, że wynikało to ze specyfiki pracy tej komórki organizacyjnej. Warunki pogodowe i zmienny postęp prac budowlanych realizowanych przez Wykonawców determinują sposób i charakter pracy LD Oddziału. Badania były realizowane na zlecenie i miały w większości charakter doraźny - zlecenia pojawiały się z jednodniowym wyprzedzeniem lub dotyczyły kilku następujących po sobie dni.

LD Oddziału wykonywało badania materiałów i elementów tylko z zakresu budownictwa drogowego. Nie wykonywano badań dla innych branż, np. nie badano: stali, geosyntetyków, urządzeń elektrycznych, kanalizacyjnych, telekomunikacyjnych, farby, itp. Do 2010 r. LD Oddziału nie wykonywało badań równości podłużnej i poprzecznej - „wskaźnik IRI” za pomocą profilografu laserowego. Nie wykonywano również badań nośności konstrukcji nawierzchni za pomocą aparatu FWD, badań koleinowania, mieszanek mineralno-asfaltowych w dużym koleinomierzu i belce „czteropunktowej”, badań ścieralności kruszywa PSV, badań tzw. „zgorzeli słonecznej” kruszywa, wierceń w podłożu oraz badań konstrukcji nawierzchni do głębokości większej niż 5,0 m. Po dokonaniu zakupu urządzeń do przeprowadzania tych badań, były one przez LD Oddziału wykonywane. W realizacji badań laboratoryjnych na rzecz Oddziału uczestniczyły również: Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Instytut Techniki Budowlanej, Politechnika Wrocławska, inne laboratoria Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: „GDDKiA”).

LD Oddziału realizowało badania na zlecenie Kierownika Projektu (pierwsze tzw. „otwierające” i informacyjne) oraz kolejne. Szczegółowe zlecenia na realizację badań przez LD Oddziału wystawiały także służby Inżyniera, inspektorzy nadzoru, inżynierowie materiałowi. W przedmiotowym obszarze nie występował konflikt interesów lub czynnik korupcyjny.

(dowód akta kontroli str. 405-407, 462a-464, 465-466, 467, 496-497)

1.6. Wyznaczanie kierownika projektu

Kierownicy projektu (będący pracownikami GDDKiA) dla wszystkich trzech inwestycji objętych szczegółową kontrolą NIK, znali swój zakres zadań i wywiązywali się prawidłowo z nałożonych obowiązków. Osoby te posiadały wymagane doświadczenie zawodowe i kwalifikacje w dziedzinie budownictwa. Kwalifikacje i doświadczenie zawodowe kierowników projektu były takie same lub wyższe w stosunku do kwalifikacji i wymagań jakie stawiano dla Inżyniera kontraktu i kierownika budowy. W trakcie realizacji projektu pn. *Budowa autostrady A4 Zgorzelec-Krzyżowa odcinek B* zmiany na stanowisku kierownika projektu nastąpiły dwukrotnie, a w trakcie realizacji inwestycji *Budowa drogi ekspresowej S-8 na odcinku Wrocław (Psie Pole) – Syców etap II* nastąpiły trzykrotnie. Zmian na stanowisku kierownika projektu nie dokonywano w trakcie realizacji trzeciej szczegółowo skontrolowanej inwestycji, tj. *Wzmocnienie drogi krajowej 94 na odcinku Mazurowice - Wrocław etap III*.

Dokonane zmiany na stanowiskach kierowników projektu spowodowane były potrzebą skierowania osób zajmujących te stanowiska do realizacji innych bardziej odpowiedzialnych zadań. Na zwolnione stanowiska powoływani byli ich następcy posiadający odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia oraz wiedzę o nadzorowanych zadaniach inwestycyjnych.

(dowód akta kontroli str. 405-407, 448-460, 461-462, 3398)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na występowaniu przypadków nieprawidłowego

działania funkcjonującego systemu zarządzania jakością, czego przykładami były błędy w ocenie dokumentacji projektowej, w tym szczególnie geologiczno-inżynierskiej na zadaniach drogowych dk94, A4 i S-8, przedstawione w kolejnych punktach niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód akta kontroli str. 405-407, 462a-464, 465-466, 467, 496-497, 839 -840, 3085-3110)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działania Oddziału w zakresie przygotowania organizacyjno-prawnego do realizacji drogowych zadań inwestycyjnych.

2. Prawdliwość wykonania dokumentacji projektowej

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Oddział zrealizował 14 zadań inwestycyjnych (na 8 odcinkach dróg krajowych i autostrad) o łącznej wartości kosztorysowej 5.684.478,2 tys. zł i łącznej wartości brutto podpisanych umów kontraktowych około 5.010.980,4 tys. zł. Poniesione do końca I półrocza 2013 r. łączne wydatki na wykonanie tych zadań wyniosły 6.407.810,9 tys. zł, z czego w badanym okresie 6.103.265,2 tys. zł. Poniesione łączne wydatki były więc o 1.396.830,5 tys. zł (27,9%) wyższe niż łączna kwota tych zadań wynikająca z umów pierwotnych oraz o 723.332,7 tys. zł (o 12,7%) wyższe niż łączna ich wartość kosztorysowa.

Spośród ww. zadań 13 było realizowanych w systemie „zbuduj” i 1 w systemie „zaprojektuj i zbuduj”. Do szczegółowej kontroli wybrano trzy zadania inwestycyjne o łącznej wartości kosztorysowej 1.741.889,3 tys. zł (30,6% realizowanych w badanym okresie) i łącznej wartości brutto umów kontraktowych na dzień ich podpisania ok. 1.195.293,4 tys. zł. (23,9% realizowanych w badanym okresie). Wytypowane do kontroli szczegółowej zakończone zadania inwestycyjne to: „Wzmocnienie drogi krajowej nr 94 na odcinku Mazurowice - Wrocław – etap III od km 52+759 do km 57+700” (dalej: „zadanie inwestycyjne nr 1” lub „dk94”); „Budowa Autostrady A-4 Zgorzelec – Krzyżowa – odcinek B” (dalej: „zadanie inwestycyjne nr 2” lub „Budowa A-4”) oraz „Budowa drogi ekspresowej S-8 na odcinku Wrocław (Psie Pole) – Syców – etap II od km 29+800 do km 54+91029” (dalej: „zadanie inwestycyjne nr 3” lub „Budowa S-8”).

Zadania inwestycyjne nr 1 i nr 2 były zrealizowane w systemie „zbuduj”, a zadanie inwestycyjne nr 3 w systemie „zaprojektuj i zbuduj”.

(dowód: akta kontroli str. 3235-3241)

2.1. Wybór biura projektów

Autorami opracowań projektowych dotyczących zadań inwestycyjnych nr 1 i nr 2 byli odpowiednio:

- konsorcjum firm: Biuro Projektów A-PROPOL s.c. (lider) oraz Zakład Nowych Technologii i Wdrożeń „Inmost-Projekt” sp. z o.o. (umowa nr GDDKiA OWR 22/PN/9/2004 z 16 lipca 2004 r.);
- konsorcjum firm: Profil sp. z o.o. – lider, BP-BDiM Transprojekt Warszawa sp. z o.o. – partner i PBPDiM „Transprojekt” sp. z o.o. – partner (umowa na usługi w ramach pomocy wspólnoty europejskiej Projekt ISPA nr 2002/PL/16/P/PA/007-03 z 4 listopada 2003 r.).

Wykonawcy ci zostali wybrani w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego.

Dla zadania inwestycyjnego nr 3, realizowanego w systemie „zaprojektuj i zbuduj” wyboru wykonawcy (w tym projektanta) dokonano w trybie przetargu ograniczonego. Wyboru wykonawcy opracowań projektowych dla zadań inwestycyjnych nr 1 i nr 3 dokonał Oddział, a dla zadania inwestycyjnego nr 2 - GDDKiA w Warszawie. Dla wszystkich analizowanych zadań inwestycyjnych kryterium wyboru, zgodnie z zapisami w ogłoszeniach o zamówieniach i w SIWZ, była najniższa cena.

Z tytułu zawartych umów wynagrodzenie Wykonawców wyniosło dla zadania

inwestycyjnego nr 1 - 285,6 tys. zł, co stanowiło 83,5% szacunkowej wartości zamówienia⁵ wynoszącej 342,0 tys. zł, a zadania inwestycyjnego nr 2 - 2.458,5 tys. Euro⁶ (netto).

Dla zadania inwestycyjnego nr 3 w ramach wynagrodzenia umownego nie wyszczególniono ceny za opracowania projektowe. Dla realizacji tego zadania najniższą cenę złożyła firma Skanska S.A. z siedzibą w Warszawie (w dalszej treści „Skanska”), z którą Oddział w dniu 5 listopada 2009 r. zawarł umowę (kontrakt) nr GDDKiA/OWR/PO/60/R/R-2/2008 na: zaprojektowanie, wykonanie, ukończenie robót oraz usunięcie wszelkich wad, w tym: opracowanie, uzgodnienie i wzięcie odpowiedzialności za projekt budowlany, projekt wykonawczy oraz każdy inny dokument wymagany przez Zamawiającego zgodnie z prawem obowiązującym w Polsce. Wykonawca, w imieniu Zamawiającego (Oddziału), miał uzyskać na własny koszt pozwolenie na budowę oraz wszelkie inne pozwolenia niezbędne do rozpoczęcia robót. W złożonej w postępowaniu o udzielenie zamówienia ofercie, firma Skanska określiła na kwotę 12.295,4 tys. zł, wartość prac za opracowania projektowe do wykonania oraz za uzyskanie prawomocnej decyzji pozwolenia na budowę. Firma Skanska nie była faktycznym Wykonawcą opracowań projektowych. Do ich wykonania zaangażowała bowiem firmę Scott Wilson sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, z którą w dniu 21 grudnia 2009 r. zawarła umowę podwykonawczą nr 0388/D16109/1683/09. Jej przedmiotem było wykonanie prac projektowych, tj. dokumentacji budowlanej, dokumentacji wykonawczej, powykonawczej oraz nadzoru autorskiego na zadaniu inwestycyjnym nr 3 za cenę netto w wysokości 10.500,0 tys. zł pierwotnie i 10.694,1 tys. zł netto ostatecznie (wg aneksu nr 3 z 23 listopada 2011 r.), w tym dokumentację: budowlaną za 5.275,0 tys. zł, wykonawczą wraz ze Szczegółową Specyfikacją Techniczną (dalej: „SST”) za 4.225,0 tys. zł, optymalizację rozwiązań projektowych w ramach nadzoru autorskiego za 1.000,0 tys. zł, PB i PW, nadzór autorski dla Systemu Zarządzania i Monitoringu Ruchu za 56,0 tys. zł, prace projektowe wynikające z wprowadzonych zmian postanowieniami RDOŚ za 124,3 tys. zł oraz badanie stateczności nasypów z gruntów z wykopu za 13,8 tys. zł. Podwykonawca ten miał wykonać prace projektowe w skład, których miały wchodzić w szczególności: mapa do celów projektowych, projekt budowlany wraz z wszelkimi opracowaniami towarzyszącymi niezbędnymi do uzyskania pozwolenia na budowę lub wystąpienia ze zgłoszeniem robót (m.in. projektem stałej organizacji ruchu i urządzeń bezpieczeństwa) oraz opiniami, uzgodnieniami i pozwoleniami wymaganymi przepisami szczególnymi, materiały do wniosku o pozwolenie na budowę, projekty wykonawcze wraz z wszelkimi opracowaniami towarzyszącymi niezbędnymi do wykonania robót budowlanych, Szczegółowe Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (dalej: „STWiORB”) odpowiadające rozwiązaniom projektu wykonawczego, projekty rozbiórek z pozwoleniami na rozbiórkę, dokumentację geologiczno-inżynierską, dokumentację powykonawczą z naniesionymi zmianami dokonanymi w czasie realizacji robót budowlano-montażowych. Do obowiązków podwykonawcy należało ponadto wystąpienie w imieniu Oddziału o pozwolenie na budowę oraz pełnienie nadzoru autorskiego w trakcie realizacji robót budowlano-montażowych przez Skanska.

W toku realizacji dokumentacji projektowej dotyczącej zadań inwestycyjnych nr 1 i nr 2 dokonano zmian w zakresie: prac projektowych, wynagrodzenia i terminu ich zakończenia. W przypadku dk 94 zwiększono zakres projektu w ten sposób, że w miejsce wiaduktu drogowego w śladzie jednej jezdni wprowadzono rozwiązanie docelowe, polegające na rozdzieleniu na dwie konstrukcje w śladzie dwóch jezdni,

⁵ Szacunkową wartość zamówienia określono na podstawie „Środowiskowych wycen prac projektowych – 2003” i cen rynkowych.

⁶ Brak danych dotyczącej szacunkowej wartości zamówienia – Zamawiającym była GDDKiA w Warszawie.

co spowodowało zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy o 57,1 tys. zł netto (20,0%) oraz wydłużenie czasu realizacji zadania o prawie 2 miesiące. W przypadku A-4 zmiana zakresu projektu wynikała z poszerzenia linii rozgraniczających, co zwiększyło wartość kontraktu o 631,8 tys. Euro (o 25,7%) oraz wydłużyło czas realizacji tego zadania o 2 miesiące. Dla zadania inwestycyjnego nr 3 nie dokonywano zmian w zakresie rzeczowym, lecz zawarto umowy uzupełniające, o czym szczegółowo w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego (trzecia z ustalonych nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 554-575, 711-762, 765-837, 1000, 1060-1071, 1354-1351, 1360, 3245-3269, 3394)

2.2. Wykonywanie dokumentacji projektowej

Przedstawione dla 3 szczegółowo skontrolowanych inwestycji projektowane rozwiązania technologiczne i materiałowe umożliwiały uzyskanie zakładanych i wymaganych przepisami technicznymi parametrów dróg w stopniu odpowiadającym: rozpoznaniu stanu istniejącego wzmacnianej dk 94 i rozpoznaniu geologii przebiegu trasy Budowy A-4 i Budowy S-8.

Prawidłowość wykonania w ramach umowy z firmą Skanska projektu budowlanego zadania inwestycyjnego nr 3, potwierdził Wojewoda Dolnośląski w pozwoleniu na budowę (decyzja nr I-D-115/11 znak: IF.I.EDT.7111-381/10 z 4 maja 2011 r.). Według opinii Inżyniera Kontraktu (wyrażonej w Raporcie Kwartalnym Nr 4 za okres od 1 września do 30 listopada 2010 r. „(...) Wykonawca nie skorzystał z prawa zapisanego w PFU (Program Funkcjonalno-Użytkowy), aby w pełnym zakresie wykorzystać do opracowania Projektu Budowlanego przekazaną w PFU dokumentację techniczną określoną w SIWZ, jako „materiały pomocnicze”. Wykonawca nie uwzględnił próśb Zamawiającego oraz instrukcji i zaleceń Inżyniera, aby skorzystać z „rozwiązań pomocniczych”, będących po procedurze ZOPI w celu uniknięcia zawiązywania problemów. Wykonawca zaproponował kilka własnych rozwiązań projektowych, wykonywał Aneks do dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, doprowadził do wydłużenia prac projektowych przy sporządzaniu ostatecznej wersji elementów PB (projektu budowlanego). Tylko dzięki zaangażowaniu Zamawiającego i konstruktywnemu współdziałaniu Stron w okresie września 2010 r. Wykonawca dotrzymał terminu złożenia kompletnego wniosku o PnB (pozwolenie na budowę), określonego w obowiązującym „Programie” na dzień 06.10.2010 r. Występowało realne zagrożenie dla terminowego złożenia kompletnego wniosku o PnB, które wynikało z tempa, w jakim Wykonawca uzupełniał materiały, zestawienia, opinie projektantów, rysunki zamienne, obliczenia dotyczące diskutowanych problemów, które były podstawą do wydania opinii Inżyniera i do wydania ostatecznej decyzji Zamawiającego (...).”

Analiza 11 wybranych losowo specyfikacji technicznych zadania inwestycyjnego nr 3 wykazała spełnienie przez nie formy i zakresu przewidzianego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁷.

Do SIWZ zadania inwestycyjnego nr 3 dołączony był PFU, który zawierał w materiałach informacyjnych dokumentację techniczną (projekt budowlany wykonany przez firmę Scott Wilson Sp. z o.o. w Poznaniu w ramach umów o nr: GDDKiA O/WR 10.PN/U/9/2006 z dnia 24 lipca 2006 r. (z uwzględnieniem aneksów o nr od 1 do 5) i GDDKiA O/WR 16/W/U/P2/ /2008 z 30 października 2008 r.).

Według Lidii Markowskiej – zastępcy dyrektora ds. Realizacji Inwestycji Oddziału – Wykonawca w ramach realizowanej umowy GDDKiA /OWR/PO/60/R/R-2/2008 miał

⁷ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

możliwość modyfikacji przekazanej dokumentacji. Intencją Oddziału było, aby Wykonawca opracowując projekt budowlany wykorzystał przekazaną przez Oddział dokumentację techniczną i ją zmodyfikował (w pełnej zgodności z wymaganiami określonymi w PFU) o brakujące dokumenty, a następnie złożył go z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę. W ten sposób odpowiedzialność za PB i uzyskanie PnB leżała po stronie Wykonawcy. Wykonawca był zobowiązany do przedstawiania Inżynierowi Kontraktu (dalej: „Inżynier” lub „IK”) i Oddziałowi, kompletnego PB opracowanego według własnych założeń (zgodnego z PFU). Dokumentacja projektowa była zatwierdzana przez Oddział na Zespole Opiniowania Projektów Inwestycyjnych (dalej: „ZOPI”) dopiero po uzyskaniu pozytywnej rekomendacji Inżyniera. Projekt Budowlany wykonany na podstawie umowy GDDKiA /OWR/PO/60/R/R-2/2008 uzyskał zatwierdzenie Zamawiającego w dniu 5 października 2010 r. W dalszej kolejności Wykonawca opracował i przekazał do zatwierdzenia Inżyniera - Projekty Wykonawcze wielobranżowe, SST oraz inne dokumenty wymagane kontraktem (opracowane na podstawie PFU), które zostały pozytywnie zaopiniowane przez Oddział. Zdaniem wyjaśniającej Lidii Markowskiej – zastępcy dyrektora ds. Realizacji Inwestycji Oddziału, zmodyfikowane zostały obiekty mostowe w zakresie posadowienia i ustrojów nośnych, niweleta drogi na niewielkim odcinku oraz elementy środowiskowe wynikłe z wydanej decyzji RDOŚ⁸ z 13 grudnia 2010 r. (między innymi zmiany w zakresie: zagospodarowania przejść dla zwierząt, dodatkowe płotki naprowadzające, dodatkowe ekrany antyolśnieniowe, zmiany nachyleń skarp, zmiany w projekcie zieleni).

(dowód: akta kontroli str. 554-702, 839, 851, 868, 871-884, 604-702, 1084-1059, 1379-1398, 3394)

2.3. Nadzór nad badaniami geologicznymi

W ramach zadania inwestycyjnego nr 3 wykonano dokumentację Geologiczno-Inżynierską, przez firmę Scott Wilson na podstawie umowy nr GDDKiA OWR 10.PN/U/9/2006 z dnia 24 lipca 2006 r. (z uwzględnieniem aneksów o nr: od 1 do 5), którą zweryfikowano między innymi o własne badania geologiczne. Wzmiankowana dokumentacja wykonana została w oparciu o zatwierdzony Projekt prac geologicznych przez naczelnika Wydziału Środowiska i Rolnictwa Starostwa Powiatowego w Oleśnicy (działającego z upoważnienia Starosty Oleśnickiego) decyzją z 11 kwietnia 2007 r. znak: SR.7530/1/2007).

W wyniku prac geologiczno-inżynierskich wzmocnienie podłoża wykonane zostało na poniżej wymienionych odcinkach:

- od km 36+400 do km 36+525 (występowanie gruntów miękkoplastycznych),
- od km 47+290 do km 47+325,
- od km 48+000 do km 48+300 (ze względu na wysoki poziom wód gruntowych sączących się z podłoża),
- od km 51+865 do km 51+910,

oraz pod kolumny CMC. Wykonane prace nie spowodowały zmian ceny za wykonanie przedmiotu cytowanej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 885-949, 964, 3394)

2.4. Odbiór dokumentacji projektowej

Mimo działań Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych Oddziału oceniającego projekt wzmocnienia dk 94 oraz zewnętrznego podmiotu weryfikującego projekt Budowy A-4 (Biuro Projektów Dróg i Mostów „BBKS-Projekt” sp. z o.o.) projektowane rozwiązania techniczne wymagały zmian. Szczegóły dot. wad projektowych omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Sposób odbioru dokumentacji projektowej wykonanej w ramach umowy nr GDDKiA /OWR/PO/60/R/R-2/2008 z dnia 5 listopada 2009 r. przedstawiono w pkt 2.2.

⁸ Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1119-1127, 1365-1378)

2.5. Zaprojektowanie elementów zagospodarowania terenu, obiektów oraz urządzeń

W toku kontroli stwierdzono, że istotne zmiany wprowadzono do projektu Budowy A-4 – odcinek A i odcinek B. Wymagały one zmiany pozwolenia na budowę i spowodowane były względami technicznymi i ekonomicznymi polegającymi na zamianie: 3 wiaduktów drogowych (WD-18, WD-19 i WD-37) na 3 wiaduktu autostradowe (WA-18, WA-19 i WA-37) oraz jednego wiaduktu autostradowego (WA-29) na dwa wiadukty autostradowe (WA-29 i WA-29a).

Dla zadania inwestycyjnego nr 3 analiza zapisów w dziennikach: budowy, tygodniowych narad technicznych, miesięcznych rad budowy oraz raportów Inżyniera i jego korespondencji wykazała zmianę w zagospodarowaniu terenu inwestycji w trakcie realizacji budowy w postaci rezygnacji z wykonania drogi dojazdowej DD 36. W tym przypadku system zarządzania jakością funkcjonował prawidłowo od poziomu Inżyniera, co przedstawiono poniżej.

W trakcie realizacji zadania inwestycyjnego nr 3 zaprojektowanie nasadzeń zieleni i wykonanie drogi dojazdowej DD 36 w obrębie obiektu MS 3 w km 32+100-34+200 (rejon wsi Jonas) - w obszarze istniejących i cennych przyrodniczo zadrzewień i lasów, w tym siedliska łągu jesionowo-olszowego - częściowo kolidowało z projektowaną drogą DD 36, co ujawnił Zespół Inżyniera w listopadzie 2011 r. ramach weryfikacji przekazanych wstępnie opracowań dokumentacyjnych do porównania zieleni w terenie dla planowanych rozwiązań projektowych w przygotowanym Projekcie wykonawczym branży Zieleni (ZI). Stwierdzono bowiem wówczas nieprawidłowości polegające na nasadzeniu drzew i krzewów w miejscach istniejącej zwartej zieleni w postaci zadrzewień lub lasów. Zrealizowanie tej koncepcji wymagałoby wycięcia istniejących zadrzewień lub lasów, w tym siedliska objętego ochroną, co uznano za nielogiczne i bezzasadne. Podjęte przez Inżyniera działania w stosunku do Wykonawcy, Zamawiającego i projektanta, doprowadziły do podjęcia przez Oddział decyzji o rezygnacji z wykonania drogi DD 36 z uzasadnieniem, że nie spowoduje to zmiany pozwolenia na budowę i nie uniemożliwi obsługi planowanych do wybudowania separatorów wody, które na etapie opracowania projektu budowlanego i uzyskiwania pozwolenia na budowę zostały przeniesione w inne miejsce. Rezygnacja z wykonania drogi DD 36 skutkowałą zmniejszeniem wartości umownej wykonania zadania inwestycyjnego nr 3 o 102,6 tys. zł brutto (aneksem nr 7 z 26 października 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 965-992, 2344-2352, 3000-3019, 3395)

Kontrola wykazała, że wykonanie dokumentacji projektowej, w tym Projektu budowlanego, na zadanie inwestycyjne nr 3 było przedmiotem następujących umów zawartych przez Oddział:

a) GDDKiA O/WR 10/PN/U/9/2006 z dnia 24 lipca 2006 r. z firmą Scott Wilson Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (m.in. wraz z materiałami do wniosku o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia). Przedmiot tej umowy uzupełniono w umowie nr GDDKiA O/WR 16/W/U/P2/2008 z 30 października 2008 r. o opracowanie PFU będącego podstawą do opisanie przedmiotu zamówienia w postępowaniu na wyłonienie wykonawcy drogi zadania inwestycyjnego nr 3;

b) GDDKiA /OWR/PO/60/R/R-2/2008 z dnia 5 listopada 2009 r. z firmą Skanska S.A. na: zaprojektowanie, wykonanie i ukończenie zadania inwestycyjnego nr 3.

Wartość projektu budowlanego wykonywanego według umowy z pkt b) nie została w tej umowie określona. W ofercie Wykonawcy (firma Skanska) wartość opracowań projektowych przewidzianych do wykonania przez Wykonawcę i uzyskania

prawomocnej decyzji pozwolenia na budowę została ryczałtowo określona na kwotę 12.295,4 tys. zł netto, co stanowiło 27,9% kosztów netto dotyczących wymagań ogólnych m.in. opracowania dokumentacji (44.000,6 tys. zł) i 3,2% wartości netto umowy pierwotnej (384.149,4 tys. zł). Faktyczny Wykonawca Projektu budowlanego (firma Scott Wilson Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie) wycenił wykonanie powyższych prac na 5.275,0 tys. zł.

Także wartość projektu budowlanego wykonanego w oparciu o umowę z pkt a) nie została w niej określona. Wybrany Wykonawca w ofercie wycenił jego wykonanie na kwotę 2.343,1 tys. zł netto, co stanowiło 76,4% wartości netto dokumentacji realizowanej na podstawie umowy z pkt. 1), tj. 3.078,1 tys. zł i 73,2% wartości netto ustalonej ostatecznie (wg aneksu nr 5 z 21 lipca 2009 r. do umowy podstawowej). Wykonanie projektu budowlanego według tej umowy miało umożliwić realizację zadania inwestycyjnego nr 3 metodą „zaprojektuj” a następnie „zbuduj”. Dokumentacja projektowa miała być pierwotnie wykonana do 30 czerwca 2007 r. Przeciągający się proces realizacji tej umowy⁹ nie pozwolił na wykonanie przedmiotowego zadania w zakładanym przez Oddział terminie. Ostatecznie wykonanie dokumentacji projektowej ustalono do 3 sierpnia 2009 r. (wg aneksu nr 4 z 9 lipca 2009 r.). W dniu 21 lipca 2009 r. aneksem nr 5 zmniejszono zakres przedmiotowy umowy GDDKiA O/WR 10/PN/U/9/2006 o kwotę 17,5 tys. zł netto, co odnosiło się tylko do liczby egzemplarzy niektórych z opracowań dokumentacji projektowej, będących przedmiotem zamówienia (np. Projektu budowlanego i projektów rozbiórek wraz z materiałami projektowymi do uzyskania opinii, uzgodnień i pozwoleń z 11 do 7 egzemplarzy, a dokumentacji przetargowej z 10 do 1 egzemplarza).

Wcześniej, bo 30 października 2008 r. pomiędzy Oddziałem a firmą Scott Sp. z o.o. w Warszawie zawarta została umowa GDDKiA-O/WR-16/W/U/P2/2008, której przedmiotem było m. in. wykonanie PFU. Była to umowa uzupełniająca (udzielono zamówienia z wolnej ręki) do umowy GDDKiA O/WR 10/PN/U/9/2006 z dnia 24 lipca 2006 r., o której w pkt a). Wykonanie przedmiotu umowy z 30 października 2008 r. za wynagrodzeniem 156,4 tys. zł netto, ustalono w terminie 3 miesięcy od daty uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Opracowanie PFU uzasadniano przyspieszeniem realizacji zadania inwestycyjnego nr 3, wynikającym z jego realizacji według metody „zaprojektuj i zbuduj”. Wskazywano na oszczędności czasowe z wykonywania projektu wykonawczego sukcesywnie i wyprzedzająco wraz z postępem prac budowlanych. W uzasadnieniu do opracowania PFU nie było mowy o tym, że Wykonawca zadania inwestycyjnego będzie wykonywał Projekt budowlany. Obowiązujące w GDDKiA do dnia 11 maja 2009 r. przepisy w zakresie dotyczącym stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań (wprowadzone zarządzeniem nr 30 Generalnego Dyrektora GDDKiA z dnia 8 listopada 2005 r.) nie przewidywały możliwości realizacji zadań inwestycyjnych dla dróg i mostów w formie „zaprojektuj i zbuduj”. Dopiero od dnia 11 maja 2009 r. dopuszczono tę formę realizacji inwestycji drogowych między innymi w oparciu o opracowane PFU.

Dokumentacje projektowe, wykonane na podstawie umowy GDDKiA O/WR 10/PN/U/9/2006 z dnia 24 lipca 2006 r. oraz PFU wykonane na podstawie umowy GDDKiA-O/WR-16/W/U/P2/2008 z 30 października 2008 r. zostały odebrane przez Oddział protokolarnie w dniu 7 czerwca 2009 r. Miało to miejsce w trakcie trwania postępowania o udzielenie zamówienia na „zaprojektowanie i wykonanie” Budowy drogi S-8 (zadanie inwestycyjne nr 3) na podstawie ogłoszenia o zamówieniu nr 200858-9/S 2-002184 z 6 stycznia 2009 r., zakończonego zawarciem przez

⁹ Ze względu na niemożność uzyskania przez Oddział ostateczności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, mającej wpływ na termin wykonania umowy oraz brak możliwości uzyskania uzgodnień od Zespołów Uzgadniania Dokumentacji Projektowej starostw z terenu inwestycji.

Oddział umowy nr GDDKiA/OWR/PO/60/R/R-2/2008 z dnia 5 listopada 2009 r. z firmą Skanska.

Lidia Markowska – Zastępca Dyrektora Oddziału, wyjaśniając w sprawie powodów udzielenia w 2009 r. zamówienia na realizację zadania 3, w tym na prace projektowe (w zakresie projektu budowlanego i projektów wykonawczych), a nie tylko projektów wykonawczych w sytuacji, gdy projekt budowlany na ww. zadanie został wykonany w ramach umowy GDDKiA OWR 10.PN/U/9/2006 z dnia 24 lipca 2006 r. i uzupełniająco według umowy i GDDKiA OWR-16/W/U/P2/2008 z 30 października 2008 r. podała, że „zasadniczym powodem, dla którego Zamawiający zmienił formułę realizacji inwestycji budowy drogi S8 Wrocław Psie Pole – Syców etap II z realizacji w tradycyjnym modelu „buduj” na model „zaprojektuj – zbuduj”, a tym samym odstąpił od zlecenia w odrębnym postępowaniu przetargowym wykonania projektów wykonawczych (PW) dla zadania, był czynnik czasu. Realizacja zadania w formule tradycyjnej (buduj) wymagałaby przeprowadzenia odrębnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie wielobranżowych projektów wykonawczych. Dopiero po ich kompletnym wykonaniu i zweryfikowaniu przez Zamawiającego, możliwym było by rozpoczęcie prac nad udzieleniem kolejnego zamówienia publicznego - na wykonanie robót budowlanych wg PB i PW. Zmiana formuły realizacji inwestycji na projektuj i buduj miała na celu przeniesienie ewentualnych ryzyk wynikających z projektowania na wykonawcę wyłonionego w przetargu, który wg założeń przetargowych mógł wg wyboru wykorzystać otrzymany PB w całości lub dokonać we własnym zakresie i na własne ryzyko zmian w dokumentacji, z jednoczesnym uwzględnieniem wymogów określonych w PFU. Pozostawienie możliwości optymalizacji rozwiązań projektowych wykonawcy wraz z powierzeniem mu opracowania PB i PW, pozwalała na rozpoczęcie zasadniczej części robót budowlanych bez dysponowania projektami wykonawczymi, co nie byłoby możliwe w przypadku realizacji zadania w modelu klasycznym. Projekty te opracowywane były w miarę postępu robót budowlanych.”

(dowody: 501-524, 530, 531-538, 544, 854-702, 711-718, 734, 744, 839, 857, 858-861, 862-863, 865)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w zakresie opracowania dokumentacji projektowej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ujawnieniu wad w zaprojektowaniu i wykonaniu drogi dojazdowej (wewnętrznej) do osiedla Zawady w Sycowie (element zadania inwestycyjnego nr 3) nie na etapie weryfikacji i zatwierdzania dokumentacji projektowej, a w czasie trwania umowy, w okresie gwarancji.

Oddział w styczniu 2013 r., tj. w okresie gwarancyjnym ujawniania wad, pisemnie (pismo nr GDDKiA-O/Wr.R-1-KS-4452-S8/II/2/2013 z 3 stycznia 2013 r.) powiadomił Inżyniera Kontraktu o nieprawidłowości w budowie drogi wewnętrznej do osiedla Zawady w Sycowie z prośbą o zajęcie stanowiska i podjęcie stosownych działań. Inżynier Kontraktu dokonał przeglądu projektu „poszerzenie drogi dojazdowej do osiedla Zawady w Sycowie” – Projekt przebudowy drogi dojazdowej nr 31 wskazując na wady projektowe odnoszące się do:

- a) droga w planie - brak zaprojektowania i pokazania szczegółów rampy przechyłkowej, przy włączeniu drogi nr 31 do drogi powiatowej 1502, niezgodne z rozporządzeniem Ministra Transportu pochylenie łuku drogi o promieniu 50 m w km 548,91 do 592,96;
- b) przekroju poprzecznego i niwelety drogi - w miejscach wykopów i usytuowania drogi na poziomie istniejącego terenu brak jest właściwego odwodnienia korpusu drogowego. Zaprojektowane rowy nie są wystarczające;
- c) konstrukcji drogi - konstrukcja nie spełnia warunku mrozoodporności, dotyczy miejsc wykopowych przy nasypach (roboty ziemne) większych od 0,5 m, gdzie

należy zaprojektować połączenie z istniejącym nasypem z zastosowaniem geowłókniny.

Powyższe oznacza, iż w analizowanym przypadku funkcjonujący w Oddziale system zarządzania jakością nie doprowadził do zidentyfikowania i wyeliminowania w procesie wytwarzania dokumentacji projektowej wad projektowych i to pomimo opiniowania dokumentacji projektowej zadania, w tym drogi wewnętrznej do osiedla Zawady w Sycowie przez Inżyniera Kontraktu i zatwierdzania dokumentacji przez ZOPI. W opinii Inżyniera był to błąd projektanta zaangażowanego przez Wykonawcę do zrealizowania prac projektowych, pomimo udzielenia wszystkich zgód i zatwierdzeń dla projektów (PB, PW i SST). Zaprojektowano bowiem i wykonano drogę dojazdową o szerokości 3,5m z nawierzchnią bitumiczną i obustronnymi utwardzonymi poboczami o szerokości po 0,75 m wraz z mijankami - w miejsce wcześniej istniejącej drogi dojazdowej do osiedla Zawady o nawierzchni bitumicznej o szerokości 5,0 m. Inżynier zobowiązał Wykonawcę (firmę Skanska S.A.) do usunięcia wady i do zapewnienia drogi dojazdowej o nawierzchni bitumicznej o szerokości 5,0 m w celu dotrzymania wymogu zapisanego w PFU pkt 2.4.8 Drogi wewnętrzne, iż „(...) Parametry techniczne dróg wewnętrznych łączących istniejące drogi ruchu lokalnego przyjęto przy założeniu, że nie będą one gorsze od parametrów dróg istniejących (...)”.

W dniu 16 września 2013 r. wadę projektową usunięto poprzez poszerzenie drogi.

(dowód: akta kontroli str. 3020- 3024, 839-840, 3232-3286)

Dodać należy, iż kwestia rozliczenia się Wykonawcy i Podwykonawcy, tj. firm Skanska i URS Polska Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (poprzednio Scott Wilson Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie) z łączącej strony umowy nr 0388/D16109/1683/09 z 21 grudnia 2009 r. na wykonanie opracowań projektowych zadania inwestycyjnego nr 3, w związku ze stwierdzonymi przez Inżyniera Kontraktu wadami projektowymi była przedmiotem sporu pomiędzy tymi podmiotami. Skutkowało to przekazaniem przez Oddział kwoty 629,4 tys. zł do depozytu sądowego z należnego firmie Skanska wynagrodzenia za realizację umowy nr GDDKiA /OWR/PO/60/R/R-2/2008 z dnia 5 listopada 2009 r. do czasu zapłaty przez tę firmę kwoty 2.223,3 tys. zł na rzecz URS Polska Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 3025-3040)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działania Oddziału w zakresie sporządzania dokumentacji projektowej.

3. Wybór uczestników procesu budowlanego

3.1. Wybór wykonawcy inwestycji

W wyniku przeprowadzonej procedury zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na wykonawcę zadania:

- wzmocnienia drogi dk 94 (zadanie inwestycyjne nr 1) wybrano konsorcjum Berger Bau Polska Sp. z o.o. (lider konsorcjum), które umową nr GDDKiA O/WR – 35/PN/R/R-2/2008 z 9 kwietnia 2009 r. zobowiązało się wykonać przedmiot zamówienia za kwotę kontraktową 31.623,5 tys. zł netto (co stanowiło 82,6% szacunkowej wartości zamówienia ustalonej na podstawie kosztorysu inwestorskiego), w terminie do 30 sierpnia 2010 r. i udzielić na przedmiot umowy 36 miesięcznej gwarancji;
- budowa A-4 (zadanie inwestycyjne nr 2) wybrano Konsorcjum: Strabag sp. z o.o. (lider konsorcjum), które umową nr FS/2004/PL/16/C/PT/004-03 z 9 listopada 2006 r. zobowiązało się do wykonania przedmiotu umowy za kwotę kontraktową 129.961,4 tys. Euro netto (co stanowiło 62,1% szacunkowej wartości zamówienia ustalonej na podstawie kosztorysu inwestorskiego), w terminie 19 miesięcy od daty rozpoczęcia robót dla każdej części robót oraz do udzielenia gwarancji: na

Opis stanu
faktycznego

nawierzchnię betonową na okres 60 miesięcy, na nowe mosty na okres 36 miesięcy i na pozostałe roboty na okres 24 miesięcy.

W toku realizacji zadań inwestycyjnych nr 1 i 2 aneksami¹⁰: wydłużono okres zakończenia robót na dk 94 o ok. 2 miesiące¹¹ (aneks nr 1 z 6 sierpnia 2009 r. do umowy GDDKiA O/WR 35/PN/R/R-2/2008 z 9 kwietnia 2009 r.) oraz wydłużono czas ukończenia budowy A-4 w ten sposób, że termin 19 miesięcy od daty rozpoczęcia robót dla każdej części robót, zastąpiono terminem 28 miesięcy od daty rozpoczęcia robót (aneks nr 1 z 15 października 2008 r. do umowy FS 2004/PL/16/C/PT/004-03 z 9 listopada 2006 r.).

Zgodnie z zapisami SIWZ przy dokonaniu wyboru najkorzystniejszych ofert dla zadań inwestycyjnych nr 1 i 2 Zamawiający (odpowiednio: Oddział oraz GDDKiA w Warszawie) zastosował wyłącznie kryterium ceny według zasady, iż oferta nieodrzucona zawierająca najniższą cenę jest ofertą najkorzystniejszą.

Sposób wyboru wykonawcy zadania inwestycyjnego nr 3 (Budowa S-8) realizowanego w systemie „zaprojektuj i zbuduj” opisano w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Umowne wynagrodzenie za wykonanie tego zadania (według zawartej umowy nr GDDKiA /OWR/PO/60/R/R-2/2008 z dnia 5 listopada 2009 r.) ustalono jako wynagrodzenie ryczałtowe na kwotę 468.662,3 tys. zł brutto, w tym podatek VAT (22%), który stanowił kwotę 84.512,9 tys. zł. Wartość ta była o 426.195,0 tys. zł (47,4%) niższa niż ustalona szacunkowa wartość zamówienia – 810.344,4 tys. zł (określona na podstawie kosztorysu wskaźnikowego). Umowna wartość zadania inwestycyjnego nr 3 wzrosła do dnia zakończenia kontroli (18 grudnia 2013 r.) o łączną kwotę 3.654,0 tys. zł do kwoty 472.316,3 tys. zł. Wzrost łącznej kwoty wynagrodzenia umownego był efektem zwiększenia kosztów wynikających ze zmian prawa (konsekwencje wzrostu podatku VAT i zwiększenia stawki na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatników) w wysokości 3.809,0 tys. zł oraz zaniechania wykonania niektórych robót budowlanych na wartość 155,1 tys. zł.

Badania zapisów umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 3 z zapisami SIWZ w zakresie treści zamieszczonego tam wzoru umowy nie wykazały rozbieżności. Roboty będące przedmiotem umowy nr GDDKiA /OWR/PO/60/R/R-2/2008 z dnia 5 listopada 2009 r. były wykonywane zgodnie z Warunkami Kontraktowymi dla urządzeń oraz projektowania i budowy dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz robót inżynierskich i budowlanych projektowanych przez wykonawcę¹². Wzmiankowana umowa składała się z części I – Warunki ogólne oparte o wzór umowy „Warunki kontraktowe dla urządzeń oraz projektowania i budowy dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz robót inżynierskich i budowlanych projektowanych przez wykonawcę oraz z części II – Warunki szczególne, które zmieniały lub uzupełniały postanowienia Warunków ogólnych.

SIWZ opracowane dla szczegółowo przeanalizowanych 3 zadań inwestycyjnych zawierały wymagane STWiOBR, w których ujęto zbiory wymagań niezbędnych do określenia standardu i jakości wykonania robót w zakresie sposobu wykonania, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót.

Oddział, jako Zamawiający dopuszczał wykonanie przedmiotu umowy przy udziale podwykonawców. Na przykład zadanie dk 94 mogło być realizowane z wykorzystaniem podwykonawców w zakresie robót branży elektroenergetycznej,

¹⁰ Aneksami nie zwiększono kwot kontraktowych wzmocnienia drogi dk 94 i oraz budowy A-4 z zastrzeżeniem przypadku budowy A-4, w którym zwiększono maksymalną wartość nominalną zobowiązania określonego w zawartej umowie z 110% do 117,07%.

¹¹ Termin zakończenia robót: pierwotny: do 30.08.2010 r. po zmianie: do 29.10.2010 r.

¹² Czwarte wydanie angielsko-polskie z 2008r. z erratą (tłumaczenie 1, wydania 1999 wersja SIDIR.

w tym SKR, sieci trakcji kolejowej, teletechnicznej, wod.- kan., zieleni, oznakowania dróg i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a dla zadania Budowa S-8 przez podwykonawców mogły być realizowane wszystkie roboty.

(dowód: akta kontroli str. 839-840, 1128, 1144, 1149, 1232-1353, 1399-1495, 1497-1509, 1647, 1654, 1659-1662, 1679, 1668, 1682-1686, 3394)

3.2. Wybór inżyniera kontraktu

W wyniku przeprowadzonej procedury zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego:

- nadzór inwestorski nad zadaniem Inwestycyjnym nr 1 (dk 94) powierzony został firmie Lafrantz – Polska sp. z o.o., która zgodnie z umową nr GDDKiA O/WR – 41/PN/U/R-2/2008 z 30 września 2008 r. zobowiązała się za kwotę 314,2 tys. zł netto (co stanowiło 32,0% szacunkowej wartości zamówienia, określonej na podstawie kosztorysu inwestorskiego) do pełnienia tego nadzoru w okresie trwania robót budowlanych oraz do jego rozliczenia w okresie 1 miesiąca, a także na sprawowanie nadzoru nad zadaniem w 36 miesięcznym okresie gwarancji za kwotę 3,6 tys. zł netto. Nadzór inwestorski zadania Inwestycyjnego nr 1 realizowano bez zmiany wynagrodzenia w terminie dłuższym o 1 miesiąc od pierwotnego terminu;
- zarządzanie projektem Funduszu Spójności nr 2004/PL/16/C/PT/004 Budowa autostrady A-4 na odcinku Zgorzelec – Krzyżowa (zadanie inwestycyjne nr 2), w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót powierzono firmie Scetauroute S.A., która umową nr 2004/PL/16/C/PT/004-01 z 9 listopada 2005 r. zobowiązała się za kwotę 3.497,0 tys. Euro netto (co stanowiło 37,7% szacunkowej wartości zamówienia ustalonej na podstawie kalkulacji oraz decyzji o przyznaniu dofinansowania ze środków Funduszu Spójności) wykonać przedmiot zamówienia w okresie 82 miesięcy, tj. w okresie od 3 miesięcy poprzedzających rozpoczęcie robót do końca okresu gwarancyjnego¹³. W okresie od 12 czerwca 2010 r.¹⁴ do 11 października 2010 r. (okres zgłaszania wad) pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego na budowie A-4, Oddział powierzył w drodze zamówień wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy Pzp (w ramach 4 krótkoterminowych, maksymalnie półtoramiesięcznych umów¹⁵), następcom prawnym Scetauroute S.A. (dotychczasowego

¹³ Dla Budowy A-4 zastosowanie miały również obowiązki przypisane Inżynierowi Kontraktu w „Warunkach kontraktu na budowę dla robót Budowlanych i Inżynierskich projektowanych przez Zamawiającego (FIDIC – 1999).

¹⁴ Data zakończenia pracy zespołu konsultanta.

¹⁵

Numer umowy	data zawarcia	Tryb, art. wg PZP	Wykonawca	Przedmiot umowy	Wartość według umowy (tys. zł)			Okres obowiązywania		wartość szacunkowa (netto)
					netto	Vat	brutto	od	do	
GDDKiA O/WR/157/U/R/2 010	11.06.2010	art. 4, pkt 8 u. PZP	Egis Route S.A.	Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad zadaniem pn. Budowa autostrady A-4 Zgorzelec - Krzyżowa, będącym w okresie zgłaszania wad	53,4	11,7	65,1	12.06.2010	30.06.2010	53,0
GDDKiA O/WR/188/U/R/2 010	1.07.2010	art. 4, pkt 8 u. PZP	Egis Poland sp z o.o.	Jw.	53,0	11,7	64,7	1.07.2010	31.07.2010	53,1
GDDKiA O/WR/208/U/R/2 010	2.08.2010	art. 4, pkt 8 u. PZP	DHV Polska sp. z o.o.	Jw.	53,0	11,7	64,7	2.08.2010	15.09.2010	53,1
GDDKiA O/WR/245/U/R/2 010	16.09.2010	art. 4, pkt 8 u. PZP	DHV Polska sp. z o.o.	Jw.	53,0	11,7	64,7	16.09.2010	8.10.2010	53,1
Aneks nr 1	6.10.2010							16.09.2010	11.10.2010	
GDDKiA O/WR 92/PN/R/2/2010	12.10.2010	nieograniczony	Tebodin Poland sp. z o.o.	Zarządzanie projektem FS nr 2004/PL/16/C/PT/004 - Budowa autostrady A-4 odcinek Zgorzelec - Krzyżowa, który jest w okresie zgłaszania wad, w tym pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót zaległych, nad usuwaniem usterek i wad oraz pełnienia nadzoru inwestorskiego w okresie gwarancyjnym"	1.100,0	242,0	1.342,0	48 miesięcy od dnia zawarcia umowy		979,4
Aneks nr 1					bez skutków finansowych i bez wysłużenia terminu					
Aneks nr 2					bez skutków finansowych i bez wysłużenia terminu					
Aneks nr 3					bez skutków finansowych i bez wysłużenia terminu					
Aneks nr 4					dookreślono termin					
Aneks nr 5					dookreślono termin					

Konsultanta). W okresie od 12 października 2010 r., tj. daty obowiązywania umowy GDDKiA O/WR 92/PN/U/R-2/2010, zarządzanie projektem Funduszu Spójności nr 2004/PL/16/C/PT/004 – Budowa autostrady A-4 odcinek Zgorzelec – Krzyżowa”, w tym pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót zaległych, nad usuwaniem skutków usterek i wad oraz pełnienie nadzoru inwestorskiego w okresie gwarancji, wykonywała wybrana w trybie przetargu nieograniczonego Tebodin Poland sp. z o.o.;

- pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu m.in. na zadaniu inwestycyjnym nr 3 (Budowa S-8)¹⁶, w tym pełnienie nadzoru nad robotami budowlanymi wykonywanymi na tym zadaniu wybrano konsorcjum złożone z MGPP S.A. z siedzibą w Tarnowie (lider) i DHV Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (partner), z którym w dniu 24 listopada 2009 r. Oddział zawarł umowę nr GDDKiA-O/WR 66/PN/U/R-2/2009. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu kontraktu (umowy jak wyżej) ustalono jako ryczałtowe na kwotę 9.326,6 tys. zł brutto, w tym podatek VAT (22%) stanowił kwotę 1.681,8 tys. zł. Wartość ta była o 29.253,1 tys. zł (75,8%) niższa niż ustalona szacunkowa wartość zamówienia – 38.589,7 tys. zł. Wartość umowy jak wyżej do dnia zakończenia kontroli (18 grudnia 2013 r.) wzrosła o łączną kwotę 63,9 tys. zł, do kwoty 9.390,5 tys. zł (skutki wzrostu podatku VAT). Zapisy wzoru umowy określone w SIWZ i umowy podpisanej były zgodne.

Zgodnie z zapisami SIWZ przy dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty Inżyniera Kontraktu, Zamawiający (Oddział) dla zadania inwestycyjnego nr 1 (dk 94) i zadania inwestycyjnego nr 3 (Budowa S-8) zastosował wyłącznie kryterium ceny wg zasady, iż oferta nieodrzucona zawierająca najniższą cenę jest ofertą najkorzystniejszą, a dla Budowy A-4 zastosowanymi kryteriami była cena oraz organizacja i metodologia o wadze po 50% dla każdego z kryteriów.

(dowód: akta kontroli str. 1687, 1705, 1722, 1761-1765, 1766, 1769, 1791-1794, 1840, 1849, 1902-1907, 1918-1923, 1933-1938, 1952-1959, 1970-1975, 3085-3136, 3166- 3222)

3.3. Uprawnienia budowlane uczestników procesu budowlanego

Kwalifikacje personelu wykonawców i personelu nadzoru w zakresie wykształcenia, uprawnień i doświadczenia odpowiadały wymaganiom Zamawiającego, określonym w SIWZ. Przykładowo, na zadaniu inwestycyjnym nr 3 Inżynier Kontraktu dysponował personelem posiadającym doświadczenie i kwalifikacje w następujących specjalnościach: nadzoru robót drogowych, nadzoru robót: mostowych, geodezyjnych, telekomunikacyjnych, robót ogólnobudowlanych, wodnokanalizacyjnych, gazowych oraz nadzoru ds. energetycznych.

(dowód: akta kontroli str. 839-849, 851, 2137, 3398)

3.4. Kryteria kwalifikowania realizacji inwestycji do realizacji według metody „zaprojektuj i zbuduj”

Jedno z 14 zadań inwestycyjnych realizowanych w badanym okresie, tj. zadanie inwestycyjne nr 3 (Budowa S-8) wykonywane było w systemie „zaprojektuj i zbuduj”, a pozostałe w systemie „zbuduj”. Dla tego zadania GDDKiA w Warszawie (Biuro

GDDKiA O/WR-1/114/ZWR/U/I-4/2013 umowa dodatkowa do u. GDDKiA O/WR 92/PN/R-2/2010	19.07.2013	art. 67 ust. 1 pkt 5	Tebodin Poland sp. z o.o.	zamówienie dodatkowe do umowy GDDKiA O/WR 92/PN/U/R-2/2010 polegające na zarządzaniu projektem FS nr 2004/PL/16/C/PT/004 - Budowa autostrady A-4 odcinek Zgorzelec - Wrocław” który jest w okresie zgłaszania wad, w tym pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót zaległych, nad usuwaniem usterek i wad oraz pełnienie nadzoru inwestorskiego w okresie gwarancyjnym	200,0	46,0	246,0	od daty zawarcia umowy do 15.09.2015r.	249,0
---	------------	----------------------	---------------------------	--	-------	------	-------	--	-------

¹⁶ Przetarg zorganizowano na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu na dwóch odcinkach drogi S-8 pomiędzy Wrocławiem (Psie Pole) a Sycowem (Syców Wschód). - w oparciu o Ogólne warunki umowy opracowane przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów (Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils – FIDIC) w „Białej Książce” pt. „Wzór Umowy o usługach Klient/Konsultant” opublikowanej w przekładzie polskim przez Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców SIDIR –drugie wydanie angielsko-polskie 2003, tłumaczenie z 3 wydania angielskiego 1998.

Prawne) zaakceptowała treść ogłoszenia o zamówieniu oraz tomy I i II SIWZ, w tym treść wzoru umowy.

Według złożonych w toku kontroli wyjaśnień Lidii Markowskiej – zastępcy dyrektora Oddziału Główną przyczyną podjęcia decyzji o realizacji zadania inwestycyjnego nr 3 w systemie „zaprojektuj i zbuduj” – był czynnik czasu¹⁷.

Wykonawca tego zadania (Skanska S.A.) złożyła szereg roszczeń w stosunku do Oddziału z tytułu realizacji umowy nr GDDKiA /OWR/PO/60/R/R-2/2008 z dnia 5 listopada 2009 r., w tym 5 roszczeń ostatecznych¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 839-857, 862, 3395)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w zakresie wyboru uczestników procesu budowlanego analizowanych inwestycji stwierdzono nieprawidłowości w zakresie:

[1] Rozszerzenia przedmiotu zamówienia publicznego w trakcie procesu udzielania zamówienia na realizację zadania inwestycyjnego nr 3 (Budowa S-8).

Według art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) powinna zawierać m.in. opis przedmiotu zamówienia, a według art. 48 ust. 2 pkt 3 ogłoszenie o zamówieniu m.in. określenie przedmiotu zamówienia. W ogłoszeniu o zamówieniu na wykonawcę zadania inwestycyjnego nr 3, zamieszczonym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod nr 2009/S 2-002184, przedmiot zamówienia opisano, jako: wybudowanie drogi ekspresowej S-8 na odcinku od km 29+800 do km 54+910 wraz z opracowaniem projektów wykonawczych dla całego zakresu robót objętych kontraktem¹⁹.

W SIWZ - część III (opis przedmiotu zamówienia – PFU - część III Rozdział 1. Część opisowa pkt 1 Opis ogólny przedmiotu zamówienia) przedmiot zamówienia opisano, jako zaprojektowanie, uzyskanie niezbędnych decyzji oraz budowa drogi ekspresowej S-8 w km jak w ogłoszeniu o zamówieniu. Zakres robót budowlanych był taki sam jak w ogłoszeniu o zamówieniu. W ramach projektów i dokumentów Wykonawca był zobowiązany do opracowania: 1) Map dla celów projektowych, 2) Projektu budowlanego wraz z wszystkimi opracowaniami towarzyszącymi (m.in. projektem stałej organizacji ruchu i urządzeń bezpieczeństwa) oraz opiniami, uzgodnieniami i pozwoleniami wymaganymi przepisami szczególnymi, 3) Materiałów do otrzymania dokumentacji do wniosku o pozwolenie na budowę, 4) Projektów Wykonawczych wraz z wszystkimi opracowaniami towarzyszącymi (m.in. projektem tymczasowej organizacji ruchu na czas budowy), 5) Szczegółowych Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych odpowiadających

¹⁷ Według wyjaśniającej „Realizacja zadania w formule tradycyjnej (buduj) wymagałaby przeprowadzenia odrębnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie wielobranżowych projektów wykonawczych. Dopiero po ich kompletnym wykonaniu i zweryfikowaniu przez Zamawiającego, możliwym było by rozpoczęcie prac nad udzieleniem kolejnego zamówienia publicznego - na wykonanie robót budowlanych wg PB i PW. Zmiana formuły realizacji inwestycji na projektuj i buduj miała na celu przeniesienie ewentualnych ryzyk wynikających z projektowania na wykonawcę wyłonionego w przetargu, który wg założeń przetargowych mógł wg wyboru wykorzystać otrzymany PB w całości lub dokonać we własnym zakresie i na własne ryzyko zmian w dokumentacji, z jednoczesnym uwzględnieniem wymogów określonych w PFU. Pozostawienie możliwości optymalizacji rozwiązań projektowych wykonawcy wraz z powierzeniem mu opracowania PB i PW, pozwalała na rozpoczęcie zasadniczej części robót budowlanych bez dysponowania projektami wykonawczymi, co nie byłoby możliwe w przypadku realizacji zadania w modelu klasycznym. Projekty te opracowywane były w miarę postępu robót budowlanych. Pierwotny termin zakończenia jego realizacji upływał w dniu 5 maja 2012 r.”

¹⁸ O nr 3/EI/4/EI/II, 5/EI/II, 9/EI/II i 10/EI/II, dotyczących m.in.: ze względu na działania wojenne w Libii, mobilizacji zasobów Wykonawcy przed uzyskaniem PnB, wycinki drzew i krzewów przed uzyskaniem PnB, przedłużenia czasu na ukończenia, opóźnienia w uzyskaniu PnB. Ponadto Skanska złożyła 8 roszczeń przejściowych o nr.: 6/EI/II, 7/EI/II, 8/EI/II, 11/EI/II, 12/EI/II, 16/EI/II, 17/EI/II i 18/EI/II, dotyczących m.in.: zmiany ustawy o ruchu drogowym, intensywnych opadów deszczu w czerwcu i lipcu 2011 r., nowoodkrytych stanowisk archeologicznych na obszarze przyszłych robót, zmiany stawek podatku VAT, stosowania barier ochronnych na kontrakcie, nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, podwyżki akcyzy na olej napędowy, spełniał poprzecznych nawierzchni bitumicznych.

¹⁹ Tj. dla budowy: ekspresowej (dwujezdniowej) po nowym śladzie na dł. ok. 19,5 km drugiej jezdni o dł. ok. 5,6 km, przebudowy jezdni istniejącej, rozbudowy 1 węzła komunikacyjnego oraz budowy: 3 nowych węzłów komunikacyjnych, 4 MOP, 8 przejazdów, odcinków dróg wewnętrznych o łącznej dł. ok. 25,6 km, 17 wiaduktów, 12 przepustów, kilkudziesięciu przepustów z rur PEHD, systemu odwodnienia wszystkich budowanych dróg i MOP, uzbrojenia terenu, przebudowy urządzeń kolidujących z projektowaną drogą, wykonanie: ekranów akustycznych na dł. ok. 3,5 km, oświetlenia, urządzenia organizacji i bezpieczeństwa ruchu, ogrodzenia drogi ekspresowej na całym odcinku, wycięcia kolidujących drzew i krzaków oraz nasadzenie zieleni niskiej i wysokiej.

rozwiązaniom projektu wykonawczego, 6) Projektu rozbiórek z pozwoleniem na rozbiórkę, 7) Dokumentacji geologiczno-inżynierskiej lub jej uzupełnienia w niezbędnym zakresie, 8) geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej Robót i sieci uzbrojenia terenu oraz kopii mapy zasadniczej powstałej w wyniku geodezyjnej dokumentacji powykonawczej, wznowienia granic i sporządzenia szkiców przebiegu granic pasa drogowego, łącznie z rejestracją w Powiatowych Ośrodkach Dokumentacji Geodezyjnej.

Szczegółowa analiza powyższych zakresów prac projektowych wykazała, że w przedmiot zamówienia określony w ogłoszeniu o zamówieniu i w SIWZ został rozszerzony o wykonanie nowych opracowań i dodanie nowych czynności nieopisanych w ogłoszeniu o zamówieniu, tj. opracowanie dokumentacji określonej w pkt 1), 2), 3), 5), 6), 7) i 8).

Podwykonawcą firmy Skanska SA. (która wygrała przetarg ograniczony na realizację zadania inwestycyjnego nr 3) w zakresie wykonania opracowań projektowych była firma, która sporządziła opis przedmiotu zamówienia w SIWZ (firma Scott Wilson Sp. z o.o.). W toku przedmiotowego postępowania ogłoszenie zostało zmienione jeden raz, w zakresie daty złożenia ofert.

W sprawie dopuszczenia przez Zamawiającego do różnicy w określeniu przedmiotu zamówienia pomiędzy ogłoszeniem o przetargu a SIWZ na wybór Wykonawcy zadania inwestycyjnego nr 3, Lidia Markowska - Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji oświadczyła, że *„w ocenie Oddziału nie doszło do powstania różnicy w określeniu przedmiotu zamówienia w dokumentach przetargowych (ogłoszenie – PFU). Przedmiot zamówienia zarówno w ogłoszeniu o przetargu, jak i PFU został określony, jako budowa drogi S8 Wrocław Psie Pole – Syców etap II. Zapisy powyższych dokumentów należy interpretować z uwzględnieniem:*

- *stopnia wymaganej przepisami szczegółowości dokumentów (ogólna informacja o zakresie rzeczowym inwestycji zamieszczana w ogłoszeniu oraz jej uszczegółowienie w PFU),*
- *założeń poczynionych przez Zamawiającego, co do sposobu realizacji inwestycji – przekazanie wykonawcom projektu budowlanego, jako materiału wyjściowego, pomocniczego z możliwością wykorzystania go w całości przez wybranego wykonawcę, jako materiał własny (wówczas bez konieczności wykonania dodatkowych prac projektowych w zakresie wykonywania projektu budowlanego z ograniczeniem się do opracowania projektów wykonawczych) lub opracowania PB we własnym zakresie zgodnie z założeniami i wymogami PFU – stąd zapis w PFU o konieczności wykonania projektu budowlanego. Ponadto wyjaśniam, że w treści ogłoszenia wskazany został obligatoryjny, konieczny zakres prac projektowych do wykonania w trakcie zadania. Jednocześnie nie można z powyższego wyprowadzić wniosku, że zakres prac do wykonania opisany w ogłoszeniu był zakresem zamkniętym (ponieważ z istoty ogłoszenia o przetargu takim nie mógł być), na co wskazuje użyty w treści ogłoszenia zwrot „zakres zamówienia obejmuje w szczególności”.*

Złożone oświadczenie nie zasługuje na uwzględnienie ze względu na to, że:

- a) nie wymienienie przez Zamawiającego wszystkich elementów przedmiotu zamówienia w ogłoszeniu o zamówieniu uniemożliwiało potencjalnemu wykonawcy podjęcie trafnej decyzji o udziale w postępowaniu ze względu na inny zakres przedmiotowy na etapie weryfikacji wykonawców na podstawie zgłoszeń i inny na etapie składania ofert, co mogło naruszyć – określoną w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp – zasadę równego traktowania wykonawców i zachowania uczciwej konkurencji między nimi;
- b) określenie przedmiotu zamówienia i opis przedmiotu zamówienia powinny odnosić się do wszystkich elementów przedmiotu zamówienia, tak aby ewentualny

wykonawca na podstawie odpowiedniego opisu zawartego już w ogłoszeniu o zamówieniu mógł podjąć decyzję o uczestnictwie w postępowaniu;

c) przedmiot zamówienia opisany w SIWZ został poszerzony (wzrósł zakres wykonania wymaganej dokumentacji), co winno skutkować zmianą ogłoszenia o zamówieniu.

d) powodem różnic pomiędzy opisem przedmiotu zamówienia i określeniem przedmiotu zamówienia w analizowanym przypadku było przejęcie przez Oddział od firmy Scott Wilson Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie opisu przedmiotu zamówienia, znajdującego się w PFU dopiero w dniu 7 czerwca 2009 r. (po 5 miesiącach od ogłoszenia o zamówieniu publicznym), w wyniku realizacji umowy nr GDDKiA-O/WR-16/W/U/P2/2008, będącej umową uzupełniającą do umowy nr GDDKiA O/WR 10/PN/U/9/2006, której przedmiotem było wykonanie projektu budowlanego oraz dokumentacji przetargowej dla budowy wcześniej wzmiankowanego zadania inwestycyjnego oraz pełnienie nadzoru autorskiego w czasie realizacji robót wykonywanych w oparciu o powyższą dokumentację projektową. Natomiast zaproszenie do składania szczegółowych ofert na wyłonienie wykonawcy zamówienia wg wzmiankowanego wcześniej ogłoszenia o zamówieniu, Oddział przekazał wybranym 15 oferentom pismami z 6 lipca 2009 r. (załącznikiem do tego pisma była SIWZ).

(dowody: akta kontroli str. 711, 719-720, 760, 765-838, 839, 840, 863-864, 867)

[2] Ustalenia wartości zamówienia zadania inwestycyjnego nr 3 (Budowa S-8) niezgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Ustalenie wartości zamówienia dla zadania 3 nastąpiło w oparciu o szacunek inwestorski sporządzony przez biuro projektów, tj. firmę Scott Wilson Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, to wartość zamówienia ustala się na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (PFU). Przyczyną ustalenia wartości zamówienia w oparciu o szacunek inwestorski był brak PFU na zadanie inwestycyjne nr 3. Oddział otrzymał PFU dopiero 7 czerwca 2009 r. od firmy Scott Wilson, która wcześniej w ramach umowy nr GDDKiA O/WR 10/PN/U/9/2006 z 24 lipca 2006 r. sporządziła także kosztorys inwestorskiego przedmiotowego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 503, 518, 705, 710, 858-861)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału w zakresie udzielania zamówień publicznych na wybór uczestników procesu realizacji drogowych zadań inwestycyjnych.

4. Dobór i zastosowanie materiałów budowlanych

4.1. Zmiany w dokumentacji projektowej w zakresie zastosowanych materiałów budowlanych w trakcie realizacji inwestycji, metody kontrolowania i monitorowania jakości zastosowanych materiałów budowlanych. Kontrole z zakresu jakości robót przeprowadzone w trakcie wykonywania robót drogowych

W trakcie realizacji szczegółowo zbadanych 3 zadań inwestycyjnych nie wprowadzono zmian²⁰ w dokumentacjach projektowych w zakresie materiałów budowlanych. Nie wystąpiły również odstępstwa w rodzaju zastosowanych

Opis stanu faktycznego

²⁰ Miało miejsce uaktualnienie zapisów ST nawiązując do nowej obowiązującej normy na kruszywa do betonu w zakresie oznaczenia siarki całkowitej w przypadku występowania Pirotynu. [Akta kontroli str. 2229]

materiałów. Zastosowane materiały posiadały stosowne atesty, spełniały wymagania Specyfikacji technicznych i były akceptowane przez Nadzór. Materiały niespełniające wymagań ST, nie uzyskały akceptacji Nadzoru i nie zostały wykorzystane. Np. na poddanych procedurze akceptacji Nadzoru przy realizacji zadania inwestycyjnego nr 2 (Budowa A-4): 369 materiałów drogowych, 124 materiałów mostowych i 117 materiałów kubaturowych ustalono, że Nadzór nie zaakceptował odpowiednio: 37, 5 i 1 materiałów.

Kontrolne badania laboratoryjne w trybie nadzoru inwestorskiego reprezentującego Zamawiającego na skontrolowanych zadaniach inwestycyjnych nr 1, nr 2 i nr 3 wykonywało LD Oddziału. Laboratorium to kontrolowało oraz monitorowało jakość materiałów budowlanych w zakresie określonym w zleceniach Nadzoru. Opinie LD Oddziału w zakresie jakości polegały na stwierdzeniu zgodności (lub jej braku) z wymaganiami SST.

W trakcie wykonywanych robót drogowych przeprowadzone kontrole w zakresie jakości robót Oddziału, były omawiane (w obecności kierownika projektu) na cyklicznych (co tygodniowych, co miesięcznych) radach technicznych i radach budowy. Oddział analizował także raporty z przedmiotowego zakresu załączane przez Wykonawców do wniosków o płatność (Przejściowe Świadczenia Płatności). Podstawowym elementem obiektywizującym ocenę jakości wykonanych robót były badania terenowe oraz badania laboratoryjne, których liczba i sposób raportowania uregulowany został w dokumentach kontraktowych dotyczących poszczególnych kontraktów.

W dokumentach tych brakowało jednak zapisów nakazujących Wykonawcom oraz Nadzorowi przedstawianie wyników badań w ujęciu statystycznym z możliwością podziału na: asortyment robót (np. warstwa ścieralna, wiążąca itp.), ich rodzaj lub wyniki (pozytywne, negatywne). Występowały w nich także zapisy nieostre (np. działka robocza, partia materiału, wątpliwe źródło, przypadki wątpliwe) oraz określenia niejednoznaczne jak próba/badanie, budzące wątpliwość, czy Wykonawcy badają właściwości próby (1 próba w zakresie różnych cech) czy wykonują badanie (1 badanie dla wielu prób). W styczniu 2014 r. w Departamencie Technologii Centrali GDDKiA, powołany został Zespół w celu zdefiniowania podstawowych pojęć, tzn.: próba, badanie, oznaczenie itd. Uzyskane w ten sposób definicje wprowadzone zostaną do zapisów warunków kontraktowych dla wykonawców dla nowych realizacji drogowych zadań inwestycyjnych oraz do zapisów warunków kontraktowych dla Inżyniera Kontraktu dla nowych realizacji drogowych zadań inwestycyjnych. Wszystkie strony procesu inwestycyjnego będą posługiwały się dokładnie tymi samymi pojęciami. Pozwoli to na jednoznaczny monitoring postępu robót, ilości wykonanych badań oraz ilości wykonywanych badań kontrolnych.”

W trakcie Budowy S-8 (zadanie inwestycyjne nr 3) wykonano komplet badań i pomiarów wymaganych SST, a wykaz zatwierdzonych materiałów i recept zawierał Operat Kolaudacyjny, Część Ogólna²¹. Zasady prowadzenia robót oraz

²¹ Przy realizacji robót budowlanych i montażowych na zadaniu inwestycyjnym nr 3 wszystkie zastosowane materiały spełniały wymagania ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o wyrobach budowlanych²¹ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004r. w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym²¹. Zatwierdzenie materiałów odbywało się poprzez składanie przez Wykonawcę do Inżyniera wystąpień o zatwierdzenie materiału wraz ze stosownymi dokumentami takimi jak: certyfikaty, deklaracje zgodności wraz z wyspecyfikowanymi normami lub aprobatami technicznymi. Na podstawie dostarczonych dokumentów oraz wyników badań Wykonawcy, jak również kontrolnych wyników badań i pomiarów wykonywanych przez LD Oddziału, materiały były wbudowywane lub użyte do produkcji mieszanek mineralno-asfaltowych, mineralnych lub betonowych. Recepty były sporządzane zgodnie z wymaganiami zawartymi w SST oraz zatwierdzane na podstawie wyników badań przedstawionych przez Wykonawcę oraz wyników badań kontrolnych przeprowadzanych przez LD Oddziału na odcinkach próbnych. Inżynier (poprzez inspektorów nadzoru) przeprowadzał również inspekcje źródeł pochodzenia materiałów oraz wytwórni (np. wytwórni mieszanek mineralno-asfaltowych, betoniami czy też wytwórni prefabrykatów betonowych) i pobierał próbki do badań w celu zatwierdzenia ich dostawców. Dokonywano też badania jakości materiałów dostarczanych do punktu składowania kruszyw jako badania sprawdzające bieżące dostawy materiałów z zatwierdzonych źródeł. Zgodnie z warunkami umowy nr GDDKiA /OWR/PO/60/R/R-2/2008 z dnia 5 listopada 2009r. odpowiedzialność za jakość wszystkich wbudowywanych materiałów leżała

proponowanych technologii wykonania były opisane w SST oraz w dokumentacji projektowej. Przed rozpoczęciem poszczególnych rodzajów robót Inżynier otrzymywał do zatwierdzenia opracowane Programy Zapewnienia Jakości (dalej: „PZJ”). Dokumenty te zawierały szczegółowy opis organizacji robót, zastosowanych materiałów i sprzętu oraz wymaganych badań i pomiarów. W opinii Inżyniera Wykonawca robót posiadał własne laboratoria dobrze wyposażone i przygotowane do kompleksowego prowadzenia kontroli materiałów oraz wykonywanych robót. Były to: Laboratorium firmy Skanska S.A. z lokalizacją w Spalicach (zakres badań to: roboty ziemne, warstwy wzmocnionego podłoża, grunty stabilizowane spoiwem hydraulicznym, warstwy mrozochronne, podbudowy pomocnicze z kruszyw stabilizowanych mechanicznie, podbudowy zasadnicze, warstwy wiążące i ścieralne z mieszanek mineralno-asfaltowych, badania przy robotach betonowych) oraz Laboratorium firmy Skanska S.A. przy wytwórni mas bitumicznych w Sycowie w zakresie badań mieszanek mineralno-asfaltowych oraz materiałów wsadowych. Dodatkowo Wykonawca korzystał z usług firmy „Usługi geologiczno-projektowe i ochrony środowiska Wojciech Zawiślak” w zakresie geotechniki na etapie prac projektowych i wykonawczych. Laboratoria Wykonawcy na bieżąco kontrolowały jakość wykonywanych robót oraz jakość wbudowywanych materiałów w ilości zgodnej z zapisami SST. Poszczególne etapy robót podlegały procedurze odbioru przez personel Inżyniera (nadzoru inwestorskiego) po przedstawieniu uzyskanych wyników badań przez Wykonawcę oraz potwierdzeniu ich jakości w badaniach kontrolnych. Zgodnie z umową nr GDDKiA-O/WR 66/PN/U/R-2/2009 Inżynier nie posiadał swojego laboratorium. Badania kontrolne przeprowadzane były na zlecenie Inżyniera przez LD Oddziału. W ramach robót przygotowawczych Laboratorium Wykonawcy przebadło podłoże gruntowe i wykazało, że na około 20% odcinków wykopowych podłoże nie posiada wymaganej nośności (dla gruntów spoiistych > 45 MPa, dla gruntów niespoistych > 60 MPa) i wymaga ulepszenia²².

(dowód: akta kontroli str. 839, 851, 2142, 2155, 2161, 2185-2208, 2211, 2247-2253, 2263-2269, 2309-2322, 3395)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że *kolaudaty (wyniki badań, raporty załączone do dokumentacji powykonawczej) zadania inwestycyjnego nr 1 (dk 94) oraz zadania inwestycyjnego nr 2 (Budowa A – 4) zawierały, mniejszą lub większą liczbę badań (raportów) od liczby badań (raportów) wynikających z SST*²³.

I tak, w przypadku:

- dk 94 (zadanie inwestycyjne nr 1) realizując wymagania SST dla warstwy ścieralnej w zakresie składu i uziarnienia (1-2 próbki na 300 Mg), zagęszczenia (2 próbki na 3000 m²), Wykonawca zobowiązany był wykonać analizę (badania)

wyłącznie po stronie Wykonawcy.

²² Wykonawca doprowadził podłoże do wymaganej nośności poprzez ulepszenie spoiwami hydraulicznymi. Zdecydowana większość pomiarów podłoża na odcinkach nasypowych spełniała wymagania nośności. Na tych odcinkach, których nośność nie spełniała wymagań dokonano wymiany gruntu, dotyczyło to odcinków na: 1) trasie głównej S8 w km 36+440 do km 36+525 (w ramach nadzoru autorskiego) – nastąpiła wymiana gruntów spoiistych w stanie miękkoplastycznym na kruszywo łamane o uziarnieniu 0/3 1,5mm, 2) trasie głównej S8 w km 41+170 do km 41+290 – nastąpiła wymiana gruntów organicznych i gruntów spoiistych na grunt niespoisty, 3) trasie głównej S8 w km 51+865 do km 51+935 – nastąpiła wymiana gruntów spoiistych na grunt niespoisty, 4) drodze dojazdowej nr 13 w km 1+634 do km 1+765 – nastąpiła wymiana gruntów organicznych i gruntów spoiistych na grunt niespoisty, 5) drodze dojazdowej nr 15 w km 0+250 do km 0+445 – nastąpiła wymiana gruntów organicznych i gruntów spoiistych na grunt niespoisty; Nośność podłoża po ulepszeniu/ wymianie i ponownym zagęszczeniu spełniała wymagania SST.

Ponadto na trasie głównej w sekcji III wzmocniono popiołami nasypy o wysokości > 6,0m. Wzmocnienia nasypów dokonano także na najazdach na obiekty WD5, WD9, WD13, WD15 oraz WD 17. Wykonawca przeprowadził również badania zagęszczenia związane z budową i przebudową urządzeń branż energetycznej, telekomunikacyjnej, kanalizacyjnej oraz gazowej. Sposób (technologia) wzmocniania podłoża i nasypów została przedstawiona do zatwierdzenia przez Inżyniera i takie zatwierdzenie wykonawca uzyskał z oceną Inżyniera, iż powyższy asortyment robót został wykonany zgodnie z wymaganiami dokumentacji projektowej.

²³ Będącą ilorazem powierzchni, objętości lub masy dzielonych przez liczbę (prób) określoną w poszczególnych asortymentowych specyfikacjach technicznych.

odpowiednio: 8 próbek²⁴ i 32 próbek²⁵, a wykonał, załączył do kolaudatu, raporty badań 18 (o 10 więcej) próbek składu i uziarnienia i 28 (o 6 mniej) próbek zagęszczenia warstwy;

- Budowy A-4 (zadanie inwestycyjne nr 2) odcinek „B” Wykroty – Krzyżowa przy braku jednoznacznych kryteriów dla określenia liczby badań m.in. dla robót ziemnych – wykonywanie wykopów (wg SST D.02.01.01), Wykonawca do kolaudatu załączył 970 raportów badań nośności VSS i 645 badań zagęszczenia gruntu, ale ani jednego badania dotyczącego cech geometrycznych drogi (szerokości, pochylenia, równości).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działania Oddziału w zakresie doboru i zastosowania materiałów budowlanych w trakcie realizacji analizowanych drogowych zadań inwestycyjnych.

5. Nadzór inwestorski nad wykonywaniem robót drogowych

5.1. Realizacja zadań i obowiązków przez inżyniera kontraktu w trakcie realizacji inwestycji

Opis stanu faktycznego

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 3 (Budowa S-8) Inżynier Kontraktu z mocy umowy nr GDDKiA-O/WR 66/PN/U/R-2/2009 z 24 listopada 2009 r. przejął te obowiązki od zastępczego Inżyniera Kontraktu (przedstawiciela GDDKiA). Zgodnie z tą umową planowane zakończenie pełnienia funkcji Inżyniera Kontraktu winno nastąpić z dniem 24 lipca 2015 r. W dniu 26 listopada 2009 r. przedstawiciel Inżyniera Kontraktu otrzymał od Oddziału (protokołem zdawczo-odbiorczym) materiały techniczne załączone do PFU (projekt budowlany wykonany na podstawie umowy nr GDDKiA O/WR 10/PN/U/9/2006 z 24 lipca 2006 r.). Inżynier Kontraktu dostosował pracę swojego zespołu do czasu pracy Wykonawcy (firmy Skanska). Zatwierdził także przedstawione przez Wykonawcę opracowania projektowe, receptury i technologie oraz dopuścił do pracy zaproponowane przez Wykonawcę wytwórnie mas bitumicznych i mas betonowych.

W trakcie realizacji zadania inwestycyjnego nr 3 Inżynier Kontraktu opracował raport otwarcia raporty miesięczne, raporty z tygodniowych narad technicznych oraz raport przejściowy i raport końcowy po wybudowaniu odcinka drogi S-8 przewidzianego w umowie nr GDDKiA-O/WR 66/PN/U/R-2/2009 z 24 listopada 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 3397)

5.2. Program Zapewnienia Jakości (PZJ)

Berger Bau Polska sp. z o.o. (Wykonawca dk 94), Strabag sp. z o.o. (Wykonawca A4) i Skanska (Wykonawca S-8) opracowali i przedstawiali do akceptacji odpowiednio: Lafrantz-Polska sp. z o.o. (nadzorowi inwestorskiemu), Egis Reout (Inżynier kontraktu) oraz Inżynierowi Kontraktu projekty PZJ w poszczególnych branżach (drogowej, mostowej ogólnobudowlanej) bez komentarza, a Oddział zaakceptował te programy²⁶. Przedstawione w powyższych projektach PZJ: zamierzone sposoby wykonania zadań, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót, w opinii NIK i Nadzoru gwarantowały wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i SST.

(dowód: akta kontroli str. 3396-3397)

²⁴ $48723 \text{ m}^2 \times 4 \times 0,0125 [\text{T/m}^2] = 2436,15 \text{ Mg}/300 \sim 8 \text{ badań}$.

²⁵ $48723 \text{ m}^2 / 3000 \text{ m}^2 \times 2 \text{ próbki} = 32 \text{ próbki}$.

²⁶ Dla poszczególnych robót PZJ zawierały organizację wykonania tych robót, w tym termin i sposób prowadzenia, plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykaz zasobu roboczego z wyszczególnieniem posiadanych kwalifikacji i przygotowania praktycznego (doświadczenia), wykaz osób odpowiedzialnych za jakość i terminowość wykonania poszczególnych prac, system i procedurę kontroli wykonywania robót, w tym sprzęt i urządzenia do wykonywania badań i pomiarów oraz gromadzenia wyników z badań, wykaz maszyn i urządzeń stosowanych w wykonywaniu robót, sposób postępowania z materiałami niespełniającymi wymagań.

5.3. Kontrola jakości wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych

Szczegółowy sposób wykonywania kontroli jakości robót i stosowanych materiałów dla zadania inwestycyjnego nr 3 przedstawiono w pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

5.4. Odcinki próbne

Wszystkie wymagane odcinki próbne wykonano z uzyskaniem potwierdzenia przewidywanej technologii wykonania robót²⁷.

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 3 (Budowa S – 8) miało miejsce dwukrotne wykonanie odcinka próbnego dla podbudowy bitumicznej w km 31+580 – 31+780. Pierwszy raz Wykonawca wykonał ten odcinek w dniu 31 sierpnia 2011 r. przez brygadę ściągniętą z innego kontraktu na sprzęcie zastępczym. Ułożona grubość warstwy podbudowy okazała się mniejsza od projektowanej (prawdopodobna przyczyna: niedociążony walec, brak zgrania zespołu układającego masę). Ponownie odcinek próbny wykonała docelową ekipa wykonawcy w dniu 7 września 2011 r., uzyskując pozytywne rezultaty i wyniki badań.

(dowód: akta kontroli str. 3396)

5.5. Legalizacja, kalibracja zastosowanych urządzeń i sprzętu badawczego

W trakcie realizacji zadania inwestycyjnego nr 3 Inżynier sprawdzał wszystkie stosowane na budowie urządzenia i sprzęt badawczy w zakresie ważności legalizacji, wykalibrowania i czy odpowiadają wymaganiom norm określających procedury badań. Informacje te posiadał także kierownik projektu.

W trakcie realizacji tego zadania inwestycyjnego Inżynier nie przekazywał Wykonawcy informacji o niedociągnięciach dotyczących urządzeń laboratoryjnych, sprzętu, zaopatrzenia laboratorium Wykonawcy, pracy personelu go obsługującego lub przyjętych metod badawczych, gdyż takie przypadki nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 3396)

5.6. Kontrolowanie i monitorowanie jakości wykonywanych robót przez Laboratorium Drogowe i współpraca (nadzór) z inżynierem kontraktu

Dla zadania inwestycyjnego nr 3 (Budowa S – 8) LD Oddziału wykonywało badania kontrolne na potrzeby Inżyniera Kontraktu z miejsc wskazanych przez personel Inżyniera lub w sposób losowy. Brak pozytywnego wyniku skutkowało żądaniem przez Inżyniera analizy przyczyn złych wyników i opracowania programu naprawczego doprowadzającego kwestionowane roboty lub materiały do stanu zgodnego z wymaganymi SST. Statystyka niezgodności wyników badań przeprowadzonych przez LD Oddziału prowadzona była dopiero od momentu rozpoczęcia funkcjonowania systemu monitoringu w GDDKiA.

Według SIWZ na usługi Inżyniera (stanowiącego załącznik A do umowy nr GDDKiA-O/WR 66/PN/U/R-2/2009) badaniami i pomiarami kontrolnymi należało objąć około 10% ogółu badań określonych w PFU, który był załącznikiem do umowy nr GDDKiA/O/WR/PO/60/R/R-2/2008 z dnia 5 listopada 2009 r. Badania lub pomiary powinny obejmować wszystkie roboty ulegające zakryciu oraz wszystkie materiały służące do wbudowania. Koszt tych badań i pomiarów sprawdzających ponosił Oddział.

²⁷ Zgodnie z SST dla zadania 3 odcinki próbne miały być wykonywane przy: 1) wykonywaniu warstw mrozoodpornych (wymagane wykonanie w miejscu wskazanym przez Wykonawcę i zatwierdzonym przez Inżyniera), 2) wykonywaniu podkładu z kruszywa łamanego (wymagane wykonanie na odcinku o powierzchni od 400 do 800m² w miejscu wskazanym przez Inżyniera), 3) ulepszaniu podłoża z gruntu stabilizowanego cementem i wapnem (wymagane wykonanie na odcinku o powierzchni od 400 do 800m² w miejscu wskazanym przez Inżyniera), 4) wykonywaniu podbudowy z betonu asfaltowego (wymagane wykonanie na odcinku minimum 100m i szerokości 5,5 m), 5) wykonywaniu nawierzchni z betonu asfaltowego WSM (warstwa wiążąca – w miejscu wskazanym przez Inżyniera), 6) wykonywaniu warstwy ścieralnej (wymagane wykonanie na odcinku minimum 100m i szerokości 5,5 m), 7) wykonywaniu nawierzchni z mieszanki mastykowo-grysowej (SMA) – wymagane wykonanie na odcinku przynajmniej 300m na całej szerokości jezdni w miejscu zaakceptowanym przez Inżyniera).

Ilość badań wykonanych w trakcie realizacji zadania inwestycyjnego nr 3 przedstawiono poniżej w układzie na rodzaj robót i ich Wykonawcę:

	Wykonawca	LD Oddziału (kontrolne)
1) roboty ziemne (wskaźnik zagęszczenia, nośność, przydatność materiału do wbudowania w nasyp: zawartość frakcji piaskowej, wskaźnik różnoziarnistości, wskaźnik wodoprzepuszczalności, kapilarność bierna, wskaźnik nośności CBR, wskaźnik piaskowy)	3073	335
2) roboty bitumiczne (skład MMA, gęstość MMA, zagęszczenie próbek wg Marschalla, koleinowanie, odporność na działanie wody i mrozu ITSr, Wskaźnik zagęszczenia w warstwie, wolna przestrzeń w warstwie, połączenie warstwowe, penetracja asfaltu lanego)	2324	158
3) roboty betonowe (serie prób dla każdego elementu na każdy obiekt: wytrzymałość na ściskanie – R, nasiąkliwość – N, wodoszczelność – W i mrozoodporność – F)	900	110

Według danych Inżyniera badań kontrolnych łącznie wykonano 603, co stanowiło 9,6% badań wykonanych przez Wykonawcę, przy czym dla robót ziemnych: 10,9%, dla robót bitumicznych: 6,8% i dla robót betonowych: 12,2%.

Wyjaśnienia Wykonawcy wraz z opinią Inżyniera przekazywane były do LD Oddziału za pośrednictwem Kierownika Projektu. Wyjaśnienia te dotyczyły np. wykonania dodatkowych prac pielęgnacyjnych, w celu uzyskania odpowiedniego zagęszczenia i nośności podłoża danej warstwy, nasypu, podłoża lub warstwy konstrukcyjnej jezdni. W przypadku niemożliwości uzyskania w ten sposób wyniku poprawnego Wykonawca był zobowiązany do przygotowania Programu Naprawczego, w celu ponownego wykonania zakwestionowanej roboty.

W opinii Inżyniera (Raport końcowy) wyniki badań i pomiarów laboratoryjnych Wykonawcy oraz badań kontrolnych dokonane w trakcie realizacji zadania 3 pozwalają na stwierdzenie, iż roboty na tym zadaniu zostały wykonane zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentacji projektowej, SST i PZJ.

Kontrola wykonania badań zagęszczenia wybranych warstw konstrukcyjnych jezdni dla wzmocnienia dk 94, Budowy A-4 i Budowy S-8 wykazała niewykonywanie w trybie nadzoru badań w tym asortymencie²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 839, 851, 3396)

28

Wyszczególnienie	Wzmocnienie dk 94			Budowa A-4			Budowa S-8		
	Liczba wymaganych SST badań	Liczba badań wykonanych		Liczba wymaganych SST badań	Liczba badań wykonanych		Liczba wymaganych SST badań	Liczba badań wykonanych	
		przez Wykonawcę	W trybie nadzoru		przez Wykonawcę	W trybie nadzoru		przez Wykonawcę	W trybie nadzoru
Warstwa ścierna SMA	34	28	3				25	33	0
Warstwa wiążąca	10	26	4				25	41	0
Warstwa podbudowy	15+9+7=31	28+27+36=91	3+10+10=23				88	95	0
Ulepszone podłoże z gruntu stabilizowanego cementem				88	81	0			
warstwa mrozoodporna z kruszywa łamanego (górną i dolną)				1075	750	4 próbki x 3 parametry = 12; oraz 2 badania SD-10: łącznie 14			
Roboty ziemne, podłoże, nasyp				brak odniesienia	3863	4 (SD-10)	394	472	0
Razem	75	145	30	1163	4694	1	532	641	0

5.7. Powiadamianie przez wykonawcę o rodzaju, miejscu i terminie pomiaru lub badania

Na potrzeby realizacji zadania inwestycyjnego nr 3 (Budowa S-8) oraz obecności personelu nadzoru i przedstawicieli LD Oddziału podczas wykonywania poboru próbek oraz wykonywania badań i pomiarów na terenie budowy Inżynier kontraktu wymagał, aby Wykonawca przekazywał mu z wyprzedzeniem codzienne plany badań zawierające: datę, godzinę, lokalizację badania, rodzaj badania, wymagania, zlecający badania, pochodzenie, rodzaj, dostawca.

(dowód: akta kontroli str. 3395-3396)

5.8. Książki obmiarów

Dla zadania inwestycyjnego nr 3 (Budowa S-8) książka obmiarów nie była dokumentem obowiązującym w trakcie realizacji zadania, gdyż rozliczanie za poszczególne roboty następowało w sposób ryczałtowy między innymi w oparciu o przyjęte przez Inżyniera Raporty o postępie robót, co wynikało z umowy nr GDDKiA /OWR/PO/60/R/R-2/2008 z 5 listopada 2009 r. i zapisów ST wykonania i odbioru robót budowlanych – D-M-00.00.00.

(dowód: akta kontroli str. 3397)

5.9. Dopuszczanie materiałów budowlanych do użycia w robotach drogowych

Dopuszczanie materiałów i wyrobów do wbudowania przedstawione zostało w pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

5.10. Zwiększenia zakresu rzeczowego oraz kosztu inwestycji w związku z zapewnieniem wymaganej jakości robót

Dla zadania inwestycyjnego nr 3 nie wystąpiły przypadki konieczności zwiększenia jego zakresu rzeczowego i tym samym kosztu inwestycji w związku z zapewnieniem wymaganej jakości robót.

Zawierając objętą kontrolą umowy na wykonanie robót budowlanych Zamawiający za terminowe wykonanie określonych w nich zakresów rzeczowych zobowiązał się do zapłaty wynagrodzenia: 31.623.481,01 zł na rzecz Berger Bau Polska sp. z o.o. (Wykonawca dk 94) i 129.961.392,22 € na rzecz Stabag sp. z o.o. (Wykonawca Budowy A – 4). Realizacja przedmiotowych kontraktów wskazała na konieczność wykonania robót dodatkowych, zmieniających (rozszerzających) pierwotne zakresy rzeczowe. Aneksami do umów zmieniono (wydłużono) również okresy realizacji tych zadań. I tak w odniesieniu do:

- dk 94 (zadanie inwestycyjne nr 1) w konsekwencji zawarcia 7 umów dodatkowych²⁹ o łącznej wartości 2.659.691,39 zł netto, wartość kontraktu wzrosła o ponad 8% do kwoty 34.269.752,40 zł netto, a czas jego realizacji, na podstawie umowy dodatkowej nr GDDKiA OWR 130/ZWR/R/R-2/2010 z dnia 15 października 2010 r., wydłużył się o prawie 2 miesiące (od dnia 30 sierpnia do 29 października 2010 r.);
- A-4 (zadanie inwestycyjne nr 2) w konsekwencji zawarcia 10³⁰ umów dodatkowych o łącznej wartości 71.328.727,11 tys. zł netto wartość kontraktu wzrosła o ok.16 % do kwoty 508.401.295,36 tys. zł netto, a czas realizacji wydłużył się o 9 miesięcy (z 19 do 28 miesięcy).

²⁹ Zakres rzeczowy umów dodatkowych obejmował roboty budowlane polegające m. innymi na: [1] stabilizacji podłoża naturalnego cementem, [2] wywozie i utylizacji gruntów nienośnych, wykonaniu nasypów z gruntów dowiezionych, [3] stabilizacji podłoża naturalnego na miejscu z dodatkiem cementu, [4] zmiany konstrukcji jezdni, [5] wymianie gruntu w podłożu.

³⁰ Zakres rzeczowy umów dodatkowych obejmował roboty budowlane polegające m. innymi na: [1] budowie 15 przejść dla płazów i 2 przejścia dla zwierząt oraz przepustów wraz ze związanymi zabezpieczeniami w postaci wygradzeń i ogrodzeń, [2] wykonanie robót budowlanych polegających na usunięciu powstałego osuwiska (zapadliska) wraz z wzmocnieniem podłoża gruntowego, zabezpieczenie nowo wybudowanego odcinka A-4 przed jego skutkami.

Uzasadnieniem zawarcia umów dodatkowych do umowy podstawowej na wzmocnienie dk 94 było: występowanie w podłożu gruntów nienośnych G3 niezapewniających wymagania nośności konstrukcji jezdni drogowej (umowa nr GDDKiA O/WR – 54/WR/U/R-2/2009 z 17 lipca 2009 r.), stan istniejącego pobocza odmienny od projektowanego (umowa nr GDKiA O/WR-121/WR/R/R-2/2009 z 7 stycznia 2010 r.), brak przydatności gruntu z wykopu do wbudowania w górne warstwy nasypu (umowa nr GDDKiA O/WR 10/ZWR/R/R-2/2010 z 29 stycznia 2010 r.), brak nośności podbudowy (umowa GDDKiA O/WR 34/ZWR/R/R-2/2010 z 16 czerwca 2010 r.), występowanie w podłożu gruntów wysadzinowych grupy G3 (umowa GDDKiA O/WR 86/ZWR/R/R-2/2010 z 26 lipca 2010 r.), stwierdzenie w czasie robót ziemnych uszkodzonej kanalizacji deszczowej oraz wymiana gruntów w podłożu (umowa nr GDDKiA O/WR 130/ZWR/R/R-2/2010 z 15 października 2010 r.), bezpieczeństwo ruchu pieszych (umowa nr GDDKiA O/WR135ZWR/R/R-2/2010 z 25 października 2010 r.).

W przypadku Budowy A – 4 uzasadnieniem zawarcia 1 z 10 umów dodatkowych do umowy podstawowej nr 2004/PL/16/C/PT/004-03 z 9 listopada 2007 r. było m.in. niepełne i nietrafne rozpoznanie warunków gruntowo-wodnych na etapie projektowania (otwory wiertnicze o głębokości do 5 m wykonano w osi projektowanej autostrady w rozstawie co 100 m i dodatkowo po 1-2 otwory w obrębie obiektów mostowych jedynie na warstwie przewidywanego do usunięcia nadkładu). Umową dodatkową nr GDDKiA O/WR 54/W/R-2/2008 z 31 października 2008 r. GDDKiA w Warszawie zleciła Strabag sp. z o.o. wykonanie robót budowlanych polegających na usunięciu powstałego w km 31+310 do km 31+750 osuwiska wraz z umocnieniem podłoża gruntowego, zabezpieczenie nowobudowanego odcinka autostrady A-4 przed jego skutkami. Wartość tej umowy wyniosła 11.135,9 tys. zł netto, co stanowiło 153,5% wartości zamówienia, ustalonego na podstawie kosztorysu inwestorskiego w wysokości 7.252,1 tys. zł netto. Potrzebą zawarcia przedmiotowej umowy, było zapadnięcie się w km 31+310 do km 31+750, pod własnym ciężarem (....), części wykonanej podbudowy pasa drogowego (korpusu i warstw konstrukcyjnych podbudowy obu jezdni autostrady). Przyczyną powstania „zapadliska” w świetle przeprowadzonych na te okoliczność badań geologicznych były specyficzne warunki hydrogeologiczne i nietypowa budowa geologiczna w postaci zmian filtracyjnych objawiających się sufozyjnym wymywaniem podłoża na głębokości ok. 4,0 - 5,0 m poniżej wykonanych uprzednio warstw konstrukcyjnych, tj. na głębokości będącej poza zakresem 5 metrowych wierceń wykonywanych na etapie projektowym. Wiercenia te wykonano z poziomu terenu a nie wykopu. Różnica rzędnych na tym odcinku mieściła się w przedziale od (-) 1,39 (km 31+700) do (-) 3,33 (km 31+350).

Do utrudnień wymagających zwiększenia zakresu robót budowy A-4 bez zawierania umów dodatkowych należy również zaliczyć: [1] występowanie gruntów organicznych od km 31+500 do wiaduktu WD-30, co nie zostało stwierdzone w czasie badań geologicznych na etapie projektowania, [2] zarysowanie powierzchni dolnych przęseł obiektów mostowych MA-25 i MA-46 będące wynikiem błędów projektowych i zbyt wysokiej rzeczywistej wytrzymałości betonu, [3] przecieki na obiektach PZ-51 i PZ-52 będące skutkiem zaprojektowania łączenia blachy falistej na śruby.

(dowód: akta kontroli str. 1513-1516, 1520, 1548-1551, 1556, 1558, 1583, 1594, 1560, 1562-1565, 1573, 1575-1579, 1587, 1589-1592, 1614-1618, 1621, 1642, 1637-1640, 1648, 2153-2155, 2163, 2489, 2529-2539, 2548-2559, 2176- 2178, 2417-2420, 3395)

5.11. Realizacja obowiązków i zadań przez kierownika projektu

Dla zadania inwestycyjnego nr 3 (Budowa S – 8) kierownik projektu uczestniczył w naradach organizowanych przez Inżyniera (cotygodniowych, miesięcznych) oraz weryfikował dokumenty i korespondencję otrzymywaną od Wykonawcy i Inżyniera.

Ponadto kierownik projektu wystawiał zlecenie na wykonywanie badań kontrolnych przez LD Oddziału w ramach badań kontrolnych wykonywanych przez służby Inżyniera. Kierownik projektu uczestniczył także w naradach kierownictwa Oddziału, na których informował o postępie robót na koordynowanym zadaniu inwestycyjnym i jakości ich wykonania. Nie wnosił natomiast uwag do przeprowadzanych badań i pomiarów – koordynował tylko problemy organizacyjne występujące przy zlecaniu i wykonywaniu badań w uzgodnieniu z kierownictwem LD Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 3395)

5.12. Terminowość i jakość odbiorów ostatecznych robót budowlanych

W dniach od 19 października do 27 listopada 2012 r. miał miejsce odbiór zadania inwestycyjnego nr 3 (Budowa S-8), zakończony Protokołem z pracy Komisji Odbiorowej robót z 27 listopada 2012 r. Według tego protokołu Komisja jak wyżej w składach powołanych zarządzeniami Dyrektora Oddziału o nr: 32/2012 z dnia 20 sierpnia 2012 r. i 38/2012 z dnia 4 września 2012 r. dokonała wizji lokalnej w terenie i oceniła wykonane roboty pod kątem zgodności z PFU. Komisja odbiorowa uznała za zakończone roboty wynikające z umów o następujących nr:

- GDDKIA/OWR/PO/60/R/R-2/2008 z dnia 5 listopada 2009 r. (umowa podstawowa wraz z aneksami nr 1-7),
- GDDKIA O/WR 9/ZWR/R/R-2/2011 z dnia 11 marca 2011 r. (umowa uzupełniająca),
- GDDKIA O/WR 45-1/ZWR/R/R-2/2011 z 5 lipca 2011 r. (umowa uzupełniająca),
- GDDKIA O/WR 98/ZWR/R/R-2/2011 z 18 listopad 2011 r. (umowa uzupełniająca),
- GDDKIA O/WR 4/ZWR/R/R-2/2012 z 16 marca 2012 r. (umowa uzupełniająca) z usterkami³¹.

Ponadto stwierdzono niekompletność dokumentów kolaudacyjnych w wersji pełnej dla Inwestora. Na powyższych ustaleniach Komisja odbiorowa postanowiła zakończyć prace związane z odbiorem końcowym zadania inwestycyjnego nr 3.

(dowód: akta kontroli str. 3270-3285)

³¹ Usterki to: 1) jezdnia główna, węzły, łącznice - należy uporządkować całość trasy, doczyścić mechanicznie nawierzchnię, usunąć zanieczyszczenia; 2) obiekty inżynierskie - należy usunąć usterki oraz uporządkować teren; uporządkowania wymagają przestrzeń pod wszystkimi obiektami w ciągu drogi, oraz przestrzeń wokół obiektów nad drogą ekspresową w zakresie chodników (szczególnie w obrębie słupów oświetleniowych), jezdni, schodów, skarp; poprawić estetykę obiektów w zakresie oczyszczenia i lokalnych napraw powierzchni betonowych (ubytki, rakowiny, zarysowania) przęsła, podpór, desek gzymsowych; usunąć usterki dylatacji na połączeniu przyczółków ze skrzydłami oraz dylatacji na chodnikach, oczyścić dylatacje modułowe; lokalnie uzupełnić izolacje powierzchni betonu stykających się z gruntem; usunąć nieszczelności w obrębie dylatacji obiektów oraz gzymsów; poprawić wykonanie wspornika chodnikowego na przyczółkach na połączeniu z deskami gzymsowymi (WD-2, WD-5), oczyścić wpusty mostowe i uzupełnić kosze osadcze; zapewnić szczelność połączenia ekranów akustycznych z przyczółkami oraz balustrad na obiektach i dojazdach; poprawić zakończenie pochwyty na barierach mostowych i poprawić estetykę wykonania poprzecznie skrajnych; usunąć pozostałości deskowań; poprawić połączenie schodów skarpowych oraz skarp z terenem przyległym (MS-3, MS-4) i lokalnie poprawić skarpy (PG-18) oraz poprawić wykonanie wlotu odwodnienia na podporze środkowej (PZ-6); 3) drogi poprzeczne i dojazdowe - należy usunąć usterki dotyczące odwodnień podłączonych do istniejących rowów, poprawić zagospodarowanie terenu; 4) pobocza - należy lokalnie dociąć kruszywem, uzupełnić zaniżenia, uporządkować; 5) pas rozdziłu - należy lokalnie wykonać koszenie oraz dosiew, uporządkować teren, poprawić obniżenia terenu, skorygować profilację; 6) skarpy, rowy, odwodnienie - należy lokalnie uzupełnić ubytki gruntu, wykonać koszenie, lokalnie poprawić umocnienia wykonane z płyt ażurowych; 7) elementy BRD (oznakowanie pionowe, poziome, bariery ochronne) - należy uzupełnić pojedyncze usterki, sprawdzić prawidłowość montażu; 8) ekrany akustyczne - należy usunąć usterki ekranów przeziernych (pasy), sprawdzić zabezpieczenia szczelności oraz czystość ekranów, zapewnić szczelność ekranów akustycznych na połączeniu z ogrodzeniem, 9) MOP - należy usunąć usterki, uporządkować teren MOP-ów, usunąć materiały budowlane; 10) zieleni - należy lokalnie usunąć usterki, teren uporządkować, uzupełnić obsiew wraz wymianą sadzonek nieudatnych lub uszkodzonych; 11) ogrodzenie - należy lokalnie uszczelnić ogrodzenia przechodzące przez rowy oraz ogrodzenia zbiorników retencyjnych, zapewnić szczelność ogrodzenia, szczególnie w obrębie furtek i bram; 12) przejścia dla zwierząt dużych i średnich - uporządkować teren przejść dla zwierząt, właściwie zagospodarować teren przejść; 13) przepusty dla małych zwierząt - usunąć usterki dotyczące montażu półek naprowadzających, zahumusowania, zdjęcia obruków, odwodnienia i plotków naprowadzających, miejscowo wyłagodzić skarpy naprowadzające do przepustów, należy również, przeanalizować możliwość poprawy funkcjonalności wykonanych rozwiązań w obrębie przepustów (P-II, P-13, P-19); 14) infrastruktura techniczna - zabudować gruntem elementy odwodnienia w pasie rozdziłu; 15) skorygować wysokość montażu siatki chroniącej przed wejściem drobnych zwierząt w obrębie węzła Syców Wschód; 16) usunąć usterki związane z wykonaniem korytek krakowskich w obrębie MOP-u Syców Pd.

W dniu 30 listopada 2012 r. zadanie inwestycyjne nr 3 uzyskało decyzje na użytkowanie: jezdni wraz z łącznicami węzła Cieśle, Szczodrów, Syców Zachód i Syców Wschód (decyzją nr 1609/2012), MOP: Jonas Pn, Jonas Pd, Syców PN, Syców Pd (decyzją nr 1610/2012), obiektów: MS-3, MS-4, MS-8, MS-10 (decyzją nr 1611/2012), wiaduktów drogowych: WD-1, WD-2, WD-5, PG-18, WD-7, WD-9, WD-11, WD-12, WD-13, WD-14, WD-15, WD-17, WD-17 (decyzją nr 1612/2012) oraz zaświadczenie o przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu budowy inwestycji, na które nie wniesiono sprzeciwu (decyzją WIK.7740.18.2013.II.14.3D.4). W okresie ujawniania wad (gwarancyjnym) zidentyfikowano szereg wad i usterek³².

(dowód: akta kontroli str. 839, 851, 3286-3393)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału w zakresie sprawowania nadzoru inwestorskiego nad wykonywaniem robót drogowych. NIK nie kwestionuje zasadności wykonania robót dodatkowych m.in. związanych z usunięciem zapadnięcia się pod własnym ciężarem w km od 31+310 do km 31+750 części wykonanej podbudowy pasa drogowego budowanego odcinka A-4. Niemniej zauważyć należy, iż wykonywanie tych robót było konsekwencją niewłaściwego rozpoznania geologicznego tego odcinka na etapie projektowania zadania inwestycyjnego.

6. Zarządzanie i monitorowanie przebiegu zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

6.1. Zarządzanie i monitorowanie jakością robót budowlanych w trakcie realizacji inwestycji

Monitorowanie jakości robót w Oddziale zostało systemowo uregulowane pismem z dnia 7 marca 2010 r. (znak: GDDKiA-DT-wm-52/1/02/10), poprzez wprowadzenie obowiązku sporządzania miesięcznych sprawozdań wykonanych badań jakości przez LD Oddziału³³. Sprawozdania miesięczne były akceptowane przez Dyrektora Oddziału. W 2010 r. zadania jak wyżej były realizowane przez LD Oddziału funkcjonujące wówczas, jako Gospodarstwo Pomocnicze, a począwszy od stycznia 2011 r. przez Wydział Technologii, będący w strukturach Oddziału. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, nadzór nad działalnością LD Oddziału sprawował Kierownik Laboratorium. Dodatkowo nadzór merytoryczny sprawował Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji (od 4 marca 2013 r. Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji) oraz Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Finansowych (nadzór finansowy). Przed 1 stycznia 2010 r. Laboratorium Drogowe nie było zobligowane do sporządzania okresowej sprawozdawczości i analiz (brak zapisów na ten temat np. w Regulaminie Organizacyjnym Gospodarstwa Pomocniczego). Przed 1 stycznia 2011 r. problematyka zarządzania jakością była uregulowana w dokumentach wewnętrznych Oddziału np. regulaminach organizacyjnych w formie zapisów dotyczących obowiązków poszczególnych komórek organizacyjnych). Badania były wykonywane przez Gospodarstwo Pomocnicze, na zlecenie Oddziału. Dyrektor

³² Wady i usterki to: 1) źle zamontowane osłony przeciwoślusieniowe (w okolicach węzła Szczodrów) z powodu poluzowania połączeń śrubowych pomiędzy osłoną i listwą montażową – usunięte w kwietniu 2013r.; 2) źle wykonane rowy odwadniające powodujące uszkodzenia skarp i umocnień (obszar MOP Jonas Pd, przepust P-1, przed obiektem WD-2, obszar przepustu P-3, przy łącznicy Nr 2 obiektu WD-1, brak roślinności trawiastej w obszarze łącznicy Ł1 WD-1) – spowodowane między innymi gwałtownymi opadami, słabo ukorzenie trawy na skarpach i przeciwskarpach – wady usunięto w październiku 2013r.; 3) spękanie nawierzchni bitumicznej na obiekcie WD-13 - z powodu wad wykonawczych – wady zostały usunięte; 4) brak równomierności poprzecznej w km 31+000 – 31+500 jezdnia lewa pas zewnętrzny, w km 31+300 – 31+800 jezdnia prawa, pas zewnętrzny i wewnętrzny, w km 36+500 – 37+000 jezdnia lewa pas zewnętrzny i wewnętrzny, w km 38+500 – 39+000 jezdnia prawa – pas zewnętrzny i wewnętrzny, w km 40+000 – 47+600 jezdnia prawa pas zewnętrzny – lokalne przekroczenia dopuszczalnych odchyleń geometrii pasa drogi ze względu na nie powodowanie zakłóceń w prawidłowym i bezpiecznym funkcjonowaniu odcinka S-8 zostały zakwalifikowane do dalszej obserwacji pod względem zachowania bezpieczeństwa ruchu; 5) źle wykonanie niektórych elementów MOP (np. samozamykaczy) – wady zostały usunięte.

³³ Celem monitoringu było uchwycenie nieprawidłowości w czasie realizacji inwestycji związanych ze stosowaniem niewłaściwych materiałów, sprzętu, niewłaściwych technologii oraz trudnościami Wykonawców z prawidłowym wykonaniem zadań.

Oddziału w latach 2008-2009 nie wydawał zarządzeń wewnętrznych dotyczących przeprowadzania badań i monitorowania ilości wykonywanych badań oraz ich wyników w sposób systemowy poprzez obowiązek okresowego raportowania wykonanych badań przez LD Oddziału (Gospodarstwo Pomocnicze).

(dowód: akta kontroli str. 284, 285-286, 287-300, 301-302, 343-344)

Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Technologii Arkadiusz Polecki wskazał, że problemy jakie wynikły z wdrażania zarządzania i monitorowania jakością w Oddziale polegały m.in. na: [1] nałożeniu nowych obowiązków na pracowników i konieczność angażowania pracowników w sporządzanie monitoringu jakości, co odciągało ich od zadań bieżących; [2] wprowadzaniu zmian do tabeli miesięcznego monitoringu jakości robót, rozbieżnych interpretacji definicji próby, badania, oznaczenia, rozszerzaniu zakresu zadań związanych z miesięcznym monitoringiem jakości; [3] wprowadzeniu konieczności załączania odpowiedzi na negatywne wyniki badań; [4] problemach sprzętowych i logistycznych np. długotrwałe przesyłki pocztowe oraz ograniczona pojemność 1 wiadomości w e-poczcie służbowej do 10 MB, [5] oporze pozostałych Wydziałów Oddziału, które zobowiązane są do uczestniczenia w wypełnianiu tabel miesięcznego monitoringu jakości robót i oporze nadzoru (Inżyniera Kontraktu) przed wypowiedzianiem się na piśmie na temat negatywnych wyników badań.

(dowód: akta kontroli str. 303- 342)

W trakcie realizacji kontraktów poddanych szczegółowej kontroli NIK, wystąpiły przypadki wstrzymania robót. W trakcie budowy autostrady A4 Zgorzelec – Krzyżowa, odcinek „B” miało miejsce lokalne wstrzymanie robót na odcinku, na którym stwierdzono wystąpienie tzw. „zapadliska” (w rejonie km 31+350) oraz na obiekcie WD-30 (w bezpośrednim sąsiedztwie zapadliska). Zapadlisko było następstwem występowania w podłożu gruntowym procesów sufozyjnych, tj. powstania kanałów o pionowym przebiegu o osłabionym szkielecie gruntowym. Zjawisko to nie miało związku z wadliwym wykonaniem robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 403-406)

6.2. Kontrole zadań wykonywanych przez wykonawcę robót i inżyniera kontraktu

Bieżący nadzór i kontrola nad realizacją zadań wykonywanych przez Wykonawcę robót i inżyniera kontraktu, w odniesieniu do inwestycji poddanych szczegółowej kontroli NIK, w tym pod względem jakości wykonanych robót i zastosowanych materiałów budowlanych, realizowane były poprzez analizę: Miesięcznych Raportów Inżyniera Kontraktu (sporządzanymi zgodnie z postanowieniami zawartych umów), Miesięcznych Raportów Kierownika projektu³⁴ oraz Miesięcznych Raportów Inżyniera w formie Protokołu z Rady Budowy³⁵. Przedmiotowe dokumenty były przekazywane do Centrali GDDKiA, a poruszane w nich sprawy dotyczyły problematyki całego procesu budowlanego, w tym oceny jakości robót i zastosowanych materiałów, w odniesieniu do spraw zaistniałych w danym okresie sprawozdawczym.

W przypadku dk 94 (zadanie inwestycyjne nr 1) inspektor nadzoru ogółem przedłożył 17 protokołów z Rady Budowy w okresie od 29 maja 2009 r. do 13 października 2010 r., w przypadku Budowy S-8 (zadanie inwestycyjne nr 3) Inżynier Kontraktu przedłożył zgodnie z postanowieniami umowy 36 raportów – za okres od 24 listopada 2009 r. do końca 2012 r. (raport za listopad 2012 r.), a Kierownik Projektu sporządził 30 raportów za cały okres kwalifikowania wydatków. W przypadku Budowy A – 4 (zadanie inwestycyjne nr 2) Inżynier Kontraktu

³⁴ Dot. Budowy A – 4 oraz Budowy S – 8.

³⁵ Dot. Wzmocnienia drogi dk 94.

przedłożył, zgodnie z postanowieniami umowy 44 raporty, a Kierownik Projektu sporządził 53 raporty za cały okres kwalifikowania wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 113-279, 344-364, 365-401)

Stosowano również inne formy bieżącego nadzoru nad realizacją robót drogowych, tj.: cotygodniowe narady techniczne, spotkania stron bezpośrednio na placu budowy, inspekcje Zespołu Kierownika Projektu na Placu Budowy, telekonferencje, korespondencję kontraktową i inne. Z-ca Dyrektora Oddziału Lidia Markowska wskazała, że w trakcie realizacji inwestycji poddanych szczegółowej kontroli NIK, nie stwierdzono nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków Inżyniera Kontraktu w zakresie jakości wykonania robót.

(dowód: akta kontroli str. 113-279, 344-364, 365-401, 403-404)

6.3. Ocena weryfikacji dokumentacji geodezyjnej inżyniera kontraktu oraz kontroli pomiarów prowadzonych przez geodetów inżyniera kontraktu

W odniesieniu do inwestycji poddanych szczegółowej kontroli NIK, Oddział nie powoływał komisji do oceny weryfikacji dokumentacji geodezyjnej Inżyniera Kontraktu oraz kontroli pomiarów prowadzonych przez geodetów Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 402)

Z-ca Dyrektora Oddziału, Lidia Markowska wskazała, że w dokumentach przetargowych na nadzór inwestorski dla ww. zadań Zamawiający określił wymóg posiadania w składzie zespołu Inżyniera uprawnionego geodety, który wchodził w skład personelu pomocniczego Inżyniera Kontraktu. Pomiarów geodezyjnych powykonawczych były też weryfikowane przez DWINB w części dotyczącej zgodności wykonanych robót z Projektem Budowlanym, jak również w Ośrodku Geodezyjno – Kartograficznym, do którego złożone zostały mapy powykonawcze. Brak jest przepisów, zarządzeń i wymagań w stosunku do inwestora w zakresie powoływania komisji do kontroli (weryfikacji) dokumentacji geodezyjnej Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 402, 365-401)

6.4. Audyty funkcjonowania systemu zapewnienia jakości robót budowlanych

Ogółem w okresie objętym kontrolą Centrala GDDKiA przeprowadziła w Oddziale trzy audyty dotyczące m.in. zapewnienia systemu jakości robót budowlanych, tj.:

- „System monitorowania realizacji inwestycji, w tym harmonogramy czasowe i monitoring wydatków w ramach projektów (na przykładzie zadań realizowanych w związku z przygotowaniem Polski do EURO 2012)”. Audyt prowadzono w okresie od 9 grudnia 2010 r. do 10 lutego 2011 r. W wyniku przeprowadzonego audytu skierowano zalecenie do Kierownika Projektu S-8, zatrudnionego w Oddziale w zakresie konsekwentnego wymagania od Wykonawców właściwej terminowości i prawidłowości przedkładania do akceptacji harmonogramów i opracowań projektowych;
- „Podejmowanie działań w zakresie zapewnienia właściwej jakości prac w ramach realizowanych robót budowlanych oraz modernizacyjnych i remontowanych dróg.” Audyt przeprowadzono w okresie od czerwca do września 2009 r. W wyniku przeprowadzonego audytu wydano m.in. następujące zalecenia: dopilnować, aby w sposób jasny i czytelny odzwierciedlano w dzienniku budowy wszystkie istotne zdarzenia, w szczególności dotyczące warunków pogodowych mających bezpośredni wpływ na jakość wykonania robót drogowych, opracować i zatwierdzić dla Oddziału przepisy wewnętrzne regulujące terminy okresów gwarancyjnych oraz procedury postępowania pracowników na kolejnych etapach realizacji inwestycji drogowych; zakończyć opracowywanie i zatwierdzanie zakresów obowiązków i odpowiedzialności pracowników Wydziału Realizacji

Inwestycji;

- „Prawidłowość procedur zlecania badań sprawdzających oraz wykorzystanie wyników tych badań”. Audyt przeprowadzono w okresie od 9 marca do 30 października 2012 r. Wnioski z audytu nie dotyczyły Oddziału.

Zgodnie z zaleceniami Centrali GDDKiA, Dyrektor Oddziału wyznaczył osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń audytowych, w ciągu 14 dni kalendarzowych od otrzymania sprawozdania. Wnioski z audytów zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 8, 9-77, 78-84)

6.5. Inne kontrole w trakcie realizacji inwestycji

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: „WINB”) kontrolował każdą z trzech inwestycji poddanych szczegółowej kontroli NIK. Na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy Prawo budowlane oraz zgodnie z nałożonym obowiązkiem w decyzjach o pozwoleniu na budowę, WINB przeprowadził obowiązkową kontrolę w celu stwierdzenia prowadzenia budowy zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Ogółem w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 41 kontroli, w tym 35 kontroli na inwestycji „Budowa Autostrady A4 Zgorzelec-Krzyżowa”, 2 kontrole na inwestycji „Wzmocnienie drogi krajowej nr 94 na odcinku Mazurowicz-Wrocław etap III Wilczków” oraz 4 kontrole dotyczyły inwestycji „Budowa drogi S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców”. Kontrole prowadzone przez WINB nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 85-86, 87-112)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Oddziału w zakresie zarządzania i monitorowania przebiegu zadań inwestycyjnych. Stosowane formy nadzoru i kontroli były wystarczające dla zapewnienia jakości robót zgodnej z SST.

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 Kontroli³⁶, wnosi o:

1. Wypracowanie, w ramach procedury zatwierdzania dokumentacji projektowej nowobudowanych dróg w systemie „zaprojektuj-zbuduj”, mechanizmów umożliwiających identyfikację ryzyk i eliminację wad projektowych jeszcze przed zatwierdzeniem takiej dokumentacji.
2. Podjęcie działań uszczelniających funkcjonowanie w oddziale systemu zarządzania jakością w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, szczególnie w odniesieniu do etapu udzielania zamówień publicznych i opracowywania i przyjmowania dokumentacji projektowej.
3. Rozważenie stawiania wykonawcy drogowych zadań inwestycyjnych wymogu określenia minimalnej liczby badań każdego asortymentu w oparciu o wymogi wynikające ze Szczegółowych Specyfikacji Technicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

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.

Wrocław, dnia 03 stycznia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

.....