



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-031-01/2014

P/14/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednolicony uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr
KPK/KPO.443.082.2015 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie
Kontroli z dnia 28 maja 2015 r.**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/034 – Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji drogowych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu.

Kontrolerzy Marian Karbarz - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89862 z dnia 28 października 2014 r.,
Paweł Matuszak - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89867 z dnia 17 listopada 2014 r.,
Ryszard Puchała - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89866 z dnia 17 listopada 2014 r.,
Paweł Szczepkowski - inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89880 z dnia 2 grudnia 2014 r.,
Kamila Grablewska - starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89881 z dnia 2 grudnia 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1 -6)

Jednostka kontrolowana Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu (dalej: Oddział GDDKiA).

Kierownik jednostki kontrolowanej Dyrektorem Oddziału GDDKiA jest Robert Radoń od dnia 31 maja 2008 r. i nadal.
(Dowód: akta kontroli str. 257)

Kontrolę przeprowadzono na przykładzie realizacji dwóch inwestycji drogowych, tj.:

- „Budowa drogi S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców, odcinek realizacyjny: Wrocław (A-8/ S-8 węzeł Pawłowice) – Oleśnica (węzeł Dąbrowa)”, zwana dalej „Inwestycją nr I”;
- „Budowa drogi S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców, odcinek realizacyjny: Oleśnica (węzeł Cieśle) – Syców (węzeł Syców Wschód)”, zwana dalej „Inwestycją nr II”.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Oddziału GDDKiA w kontrolowanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny ogólnej były pozytywne ustalenia kontroli dotyczące w szczególności: [1] sprawnego zrealizowania przedmiotowych inwestycji, [2] osiągnięcie zakładanych celów wykonanych inwestycji.

Stwierdzone natomiast nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim: [1] błędnego oszacowania czasochłonności procedur administracyjnych związanych z pozyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę dla Inwestycji nr I i Inwestycji nr II; [2] niewłaściwego, skutkującego koniecznością uzupełnienia dokumentacji, przygotowania wniosku do Wojewody Wielkopolskiego w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację Inwestycji nr II. Wymienione nieprawidłowości skutkowały wydłużeniem czasu wykonania robót oraz zwiększeniem kosztów realizacji inwestycji, nie miały jednak decydującego wpływu na realizację przedmiotowych inwestycji, uzyskano bowiem planowane parametry drogi. Ponadto nie wystąpiły trudności w przekazaniu drogi do eksploatacji, czy też

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

trudności płatnicze w rozliczeniach z generalnymi wykonawcami głównymi i z podwykonawcami określonych prac.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie inwestycji do realizacji

1.1. Zakres rzeczowy i stan zaawansowania badanych inwestycji

Opis stanu
faktycznego

Zadania inwestycyjne obejmowały: zaprojektowanie i wykonanie drogi ekspresowej S-8 na dwóch odcinkach (o długości całkowitej 47,2 km): [1] od węzła „Pawłowice” ok. 0+500 (km 0+497,88) do węzła „Dąbrowa” w km 22+593,31 (22,1 km), [2] od węzła „Cieśle” w km 29+800 do węzła „Syców Wschód” w km 54+910 (25,1 km)² wraz z infrastrukturą towarzyszącą i niezbędnymi modyfikacjami okolicznych dróg lokalnych w systemie „projektuj i buduj.” Do zadań wykonawcy należało m.in. opracowanie dokumentacji technicznej³, pozyskanie pozwolenia na budowę, wykonanie robót budowlanych i ostatecznie uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. Ponadto do wykonawcy należało zaprojektowanie i uzyskanie niezbędnych decyzji dla łącznika DW 340, realizowanego w ramach zamówień uzupełniających⁴.

Zakres rzeczowy przedsięwzięcia, a także przebieg drogi, jak również i inne jej parametry, odpowiadały założeniom „Koncepcji Programowej” zatwierdzonej w dniu 3 marca 2005 r., przez Komisję Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych („KOPI”), działającą przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Krajowych.

Każdy z odcinków dróg realizowano w ramach oddzielnego kontraktu, dla których wyłoniono wykonawcę robót, w drodze przetargu ograniczonego.⁵ Kontrakty na roboty prowadzono według „Warunków Kontraktowych FIDIC”⁶, tj. według opracowania „Warunki Kontraktowe dla Urzędzeń oraz Projektowania i Budowy dla urzędzeń elektrycznych i mechanicznych oraz robot inżynierskich i budowlanych projektowanych przez Wykonawcę”.

Całkowita cena obu Kontraktów⁷ wynosiła pierwotnie w wysokości 917 470,04 zł. Cenę Inwestycji nr I określono na kwotę 448 807,76 tys. zł, a Inwestycji nr II na kwotę 468 662,28 tys. zł⁸. Zadania inwestycyjne zostały dofinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Realizację Kontraktów rozpoczęto terminowo⁹, tj. w dniu 2 grudnia 2009 r. w przypadku Inwestycji nr I i w dniu 26 listopada 2009 r. w przypadku Inwestycji nr II. W terminach przewidzianych Kontraktami, tj. odpowiednio: w dniu 17 września 2012 r. i w dniu 7 listopada 2012 r., inwestycje zakończono.

(Dowód: akta kontroli str. 261-264, 2766-2769)

² W przypadku Inwestycji nr II była to budowa drogi po nowym śladzie o długości 19,5 km oraz dobudowa drugiej jezdni obwodnicy Sycowa o długości 5,6 km i przebudowa jezdni istniejącej.

³ Projekt Budowlany, zwany dalej „PW” i Projekt Wykonawczy, zwany dalej „PW”.

⁴ W tym: [1] budowa drogi ekspresowej o długości 47,2 km o parametrach: klasa drogi: S, dopuszczalny nacisk na oś: 115 kN, prędkość projektowa drogi: 100 km/h, prędkość miarodajna 110 km/h, kategoria ruchu KR6, przekrój: dwie jezdnie x dwa pasy ruchu, szerokość pasa ruchu: 3,50 m, pasa awaryjnego: 2,50 m, pobocza 1,50 m, szerokość pasa dzielącego - 5,0 m, skrajnia: 4,70 m [2] budowę sześciu węzłów drogowych, [3] budowę 34 obiektów inżynierskich, przebudowę istniejących dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz budowę dróg obsługujących przyległy teren, [4] budowę urzędzeń ochrony środowiska takich, jak: przejścia dla zwierząt, ekrany akustyczne, nasadzenia zieleni izolacyjnej, budowę zbiorników retencyjnych, [5] budowę sześciu Miejsc Obsługi Podróżnych (MOP), [7] oświetlenie dróg w rejonie węzłów, [8] odwodnienie pasa drogowego [9] wygrozdzenie pasa drogowego.

⁶ Z zastosowaniem procedur prawa zamówień publicznych według ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907) - przedmiotem niniejszej kontroli nie było badanie poprawności procedury przetargowej. Poprawność przeprowadzenia procedury przetargowej była pozytywnie oceniona przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym nr P/13/082 LWR -4101-22-01/2013.

⁸ FIDIC - Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów tzw. „Żółta Książka”. Szczegółowy opis Kontraktu na Roboty Budowlane zawarto w III Tomie SIWZ „Opis Przedmiotu Zamówienia”.

⁷ Kwoty ujęte w Kontraktach.

⁸ Do zagadnień finansowych związanych z realizacją obu inwestycji, w tym do tzw. „montażu finansowego” oraz zmian umowach z wykonawcami powodujących zmianę pierwotnej wartości kontraktowej odniesiono się w dalszej części tego wystąpienia.

⁹ Tzw. „Data Rozpoczęcia” według warunków kontaktowych.

Występujące w toku realizacji przedmiotowych inwestycji, mające charakter sporów toczonych z wykonawcami, problemy rozwiązywano poprzez wykorzystanie instrumentów kontraktowych, tj. wnoszono tzw. „roszczenia” i w uzasadnionych przypadkach, zgodnie z zawartymi umowami, spory rozstrzygała specjalna Komisja Rozjemcza. We wszystkich przypadkach roszczenia złożono we właściwym trybie i terminach przewidzianych w odpowiednich klauzulach kontraktów.

Ogółem wniesiono 28 roszczeń z tego Inwestycji nr I dotyczyło 15, a Inwestycji nr II - 13 roszczeń, z tego roszczeń ostatecznych pozostało odpowiednio: trzy i pięć. Roszczenia rozpatrywano we właściwym, przewidzianym kontraktami, trybie i terminach. Z analizy problemów, mających odniesienie w złożonych roszczeniach, wynikało, że tak w przypadku Inwestycji nr I, jak i nr II, istotny, tj. mający wpływ na termin realizacji i ostateczną cenę realizacji przedsięwzięcia, był problem związany z opóźnieniem, w stosunku do założeń kontraktowych, uzyskania przez wykonawców, decyzji „pozwolenie na budowę,” o czym dalej w wystąpieniu.

(akta kontroli str. 258-260, 636-656, 659-717)

1.2. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgody na realizację kontrolowanych inwestycji

Decyzje ostateczne o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację Inwestycji nr I i Inwestycji nr II uzyskano dla części inwestycji realizowanej na terenie woj. wielkopolskiego w dniu 13 listopada 2008 r.¹⁰ i dla części w woj. dolnośląskim – w dniu 30 grudnia 2008 r. Pozyskano przy tym wszystkie niezbędne decyzje wodno-prawne oraz wymagane opinie i uzgodnienia. Postępowanie administracyjne w tych sprawach trwało odpowiednio: 227 oraz 192 dni.

(Dowód: akta kontroli str. 261-264, 2766-2769)

Dla części inwestycji zlokalizowanych na terenie woj. dolnośląskiego środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia określone zostały ostatecznie decyzją¹¹ Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 4 marca 2009 r. Wniosek w tej sprawie skierowano do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 18 czerwca 2008 r. W procesie decyzyjnym korzystano z: Raportu o oddziaływaniu na środowisko projektowanej drogi ekspresowej S-8 na odcinku Wrocław - Oleśnica, oraz przebudowy drogi wojewódzkiej nr 340 na odcinku Dąbrowa – Nowosiedlice oraz Raportu o oddziaływaniu na środowisko - budowa drogi ekspresowej S-8 na odcinku Wrocław – Syców od węzła Cieśle do węzła Syców Wschód. Pomimo, że Oddział GDDKiA nie był wzywany do złożenia dodatkowych wyjaśnień lub uzupełnień materiałów do wniosku z dnia 18 czerwca 2008 r. postępowanie administracyjne w tej sprawie trwało 256 dni. Wpływ na długotrwałość postępowania miało przede wszystkim wniesione, zgodnie z procedurą administracyjną, przez Oddział GDDKiA odwołanie od pierwotnej decyzji Organu z dnia 30 grudnia 2008 r. Ponadto, rozpatrywano uwagi, protesty, zapytania stron, prostowano, w trybie administracyjnym, oczywiste błędy pisarskie. Rozpatrując odwołanie, RDOŚ we Wrocławiu¹² decyzją z dnia 4 marca 2009 r. zmienił decyzję wcześniejszą, uwzględniając w całości żądania strony, tj. Oddziału GDDKiA, a zgłoszone uwagi i protesty organ ochrony środowiska uznał za bezzasadne.

W przypadku decyzji dotyczącej części przedsięwzięcia realizowanego na terenie woj. wielkopolskiego, środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia Wojewoda Wielkopolski określił decyzją z dnia 13 listopada

¹⁰ Decyzje stały się ostateczne odpowiednio dla części inwestycji realizowanej w woj. Wielkopolskim w dniu 12 grudnia 2008 r. i dla części realizowanej na terenie woj. Dolnośląskiego – w dniu 9 kwietnia 2009 r.

¹¹ RDOŚ-02-WOOS – 6613-1/14/08/ama.

¹² Nr. RDOŚ 092- WOOS 6613 -1/14 -8/09/ama z dnia 4 marca 2009 r.

2008 r.¹³. Wniosek w tej sprawie skierowano do Wojewody w dniu 26 marca 2008 r., do wniosku dołączono raport o oddziaływaniu na środowisko.

W trakcie postępowania administracyjnego Organ Ochrony Środowiska wzywał¹⁴ Oddział GDDKiA do uszczegółowienia wniosku, przede wszystkim w zakresie uzasadnienia budowy odcinka 500 m drogi na terenie Wielkopolski, z uwzględnieniem zapisów art. 46 ust. 1a pkt 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska*¹⁵, oraz odnośnie określenia działek przez które przechodzi inwestycja. Przyczyną żądania uzupełnień był charakter dokumentacji która odnosiła się do całości przedsięwzięcia i konieczność wyodrębnienia z niej wielkości które odnoszą się wyłącznie do odcinka położonego w Wielkopolsce o długości ok. 500 m. (np. wyliczenie i wskazanie we wniosku kubatury ścieków, czy odpadów budowlanych wytwarzanych wyłącznie na przedmiotowym odcinku).

W szczególności przedmiotem wezwań były następujące kwestie: wyjaśnienie dokładnej długości i położenia przedmiotowego odcinka drogi, wyjaśnienia różnic w oznaczeniu działek, przez które przechodzi inwestycja, parametrów technicznych węzła Syców Wschód i drogi krajowej nr 8, systemu odwodnienia, postępowania ze ściekami (wodami opadowymi i ściekami bytowymi) na etapie budowy, gospodarki odpadami, analizy oddziaływania akustycznego drogi, analizy zanieczyszczenia powietrza.

Uzupełniającą dokumentację i wyjaśnienia składano bezzwłocznie, przeciętnie w ciągu 20 dni od daty wpływu wezwania, jednak proces uzupełnień był długotrwały, obejmował bowiem okres od 3 kwietnia 2008 r. do 21 sierpnia 2008 r., tj. 138 dni i zakończył się 145 dni od daty złożenia wniosku o wydanie decyzji.

(Dowód: akta kontroli str. 30-64, 202-204, 378-379)

1.3. Przygotowanie dokumentacji w systemie „Projektuj i buduj”

Decyzję o sposobie realizacji przedmiotowych inwestycji w systemie „projektuj i buduj” podjęto w dniu 5 grudnia 2007 r. Inwestycje realizowano w oparciu o uzyskaną wcześniej decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi S-8¹⁶. Decyzję uzyskano w terminie przewidzianym w harmonogramie realizacji inwestycji, ujętym w dokumentacji programowej, tj. w dniu 15 marca 2006 r.

(Dowód: akta kontroli str. 181-193, 371-377)

Dokumentacja projektowa dla drogi S-8 była realizowana etapowo: [1] Opracowanie Studium Techniczno-Ekonomicznego (2001r.)¹⁷; [2] opracowanie Koncepcji Programowej (2005 r.)¹⁸; [3] Opracowanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego i dokumentacji przetargowej (2009 r.); [4] Opracowanie PB i PW w ramach kontraktu z wykonawcą robót budowlanych na realizację w systemie „projektuj i buduj” (2010 r.).

Dokumentację weryfikowali, posiadający odpowiednie wykształcenie i doświadczenie, pracownicy Oddziału GDDKiA na etapie oceny i zatwierdzania dokumentacji przez ZOPI w Oddziale i KOPI w Centrali oraz firmy zewnętrzne.

Dokumentacja geotechniczna i geologiczno-inżynierska sporządzana i weryfikowana była na bieżąco na wszystkich etapach realizacji projektu. W Oddziale GDDKiA

¹³ Organ Ochrony Środowiska właściwy dla woj. wielkopolskiego Nr. SR.VII-7.66191-6/08 z 1 dnia 3 listopada 2008 r.

¹⁴ Pomimo złożenia wniosku o zawartości tożsamej z wnioskiem złożonym do Wojewody Dolnośląskiego.

¹⁵ Przedsięwzięcie realizowane było w przeważającej części na terenie woj. dolnośląskiego, jednak fragment drogi o długości 500m znajdował się na terenie woj. wielkopolskiego.

¹⁶ Nie ubiegano się zatem o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej ZRID. Zgodnie z wnioskiem GDDKiA z dnia 26 lipca 2005 r., opartym o z zatwierdzoną przez KOPI Koncepcję Programową, Wojewoda Dolnośląski decyzją z dnia 15 marca 2006 r. ustalił lokalizację dla zadania „Budowa drogi ekspresowej S-8 na odcinku Wrocław Syców z wyłączeniem obwodnicy Oleśnicy wraz z łącznikiem z drogą wojewódzką 340 w województwach dolnośląskim i wielkopolskim. Decyzja lokalizacyjna jest ostateczna.

¹⁷ Studium Techniczno-Ekonomiczne przebiegu drogi ekspresowej S-8 na odcinku Syców-Wrocław zatwierdzone protokołem KOPI nr 18/2001 z dnia 22.06.2001 r. oraz pismem nr GDDKiA BPI 1-zk-4117/Wr/939/2003r przez Generalnego Dyrektora GDDKiA.

¹⁸ Koncepcja Programowa budowy drogi ekspresowej S-8 na odcinku Wrocław Psie Pole - Syców zatwierdzona protokołem KOPI nr 6/2005 z dnia 03.03.2005 r.

zatrudnionych było osiem osób¹⁹ z wykształceniem geologicznym, z tego sześć - od 1 stycznia 2011 r., jedna - od 15 lipca 2013 r. i jedna - od 15 października 1983 r. W trakcie zatwierdzania PB w skład ZOPI dla Inwestycji nr I i II wchodziły dwie osoby o wykształceniu geologicznym.

Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA, Lidia Markowska, w złożonych wyjaśnieniach stwierdziła, że za całokształt projektu budowlanego, w tym ustalenie geotechnicznych warunków posadowienia (oraz przyjęcie za wystarczający poziom rozpoznania geologicznego lub geologiczno-inżynierskiego) odpowiadał projektant, a zatrudnienie osoby z wykształceniem geologicznym w GDDKiA nie jest tożsame z posiadaniem w strukturze organizacyjnej stanowiska tzw. „geologa”.

Rozpoznanie podłoża gruntowego dla budowli drogowych i mostowych zostało ujęte w cenie przygotowania projektu. Dokumentacja geologiczno-inżynierska została zatwierdzona protokołami KOPI i ZOPI. Badania geologiczne prowadzono zgodnie z obowiązującą „Instrukcją badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych”²⁰ i zatwierdzonym „Projektem prac geologicznych”.

(Dowód: akta kontroli str. 182-192, 243-256, 504-523, 530-532, 601-624, 625-635, 657)

Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA wyjaśniła, że nie było możliwości określenia ile konkretnie czasu trwało opracowanie kompletnej dokumentacji geologiczno-inżynierskiej. Prowadzono bowiem badania w terenie, jak też korzystano z danych archiwalnych, a sama dokumentacja powstawała na wielu etapach, tj. m.in. w ramach Koncepcji Programowej, PFU, dokumentacji przetargowej, PB i PW.

Prowadzone badania nie powodowały wszczynania przez właścicieli i użytkowników wieczystych postępowań odwoławczych, ani też nie przyczyniły się do wydłużenia prac projektowych.

(Dowód: akta kontroli str. 141, 161, 584, 625-635)

Przesłanki, jakimi kierowano się podejmując decyzję o realizacji inwestycji w systemie „projektuj i buduj” wyjaśniła Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA Lidia Markowska podając, że podstawowym argumentem była oszczędność czasu. Dla realizacji robót w systemie „buduj”, tj. w systemie tradycyjnym, niezbędne byłoby opisanie przedmiotu zamówienia poprzez projekt budowlany i projekt wykonawczy. W takim systemie konieczne jest również posiadanie przez inwestora decyzji pozwolenia na budowę (PnB). Dopiero po uzyskaniu projektu wykonawczego możliwe byłoby ogłoszenie przetargu i wyłonienie wykonawcy robót budowlanych. Realizacja robót w systemie „projektuj i buduj” pozwoliła na skrócenie tego procesu. Rozwiązanie takie przyjęto ze względu na, zakreślone w rządowym „Programie budowy dróg krajowych na lata 2008-2012”²¹ okresy realizacji inwestycji – lata 2009-2011, mając na uwadze spodziewaną przewlekłość procedur przetargowych. Przyjęcie systemu „projektuj i buduj” pozwoliło na ogłoszenie i rozstrzygnięcie przetargu na wyłonienie wykonawcy robót w 2008 r i rozpoczęcie budowy w 2009 r.

(Dowód: akta kontroli str. 372-377)

W dalszej części wyjaśnień Lidia Markowska, odnosząc się do wykorzystania, wykonanej w latach 2006-2009 na zlecenie Oddziału GDDKiA, dokumentacji²² stwierdziła, że wcześniej opracowana dokumentacja była, do czasu zatwierdzenia poprzez decyzję pozwolenie na budowę, jedynie dokumentacją o znamionach projektu budowlanego. Dokumentacja ta stała się podstawą do opracowania i zasadniczą częścią, Programu Funkcjonalno-Użytkowego (PFU), który stał się jednocześnie opisem przedmiotu zamówienia dla systemu „projektuj i buduj”.

¹⁹ Zastępca Dyrektora Oddziału ds. technologii, Kierownik Zespołu Gruntów i Geotechniki, 2 pracowników Zespołu Gruntów i Geotechniki, Kierownik Zespołu Kruszyw i jeden pracownik Zespołu Kruszyw – od 1 stycznia 2011 r.; Pracownik Zespołu Gruntów i Geotechniki – od 15 lipca 2013 r.; Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska od 15 października 1983 r.

²⁰ Zarządzenie nr 2 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 11 lutego 1998 r.

²¹ Załącznik do uchwały nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r.

²² Wykonano projekt budowlany wraz z materiałami do wniosku o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Oszczędność czasu wynikała z faktu, że przy tym systemie wykonawca, po uzyskaniu pozwolenia na budowę, bez zwłoki przystępuje do realizacji robót budowlanych, opracowując równolegle, jedynie z pewnym wyprzedzeniem, projekty wykonawcze. W wyniku realizacji przedsięwzięcia w systemie „projektuj i buduj” proces inwestycyjny został skrócony o około 12 miesięcy. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła też, że dzięki posiadanej dokumentacji, GDDKiA precyzyjnie określiła zakres swoich oczekiwań co do parametrów technicznych oraz minimalnych zakresów poszczególnych asortymentów robót. Opracowana dokumentacja została przekazana oferentom jako materiał pomocniczy do PFU. Umożliwiło to oferentom precyzyjną wycenę planowanych robót, ograniczenie do minimum czynników ryzyka, co miało przełożenie na wysokość ceny ofertowej. Wykonawca miał prawo przyjąć rozwiązanie projektowe przedstawione w materiałach pomocniczych do PFU lub opracować własne, poprzez wprowadzanie modyfikacji tych rozwiązań, ale tylko w zakresie dopuszczalnym przez PFU. Przedstawione przez inwestora propozycje rozwiązań projektowych były wykorzystane przez wykonawców robót, w tym m. in. do uzgodnień i opinii zarządców instalacji sieciowych.

(Dowód: akta kontroli str. 371-376)

Prawidłowość zamówienia i wykonania dokumentacji projektowej dla Budowy drogi ekspresowej S-8 na odcinku Wrocław (Psie Pole) – Syców była przedmiotem kontroli NIK P/13/082 LWR-4101-22-01/2013, gdzie pozytywnie oceniono przeprowadzenie procedury przetargowej, nadzór nad badaniami geologicznymi oraz odbiór dokumentacji projektowej.

(Dowód: akta kontroli str. 2734-2765)

Projekt drogi ekspresowej S-8 Wrocław – Syców na odcinkach od węzła Pawłowice do węzła Dąbrowa oraz od węzła Cieśle do węzła Syców Wschód w dniu 4 sierpnia 2009 r. uzyskał pozytywną opinię Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych przy GDDKiA Oddział we Wrocławiu.

(Dowód: akta kontroli str. 241-256, 504-523)

Wojewoda Dolnośląski, decyzją z dnia 2 września 2010 r. oraz decyzją z dnia 4 maja 2011 r. udzielił na rzecz Generalnego Dyrektora DKiA pozwolenia na budowę Inwestycji nr I i nr II. Pozwolenia na budowę zostały uzyskane z opóźnieniem w stosunku do założeń ujętych w kontraktach, a postępowania w tej sprawie trwały odpowiednio: 150 i 208 dni. Przyczyny i skutki opóźnień w tym zakresie zostały przedstawione w dalszej części wystąpienia.

(Dowód: akta kontroli str. 383-430, 524-526)

Do czasu uzyskania decyzji PnB nie wystąpiły przeszkody w uzyskiwaniu uzgodnień niezbędnych do realizacji inwestycji drogowej. Dla przedmiotowych inwestycji nie wystąpiły przypadki konieczności zaprojektowania i wybudowania dodatkowych skrzyżowań dwupoziomowych na drogach, na których GDDKiA nie była zarządcą, zgodnie z dyspozycją § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 lutego 1996 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie*²³.

(Dowód: akta kontroli str. 584, 590-600)

1.4. Weryfikacja projektu w GDDKiA

Zlecony wykonawcom Projekt Budowlany dla Inwestycji nr I i II został zaopiniowany przez Inżyniera Kontraktu i zatwierdzony przez ZOPI. W skład ZOPI zatwierdzających projekty ze strony Zamawiającego wchodziło 13 osób. Wszystkie osoby posiadały uprawnienia pozwalające na pełną weryfikację projektów (m.in.

²³ Dz. U. Nr 33, poz. 144 ze zm.

uprawnienia: do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń, do wykonywania funkcji projektanta i kierownika budowy i robót w specjalności instalacyjno-inżynieryjnej i instalacji sanitarnych, do wykonywania funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynieryjnej w zakresie mostów, do sporządzania projektów badań dokumentacji geologicznych). Projekty wykonawcze były opiniowane przez Kierownika Projektu, a zatwierdzane przez Inżyniera Kontraktu²⁴. Stwierdzone błędy i braki w projekcie były na bieżąco zgłaszane wykonawcom. Wprowadzono zasadę, że projekty, do czasu wprowadzenia przez wykonawcę wymaganych korekt, nie mogły uzyskać zatwierdzenia. Wszystkie prace w ramach usuwania wad były prowadzone na koszt wykonawców. Tryb pracy Zespołu oceniającego nie powodował utrudnień w realizacji Inwestycji nr I i nr II.

(Dowód: akta kontroli str. 509-568, 585-589, 658, 718-724)

1.5. Przejęcie nieruchomości w celu przekazania wykonawcy terenu inwestycji

Wszystkie niezbędne, z punktu widzenia realizacji Inwestycji nr I i nr II, nieruchomości zostały faktycznie przejęte przed przekazaniem wykonawcom terenów inwestycji²⁵. Fakt i datę objęcia nieruchomości w posiadanie, w każdym przypadku, udokumentowano. Nieruchomości pozyskano w latach 2006-2009 w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji i zgodnie z wydaną w dniu 15 marca 2006 r. decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi bez potrzeby prowadzenia postępowań egzekucyjnych. Przebieg procesu pozyskania nieruchomości nie stanowił bariery w realizacji Inwestycji nr I i nr II.

(Dowód: akta kontroli str. 528-545, 1001-1014, 1020-1033)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegającą na: [1] błędnym rozpoznaniu czasochłonności procedury związanej z uzyskaniem decyzji administracyjnych „pozwolenie na budowę”. Przyczyny, zakres i skutki stwierdzonej nieprawidłowości przedstawiono w następnym rozdziale niniejszego wystąpienia; [2] nierzetelnym przygotowaniu wniosku skierowanego do Wojewody Wielkopolskiego w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji Inwestycji nr II (w części realizowanej na terenie woj. wielkopolskiego), skutkującym koniecznością dokonania uzupełnień, których zażądał Wojewoda Wielkopolski, dotyczących doprecyzowania np. zagadnień związanych z gospodarką odpadami i gospodarką wodno-ściekową na budowie. Przewlekłość procesu uzupełnień spowodowała zbędne wydłużenie postępowania administracyjnego (Inwestycja nr II) w tej sprawie o 145 dni.

(Dowód: akta kontroli str. 30-64, 202-204, 378-379)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału GDDKiA w badanym obszarze.

2. Realizacja robót budowlano-montażowych, przygotowanie do rozpoczęcia robót budowlano-montażowych

2.1. Działalność „Kierownika Projektu”

Zespół Kierownika Projektu składał się z absolwentów kierunków budowlanych Politechniki Wrocławskiej, legitymujących się stażem pracy zawodowej od czterech do 26 lat, oraz stażem pracy w GDDKiA od 10 miesięcy do 20 lat. Jeden z członków

²⁴ W skład personelu Inżyniera wchodził Zespół oceniający dokumentację kontraktów I i II.

²⁵ Nie zastosowano etapów podziału zadań i terminów ich realizacji określonych w tabeli nr 5 stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 54 Generalnego Dyrektora DKiA (dalej „Zarządzenie nr 54”), w związku z tym iż w okresie planowania i przygotowywania inwestycji (przejmowania nieruchomości) w/w zarządzenie nie obowiązywało.

zespołu posiadał uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

(Dowód: akta kontroli str. 546-548, 1040-1041)

Działania Kierownika Projektu zapewniały ochronę interesów GDDKiA, zarówno w toku realizacji przedsięwzięcia, jak i po zakończeniu budowy. Koordynator Projektu reprezentował Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w procesie realizacji i po wykonaniu inwestycji. Kierownik Projektu był zobowiązany i uczestniczył w naradach organizowanych przez Inżyniera Kontraktu, weryfikował dokumenty i korespondencję otrzymaną od wykonawców i Inżyniera Kontraktu. W czasie realizacji inwestycji Kierownik Projektu nie wypełniał w GDDKiA innych, także związanych z innymi projektami, zadań. Zmiany na stanowisku Kierownika Projektu nie miały wpływu na skuteczność nadzoru inwestorskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 1040-1042, 1820-1827, 2009, 2093-2114, 2251, 2267, 2269-2313)

2.2. Współpraca Kierownika Projektu i wyznaczonego przez Generalnego Dyrektora DKiA Koordynatora Projektu

Wyznaczony przez Generalnego Dyrektora DKiA, Koordynator Projektu, lub inni przedstawiciele GDDKiA uczestniczyli, w zasadniczej większości, rad budowy zwołanych w toku realizacji przedmiotowych inwestycji. Ogółem zwołano 64 takie posiedzenia, z tego w sprawie Inwestycji nr I - 31, w sprawie Inwestycji nr II - 33. Absencję przedstawicieli GDDKiA odnotowano w czterech przypadkach.

(Dowód: akta kontroli str. 1053-1437, 1120-1141, 1325-1336, 1395-1407, 1438-1819)

Koordynator Projektu uczestniczył w komisyjnych odbiorach końcowych Inwestycji nr I i nr II²⁶. Komisja odbiorowa dokonywała przeglądów w terenie, w toku objazdów i przeglądów zrealizowanych robót. W okresie porealizacyjnym, prowadzone były, w cyklach półrocznych, przeglądy gwarancyjne.

(Dowód: akta kontroli str. 2269-2313, 2314-2326, 2886-2888)

Kierownik Projektu wyjaśniała, że nieobecność przedstawiciela GDDKiA w radach budowy nie spowodowała negatywnych skutków w procesie realizacji inwestycji. Kierownik Projektu wskazała, że rada budowy była tylko jedną z form wymiany informacji i współpracy Koordynatora i Kierownika Projektu, w której uczestniczyli również inni przedstawiciele wykonawcy i inwestora. Koordynator Projektu otrzymywał miesięczne Raporty Kierownika Projektu, miesięczne Raporty Inżyniera, istotną korespondencję kontraktową. Z przebiegiem rad budowy, podejmowanymi tam tematami, problemami oraz z przebiegiem dyskusji i podjętymi decyzjami, Koordynator Projektu, w przypadku nieobecności, zapoznawał się na podstawie otrzymanych protokołów z Rady budowy, które przekazywano wszystkim stronom niezwłocznie po sporządzeniu.

(Dowód: akta kontroli str. 2886-2888)

2.3. Umowa z Konsultantem - Inżynierem Kontraktu

Funkcję Konsultanta - Inżyniera Kontraktu Oddział GDDKiA powierzył, na podstawie umowy z dnia 24 listopada 2009 r., Konsorcjum firm zewnętrznych. Umowę z Konsultantem zawarto z zachowaniem postanowień zawartych w SIWZ, przy czym ze względu na indywidualny charakter umowy oraz wcześniejsze uzgodnienie jej treści z GDDKiA, nie stosowano, przyjętej w jednostkach organizacyjnych GDDKiA, umowy wzorcowej.

Przedmiotem umowy było pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu na roboty budowlane na dwóch kontraktach, tj. Inwestycji nr I i Inwestycji nr II. Zgodnie z zapisami SIWZ, przy dokonywaniu wyboru najkorzystniejszej oferty Inżyniera Kontraktu kierowano

²⁶ Przeprowadzanych przez komisje powoływane przez Dyrektora Oddziału GDDKiA - zgodnie z uregulowaniami zawartymi w Zarządzeniu nr 115 Generalnego Dyrektora DKiA.

się wyłącznie kryterium ceny według zasady, iż oferta nieodrzucona zawierająca najniższą cenę jest oferta najkorzystniejszą.

Zabezpieczeniem prawidłowego wykonania umowy z Konsultantem były „Ubezpieczeniowe gwarancje należytego wykonania umowy,” wydane przez firmę ubezpieczeniową.

(Dowód: akta kontroli str. 1963-1963a, 2734-2765, 2692-2693, 2773-2785)

Wynagrodzenie Konsultanta określono w umowie, zgodnie z ofertą, na kwotę 9 390,3 tys. zł, a jego wypłatę uzależniono od sprawnego i terminowego przebiegu realizacji inwestycji, tj. wynagrodzenie było wypłacane „proporcjonalnie do zaawansowania finansowego robót budowlanych”.

Kwota faktycznie zrealizowanych wypłat dla Konsultanta była większa niż określona pierwotnie w umowie, o 63,7 tys. zł, tj. 0,7%. Zwiększenie wypłat wynikało ze zmiany stawki podatku od towarów i usług z 22% do 23%. Zmiana umownej wysokości wynagrodzenia została usankcjonowana aneksem do umowy. Wynagrodzenie Konsultanta stanowiło 1,0% łącznej wartości kontraktowej Inwestycji nr I i nr II.

(Dowód: akta kontroli str. 1979-1985, 1988-1989, 1962, 1963-1963a, 2749)

Ze względu na fakt, że Konsultant został zatrudniony z opóźnieniem, tj. po dokonaniu wyboru wykonawców Inwestycji nr I i nr II, nie brał on udziału w weryfikacji dokumentacji przetargowej. Dokumentację tę zweryfikowała firma „Biuro Projektów FOJUD”, a Konsultant przeprowadził weryfikację projektu przed rozpoczęciem realizacji robót. Efektem działań, w tym zgłaszanych uwag do wersji roboczych dokumentacji projektu budowlanego, była ostateczna wersja projektu wolna od wad technicznych. Stwierdzenie powyższe odnosi się również do projektu wykonawczego. Projekty zatwierdzono po wprowadzeniu korekt przez wykonawców, przy czym roboty mogły być rozpoczęte po uzyskaniu zatwierdzenia dokumentacji. Przyczyną opóźnienia w zatrudnieniu Konsultanta był protest złożony po ogłoszeniu rozstrzygnięcia przetargu, zorganizowanego w celu wyboru konsultanta. W efekcie, umowę z Konsultantem zawarto 6 dni, w przypadku Inwestycji nr I, oraz 19 dni, w przypadku Inwestycji nr II, po podpisaniu umowy z Wykonawcą.

Właściwe wykonanie obowiązków Inżyniera Kontraktu potwierdzały wpisy w dziennikach budowy dotyczące: odbiorów robót ulegających zakryciu, sprawdzania jakości wykonywanych robót, uczestnictwa w próbach i odbiorach technicznych instalacji i urządzeń, potwierdzania wykonania robót.

Inżynier Kontraktu prawidłowo realizował obowiązki w zakresie weryfikacji i potwierdzania wykonanych robót potwierdzając, niezbędne w realizacji płatności na rzecz wykonawców z tytułu wystawionych faktur tzw. Przejściowe Świadcstwa Płatności. Inżynier Kontraktu poświadczał także w Świadcztwach Przejścia Robót realizację robót zgodnie z kontraktami i umowami uzupełniającymi. Przedstawiciele Konsultanta uczestniczyli w pracach Komisji Odbioru Końcowego.

(Dowód: akta kontroli str. 2773-2785)

2.4. Rozpoczęcie realizacji robót budowlano-montażowych

2.4.1. Przekazanie wykonawcom terenu budowy

Protokolarne przekazanie placu budowy nastąpiło odrębnie dla Inwestycji nr I i nr II, w obu przypadkach w dwóch fazach:

- 1) wstępnie, celem wszczęcia prac przygotowawczych, nie wymagających pozwolenia na budowę, jako przekazanie tzw. „Terenu Inwestycji,”
- 2) ostatecznie, jako terenu budowy - na mocy klauzuli 2.1 kontraktu: „Prawo dostępu do Terenu Budowy”.

W obu przypadkach Inwestycji przekazanie, najpierw „Terenu Inwestycji”, a następnie „Terenu Budowy” odbyło się protokolarnie, przy udziale Inżyniera Kontraktu i przedstawicieli wykonawców. Do protokołów załączono wykazy działek

objętych inwestycją wraz z oświadczeniami o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, dla zajęć stałych, wykazy działek do zajęć czasowych wraz z oświadczeniami o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a także protokoły przekazania dla GDDKiA nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

W protokołach przekazania zapisano m.in., że wykonawcy, przed przystąpieniem do robót, mają dostarczyć Inżynierowi Kontraktu wymagane dokumenty oraz uzyskać ich akceptację (dotyczyło to dokumentów: planu BIOZ²⁷, PZJ, Projektu Organizacji Robót, SSTWiORB²⁸ – „Roboty Przygotowawcze”, Polisy Ubezpieczenia Wszystkich Ryzyk Budowy, Certyfikatu do Polisy Ubezpieczenia Prac Budowlano Montażowych, Ubezpieczenia Odpowiedzialności Cywilnej, zgłoszenia fachowego wykonawstwa dla prac geodezyjnych, wycinki drzew i krzewów oraz dokumentów sprawdzenia saperskiego terenów.

W części protokołu, pn. „inne ustalenia komisji,” zamawiający zwrócił uwagę na pilną potrzebę wycinki drzew oraz współpracy z firmą realizującą badania archeologiczne. Protokół nie zawierał innych informacji odnoszących się do stanu terenu. W protokole przekazania Terenu Budowy, zaznaczono, że realizowany zakres robót będzie zgodny z kontraktem, decyzją pozwolenie na budowę²⁹ i projektem budowlanym. Wykonawcy poinformowali, że na dzień przejęcia Placu Budowy część działek jest zajęta do realizacji ratowniczych badań archeologicznych i na tym obszarze będzie miało miejsce czasowe zawieszenie robót budowlanych do czasu protokolarnego przekazania tych działek po ukończeniu badań archeologicznych.

Wraz z przekazaniem terenów i dokumentacji, wykonawcom przekazano dzienniki budowy, zawiadomienia o rozpoczęciu robót budowlanych złożone do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora nadzoru Budowlanego. Oddział GDDKiA złożył oświadczenie, że wszystkie formalności pozwalające dysponować gruntem przewidzianym pod teren budowy (inwestycji nr I i nr II) zostały załatwione.

Wykonawcy nie wnosili uwag do protokołów przekazania Terenu Budowy. Proces przekazania terenu i dostęp do placu budowy nie stanowił bariery w realizacji inwestycji.

(Dowód: akta kontroli str. 1013-1039)

2.4.2. Raport Otwarcia (Raport wstępny) i dokumentacja przekazana przez GDDKiA dla wykonawców

Inżynier Kontraktu, stosownie do zapisów umowy³⁰, podpisanej w dniu 24 listopada 2009 r., na „Pełnienie funkcji Inżyniera na dwóch Kontraktach na Roboty Budowlane” przekazał protokolarnie, w dniu 20 stycznia 2010 r., „Raport Wstępny”. Termin przekazania oraz zakres opracowania odpowiadał treści umowy w zakresie „Wymagań Zamawiającego,” określonych w punkcie 5.4.1. „Raport Wstępny” – „Opis Przedmiotu Zamówienia” (SIWZ – Tom III). Raport został przyjęty bez uwag przez Kierownika Projektu Sylwestra Markiewicza³¹.

„Raport Wstępny” odnosił się do Inwestycji nr I i Inwestycji nr II i obejmował okres od dnia 24 listopada 2009 r. do dnia 19 stycznia 2010 r. W zamieszczonym tam opisie projektu zaznaczono, że każdy z odcinków, tj. Inwestycja nr I i Inwestycja nr II

²⁷ BIOZ – plan Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia,

²⁸ Szczegółowa specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych.

²⁹ Decyzja nr I-D-275/10 ostateczna od 6 października 2010 r.

³⁰ Umowa nr GDDKiA-O/WR 66/PN/U/R-2/2009.

³¹ Protokół z dnia 8 stycznia 2010 r.

stanowi oddzielny kontrakt na roboty realizowany zgodnie z warunkami kontraktowymi FIDIC³².

(Dowód: akta kontroli str. 3025-3026)

Niezbędne opracowania projektowe i inne dokumenty, jak porozumienia, umowy energetyczne, decyzje wodno-prawne, zostały przekazane Inżynierowi Kontraktu protokolarnie w dniu 19 i 26 listopada 2009 r. Opracowania projektowe i inne dokumenty stanowiły integralną część Programu Funkcjonalno-Użytkowego, w opinii Inżyniera Kontraktu miały one znamiona Projektów Budowlanych dla inwestycji nr I i inwestycji nr II. Wykonawcy inwestycji nie wnosili do Oddziału GDDKiA, także i do Inżyniera Kontraktu, uwag³³ do przedmiotowych opracowań.

(Dowód: akta kontroli str. 1956-1958, 1959-1961)

Oddział GDDKiA posiadał wszystkie umowy z podwykonawcami na roboty i usługi związane z realizacją kontrolowanych inwestycji. W przypadku Inwestycji nr I Oddział GDDKiA zaakceptował wykonywanie prac przez 28 podwykonawców, a w przypadku inwestycji nr II - 18 podwykonawców. Umowy podwykonawcze dotyczyły m.in. obsługi geodezyjnej, tak części drogowej, jak i obiektów inżynierskich, opracowania projektu budowlanego i uzyskania pozwolenia na budowę, przebudowy linii energetycznych i sieci gazowych, robót brukarskich, kanalizacyjnych, wykonania oznakowania poziomego i pionowego itd. Akceptacja podwykonawców następowała sukcesywnie od marca 2011 r. do września 2012 r. – stosownie do potrzeb i postępu prac budowlanych. Nie wystąpiły, mające wpływ na termin realizacji Inwestycji nr I, opóźnienia w wyłonieniu podwykonawców – nie zgłaszano roszczeń związanych z trudnościami z dobrem i zaangażowaniem podwykonawców.

(Dowód: akta kontroli str. 3206)

Oddział GDDKiA, jako inwestor, przed rozpoczęciem robót budowlanych, wypełniał swoje obowiązki uczestnika procesu budowlanego, wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*³⁴, w szczególności zapewnił opracowanie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na budowie (BIOZ), a w związku z realizowaniem inwestycji w systemie „Projektuj i Buduj”, zapewnił też sprawowanie nadzoru autorskiego przez projektanta oraz upoważnił wykonawców by przed datą rozpoczęcia robót budowlanych wystąpili do organu, który wydał pozwolenie na budowę o wydanie dzienników budowy dla realizowanych obiektów.

Dzienniki budowy³⁵ spełniały wymogi zawarte w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie *dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia*³⁶. Dzienniki budowy były prawidłowo wypełnione, kierownik budowy niezwłocznie odnotowywał przekazanie wykonawcom terenu budowy oraz odnotował pierwsze czynności w ramach prac przygotowawczych prowadzonych na terenie budowy.

(Dowód: akta kontroli str. 1820-1827, 2694-2697, 2698-2733)

2.5. Harmonogramy realizacji robót, podwykonawców oraz projekty umów zawieranych przez wykonawcę z podwykonawcami

Pierwszą wersję harmonogramów robót wykonawcy Inwestycji nr I i Inwestycji nr II przedstawili do zaakceptowania przez Inżyniera Kontraktu w terminach wynikających z zawartych umów, tj. po 21 i 13 dniach od daty rozpoczęcia prac, tj. odpowiednio: w dniu 23 grudnia 2009 r. i w dniu 8 grudnia 2009 r. Pierwotne wersje

³² Warunki kontraktowe dla urządzeń oraz projektowania i budowy dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz robót inżynierskich i budowlanych projektowanych przez wykonawcę.

³³ 20 dniowy termin na tę czynność wskazany został w załączniku do oferty przetargowej.

³⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

³⁵ Badanie przeprowadzono na podstawie próby 20 dzienników budowy dla obiektów inżynierskich.

³⁶ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

harmonogramów, zawierające braki i wady, nie zostały zaakceptowane przez Inżyniera Kontraktu. W toku zatwierdzania tej dokumentacji dokonano dziewięciu zmian harmonogramu dla Inwestycji nr I i siedmiu dla Inwestycji nr II. Ostatecznie, szczegółowe harmonogramy, z częścią opisową, dla zakresu prac projektowych i rzeczowych, uwzględniające zastrzeżenia GDDKiA, zostały przekazane przez wykonawców Inwestycji nr I i Inwestycji nr II odpowiednio: w dniu 2 czerwca 2010 r. i w dniu 30 kwietnia 2010 r. uzyskując akceptację Inżyniera Kontraktu w dniach 17 czerwca 2010 r. Inwestycja nr I i w dniu 17 maja 2014 r. - Inwestycja nr II. Inżynier Kontraktu zatwierdził harmonogramy „z uwagami” o czym poinformował wykonawców. Uwagi, mające ogólny charakter, dotyczyły przede wszystkim przygotowania wykonawców do zwiększania zasobów sprzętowych i osobowych, wykonania odpowiednich zabezpieczeń na terenie Budowy dla ochrony realizowanych elementów robót. Nie wnoszono natomiast uwag co do istotnych elementów harmonogramów, takich jak: dat granicznych realizacji robót, czasu i sekwencji wykonania poszczególnych elementów inwestycji. Harmonogramy te, po pozytywnym zaopiniowaniu przez Kierownika Projektu, zostały w dniu 1 lipca 2010 r. zaakceptowane przez zastępcę dyrektora Oddziału GDDKiA we Wrocławiu. W przypadku obu harmonogramów przewidziany czas na wykonanie robót odpowiadał ustaleniom zawartym w umowach z wykonawcami oraz zapisom zawartym w „Programie Inwestycji”³⁷ (o jakim mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 obowiązującego do końca 2010 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa³⁸), tj. na realizację zadań przewidziano 30 miesięcy od daty rozpoczęcia prac. Harmonogramy wskazywały m.in. prawidłowe (zgodne z kontraktami i zaistniałymi zdarzeniami) daty rozpoczęcia prac, daty złożenia wniosków o pozwolenie na budowę i daty zakończenia robót.

W wyniku przedłużenia się procedury administracyjnej, związanej z uzyskaniem pozwolenia na budowę, zaakceptowane harmonogramy uległy dezaktualizacji co do daty rozpoczęcia i daty zakończenia prac. Aktualna pozostała natomiast część odnosząca się do czasu trwania i kolejności poszczególnych działań przewidzianych w harmonogramach.

Po rozstrzygnięciu, związanej z przedłużeniem procedury administracyjnej, kwestii czasu na wykonanie robót obu Inwestycji nr I i Inwestycji nr II, tj. po uzyskaniu decyzji Komisji Rozjemczej, wykonawcy inwestycji przedkładali kolejne wersje harmonogramu, które jednak nie zostały zaakceptowane przez Oddział GDDKiA.

(Dowód: akta kontroli str. 3001-3024)

Zastępca Dyrektora Oddziału Lidia Markowska wyjaśniła, że: w obu przypadkach pierwotne wersje harmonogramów zostały przedłożone przez wykonawców w terminach kontraktowych. W wyniku uwag Inżyniera Kontraktu, wykonawcy kompletowali dokumentację uzupełniającą, uszczegóławiali harmonogram prac projektowych, przedkładając kolejne wersje harmonogramów robót. Przyczyną długotrwałości procesu zatwierdzania zaktualizowanych wersji harmonogramów był spór³⁹ dotyczący przedłużenia czasu na wykonanie przedmiotowych inwestycji o większą liczbę dni niż ustalił to Inżynier Kontraktu. Wykonawcy, w odpowiedzi na wezwania Inżyniera Kontraktu do przedstawienia zaktualizowanego harmonogramu przedkładali kolejne wersje harmonogramów, które ze względu na ich wadliwość nie mogły zostać zaakceptowane przez Inżyniera i GDDKiA.

(Dowód: akta kontroli str. 3035-3038)

³⁷ Program zatwierdzony został ostatecznie w dniu 19 lipca 2011 r. - Harmonogram, stanowiący załącznik nr 1 do „Programu Inwestycji”, zapisy dotyczyły do obu analizowanych etapów inwestycji.

³⁸ Dz. U. Nr 120, poz. 831.

³⁹ O którym mowa w tym wystąpieniu w części dot. rozstrzeżeń.

Kierownik Projektu wnioskował do Dyrektora Oddziału GDDKiA o akceptację projektów umów z podwykonawcami z chwilą uzyskania kompletu dokumentów, po uwzględnieniu pozytywnej rekomendacji przez Inżyniera Kontraktu co do danego podwykonawcy. Kierownik Projektu wyjaśniła, że wprowadzono audyt podwykonawców monitorowanie i cykliczne przysyłanie informacji na temat regulowania zobowiązań generalnych wykonawców wobec podwykonawców.

(Dowód: akta kontroli str. 2889-2896, 2904-2911)

W toku realizacji inwestycji wykonawcy zaangażowali ogółem 46 podwykonawców różnych branż robót. W obu przypadkach zawierano standardowe, mające oparcie na warunkach kontraktowych FIDIC, umowy na wykonanie robót podwykonawczych w ramach realizacji kontraktów. Warunkiem dokonania płatności była akceptowana przez wykonawcę, prawidłowo wystawiona faktura.

W umowach z wykonawcami Oddział GDDKiA, jako inwestor, zabezpieczył swoje interesy poprzez zobowiązanie wykonawców do przekazywania oświadczeń o zaspokojeniu płatności na rzecz podwykonawców. Ponadto Inżynier Kontraktu był zobowiązany do comiesięcznego monitoringu rozliczeń finansowych wykonawców z podwykonawcami. Jak wyjaśniła Kierownik Projektu w przypadku pojawienia się problemów, Oddział GDDKiA zwracał się do wykonawcy o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji, a uzyskane informacje były weryfikowane bezpośrednio u podwykonawcy. Oddział GDDKiA informował wykonawcę, że zgodnie z zapisami umowy, w przypadku nieuregulowania przez wykonawcę płatności podwykonawcy i wystąpieniem przez podwykonawcę z żądaniem zapłaty z tytułu „solidarnej odpowiedzialności”, Oddział GDDKiA będzie zobowiązany do dokonania zapłaty należności bezpośrednio dla podwykonawcy, wg zasady solidarnej odpowiedzialności wynikającej z art. 647¹ § 5 Kodeksu cywilnego. Po dokonaniu przez Oddział GDDKiA zapłaty należności na rzecz podwykonawcy, należność zostanie potrącona z wynagrodzenia wykonawcy.

Powyższe działania Oddziału GDDKiA i Inżyniera Kontraktu zapewniły bieżące regulowanie płatności na rzecz podwykonawców. W toku realizacji Kontraktów nie wystąpiły przypadki wypłat z tytułu solidarnej odpowiedzialności. Oddział GDDKiA nie dokonywał wypłat na rzecz podwykonawców zaległych należności wykonawcy, a w ramach umów z wykonawcami nie były realizowane roboty dodatkowe. Ponadto, tak w przypadku Inwestycji nr I, jak i Inwestycji nr II zapewniono bieżące, stosowne do postępu robót i zgodne z zatwierdzonym harmonogramem płatności, finansowanie robót. Nie wystąpiły przypadki zahamowania robót ze względu na niedostatek w finansowaniu inwestycji, przypadki nieuzasadnionych, nieterminowych płatności czy zapłaty odsetek za zwłokę w płatnościach.

(Dowód: akta kontroli str. 7-21, 1820-1827, 2009-2083, 2786-2822, 2891-2893)

2.6. Rozpoczęcie, przebieg i zakończenie robót budowlano-montażowych

Inwestycje, nr I i nr II, zakończone zostały w terminach przewidzianych w obowiązujących umowach z wykonawcami⁴⁰, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych aneksami, będących skutkiem wydłużenia czasu na wykonanie prac. W przypadku Inwestycji nr I Inżynier Kontraktu poświadczył zakończenie robót na dwa dni przed terminem, tj. w dniu 17 września 2012 r., w przypadku Inwestycji nr II w dniu 7 listopada 2012 r.⁴¹, tj. w dacie wynikającej z umowy.

Cykl realizacji inwestycji, rozumiany jako okres od daty rozpoczęcia⁴² do zakończenia robót budowlanych wynosił: w przypadku Inwestycji nr I 33 miesiące i 17 dni, tj. dłuższym o trzy miesiące i 17 dni niż pierwotnie wynikający z umowy.

⁴⁰ Nr GDDKiA/OWR/PO/59/R/R-2/2008 z dnia 18 listopada 2008 r. oraz GDDKiA/OWR/PO/59/R/R-2/2008 z 5 listopada 2009 r.

⁴¹ Świadczenia przejęcia z dnia 5 października 2012 r. oraz z dnia 30 listopada 2012 r.

⁴² Tzw. „Data Rozpoczęcia” zdefiniowana w pkt. 1.1.3 Warunków Kontraktowych FIDIC, jako data wyznaczona ma mocy klauzuli 8.1 „Rozpoczęcie robót,” tj. jest to data wyznaczona przez Inżyniera będącego przedstawicielem wykonawcy z dniowym wyprzedzeniem i nie będzie późniejsza niż 42 dni po otrzymaniu przez Wykonawcę Listu zatwierdzającego.

W przypadku Inwestycji nr II czas na wykonanie zmieniono z 30 miesięcy na 35 miesięcy i 12 dni, tj. inwestycję realizowano o 5 miesięcy i 12 dni dłużej niż wynikało to z pierwotnej wersji umowy. W przypadku Inwestycji nr I data rozpoczęcia prac ustalono na dzień 2 grudnia 2009 r.⁴³ a Inwestycji nr II - na dzień 26 listopada 2009 r.⁴⁴, o czym wykonawcy, zgodnie z kontraktem, zostali poinformowani przez Inżyniera Kontraktu. Przedłużenie czasu na wykonanie prac było, w obu przypadkach, następstwem długotrwałości procedur związanych z uzyskaniem decyzji „pozwolenie na budowę” i nastąpiło na podstawie decyzji Komisji Rozjemstwa w Sporach, z dnia 24 listopada 2011 r. w przypadku Inwestycji nr I i z dnia 27 grudnia 2011 r. w przypadku Inwestycji nr II, która uznała prawo wykonawców m.in. do przedłużenia czasu na wykonanie odpowiednio: o 107 i 165 dni⁴⁵.

(Dowód: akta kontroli str. 2084-2114, 3065-3123)

W założeniach przyjętych „Programem Inwestycji” z lipca 2011 r., odnoszącym się do Inwestycji nr I i Inwestycji nr II⁴⁶, przewidziano czas na wykonanie prac budowlanych w ciągu 30 miesięcy od daty rozpoczęcia prac. Z harmonogramu ujętego w „Programie Inwestycji” wynikało, że prace budowlane na obu odcinkach drogi S8 powinny rozpocząć się w IV kwartale 2009 r.

Z miesięcznych i kwartalnych Raportów Inżyniera Kontraktu wynikało, że wykonawcy niezwłocznie po zawarciu umów, w terminach odpowiadających przyjętym w szczegółowych harmonogramach Kontraktów, przystąpili do prac projektowych, a po przejęciu terenu Inwestycji, do wykonywania robót przygotowawczych, nie wymagających pozwolenia na budowę (np. wycinka drzew). W obu przypadkach, wymagające pozwolenia na budowę, roboty budowlane rozpoczęto z opóźnieniem, w stosunku do założeń przyjętych w zaakceptowanych przez Dyrektora GDDKiA szczegółowych harmonogramach. Rozpoczęcie robót budowlanych Inwestycji nr I nastąpiło w dniu 4 października 2010 r., tj. po 96 dniach po dacie ujętej w harmonogramie (30 czerwca 2010 r.). W przypadku Inwestycji nr II roboty rozpoczęto w dniu 4 maja 2011 r., tj. 135 dni po dacie ujętej w harmonogramie (21 grudnia 2010 r.).

Z raportów sporządzanych przez Inżyniera Kontraktu i akceptowanych przez Kierownika Projektu wynikało, że w toku realizacji Inwestycji nr I i Inwestycji nr II nie wystąpiły przypadki zahamowania robót czy też zwiększenia kosztu przedsięwzięcia z powodu błędnej koordynacji robót, jak też wynikające z konieczności usuwania usterek czy niedoróbek w wykonanych już robotach budowlanych. Ujawnione w trakcie budowy niedociągnięcia były usuwane na bieżąco co potwierdzano wpisem do dzienników budowy. W każdym przypadku, wykonawcy odpowiednim wpisem do dziennika budowy potwierdzali wykonanie zaleceń Inżyniera Kontraktu.

(Dowód: akta kontroli str. 7-21, 1820-1827)

2.7. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało w obu przypadkach wniesione w postaci gwarancji bankowej. Wysokość i termin wniesienia zabezpieczenia odpowiadała zapisom SIWZ. Wysokość zabezpieczenia należytego wykonania kontraktów ustalono w obu przypadkach na poziomie – 5% zaakceptowanej kwoty kontraktowej⁴⁷. Wysokość ustalonego zabezpieczenia nie była zmieniana w toku realizacji kontraktów. Czas obowiązywania gwarancji

⁴³ Pismo GDDKiA – o/WR-R1-SM/4452S-8/II/1/2009 z dnia 25 listopada 2009 r.

⁴⁴ Pismo GDDKiA – o/WR-R1-SM/4452S-8/II/1/2009 z dnia 19 listopada 2009 r.

⁴⁵ Przyczyny oraz skutki wprowadzenia zmian do umów z wykonawcami generalnymi dot. wydłużenia czasu na wykonanie omówiono w pkt. tego wystąpienia dotyczącym złożonych roszczeń.

⁴⁶ Stanowiącym załącznik nr 1 do „Programu Inwestycji”.

⁴⁷ Co stanowiło, w przypadku Etapu I 22 440 387,94 zł, a Etapu II - 23 433 114,01 zł.

bankowej dostosowano do rzeczywistego okresu realizacji kontraktów. Firmy wykonawcze przedstawiły stosowne aneksy do umów gwarancji bankowych.

(Dowód: akta kontroli str. 3119-3195)

2.8. Dokonywanie odbiorów robót i proces fakturowania

Zarówno w przypadku Inwestycji nr I, jak i Inwestycji nr II wykonawcy zgłosili⁴⁸ Inżynierowi Kontraktu, zgodnie z klauzulą 10.1⁴⁹ Warunków ogólnych i Warunków szczególnych kontraktu, zakończenie robót, informując o możliwości przystąpienia do odbioru końcowego, a nadto wnioskowali o wystawienie świadectw przejęcia zrealizowanych inwestycji. Inżynier Kontraktu, stosownie do wymagań ww. klauzuli, wystawił Świadectwa Przejęcia Robót,⁵⁰ poświadczając tym samym zasadnicze ukończenie robót kontraktowych, poza „drobniejszymi robotami” i usterkami, które nie stanowiły przeszkody dla użytkowania drogi. Inżynier Kontraktu przedstawił jednocześnie wykaz usterek do usunięcia. Wykonawcy w pełnym zakresie usunęli ujawnione usterki i wykonali pozostałe prace ujęte w załącznikach do Świadectw Przejęcia Robót oraz zgłoszone w treści protokołów końcowych odbiorów robót. Prace te zrealizowano w uzgodnionych przez strony terminach. Nie wystąpiły opóźnienia w oddaniu do użytkowania przedmiotowych inwestycji z powodu usuwania przez wykonawców usterek stwierdzonych w trakcie odbiorów robót.

(Dowód: akta kontroli str. 2084-2115, 2251)

Odbiory robót, zgodnie z warunkami Kontraktów, przeprowadzone zostały jednocześnie dla całości zamierzeń zrealizowanych w ramach każdego z Kontraktów.⁵¹ Wykonawcy zgłosili zakończenie robót wpisami w dziennikach budowy wszystkich obiektów oraz wskazanymi wyżej pismami w sprawie poinformowania o gotowości do odbioru końcowego.

Niezwłocznie⁵² po wpisach kierownika budowy o zgłoszeniu zakończenia robót, zamieszczane były wpisy inspektora nadzoru potwierdzające wykonanie robót. Wpisami potwierdzano także uczestnictwo przedstawiciela Oddziału GDDKiA w próbach i odbiorach technicznych instalacji i urządzeń.

Końcowy odbiór robót potwierdzono protokołami z dnia 25 września 2012 r. dla Inwestycji nr I i z dnia 27 listopada 2012 r. dla Inwestycji nr II. W protokole odbioru robót dla Inwestycji nr I uznano za niezakończone roboty wynikające z dwóch z czterech umów uzupełniających. Odbiór tych robót został potwierdzony aneksami do protokołu odbioru dla Inwestycji nr I z dnia 27 listopada 2012 r. i z dnia 16 stycznia 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1820-1827, 2084-2092, 2115, 2251, 2257-2266, 2269-2313)

Decyzje o pozwoleniu na użytkownię⁵³, dla zasadniczej części wykonanych robót, pozwalającej na oddanie drogi do ruchu, uzyskano: dla Inwestycji nr I, w dniu 6 października 2012 r. i dla Inwestycji nr II – w dniu 30 listopada 2012 r. W tych samych dniach, niezwłocznie po uzyskaniu decyzji⁵⁴, oddano do ruchu odcinki

⁴⁸W pismach z dnia 14 i 17 września 2012 r., 30 października 2012 r., 21 grudnia 2012 r. dla robót podstawowych i uzupełniających Etapu I oraz w czterech pismach z dnia 6 listopada 2012 r. dla robót podstawowych i uzupełniających Etapu II.

⁴⁹Klauzula 10.1. „Przejęcie Robót i Odcinków”.

⁵⁰W trzech pismach z dnia 5 października 2012 r. i w pismach z dnia 27 listopada 2012 r. i 17 stycznia 2013 r. dla robót podstawowych i uzupełniających Inwestycji nr I oraz w czterech pismach z dnia 30 listopada 2012 r. dla robót podstawowych i uzupełniających Inwestycji nr II.

⁵¹Dla obu kontraktów ustalony był jeden termin na zrealizowanie całości zamówienia i nie planowano podziału robót na odcinki czy etapy podlegające odrębnym odbiorom.

⁵²W czasie maksymalnie do 3-4 dni, niejednokrotnie w tym samym dniu.

⁵³Łącznie wydano dla Inwestycji nr I: dla zasadniczej części robót pozwalającej na oddanie drogi do ruchu: trzy decyzje z 5 października 2012 r., trzy decyzje z 6 października 2012 r., a ponadto po usunięciu usterek i wykonaniu prac zaległych: dwie decyzje z 10 kwietnia 2013 r., jedna decyzja z 4 października 2013 r.; dla Inwestycji nr II: dla zasadniczej części robót pozwalającej na oddanie drogi do ruchu: cztery decyzje z 30 listopada 2012 r. oraz po usunięciu usterek i wykonaniu prac zaległych: zaświadczenie o przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu budowy z 15 marca 2013 r.

⁵⁴Stosownie do zasady określonej w art. 130 § 4 kpa, decyzje podlegały wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania.

wykonane w ramach danego etapu. Brak przeciwskażeń dla dopuszczenia do ruchu Dyrektor Oddziału GDDKiA stwierdzał⁵⁵ m.in. na podstawie uzyskanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla zasadniczej części robót pozwalającej na oddanie drogi do ruchu.

(Dowód: akta kontroli str. 2218-2250, 2252-2254, 2327-2351)

Zgodnie z zapisami Programów Funkcjonalno-Użytkowych dla Inwestycji nr I i dla Inwestycji nr II, uzyskanie pozwoleń na użytkowanie należało do obowiązków wykonawców. Od złożenia⁵⁶ kompletnych wniosków do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego do wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, dla zasadniczej części robót pozwalającej na oddanie drogi do ruchu, upływało od dwóch do 10 dni.

(Dowód: akta kontroli str. 2115, 2116-2250, 2257-2263, 2268-2313)

Po zrealizowaniu inwestycji uzyskano następujące efekty rzeczowe:

- dla Inwestycji nr I: 22,1 km dwujezdniowej drogi klasy S, dwa bezkolizyjne węzły drogowe, 16 obiektów inżynierskich;
- dla Inwestycji nr II: 25,1 km dwujezdniowej drogi klasy S, cztery bezkolizyjne węzły drogowe, 18 obiektów inżynierskich.

(Dowód: akta kontroli str. 2255-2256)

Według dokumentacji „odbiorowej” zakres, parametry techniczne zasadniczych robót drogowych zaprojektowanych i wykonanych w ramach Inwestycji nr I i Inwestycji nr II odpowiadały założeniom PFU i wymaganiom kontraktowym. Zgodność wykonania robót z Kontraktami potwierdzana była w trakcie realizacji na bieżąco w Przejściowych Świadczeniach Płatności, a także po zakończeniu realizacji w Świadczeniach Przejścia Robót.

(Dowód: akta kontroli str. 1820-1827, 2009, 2093-2114, 2251, 2267)

Stwierdzone, w okresie obowiązywania gwarancji, wady klasyfikowane były do jednej z czterech kategorii⁵⁷, co skutkowało ich usuwaniem odpowiednio w czasie: 72 godzin (kat. A), siedem dni (kat. B), 14 dni (kat. C), w terminie uzgodnionym przez strony (kat. D). Przykładowe wady dotyczyły: kategoria A: wypłukania podłoża pod ogrodzeniem naprowadzającym dla płazów i przy barierach energochłonnych, kategoria B – istotne wypłukanie skarpy, kategoria C - wypłukania skarpy. Wady kategorii A, B i C usuwane były na podstawie zgłoszeń zamawiającego. Zgłoszenia wynikały ze stwierdzenia awarii lub usterek w trakcie objazdów drogi i wizji terenowych. Przykładowe wady kategorii D dotyczyły niesprawności odwodnienia (zamulenie studzienek), uszkodzenia krawężnika, wytartego oznakowania poziomego, braku obsiewu na skarpach rowów, rys na przyczółkach przepustów. Wady kategorii D oraz terminy ich usunięcia ustalane były w ramach przeglądów gwarancyjnych.

W związku ze stwierdzanymi wadami, usterek i awariami nie wystąpiła konieczność wprowadzania istotnych ograniczeń w korzystaniu z wykonanej drogi. Nie wystąpiła awaria powodująca brak możliwości eksploatacji jakiegokolwiek części obiektu, nie wystąpiło też zamknięcie odcinka drogi z tego powodu. Prowadzone roboty powodowały niekiedy konieczność wprowadzenia krótkotrwałych, maksymalnie kilkugodzinnych, i mających lokalny charakter ograniczeń ruchu (np. lokalne ograniczenie prędkości i zajęcie pasa awaryjnego celem przeprowadzenia robót szybko postępujących).

Wykonanie robót w zakresie usuwania wad, usterek i awarii stwierdzanych w okresie gwarancyjnym nie powodowało konieczności ponoszenia jakichkolwiek

⁵⁵ Pismem z dnia 6 października 2012 r. dla Etapu I i pismem z dnia 30 listopada 2012 r. dla Etapu II.

⁵⁶ Przez pracowników wykonawców posiadających pełnomocnictwa udzielone przez Dyrektora Oddziału do dokonania tej czynności.

⁵⁷ Zgodnie z zapisami kart gwarancyjnych dla Kontraktów.

wydatków czy też utraty korzyści przez Oddział GDDKiA. Wykonawcy uznawali zgłoszenia Oddziału GDDKiA i dokonywali napraw na swój koszt w ramach zobowiązań gwarancyjnych. Prace w tym zakresie nadzorowane były przez Inżyniera Kontraktu.

(Dowód: akta kontroli str. 2257-2262, 2268, 2352-2421)

2.9. Przyczyny i zakres roszczeń wykonawców oraz roszczeń GDDKiA jako zamawiającego – analiza wszystkich ważniejszych problemów, tj. mających wpływ na termin i cenę inwestycji

W toku realizacji kontraktów na roboty Inwestycji nr I i Inwestycji nr II wystąpiły, mające odzwierciedlenie w złożonych „roszczeniach” problemy, odnotowano także ryzyka prawne, organizacyjne i ekonomiczne. I tak:

1. Roszczenie Kompletne nr 1/EI – Inwestycja nr I „o przedłużenie czasu na ukończenie oraz dodatkową płatność, ze względu na opóźnienie w zatwierdzaniu przez Oddział GDDKiA projektu budowlanego”. Problem wystąpił na etapie prac projektowych prowadzonych przez wykonawcę Inwestycji nr I i dotyczył sporządzania PB i akceptacji PB przez Oddział GDDKiA w sytuacji, gdy wykonawca zaproponował własne metody i technologie wykonania posadowienia obiektów inżynierskich. Powyższy roszczenie wykonawcy zostało uznane przez Oddział GDDKiA za niezasadne.
2. Roszczenie Kompletne nr 3/EI – Inwestycja nr I - „o przedłużenie czasu na ukończenie i dodatkową płatność” w związku z nałożeniem na wykonawcę dodatkowego obowiązku w postaci poddania się procedurze ponownego badania oddziaływania inwestycji na środowisko, stosownie do wymagań zawartych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*.⁵⁸ Roszczenie zostało uznane za zasadne. Przyczyną wystąpienia problemu było nierozpoznanie czasochłonności procedur administracyjnych związanych z uzyskaniem pozwolenia na budowę i ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Opóźnienie w uzyskaniu pozwolenia na budowę i dostępu do terenu budowy dla zrealizowania robót wyniosło 107 dni. Strony, tj. Oddział GDDKiA i Wykonawca, w oparciu o rozstrzygnięcie Komisji Rozjemczej⁵⁹ z dnia 24 listopada 2011 r., aneksem nr 6 zmieniły umowę podstawową określając datę zakończenia Kontraktu na dzień 17 września 2012 r. Ponadto w sprawie wypłaty odszkodowania za przedłużony czas realizacji o 107 dni podpisano porozumienie z dnia 6 czerwca 2012 r. z ustaloną kwotą zadośćuczynienia dla wykonawcy w wysokości 5 224,9 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 3207-3215)

3. Roszczenie Kompletne nr 9/EII – Inwestycja nr II „o przedłużenie czasu na ukończenie oraz dodatkową płatność, ze względu na opóźnienie w zatwierdzaniu przez zamawiającego PB”. Problem wystąpił na etapie prac projektowych podjętych przez wykonawcę przy sporządzaniu PB i akceptowaniu go przez Oddział GDDKiA, w sytuacji gdy wykonawca zaproponował własne metody i technologie wykonania posadowienia obiektów inżynierskich, a w szczególności domagał się prawa do projektowania prefabrykowanych ustrojów nośnych obiektów inżynierskich. Powyższy problem został rozstrzygnięty polubownie w oparciu o decyzję Komisji Rozjemczej z dnia 27 października 2010 r. Zarekomendowana przez Inżyniera Kontraktu dodatkowa płatność wyniosła 764,8 tys. zł.

⁵⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

⁵⁹ Postanowienia dotyczące „Roszczeń, sporów i arbitrażu” zawiera klauzula 20 Warunków Kontraktowych FIDIC. Według tej klauzuli strony sporu w celu jego rozstrzygnięcia mogą odwołać się do Inżyniera Kontraktu, Komisji Rozjemczej, a w ostateczności sięgnąć do arbitrażu międzynarodowego.

4. Roszczenie nr 10/EII – Inwestycja nr II „o przedłużenie czasu na ukończenie i dodatkową płatność”, związane z nałożeniem na wykonawcę dodatkowego obowiązku w postaci poddania się procedurze ponownego badania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko do czego obligowały przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*.
5. Przyczyną roszczenia było nierozpoznanie czasochłonności procedur administracyjnych związanych z uzyskaniem pozwolenia na budowę i ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Opóźnienie w tym względzie wyniosło 165 dni. Strony podpisały stosowne aneksy nr 5 i nr 6 określające datę zakończenia Kontraktu na dzień 7 listopada 2012 r., zaś w sprawie wypłaty odszkodowania za przedłużony czas realizacji o 165 dni zawarto trzy porozumienia, tj. w dniach: 29 listopada 2012 r., 12 grudnia 2012 r. i 14 czerwca 2013 r. Skutki finansowe tych porozumień wyniosły ogółem 7 734,7 tys. zł.

Sprawy roszczeń Wykonawców zostały zakończone ostatecznymi ustaleniami Inżyniera Kontraktu i przedstawione w potwierdzeniu dotyczącym oświadczenia o ukończeniu robót z dnia 25 marca 2013 r.

W przypadku kontynuowanych sporów, opartych na zasadach klauzuli 20 „Roszczenia, sprawy i arbitraż”, na dzień zakończenia kontroli, w toku pozostawała sprawa zmiany w zakresie stosowania barier ochronnych. W sytuacji odrzucenia przez Oddział GDDKiA decyzji Komisji Rozjemczej wydanej w tej sprawie w dniu 21 lutego 2012 r. i braku akceptacji ustalenia Inżyniera Kontraktu z dnia 17 września 2012 r. wykonawca Inwestycji nr I skierował sprawę do Sądu Arbitrażowego. Sąd Arbitrażowy wydał wyrok w dniu 25 lipca 2014r., w którym oddalił powództwo w całości. Wartość sporu zamyka się kwotą brutto 8 798,2 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 3207-3215)

2.10. Rozliczenie inwestycji i analiza porealizacyjna

Wykonawstwo robót było zgodne z celem Kontraktów przedstawionym w opisie przedmiotu zamówienia oraz zgodne z celem „Projektu” zapisanym w umowie o dofinansowaniu przedsięwzięcia z budżetu Unii Europejskiej.

Do umów z wykonawcami robót wprowadzono następujące zmiany rzeczowo-finansowe, skutkujące zmianami wysokości kwoty kontraktowej:

1. W przypadku Inwestycji nr I – Wartość kontraktu podstawowego wynosząca pierwotnie 448 807,7 tys. zł została zmieniona aneksami nr 3, 5 oraz 8 do umowy. Skutki finansowe zmian wprowadzonych do umowy zamykały się kwotą 3 202,0 tys. zł, a wartość Kontraktu, w wyniku wprowadzonych zmian wzrosła do kwoty 452 009,28 tys. zł. Zmiany te były spowodowane: zwiększeniem wysokości stawki podatku VAT (z 22% na 23%) - na kwotę 3 189,5 tys. zł, zmniejszeniem o kwotę 1 152,6 tys. zł na skutek zmiany koncepcji oznakowania kierunkowego mocowanego na konstrukcjach wsporczych bramowych zlokalizowanych obok jezdni, zwiększeniem wynagrodzenia z tytułu składki na ubezpieczenie rentowe w wysokości 165,0 tys. zł.
2. W przypadku Inwestycji nr II – Wartość kontraktu podstawowego wynosząca 468 622,3 tys. zł została zmieniona aneksami nr 3, 4, 7 oraz 8 do umowy. Skutki finansowe zmian wprowadzonych do umowy wyniosły ogółem 3 694,0 tys. zł, a wartość kontraktu w wyniku wprowadzonych zmian wzrosła do 472 316,3 tys. zł. Zmiany te były spowodowane: zwiększeniem wysokości stawki podatku VAT na kwotę 3 631,0 tys. zł, zmniejszeniem o kwotę 52,5 tys. zł, w związku z korektą oznakowania kierunkowego mocowanego na konstrukcjach wsporczych bramowych, zmniejszeniem o kwotę 102,6 tys. zł z tytułu wyłączenia z Kontraktu wykonania robót dla drogi dojazdowej DD36 oraz

zwiększeniem wynagrodzenia z tytułu składki na ubezpieczenie rentowe w wysokości 178,2 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 2001-2006, 2009-2083)

W toku realizacji przedsięwzięcia zawarto ogółem osiem umów uzupełniających dotyczących robót oraz pięć dotyczących nadzoru o wartości ogółem 43 968,8 tys. zł. Oddział GDDKiA przewidział, na etapie postępowania o zamówienie publiczne, możliwość udzielenia tego rodzaju zamówień uzupełniających o wartości nie przekraczającej 50% wartości zamówienia podstawowego. Umowy te obejmowały: [1] budowę instalacji teletechnicznej na potrzeby Systemu Zarządzania i Monitorowania Ruchu oraz wykonanie tymczasowych wygradzeń zabezpieczających przed wejściem płazów na odcinki dróg powiatowych i gminnych⁶⁰ o wartości 7 589,1 tys. zł⁶¹, [2] zaprojektowanie i wykonanie konstrukcji wsporczych bramowych do umieszczenia oznakowania kierunkowego o wartości 4 190,6 tys. zł, [3] zaprojektowanie i wykonanie płotków dla małych zwierząt oraz stałych wygradzeń zabezpieczających przed wejściem płazów na drogę o wartości 5 358,6 tys. zł, [4] wykonanie prac polegających m.in. na dodatkowych nasadzeniach zieleni oraz związanych z korektą pochylenia ścian zbiorników retencyjnych o łącznej wartości 2 699,5 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 3249-3265, 3301-3321)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zawarciu umów (kontraktów) z wykonawcami robót Inwestycji nr I i Inwestycji nr II zawierających zapisy mające niekorzystny skutek finansowy dla GDDKiA. Ze standardowego wzoru kontraktu FIDIC z części dot. tzw. „warunków szczególnych” obu przedmiotowych kontraktów, w pkt 8.4 Przedłużenie „czasu na wykonanie” usunięto oryginalny zapis warunków kontraktowych⁶² i zastąpiono go zdaniem „opóźnienia w uzyskaniu decyzji pozwolenia na budowę ponad 65 dni od daty prawidłowo złożonego przez wykonawcę o wydanie tej decyzji”. Na skutek opóźnień w wydaniu przedmiotowych decyzji i zawartych w tej sprawie porozumień wykonawcom wypłacono, mające charakter odszkodowania, łącznie 9 463,3 tys. zł (odpowiedni dla inwestycji: 5 224,7 tys. zł i 4 238,6 tys. zł). Przyczyną ujęcia przedmiotowych zapisów w kontraktach było, jak to określono w raportach końcowych Inżyniera Kontraktu, nierozpoznanie czasochłonności procedur administracyjnych dla sporządzenia i zatwierdzenia ROŚ II.

(Dowód: akta kontroli str. 3216-3248, 3273-3341, 3342-3360)

Dyrektor Oddziału GDDKiA Robert Radoń wyjaśnił w tej sprawie, że przedmiotowy zapis został wprowadzony do Kontraktów przez kierownictwo Oddziału GDDKiA po uzyskaniu merytorycznych opinii oraz konsultacji i zatwierdzeń Centrali GDDKiA. Wyjaśniając przesłanki podjęcia takiej decyzji Dyrektor Oddziału GDDKiA stwierdził, że użyty termin 65 dni jest przeniesieniem terminu określonego dla procedury uzyskania decyzji w art. 35 ust. 6 ustawy *Prawo Budowlane*. Hipotetyczne przedłużenie oczekiwania na wydanie decyzji, z racji faktu, że byłyby to działania na które wykonawcy nie mieli wpływu, zamawiający (GDDKiA) zdecydował się przyjąć,

⁶⁰ W wyniku decyzji podjętej przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

⁶¹ Wartość umów podano w kwotach brutto, tj. wraz z podatkiem od towarów i usług.

⁶² Oryginalny zapis klauzuli 8.4 FIDIC brzmi „Wykonawca będzie uprawniony do przedłużenia na mocy klauzuli 20.1 (roszczenia wykonawcy) w granicach w jakich wykonanie dla celów określonych w klauzuli 10.1 (przejęcie robót i odcinków) będzie opóźnione przez którąkolwiek z przyczyn:

a) zmiany, o ile korekta czasu na wykonanie nie została uzgodniona na mocy klauzuli 13.3 (procedura wprowadzania zmian)
b) opóźnienia dającego uprawnienie wykonawcy do przedłużenia czasu na mocy jakiegokolwiek klauzuli niniejszych warunków,
c) wyjątkowo niepomyślnych warunków klimatycznych,
d) nieprzewidzianych braków możliwości zatrudnienia personelu lub uzyskania dostaw, spowodowanych przez epidemię czy działania rządowe, lub
e) jakiegokolwiek opóźnienia, utrudnienia lub przeszkód spowodowanych przez lub dających się przypisać zamawiającemu, personelowi zamawiającego lub innemu wykonawcy zatrudnionemu przez zamawiającego na terenie budowy.

jako swoje ryzyko. NIK nie może jednak w pełni podzielić stanowiska zawartego w wyjaśnieniach, gdyż – znając ogólne uwarunkowania – należało się liczyć, że czynności związane z uzyskaniem decyzji administracyjnej (pozwolenie na budowę) będzie wymagało większego czasu, a co za tym idzie w umowach należało zamieścić odpowiednie zapisy tak aby nie było konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów.

(Dowód: akta kontroli str. 3197-3205)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niepełną skuteczność nadzoru sprawowanego przez Oddział GDDKiA nad zatrudnianiem podwykonawców na budowie przedsięwzięcia. W wyniku audytu wewnętrznego ujawniono bowiem przypadki wykonywania robót na budowie przedsięwzięcia przez podwykonawców niezgłoszonych i niezaakceptowanych przez Oddział GDDKiA, o czym mowa w dalszej części wystąpienia.

(Dowód: akta kontroli str. 2927-2925, 3249-3265, 3301-3321)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału GDDKiA w zbadanym zakresie.

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

3.1. Organizacja pracy i obsada kadrowa w przygotowaniu i realizacji Inwestycji nr I i nr II

Opis stanu
faktycznego

Rozwiązania w zakresie organizacji pracy, wprowadzone Regulaminem Organizacyjnym Oddziału GDDKiA⁶³, w tym organizacja zarządzania i podział obowiązków, odpowiadały potrzebom funkcjonalnym w procesie zarządzania i realizacją obu inwestycji i nie powodowały zbędnych ograniczeń w tym zakresie. Poprzez zapisy regulaminowe oraz wdrożenie procedur zapewniono odpowiednie do zamierzenia inwestycyjnego, wystarczające wsparcie instytucjonalne ze strony Oddziału GDDKiA, w tym nadzór nad realizacją kontrolowanych inwestycji.

(Dowód: akta kontroli str. 431-478, 2836-2838)

Zadania z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji wykonywał siedmioosobowy Zespół Kierownika Projektu, wyłoniony spośród pracowników Oddziału posiadających odpowiednie do powierzonych zadań, kwalifikacje. Zespół terminowo, zgodnie z procedurą, załatwiał powierzone mu sprawy.

(Dowód: akta kontroli str. 500-502, 1943-1947)

3.2. Zarządzanie i monitoring w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji

Kontrolę jakości i terminowości realizacji projektów zapewniono w Oddziale GDDKiA poprzez wdrożenie systemów zarządzania i sprawozdawczości, w tym poprzez: prowadzenie bezpośredniego, bieżącego nadzoru wykonywanego w trybie inspekcji na placu budowy, przedstawianie i rozwiązywanie problemów na posiedzeniach rad budowy danej inwestycji, czy na tygodniowych poradach technicznych. Ze względu na zaangażowanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zarządzanie i monitoring obu badanych inwestycji, realizowano w oparciu o zasady określone w dokumencie „Procedury beneficjenta projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko dla GDDKiA”. Uregulowania o których mowa odnosiły się m.in. do obowiązków sprawozdawczych, w tym formy sprawozdawczości i wzorów obowiązujących w projekcie dokumentów, sposobu i trybu przekazywania informacji.

⁶³ Wprowadzony zarządzeniem nr 38/2014 Dyrektora Oddziału na podstawie zarządzeń Generalnego Dyrektora DKiA w sprawie nadania ramowego Regulaminu Organizacyjnego oddziału GDDKiA oraz zarządzenie nr 07/2013 r. Dyrektora Oddziału z dnia 30 stycznia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału GDDKiA.

Stosownie do przyjętych rozwiązań, monitoring postępu prac, sytuacji na budowie itp. realizowano w cyklach kwartalnym, miesięcznym i mającym bieżący charakter, tygodniowym. Raporty, w szczególności miesięczne Raporty Kierownika Projektu, były kierowane terminowo do departamentów: Realizacji Inwestycji i Projektów Unijnych i Monitoringu GDDKiA. Raporty zawierały wymagane, niezbędne do właściwej oceny stanu realizacji projektu dane i informacje, w tym m.in. informacje o występujących w okresie sprawozdawczym, zarówno w obszarze finansowym, jak i wykonawczym, problemach⁶⁴, zgłoszonych roszczeniach i związanych z nimi ryzykach podjętych działaniach.

Informacje zawarte w miesięcznych, sporządzanych odrębnie od wyżej wspomnianych dokumentów, sprawozdaniach z monitoringu jakości wykonywanych robót umożliwiały identyfikację występujących problemów natury technicznej i związanych z nimi zagrożeń, jak też podejmowanie z odpowiednim wyprzedzeniem działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Z raportów tych wynikało, że w toku realizacji obu inwestycji nie wystąpiły przypadki opóźnień spowodowanych wstrzymaniem robót ze względu na konieczność usunięcia wadliwie wykonanych elementów dróg.

(Dowód: akta kontroli str. 1943-1947, 1828-1928, 1943-1947, 2839-2885)

W wyniku, audytu przeprowadzonego w Oddziale na polecenie Dyrekcji GDDKiA⁶⁵ stwierdzono występowanie opóźnień w regulowaniu należności dla podwykonawców. O wynikach audytu i podjętych działaniach Oddział poinformował GDDKiA. W wyniku podjętych w Oddziale działań nieprawidłowości te zostały usunięte, w celu zapobieżenia ich wystąpieniu w przyszłości wprowadzono rozszerzone procedury weryfikacji przepływu środków pieniężnych oraz dodatkowe działania Inżyniera Kontraktu na placu budowy, poprzez umieszczenie odpowiednich komunikatów, z którymi mógł się zapoznać każdy podwykonawca. W toku realizacji obu inwestycji nie wystąpiły przypadki wstrzymania robót czy opóźnień wykonawstwa, bezpośrednich roszczeń podwykonawców wobec GDDKiA w związku z nieuregulowaniem należności wobec podwykonawców.

Ponadto, w wyniku audytu ujawniono nieprawidłowość polegającą na zatrudnieniu przy realizacji inwestycji nr I podwykonawców niezatwierdzonych przez zamawiającego, tj. Oddział GDDKiA. Będące konsekwencją ujawnionej nieprawidłowości zalecenie zostało przez Oddział w pełni zrealizowane, zweryfikowano i zatwierdzono listę podwykonawców akceptowanych przez Oddział GDDKiA.

(Dowód: akta kontroli str. 2912-2919)

W sprawie ustaleń audytu wyjaśnienie złożyła Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA Lidia Markowska podając, że wykonawca inwestycji nr I, szczególnie w końcowej fazie realizacji kontraktu miał, wynikające z jego sytuacji finansowej, problemy z terminowym regulowaniem zobowiązań wobec podwykonawców. W tej sytuacji Oddział zobowiązał Inżyniera Kontraktu do bieżącego monitoringu płatności dla podwykonawców. W przypadku podjęcia informacji o zaległościach w regulowaniu przedmiotowych zobowiązań występowano do wykonawcy z powiadomieniem, że w sytuacji dalszej zwłoki w płatnościach, otrzymania przez Oddział wezwania podwykonawcy do zapłaty z tytułu „solidarnej odpowiedzialności”, Oddział dokona, zgodnie z zapisami kontraktu, potrącenia należności z wynagrodzenia wykonawcy. Odnosząc się do kwestii realizacji robót kontraktowych przez firmy podwykonawcze, które nie zostały zgłoszone przez

⁶⁴ Także w zakresie rozliczeń wykonawcy z podwykonawcami, zobowiązano wykonawcę do przedkładania oświadczeń podwykonawców o uregulowaniu przez wykonawcę zapłaty za wykonane prace, ponadto Inżynier Kontraktu był zobowiązany do comiesięcznego monitoringu rozliczeń finansowych wykonawcy z podwykonawcami, w którym miał za zadanie pozyskiwać i pozyskiwał, informacje o ewentualnych problemach wykonawcy z regulowaniem płatności na rzecz podwykonawców.

⁶⁵ Pismo nr GDDKiA/DR/INM/076/KMK/22/2012 z dnia 9 marca 2012 r.

Inżyniera Kontraktu i nie uzyskały akceptacji Oddziału Zastępcy Dyrektora wyjaśniała, że po identyfikacji tego rodzaju przypadków zobowiązano Inżyniera Kontraktu do zbadania sprawy i podjęcia odpowiednich do sytuacji działań. W przedmiotowym przypadku, w efekcie podjętych działań powyższą kwestie uregulowano kontraktowo – wykonawca niezwłocznie przedłożył do Inżyniera Kontraktu wniosek o zatwierdzenie podwykonawcy. Wniosek został zaakceptowany. Celem wyeliminowania podobnych przypadków Oddział zobowiązał Inżyniera Kontraktu do zamieszczenia na terenie budów komunikatu, w którym poinformowano podwykonawców o konieczności uzyskania przez generalnego wykonawcę zgody GDDKiA na realizację robót przez każdego podwykonawcę. Powyższe działania okazały się skuteczne i wystarczające.

(Dowód: akta kontroli str. 3035-3038)

3.4. Audyt i kontrola wewnętrzna w zakresie funkcjonowania „systemu przygotowania i realizacji inwestycji”

W analizowanym okresie w Oddziale GDDKiA przeprowadzono trzy planowe zadania audytowe,⁶⁶ z czego jedno, realizowane w okresie od 9 grudnia 2010 r. do 10 lutego 2011 r. odnosiło się bezpośrednio do systemu monitorowania realizacji inwestycji. Tematem zadania audytowego był: „System monitorowania inwestycji, w tym harmonogramy czasowe i monitoring wydatków w ramach projektów – na przykładzie zadań realizowanych w związku z EURO 2012). W wyniku audytu, zalecono, zalecenie odnosiło się do Kierownika Projektu S-8, konsekwentne wymaganie od wykonawców właściwej terminowości i prawidłowości przedkładania do akceptacji harmonogramów i opracowań projektowych oraz każdorazową, przed zawarciem umowy, weryfikację jej zapisów pod kątem zamieszczania w nich mechanizmów zapewniających zamawiającemu (GDDKiA) zastosowanie środków służących egzekwowaniu jego praw od wykonawców.

Z informacji o stanie realizacji zaleceń według stanu na listopad 2011 r., przekazanej przez Centralę GDDKiA wynikało, że Oddział potwierdził przyjęcie zalecenia do realizacji i rozpoczął jego wdrożenie. Dalej poinformowano, że Kierownik Projektu przez działania określone w warunkach kontraktowych, konsekwentnie wymaga od wykonawców terminowości prawidłowości przedkładania do akceptacji harmonogramów i opracowań projektowych.

(Dowód: akta kontroli str. 2927-2925)

Kontrola NIK⁶⁷ pn. „Działanie GDDKiA na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych” przeprowadzona w Oddziale w czwartym kwartale 2013 r. wykazała, że powyższy wniosek został zrealizowany.

Wyjaśnienie dot. stanu wdrożenia zalecenia, o którym mowa wyżej, w kontekście realizacji kontrolowanych Inwestycji nr I i nr II, złożyła Zastępcą Dyrektora Oddziału GDDKiA Lidia Markowska wskazując, że zalecenie o którym mowa jest realizowane w Oddziale poprzez modyfikację zapisów Warunków Szczególnych i obostrzenia w tym zakresie dla kolejnych zadań realizowanych w Oddziale GDDKiA. Ponadto dodała, że w oparciu o doświadczenia zdobyte w trakcie realizacji kontraktów, dla kontraktów realizowanych w nowej perspektywie wprowadzono wzór umowy, który przewiduje kary dla wykonawcy m.in. za brak aktualizacji harmonogramu oraz za brak uwzględnienia w harmonogramie uwag Inżyniera Kontraktu.

(Dowód: akta kontroli str. 1941-1947, 2927-2925)

W przypadku pozostałych dwóch zadań audytowych przeprowadzonych w 2011 r. pn. „Prawidłowość procedur zlecania badań sprawdzających oraz wykorzystanie wyników tych badań” oraz w 2014 r. pn. „Monitoring realizacji wybranych projektów

⁶⁶ Mające charakter zadań zapewniających.

⁶⁷ Nr P/13/082 LWR-4101-22-01/2013 kontrola obejmowała okres od roku 2008 do pierwszego półrocza roku 2013.

związanych z dostosowaniem do standardów autostrady płatnej oraz budową i eksploatacją MOP nie formułowano zaleceń dla Oddziału GDDKiA.

W latach 2010-2014 Biuro Kontroli wewnętrznej GDDKiA przeprowadziło w Oddziale sześć kontroli, z których dwie dotyczyły zagadnień związanych bezpośrednio z przygotowaniem i realizacją inwestycji drogowych. W przypadku Oddziału GDDKiA, kontrolą przeprowadzoną w czerwcu 2010 r. objęto kontrakt „Budowa drogi S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców etap I - Wrocław (węzeł Pawłowice) – Oleśnica (węzeł Dąbrowa) oraz etap II Oleśnica (węzeł Cieśle) Syców (Syców Wschód)”. W wyniku kontroli skierowano do Oddziału zalecenia dotyczące wprowadzenia systemu przyspieszającego zatwierdzenie podwykonawców, którym generalni wykonawcy zamierzali powierzyć określone prace. Ponadto stwierdzono uchybienia z zakresu sprawozdawczości i cyklicznej organizacji narad technicznych. Z informacji uzyskanej z Centrali GDDKiA wynikało, że zalecenia zostały wdrożone.

(Dowód: akta kontroli str. 2927-2925)

3.5. Nadzór nad budowami (inwestycja nr I i inwestycja nr II) ze strony Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego

Oddział GDDKiA był kontrolowany przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego czterokrotnie w zakresie realizacji kontrolowanych inwestycji. Dwie kontrole przeprowadzono w trakcie realizacji robót budowlanych, dwie na wniosek Oddziału GDDKiA już po zakończeniu prac.

Kontroli w trakcie budowy poddano odcinek drogi ekspresowej S-8 Wrocław – Syców: etap I w zakresie budowy wiaduktu WN 20 w ciągu łącznicy węzła „Dąbrowa” (protokół kontroli z dnia 28 marca 2012 r.) oraz w etapie II w zakresie budowy wiaduktu drogowego WD 7 stanowiącego element węzła „Szczodrów” (protokół kontroli z dnia 29 czerwca 2012 r.). W obu przypadkach stwierdzono, że roboty budowlane prowadzone były zgodnie z warunkami pozwolenia na budowę, zatwierdzonym projektem budowlanym, przepisami *Prawo budowlane*. Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w dziennikach budowy.

(Dowód: akta kontroli str. 2926-2938)

Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przeprowadził obowiązkowe kontrole z uwzględnieniem: całej długości jezdni, wszystkich obiektów inżynierskich (wiaduktów, dróg dojazdowych itp.), miejsc obsługi podróżnych. Kontrole, w każdym przypadku wykazały kompletność dokumentów wymaganych stosownie do art. 57 *Prawo budowlane*. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i po rozpatrzeniu wniosku GDDKiA o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, decyzjami wydanymi w październiku i listopadzie 2012 r. oraz 10 kwietnia 2013 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego udzielił pozwolenia na użytkowanie drogi na obu odcinkach.

(Dowód: akta kontroli str. 2926-2938)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie.

IV. 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 Kontroli*⁶⁸, wnosi o:

⁶⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Podjęcie działań organizacyjnych, mających na celu umożliwienie przeprowadzenie oceny ryzyka w zakresie czasochłonności poszczególnych czynności podejmowanych w toku realizacji inwestycji, zwłaszcza w odniesieniu do czasu niezbędnego dla uzyskania decyzji administracyjnych (pozwolenia na budowę, czy związanych z oddziaływaniem danej inwestycji na środowisko).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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 13 lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR- 4101-031-01/2014
P/14/034

Wrocław, dnia 25 czerwca 2015 r.

Pan Robert Radoń
Dyrektor Oddziału GDDKiA
we Wrocławiu

POWIADOMIENIE

Zgodnie z art. 35c ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.) Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu powiadamia, że w ujednoliconym¹ tekście wystąpienia pokontrolnego z dnia 13 lutego 2015r., sporządzonego w związku z kontrolą P/14/034 – „Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji drogowych” przeprowadzoną w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu dokonano w dniu 12 czerwca 2015r.. sprostowania oczywistych omyłek pisarskich, poprzez:

- zastąpienie na str. 10 w wierszu 8 od góry kwoty „9 390,3 tys. zł” kwotą „9 390,6 tys. zł”,
- zastąpienie na str. 13 w wierszu 8 od góry daty „17 maja 2014r. ” datą „17 maja 2010r.”,
- zastąpienie na str. 19 w wierszu 15 od dołu kwoty „452 009,28 tys. zł” kwotą „452 007,7 tys. zł”,
- zastąpienie na stronie 19 w wierszu 13 od dołu kwoty „1 152,6 tys. zł” kwotą „152,6 tys. zł”,
- zastąpienie na stronie 19 w wierszu 8 od dołu kwoty „468 622,3 tys. zł” kwotą „468 662,3 tys. zł”,
- zastąpienie na str. 19 w wierszu 7 od dołu kwoty „3 694,0 tys. zł” kwotą „3 654,0 tys. zł”,
- zastąpienia na str. 20 w wierszu 2 od góry kwoty „178,1 tys. zł” kwotą „178,2 tys. zł”,
- zastąpienia na str. 20 w wierszu 14 od dołu kwoty „9 463,3 tys. zł” kwotą „12 959,5 tys. zł”,
- zastąpienia na str. 20 w wierszu 14 od dołu kwoty „5 224,7 tys. zł” kwotą „5 224,9 tys. zł”,
- zastąpienia na str. 20 w wierszu 13 od dołu kwoty „4 238,6 tys. zł” kwotą „7 734,6 tys. zł”.

Sprostowanie niniejszych omyłek nie podlega zaskarżeniu.

Ryszard Puchała
Główny specjalista k.p.
Kontroler

.....
Podpis

¹ Zgodnie z treścią uchwały nr KPK/KPO.443.082.2015 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 28 maja 2015 r.