



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-22-01/2013
P/13/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/082 - Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Anna Stochel-Lukasińska, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87961 z dnia 24 września 2013 r. 2. Rafał Rossowski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 87962 z dnia 24 września 2013 r. 3. Barbara Madejska, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87967 z dnia 8 października 2013 r. 4. Mariusz Gorczyca, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87983 z dnia 30 października 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-8)</p>
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie (dalej „Oddział”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Gryga – Dyrektor Oddziału.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ system nadzoru sprawowanego przez Oddział nad zapewnieniem jakości wykonywanych robót drogowych², pomimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących przede wszystkim niezgodności dokumentacji geologiczno-inżynierskiej z uregulowaniami wewnętrznymi obowiązującymi w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej „GDDKiA”) oraz nieokreślenia w umowach z inżynierami kontraktów minimalnej liczby badań kontrolnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywna ocena jest wynikiem prawidłowego przygotowania prawno-organizacyjnego Oddziału do realizacji zadań. W kontrolowanym okresie (2008 r. – I półrocze 2013 r.) struktura organizacyjna Oddziału była dostosowana do sprawowania nadzoru nad jakością wykonywanych robót drogowych w procesie realizacji zadań inwestycyjnych. Zarówno podział obowiązków pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne Oddziału, system obiegu dokumentów oraz wdrożone zasady monitoringu i kontroli na poszczególnych etapach realizacji zadań zapewniały osiągnięcie wymaganej jakości robót budowlanych. Również wybór uczestników procesu budowlanego (wykonawcy i inżyniera kontraktu) nie budzi zastrzeżeń NIK pod względem zapewnienia odpowiednich warunków mających na celu dochowanie wymagań jakościowych. W ramach sprawowanego nadzoru inwestorskiego m.in. na bieżąco kontrolowano jakość zastosowanych materiałów

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

² W toku kontroli szczegółowej analizie poddano trzy zadania inwestycyjne ujęte w programach budowy dróg krajowych na lata 2008-2012 i 2011-2015, w tym dwa zakończone i jedno w trakcie realizacji, tj. odpowiednio:

- 1) Budowę drogi krajowej – Trasy Nowohuckiej w Krakowie o docelowych parametrach drogi ekspresowej na odcinku od węzła „Bieżanów” do węzła „Christo Botewa” (dalej „Zadanie 1”).
- 2) Budowę drogi klasy GP na odcinku od km 0+735 do km 3+225 (wg kilometraża lokalnego) oraz od km 327+938,90 do km 330+428,90 (wg kilometraża DK nr 94 pomiędzy osiami węzłów) łączącej – poprzez tereny gminy Wielka Wieś – węzeł „Radzikowskiego” z projektowanym węzłem „Modlnica” wraz z budową III etapu węzła „Radzikowskiego” (dalej „Zadanie 2”).
- 3) Rozbudowę drogi krajowej nr 87 Nowy Sącz – Piwniczna – Granica Państwa od km 25+055,92 do km 27+808,37 (po istniejącym śladzie drogi wojewódzkiej nr 971) prowadzącej do projektowanego mostu granicznego na rzece Poprad, w ramach inwestycji pn. „Oddział w budowie mostu w Piwnicznej na rzece Poprad w ciągu drogi DK nr 87 wraz z dojazdami. Odcinek I i II” (dalej „Zadanie 3”).

budowlanych i wykonanych robót. Działania takie miały na celu zapewnienie wymaganej jakości robót budowlanych na objętych kontrolą inwestycjach.

Wyniki kontroli wskazują jednak na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad procesem przygotowania inwestycji, ponieważ we wszystkich poddanych kontroli zadaniach inwestycyjnych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przygotowaniu dokumentacji geologiczno-inżynierskiej niezgodnie z obowiązującymi w GDDKiA uregulowaniami wewnętrznymi, tj. „Instrukcją badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych”³. Dokumentacja ta nie spełniała wymogów ww. instrukcji m.in. w zakresie liczby i głębokości wierceń. Mogło to skutkować niewłaściwym rozpoznaniem podłoża gruntowego i przygotowaniem dokumentacji w niewystarczającym stopniu oddającej stan rzeczywisty. Podkreślić należy, że we wszystkich trzech skontrolowanych zadaniach inwestycyjnych wystąpiły przypadki stwierdzenia warunków geologicznych odmiennych od założeń przyjętych w dokumentacji projektowej. Spowodowało to konieczność wykonania dodatkowych prac polegających w szczególności na wymianie bądź wzmocnieniu podłoża gruntowego lub prowadzeniu robót z uwzględnieniem mechanicznego kruszenia skał.

Ponadto, przygotowując dokumentację przetargową dotyczącą pełnienia nadzoru inwestorskiego nie uwzględniono we wzorze umowy z inżynierem kontraktu (konsultantem) zapisów określających minimalną liczbę badań kontrolnych. Zdaniem NIK prowadzenie badań kontrolnych przez inżyniera kontraktu jest bardzo istotnym elementem sprawowania nadzoru inwestorskiego, dlatego też w umowach z konsultantem powinno określać się minimalny poziom badań kontrolnych do zrealizowania przez nadzór, nawet w sytuacji gdy nie zobowiązywały do tego uregulowania wewnętrzne GDDKiA.

W ocenie NIK w sposobie zarządzania i monitorowania przebiegu zadań inwestycyjnych nie funkcjonował mechanizm pozwalający na ustalenie, że liczba badań zrealizowanych przez wykonawcę w poszczególnych grupach asortymentowych była zgodna z liczbą badań ustaloną (obliczoną) na podstawie wymogów określonych w Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych (dalej „SST”). W związku z powyższym nie można było również ustalić dla poszczególnych projektów jaki odsetek badań wykonawcy stanowiły badania kontrolne zrealizowane na zlecenie inżyniera kontraktu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie prawno-organizacyjne Oddziału do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

W objętym kontrolą okresie, w Oddziale obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące zasad podziału zadań na etapie przygotowania i realizacji inwestycji w ramach GDDKiA, tj.:

- Zarządzenie nr 54 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 10 października 2008 r.,
- Zarządzenie nr 115 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 grudnia 2010 r.

Powyższe zarządzenia regulowały kompetencje i odpowiedzialność poszczególnych komórek organizacyjnych Oddziału na wszystkich etapach przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Poza tym w GDDKiA obowiązywał „Podręcznik Procedur Projektów / Kontraktów Realizowanych ze Środków Krajowych” (z dnia 26 lutego 2010 r., ze zmianą z dnia 13 kwietnia 2010 r.) do stosowania przy zadaniach realizowanych ze środków krajowych. Podręcznik został opracowany w oparciu o akty prawne oraz przepisy wewnętrzne GDDKiA dotyczące zadań realizowanych ze środków krajowych i zawierał opis czynności związanych z koordynacją postępowań o udzielenie zamówień, fazą realizacji, płatnościami dla wykonawców, monitoringiem, sprawozdawczością i kontrolami. W podręczniku zawarto m.in.:

- Procedurę koordynacji postępowań o udzielenie zamówień,
- Procedurę przekazywania dokumentów,
- Obowiązki Koordynatora Projektu,

³ wprowadzoną Zarządzeniem nr 2 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 11 lutego 1998 r.

- Tryb wyznaczania Kierownika Projektu,
- Obowiązki Kierownika Projektu,
- Monitorowanie zagrożeń dla realizacji projektu,
- Raport miesięczny,
- Sprawozdawczość,
- Kontrole.

(dowód: akta kontroli, str. 27-30)

W kontrolowanym okresie struktura organizacyjna Oddziału była dostosowana do sprawowania nadzoru nad jakością wykonywanych robót drogowych w procesie realizacji zadań inwestycyjnych. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi (wprowadzonymi Zarządzeniami Dyrektora Oddziału nr 8/2007 z dnia 7 maja 2007 r., nr 10/2009 z dnia 1 kwietnia 2009 r., nr 1/2010 z dnia 4 stycznia 2010 r.) w Oddziale wydzielone były m.in. następujące komórki organizacyjne odpowiedzialne za zarządzanie jakością robót drogowych: Wydział Dokumentacji, Wydział Realizacji Inwestycji oraz Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe (dalej: „Laboratorium Drogowe”).

Do zakresu działania Wydziału Dokumentacji należało m.in.:

- uzgadnianie projektów technologii robót drogowych w tym nadzór nad prowadzeniem badań geotechnicznych – we współpracy z Laboratorium Drogowym,
- prowadzenie spraw z zakresu rozwoju technologii drogowych i wdrażanie nowych rozwiązań technologicznych oraz materiałów w budownictwie drogowo-mostowym,
- nadzór nad prowadzonymi przez biura projektowe sprawami związanymi z badaniami geologicznymi – we współpracy z Laboratorium Drogowym,
- współpraca z Wydziałem Realizacji Inwestycji w zakresie: opiniowania i uzgadniania materiałów oraz technologii planowanych robót, sprawdzania i zatwierdzania specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych w zakresie technologii laboratoryjnych.

Do zakresu działania Wydziału Realizacji Inwestycji należało m.in.:

- współpraca z Wydziałem Dokumentacji i Wydziałem Planowania m.in. w zakresie: opiniowania dokumentacji technicznych i przetargowych dla przyszłych zadań inwestycyjnych, udziału w Radach Technicznych,
- wykonywanie praw i obowiązków zamawiającego zgodnie z Warunkami Kontraktów oraz egzekwowanie od wykonawców robót zobowiązań wynikających z zawartych umów poprzez m.in.: kontrolę realizacji kontraktów w zakresie zgodności z warunkami umowy,
- nadzorowanie robót,
- udział w komisjach technicznych i eksperckich na etapie realizacji inwestycji oraz w pracach komisji odbioru robót,
- prowadzenie bieżących kontroli technologicznych wykonywanych robót drogowo-mostowych,
- konsultowanie i opiniowanie proponowanych zmian technologicznych na etapie wykonawstwa robót oraz opracowanie opinii technologicznych dotyczących wykonywanych robót,
- uzgadnianie programów badań laboratoryjnych dla potrzeb związanych z wykonawstwem robót drogowo-mostowych,
- prowadzenie lub kontrola zleconego nadzoru inwestorskiego lub kontrola usługi zarządzania projektem,
- odbiór robót,
- współpraca z Laboratorium Drogowym w zakresie gromadzenia i analizowania wyników laboratoryjnych, opiniowanie i zatwierdzanie recept laboratoryjnych (współpraca w tym zakresie z Wydziałem Dokumentacji).

Do zakresu Laboratorium Drogowego należało m.in.:

- przeprowadzanie działań kontrolnych i odbiorczych oraz pomiarów sprawdzających jakość wykonywanych robót na drogach krajowych oraz materiałów wbudowanych,
- udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów drogowych i mostowych, w tym opracowanie do operatów kolaudacyjnych opinii nt. jakości odbieranych obiektów,
- sporządzanie miesięcznych sprawozdań w zakresie monitoringu jakości robót wykonywanych na obszarze działania Oddziału,

- wykonywanie sprawdzających badań parametrów geotechnicznych gruntów podłoża budowli drogowych, na etapie odbioru dokumentacji od projektanta,
- weryfikacja pod względem technologicznym specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, na etapie odbioru dokumentacji od Projektanta,
- realizowanie działań w zakresie wdrażania i funkcjonowania systemu zarządzania jakością wg PN-EN ISO 17025.

Ponadto w strukturze organizacyjnej Oddziału funkcjonowało Stanowisko ds. Systemu Zarządzania Jakością w Zakresie Technologii, do którego zadań należało m.in.:

- opracowanie i nadzorowanie prac związanych z wdrażaniem, utrzymaniem, i doskonaleniem Systemu Zarządzania Jakością w Wydziale Technologii,
- nadzorowanie Polityki Jakości zgodnie z normą PN-EN ISO 17025,
- sporządzanie okresowych sprawozdań z funkcjonowania Systemu Zarządzania Jakością wg normy PN-EN ISO 17025.

Kolejne Zarządzenia Dyrektora Oddziału nr 24/2011 z dnia 19 grudnia 2011 r., nr 1/2013 z dnia 7 stycznia 2013 r., nr 7/2013 z dnia 8 marca 2013 r. dotyczące regulaminu organizacyjnego nie zmieniły struktury organizacyjnej Oddziału w zakresie ww. komórek organizacyjnych (jedynie zmiana skrótów nazw poszczególnych zespołów wchodzących w skład Wydziału Technologii).

(dowód: akta kontroli, str. 9-26)

W sprawie zmian organizacyjnych wynikających z Zarządzeń Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 19 z dnia 8 kwietnia 2013 r. i nr 35 z dnia 5 lipca 2013 r. Dyrektor Oddziału – Jacek Gryga wyjaśnił m.in., że:

- Oddział wystąpił do centrali GDDKiA (pismem z dnia 16 kwietnia 2013 r.) o czasowe niestosowanie (do końca 2013 r.) Zarządzenia nr 19;
- Mając na uwadze podobne wnioski z innych Oddziałów Biuro Organizacyjno-Administracyjne GDDKiA zwróciło się z prośbą o przekazanie uwag poszczególnych Oddziałów do ww. zarządzenia, a w dniu 30 kwietnia 2013 r. Oddział przedłożył do centrali GDDKiA uwagi do zapisów zarządzenia nr 19;
- Nowy regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem nr 35 uwzględnił niektóre zapisy proponowane przez Oddziały;
- Na podstawie zarządzenia nr 35 Dyrektor Oddziału (zarządzeniem nr 17/2013 z dnia 17 września 2013 r.) wprowadził wymagane zmiany Regulaminu organizacyjnego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 168-209)

W komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za zapewnienie jakości robót budowlanych (Wydział Dokumentacji, Wydział Realizacji Inwestycji, Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe, Stanowisko ds. Systemu Zarządzania Jakością w Zakresie Technologii) w kontrolowanym okresie zatrudnionych było łącznie 61 osób.

(dowód: akta kontroli, str. 50, 742-743)

Dyrektor Oddziału – Jacek Gryga wyjaśnił, że „W Oddziale w Krakowie nie występują problemy organizacyjne i kadrowe w zakresie dostosowania do realizowanych inwestycji drogowych, w tym także pod względem liczby pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami w stosunku do liczby realizowanych inwestycji.”

(dowód: akta kontroli, str. 156-159)

Zasady funkcjonowania system obiegu dokumentów w Oddziale (w tym terminy i odpowiedzialne komórki organizacyjne) wynikały z powołanych wcześniej Zarządzeń nr 54 i 115 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, jak również „Podręcznika Procedur Projektów/Kontraktów Realizowanych ze Środków Krajowych”.

Analiza dokumentacji źródłowej dla skontrolowanych zadań inwestycyjnych nie wykazała nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu obiegu dokumentów.

W kontrolowanym okresie nie przeprowadzono w Oddziale audytu z prawidłowości funkcjonowania obiegu dokumentów.

(dowód: akta kontroli, str. 27-30, 1143-1146)

Według danych szacunkowych przedstawionych przez Oddział w toku kontroli, stwierdzone w ramach przeprowadzonych przeglądów gwarancyjnych główne usterki (dotyczące

nawierzchni jezdni lub jej podbudowy) stanowiły 0,9% łącznej długości dróg oddanych do użytkowania w okresie 2008 r. – I półrocze 2013 r. (180,9 km). Łączna długość wadliwych odcinków dróg ujawnionych w okresie gwarancyjnym wyniosła ok. 1.700 mb, przy czym wskazano, że usterki te nie zagrażały bezpieczeństwu użytkowania i nie skutkowały wprowadzeniem ograniczeń prędkości lub utrudnień w przejeździe tymi odcinkami.

(dowód: akta kontroli, str. 1167)

Laboratorium Drogowe posiadało niezbędne wyposażenie do prowadzenia badań i kontroli jakości wykonywanych robót oraz zastosowanych materiałów, za wyjątkiem badań stali zbrojeniowej oraz właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni. W ramach objętych kontrolą NIK zadań inwestycyjnych badania kontrolne prowadzone przez Laboratorium Drogowe wykonywane były wyłącznie na zlecenie inżyniera kontraktu. Sposób działania Laboratorium Drogowego i jego rolę w procesie kontroli jakości wykonywanych robót i stosowanych materiałów budowlanych szczegółowo opisano w pkt. 5.3 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 53, 134-136)

Laboratorium Drogowe nie opracowywało okresowych planów pracy. Bożena Bernasik – Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Technologii wyjaśniła m.in., że tryb pracy Laboratorium Drogowego dostosowany był do bieżącego zapotrzebowania na badania kontrolne zamawiającego. Zapotrzebowanie to związane było z aktualnym postępem i przebiegiem robót budowlanych na poszczególnych kontraktach. Kierownicy poszczególnych pracowni Laboratorium Drogowego byli w stałym kontakcie z kierownikiem projektu i inżynierem kontraktu, zaś Kierownik Laboratorium i jego zastępca na bieżąco koordynowali wyjazdy terenowe i realizację badań stacjonarnych. Konieczność wykonania badań kontrolnych przez Laboratorium Drogowe była wcześniej zgłaszana przez inżyniera kontraktu.

(dowód: akta kontroli, str. 51-54)

W przypadku zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK, na etapie opracowywania dokumentacji projektowej wyznaczano kierowników projektów z Wydziału Dokumentacji, którzy sprawowali tę funkcję do momentu wyznaczenia kierowników projektów właściwych dla etapu realizacji inwestycji. Kierowników projektów dla etapu realizacji inwestycji wyznaczano przed zawarciem umów z wykonawcami zadań.

W trakcie realizacji Zadań 1 i 3 nie dokonywano zmian na stanowisku kierownika projektu. Natomiast dla Zadania 2 zmiany takie dokonano dwukrotnie, co wynikało ze zmian organizacyjnych w Oddziale (awans na wyższe stanowiska).

(dowód: akta kontroli, str. 44-49, 409-413, 742-743, 934)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Laboratorium Drogowe prowadziło badania kontrolne wyłącznie na zlecenie inżyniera kontraktu danego zadania inwestycyjnego. Zdaniem NIK dobrą praktyką byłoby również zaplanowanie i przeprowadzanie dodatkowych badań kontrolnych z własnej inicjatywy, np. na bezpośrednie zlecenie kierownika projektu. Stanowiłoby to dodatkowy mechanizm kontrolny służący zapewnieniu wymaganej jakości robót drogowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ przygotowanie prawno-organizacyjne Oddziału do realizacji zadań inwestycyjnych.

2. Wykonywanie dokumentacji projektowej

Opis stanu
faktycznego

2.1 Wybór projektanta

Wyboru wykonawców dokumentacji projektowej dla objętych kontrolą zadań inwestycyjnych dokonano w trybie przetargu nieograniczonego (Zadanie 1 i 3) oraz negocjacji z zachowaniem konkurencji (Zadanie 2). We wszystkich skontrolowanych przypadkach umowy z biurami projektowymi zostały zawarte zgodnie z wymogami przedstawionymi w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia (dalej „SIWZ”).

(dowód: akta kontroli, str. 318-323, 446-454, 462-468, 886-929, 950-929)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

W przypadku Zadania 1 wybrany oferent zaproponował cenę stanowiącą ok. 38 % szacunkowej wartości zamówienia. Komisja przetargowa dokonała szczegółowej analizy tej oferty, pod kątem poszczególnych elementów cenowych i porównała je z pozostałymi ofertami. W wyniku czego Komisja przetargowa stwierdziła, iż cena zaproponowana w tej ofercie nie jest ceną nierealną. Przedstawione w ofercie niskie ceny dotyczyły pozycji, w których decydujący wpływ na cenę miała twórcza praca projektanta. Równocześnie wykonawca składając ofertę nie wskazał podwykonawców, co mogło mieć wpływ na cenę oferty. W związku z powyższym nie zwrócono się do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień na podstawie art. 90 ust.1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 156-167, 888-893)

W przypadku pozostałych umów z biurami projektowymi dla objętych kontrolą zadań wartość netto zawartych kontraktów kształtowała się na poziomie 85% – 148% wartości kosztorysowej⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 318-323, 414, 950-929)

We wszystkich skontrolowanych zadaniach inwestycyjnych występowały przesunięcia terminów wykonania dokumentacji projektowej. Przesunięcia terminów wynikały m.in. ze zmian przepisów prawa, przedłużających się procedur uzyskiwania wymaganych prawem decyzji i pozwoleń, konieczności wprowadzenia innych rozwiązań projektowych. Przesunięcia terminów wykonania dokumentacji projektowej wynosiły od 3 do 3,5 roku w stosunku do założeń pierwotnych.

Wzrost wartości zawartego kontraktu na wykonanie dokumentacji projektowej wystąpił tylko w przypadku Zadania 3 (101% pierwotnej wartości kontraktu) i wynikał ze zmiany z dniem 1 stycznia 2011 r. stawki podatku od towarów i usług z 22 % na 23 %. W pozostałych dwóch zadaniach ostateczne wartości kontraktów były niższe niż zawarte umowy. Wynikało to m.in. ze zmian przepisów prawa, co skutkowało zmniejszeniem zakresu wymaganych opracowań projektowych.

(dowód: akta kontroli, str. 326-328, 414-416, 419, 569-571, 886-927, 972-973)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W ramach Zadania 2 dokonano 13 zmian terminu opracowania dokumentacji projektowej, przy czym w trzech przypadkach nie dołożono należytej staranności przy prowadzeniu dokumentacji w tym zakresie, ponieważ zawarcie stosownych aneksów nastąpiło po upływie umownych terminów na wykonanie części przedmiotu umowy. Dotyczyło to następujących przypadków:

- Aneksem z dnia 30 listopada 2006 r. ustalono nowe terminy wykonania części dokumentacji projektowej na 30 maja 2007 r. (dla zadań określonych w poz. 11-13 formularza terminowego). W dniu 21 maja 2007 r. spisano notatkę służbową w której stwierdzono, że nie jest możliwe zakończenie projektu do dnia 30 maja 2007 r. i wskazano okoliczności powodujące brak możliwości dotrzymania tego terminu. Ponadto, zapisano że przyjmuje się nowy termin zakończenia tej części dokumentacji projektowej na dzień 30 sierpnia 2007 r. i wprowadza się stosowne zmiany w formularzu terminowym. Notatka została podpisana m.in. przez Dyrektora Oddziału – Stanisława Pletnię oraz przedstawicieli projektanta. Zmiany terminów wynikające z opisanej notatki służbowej wprowadzono dopiero aneksem z dnia 30 sierpnia 2007 r., tj. po 3 miesiącach od upływu terminu umownego wynikającego z aneksu z dnia 30 listopada 2006 r.
- Aneksem z dnia 30 sierpnia 2007 r. ustalono nowe terminy wykonania projektów częściowych (dla opracowań wymienionych w formularzu terminowym w pozycjach nr 11-22) oraz termin wykonania całości umowy na dzień 31 stycznia 2008 r. Natomiast termin uzyskania pozwolenia na budowę ustalono na dzień 31 grudnia 2007 r. W dniu

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁶ Różnice kwotowe w wartości netto zawartych umów z projektantem w stosunku do wartości kosztorysowej wyniosły odpowiednio:

- dla Zadania 1: 723.500,00 zł, tj. o 3% mniej niż wartość kosztorysowa w przypadku umowy z dnia 21 maja 2004 r. oraz 6.340.000,00 zł, tj. o 62% mniej niż wartość kosztorysowa w przypadku umowy z dnia 8 czerwca 2005 r.,
- dla Zadania 2: 28.750,00 zł, tj. o 2% mniej niż wartość kosztorysowa w przypadku umowy z dnia 16 lutego 2004 r.,
- dla Zadania 3: 253.000 zł, tj. o 48% więcej niż wartość kosztorysowa w przypadku umowy z dnia 31 lipca 2006 r. oraz 51.000,00 zł, tj. o 15% mniej niż wartość kosztorysowa w przypadku umowy z dnia 21 maja 2008 r.

31 grudnia 2007 r. spisano notatkę służbową w której stwierdzono konieczność zmiany terminu uzyskania ww. pozwolenia do dnia 31 stycznia 2008 r. Notatkę podpisał m.in. Zastępca Dyrektora Oddziału – Andrzej Kollbek oraz główny projektant. Ostatecznie zmiany powyższego terminu dokonano aneksem z dnia 30 stycznia 2008 r., tj. z miesięcznym opóźnieniem.

- Aneksem z dnia 30 stycznia 2008 r. ustalono nowe terminy wykonania projektów częściowych dla opracowań wymienionych w formularzu terminowym w poz.: 14-16, 19 i 22 na dzień 29 lutego 2008 r. oraz termin wykonania całości umowy na dzień 31 maja 2008 r. W dniu 28 lutego 2008 r. spisano notatkę służbową (podpisaną m.in. przez Dyrektora Oddziału – Stanisława Pletnię), w której zapisano, że po zapoznaniu się z dokumentacją przetargową i wykonawczą wg. wcześniej ustalonego spisu, wprowadza się nowy skład tej dokumentacji łącznie ze zmianą składu projektów w poszczególnych tomach i w związku z tym zmienia się terminy przekazania prac projektowych dla zadań określonych w poz. 14-16 i 19 formularza terminowego na dzień 15 maja 2008 r. Dopiero po ponad 2 miesiącach od upływu terminu na opracowanie części dokumentacji projektowej podpisano aneks z dnia 15 maja 2008 r., w którym ustalono nowe terminy wykonania projektów częściowych dla opracowań wymienionych w formularzu terminowym w poz. 14-16 na 16 lipca 2008 r. i w poz. 19 na 30 czerwca 2008 r., a termin wykonania całości umowy przesunięto na dzień 29 sierpnia 2008 r.

Stosownie do wymogów określonych w § 17 umowy zawartej z projektantem (nr 29/15/2004 z dnia 16 lutego 2004 r.), zmiany postanowień tej umowy mogły następować za zgodą obu stron wyrażoną pod rygorem nieważności na piśmie, w formie aneksu do umowy

Powyższe nieprawidłowości dotyczyły kwestii formalnych i nie spowodowały negatywnych następstw dla realizacji przedmiotu umowy.

Analogiczne nieprawidłowości stwierdziło Ministerstwo Infrastruktury w toku kontroli przeprowadzonej w Oddziale w 2011 r., którą objęto Zadanie 3 (co opisano w pkt. 6.2 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli, str. 141, 145-146, 414-416, 419-445, 462-468, 1143-1145)

Dyrektor Oddziału – Jacek Gryga wyjaśnił m.in., że notatki służbowe rejestrowały okoliczności i potrzebę zmiany jednego z terminów pośrednich, a nie terminu końcowego na wykonanie przedmiotu umowy. Natomiast w wymienionych przypadkach sporządzane aneksy do umów uwzględniały zarówno zmiany terminów wewnętrznych wynikające z opisanych notatek służbowych, jak i niezbędne zmiany określone w protokołach konieczności spisanych w dniu podpisania aneksów. Dyrektor Oddziału wskazał również, że „GDDKiA w Krakowie zdaje sobie sprawę z różnicy między notatką służbową a aneksem i wszelkie zapisy znajdujące się w notatkach są traktowane jak dokumenty robocze, przygotowujące zmiany umowy zatwierdzane aneksem. Zapisy notatek są wykorzystywane w trakcie tworzenia aneksu jako baza do zapisów aneksów i dopiero aneksy są prawnym dokumentem wprowadzającym zmiany do umowy w tym zgodnie z paragrafem 17 umowy”.

(dowód: akta kontroli, str. 142-147, 419, 442-444)

Opis stanu
faktycznego

2.2 Prawdliwość rozwiązań w dokumentacji projektowej

Przy opracowaniu dokumentacji projektowej dla kontrolowanych zadań wybrani projektanci nie zgłaszali problemów w zakresie technologii wykonania robót i zastosowania materiałów budowlanych.

W SWIZ ujmowane były specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (dalej „STWiORB”) zgodnie z wymogami rozporządzenia 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. STWiORB obejmowały m.in.: roboty mostowe, drogowe, branżowe oraz specyfikacje techniczne w zakresie wymagań ogólnych i zaplecza inżyniera. Przed odbiorem dokumentacji projektowej była ona weryfikowana i opiniowana przez właściwe komórki organizacyjne Oddziału, tj. Wydział Dokumentacji, Wydział Nieruchomości, Wydział Mostów oraz Geologa Oddziału. Do odbieranej dokumentacji

⁷ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

projektowej komórki te nie wniosły uwag w zakresie zastosowania materiałów budowlanych i zapewnienia wymaganej jakości robót. Oddział nie korzystał z możliwości zlecenia weryfikacji dokumentacji projektowej przez inne biuro projektowe. Wybrani projektanci w każdym skontrolowanym przypadku złożyli wymagane oświadczenia potwierdzające kompletność i prawidłowość przygotowanej dokumentacji projektowej, a przedstawiciele biur projektowych posiadali wymagane uprawnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 208-215, 314-315, 318-325, 740-741, 824-832, 888-927, 950-959)

Uzgodnienia z Laboratorium Drogowym dotyczyły zgodności przyjętych rozwiązań projektowych z SST i konstrukcji nawierzchni z obowiązującymi przepisami i wymaganiami technicznymi. Na etapie odbioru dokumentacji od projektanta, Laboratorium nie prowadziło badań geotechnicznych podłoża budowli gruntowych. Laboratorium nie miało uprawnień do wierceń głębokich. Przyjęte rozwiązania projektowe były dostosowane do odpowiedniej klasy dróg, a w trakcie realizacji inwestycji Laboratorium Drogowe dokonywało akceptacji recept po ich sprawdzeniu pod kątem zgodności z wymaganiami SST oraz dostosowania do odpowiedniej kategorii ruchu.

(dowód: akta kontroli, str. 57, 216, 323, 558-559, 892, 955)

Biura projektowe nie składały sprawozdań w postępie prac, natomiast w toku opracowywania dokumentacji projektowej odbywały się Rady Techniczne i innego typu spotkania Oddziału z przedstawicielami biur projektowych, na których omawiano etap na jakim znajduje się realizacja opracowań projektowych oraz problemy jakie w trakcie realizacji się pojawiały.

Posiedzenia Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych i Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych w przypadku zadań 1 i 2 odbyły się w celu oceny zasadności inwestycji i wyboru wariantów ich realizacji.

Na etapie odbioru dokumentacji projektowej wówczas obowiązujące przepisy nie przewidywały wykonania audytu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (BRD). Audyt taki dla zadań 1 i 2 został przeprowadzony po zakończeniu realizacji zadań przez osoby spełniające wymagania określone w art. 24 n ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 217-224, 316-323, 371, 888-927, 950-956, 975-977)

Bożena Bernasik – Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Technologii wyjaśniła, że w kontrolowanych zadaniach projektanci wykorzystali typowe i powszechnie stosowane rozwiązania technologiczne w zakresie wykonania poszczególnych warstw dla obiektów drogowych i mostowych. Przykładowo dla Zadania 1 i 2 dokumentacja projektowa przewidywała warstwę podbudowy i wiążącą w technologii mieszanek mineralno-asfaltowych o wysokim module sztywności (WMS). Natomiast jako warstwę ścieralną dla wszystkich zadań zastosowano mieszankę mineralno-asfaltową typu SMA, a na obiektach mostowych przewidziano do wykonania warstwy ochronnej (wiążącej) asfalt lany.

(dowód: akta kontroli, str. 57-58)

W trakcie realizacji inwestycji wystąpiły przypadki zmian rozwiązań projektowych, które w większości przypadków nie odstępowały w sposób istotny od zatwierdzonych projektów budowlanych. Nie wpłynęły one w sposób istotny na zwiększenie wartości kontraktów na wykonawstwo robót (ostateczną wartość tych kontraktów podano w pkt. 3.1. wystąpienia pokontrolnego). Zmiany te były każdorazowo wprowadzane na podstawie poleceń zmian wydanych przez inżyniera kontraktu. Dla Zadania 1 wprowadzono łącznie 51 takich zmian. Dotyczyły one w szczególności: wykonania robót dodatkowych i zmian robót drogowych i mostowych (łącznie), wiaduktów, estakady, odwodnienia korpusu drogowego, sieci energetycznych i oświetlania trasy. Ponadto, na wniosek wykonawcy, zamawiający zatwierdził nowy projekt ustroju nośnego mostu drogowego MD03, który wymagał uzyskania nowego pozwolenia na budowę. W przypadku Zadania 2 wprowadzono 174 zmiany w stosunku do dokumentacji projektowej, a dotyczyły one w szczególności wzmocnienia podłoża gruntowego.

(dowód: akta kontroli, str. 600-617, 750-764)

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

W trakcie realizacji Zadania 2 wystąpił przypadek wykonania części inwestycji na podstawie projektu zamiennego wykonawcy (opracowanego na jego koszt). Dotyczyło to wzmocnienia podłoża trasy głównej i dróg dojazdowych. Na etapie realizacji inwestycji wykonawca zakwestionował zaproponowaną przez projektanta technologię wzmocnienia podłoża. W celu oceny prawidłowości zastosowanych rozwiązań projektowych wykonawca – pod ścisłym nadzorem projektanta – wykonał odcinki próbne wg własnej technologii i z zastosowaniem rozwiązań przewidzianych w dokumentacji projektowej. Wyniki badań wykonanych robót przy zastosowaniu technologii projektanta wykazały, że nie spełniają one wymagań określonych w SST. Natomiast odcinek wykonany wg technologii wykonawcy nie tylko spełniał założone przez zamawiającego wymagania, ale dodatkowo był szybszy i tańszy w wykonaniu (oszacowano, że koszty robót według projektu zamiennego są niższe o 269 tys. zł od rozwiązań przyjętych w dokumentacji projektowej).

(dowód: akta kontroli, str. 582, 625-628)

Halina Rogowska – Naczelnik Wydziału Budowy Autostrady A-4, wykonująca w okresie realizacji Zadania 2 obowiązki Kierownika Projektu wyjaśniła, że „Przyczyną powstania projektu zamiennego było brak możliwości wykonania podłoża, które spełniałoby wymagania określone w SST. Powyższe było spowodowane wzrostem w tym czasie poziomu wód gruntowych spowodowanym nadmiernymi opadami atmosferycznymi. W związku z tym przyjęto rozwiązania zaproponowane przez wykonawcę. Nadmieniam, że z powodu podniesienia się poziomu wód gruntowych, konieczne było wykonanie również dodatkowych zabezpieczeń na jednym ze zbiorników retencyjnych. Przyjęte założenia w dokumentacji przedstawionej przez Projektanta według mnie były poprawne, natomiast nie można było przewidzieć na etapie sporządzania dokumentacji, że wystąpią takie anomalie pogodowe”.

(dowód: akta kontroli, str. 287)

Ponadto, Dyrektor Oddziału – Jacek Gryga wyjaśnił, m.in. że rozwiązania zastosowane przez projektanta opierały się na szeroko stosowanych w budownictwie sposobach wzmocnień i nie było podstaw do ich podważania na etapie projektowania. Nieosiągnięcie zakładanych parametrów stwierdzono dopiero po wykonaniu odcinka próbnego w technologii zastosowanej przez projektanta. Spowodowane to było odmiennym od zakładanych poziomem wód gruntowych, co wynikało z niekorzystnych warunków atmosferycznych poprzedzających rozpoczęcie robót.

(dowód: akta kontroli, str. 1168-1171)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3 Badania geologiczne

Jednym z elementów dokumentacji projektowej dla wybranych do kontroli zadań była dokumentacja geologiczno-inżynierska. W dokumentacji dotyczącej udzielanych zamówień publicznych na wykonanie dokumentacji projektowej każdorazowo określono zasady wykonania podłoża dróg i obiektów inżynierskich, powołując podstawy prawne (normy) dotyczące prowadzenia badań i dokumentowania poszczególnych warstw podłoża gruntowego.

W kosztorysach dotyczących opracowania dokumentacji projektowej podano łączną cenę za wszystkie pozycje tej dokumentacji. Natomiast w SWIZ dla wszystkich skontrolowanych zadań wydzielono odrębne pozycje dotyczące rozpoznania podłoża gruntowego, tj.: projekt prac geologicznych, dokumentację geologiczno-inżynierską, projekt prac geologicznych dla potrzeb dokumentacji hydrogeologicznej i tła geochemicznego.

(dowód: akta kontroli, str. 320, 329-330, 333-364, 467-468, 888-893, 953-954)

W pracach związanych z rozpoznaniem podłoża nie wystąpiły przypadki korzystania wyłącznie z badań archiwalnych. Natomiast we wszystkich poddanych kontroli zadaniach stwierdzono niezgodność prowadzonych prac z obowiązującą w GDDKiA „Instrukcją badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych”. Niezgodności te dotyczyły przede wszystkim zbyt małej liczby i głębokości wierceń oraz braku sondowań.

(dowód: akta kontroli, str. 320, 331-332, 890, 954)

Zdaniem NIK wykonywanie szczegółowych badań geologicznych wpływa na lepsze rozpoznanie warunków rzeczywistych i pozwala na uniknięcie, na etapie realizacji inwestycji, dodatkowych robót związanych np. ze wzmocnieniem podłoża gruntowego.

W przypadku Zadania 1 i 2 w trakcie realizacji robót wystąpiły przypadki wykonania robót polegających na wymianie bądź wzmocnieniu podłoża gruntowego. Konieczność wykonania ww. robót wynikała ze stwierdzenia warunków geologicznych odmiennych od założeń przyjętych w dokumentacji projektowej.

Analiza trzech poleceń zmian o największej wartości dla Zadania 1 wykazała, że:

- 1) konieczne było wzmocnienia podłoża gruntowego za przyczółkiem w osi „D” mostu MD3, w związku ze stwierdzeniem występowania gruntów nienośnych do głębokości znacząco większej niż przewidziano w projekcie wykonawczym (polecenie zmiany nr 30/2010 z dnia 19 marca 2010 r.),
- 2) konieczne było wzmocnienie podłoża gruntowego łącznic i drogi S7, w związku wynikami uzupełniających badań geologicznych przeprowadzonych na koszt wykonawcy (polecenie zmiany nr 27/2009 z dnia 8 października 2009 r.),
- 3) niezbędne było wykonanie zwiększonej ilości robót ziemnych w ramach wymiany gruntu na ul. Nowohuckiej, co wynikało z głębszego niż przewidywał projekt, zalegania gruntów nośnych, a tym samym zaistniała konieczność usunięcia grubszej niż przewidziano warstwy gruntów organicznych (polecenie zmiany nr 21/2009 z dnia 4 sierpnia 2009 r.).

Natomiast z analizy trzech poleceń zmian o największej wartości dla Zadania 2 wynika m.in., że wystąpiła konieczność usunięcia gruntu organicznego i wymiany na grunt zapewniający uzyskanie wymaganych parametrów nośności i zagęszczenia podłoża na ul. Jasnogórskiej w Krakowie (polecenie zmiany nr 78 z dnia 19 stycznia 2011 r.).

Prace te (zarówno dla Zadania 1 i 2) nie skutkowały koniecznością dokonania zmian w dokumentacji projektowej i wzrostem kosztów jej opracowania. Natomiast spowodowały wzrost zakresu i wartości robót zmiennych prowadzonych przez wykonawcę. W wyniku wykonania prac objętych ww. poleceniami zmian wzrosła wartość robót o łączną kwotę odpowiednio 6.793.716,20 zł dla Zadania 1 oraz 524.422,28 zł dla Zadania 2.

W trakcie realizacji Zadania 3 zarówno geolog wykonawcy, jak i inżyniera kontraktu stwierdzili (pisma z listopada 2013 r.) występowanie warunków geologicznych odmiennych od założonych w dokumentacji projektowej. Dotyczyło to występowania innej kategorii gruntu (V i VI) niż przewidywał projektant (kategoria IV) w miejscu przebudowy mediów w ciągu ulicy Krynickiej w Piwnicznej. Będzie to skutkowało koniecznością prowadzenia robót z uwzględnieniem mechanicznego kruszenia skał w wykopach. Wykonawca zadeklarował przedstawienie w późniejszym terminie wyceny dodatkowych kosztów związanych z koniecznością zaangażowania dodatkowego sprzętu do odpajania skał, jak również odwozu urobku oraz pozyskania gruntu w celu zasypiania wykopów.

(dowód: akta kontroli, str. 380-394, 713-739)

Pełniąc funkcję kierownika projektu dla Zadania 1 – Anna Reszczyk wyjaśniła m.in., że:

- Konieczność wymiany gruntu (objęta poleceniem zmiany nr 21/2009 z dnia 4 sierpnia 2009 r.) wynikała z głębszego niż założenia projektowe zalegania warstwy nośnej gruntu, czego prawdopodobną przyczyną było naniesienie osadów przez ciek wodny. Spowodowało to konieczność zwiększenia zakresu robót ziemnych i ich wartości (w związku z powyższym bilans wymiany gruntu wyniósł ok. 131%);
- Zwiększenie zakresu robót objętych poleceniem zmiany nr 30/2010 z dnia 19 marca 2010 r. wynikało ze stwierdzenia, po rozpoczęciu robót w obrębie obiektu MD3, występowania w dolnych warstwach podłoża gliny pylastej z laminami piasku średniego i dużej wilgotności. Dodatkowo stwierdzono, że w podłożu znajdowały się dwie rury kanalizacyjne, które nie zostały zinwentaryzowane i zaznaczone na żadnych mapach. Nie ustalono również właściciela tej kanalizacji. Powyższe okoliczności spowodowały konieczność wzmocnienia podłoża gruntowego w celu uzyskania wymaganej nośności;
- W trakcie realizacji robót wykonawca zgłosił do nadzoru występowanie słabonośnego podłoża. Dotyczyło to łącznic odcinka drogi S-7 z autostradą A-4 (węzeł Biezanów). Po wykonaniu próbnego wzmocnienia wyniki badań odbiegały od SST. W związku z tym przystąpiono do zaprojektowania zmiany sposobu wzmocnienia podłoża. Równocześnie

wykonawca – na zlecenie projektanta – wykonywał uzupełniające badania nośności gruntu, także na odcinku próbnym. Wyniki tych badań wskazywały na konieczność wzmocnienia podłoża (roboty te objęte były poleceniem zmiany nr 27/2009 z dnia 8 października 2009 r.)

(dowód: akta kontroli, str. 168-174, 288-290)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na etapie odbioru dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (stanowiącej element dokumentacji projektowej) Oddział nie wymagał od projektantów jej uzupełnienia w sposób zapewniający zgodność z obowiązującymi w GDDKiA uregulowaniami wewnętrznymi, tj. „Instrukcją badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych”. We wszystkich poddanych kontroli przypadkach stwierdzono, że dokumentacja ta nie spełniała wymogów ww. instrukcji m.in. w zakresie liczby i głębokości wierceń.

Przykładowo w raportach otwarcia dla Zadań 1 i 2 inżynier kontraktu wskazał m.in., że:

- dla potrzeb czteroprzęsłowego obiektu WD-04B, posadowionego na palach wierconych, wykonano łącznie 8 wierceń, a nie 10 jak zakłada ww. instrukcja (Zadanie 1),
- dla estakady E1 zaprojektowanej jako obiekt siedmioprzęsłowy wykonano 8 wierceń zamiast 16 wynikających z instrukcji (Zadanie 1),
- dla dwóch wiaduktów na łącznicach węzła „Radzikowskiego” (obiekty trzy i czteroprzęsłowe) wykonano 3 otwory, podczas gdy wg instrukcji wymagane były co najmniej 2 otwory dla każdej podpory (Zadanie 2),
- dla obiektów w miejscowości Modlnica (dla konstrukcji trzyprzęsłowej) wykonano 3 otwory, przy wymaganych co najmniej 2 na każdą podporę (Zadanie 2).

Mogło to skutkować niewłaściwym rozpoznaniem podłoża gruntowego i przygotowaniem dokumentacji w niewystarczającym stopniu oddającej stan rzeczywisty.

(dowód: akta kontroli, str. 331-362, 522-523, 833-848)

Dyrektor Oddziału – Jacek Gryga wyjaśnił w szczególności, że dokumentacja projektowa dla wszystkich skontrolowanych przez NIK zadań została przyjęta m.in. na podstawie sprawdzenia od strony jej kompletności, zawartości stosownych decyzji, pozwoleń i uzgodnień aktualnych na dzień opracowania projektu oraz zamieszczenia oświadczenia projektanta o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej. Ponadto, Dyrektor Oddziału wskazał, że wykonanie dodatkowych robót związanych z wymianą lub wzmocnieniem gruntu dla Zadania 1 i 2 „nie wynikało bezpośrednio z braku zgodności rozpoznania właściwości gruntu z instrukcją badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych”.

(dowód: akta kontroli, str. 168-169, 172-173, 1170)

2. W sposób nierzetelny przekazano w dniu 13 lutego 2009 r. – do weryfikacji inżynierowi kontraktu – dokumentację geologiczno-inżynierską, stanowiącą element dokumentacji projektowej dla Zadania 2. Dokumentacja ta była niekompletna, ponieważ nie zawierała aneksów z rozpoznania warunków geologiczno-inżynierskich z kwietnia i maja 2007 r. Aneksy te zostały przekazane inżynierowi kontraktu dopiero w dniu 10 kwietnia 2009 r. przez Naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji – Roberta Jakubiaka, tj. po sporządzeniu raportu otwarcia dla Zadania 2 (23 marca 2009 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 576-577)

Naczelnik Wydziału Realizacji Inwestycji – Robert Jakubiak wyjaśnił, że w kwietniu 2009 r. przekazał jeden egzemplarz tych materiałów do inżyniera kontraktu po sporządzeniu przez inżyniera kontraktu raportu otwarcia. Ponadto wskazał, że późne przekazanie dokumentacji spowodowane było przez przeoczenie. Natomiast inżynier kontraktu nie skonfrontował tych materiałów z raportem otwarcia i nie sporządził dokumentu bądź uzupełnienia do raportu otwarcia o przekazane aneksy dotyczące tej dokumentacji geologiczno-inżynierskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 282, 1170)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie dokumentacji projektowej dla skontrolowanych zadań inwestycyjnych, pomimo nieprawidłowości dotyczących w szczególności niezgodności dokumentacji geologiczno-inżynierskiej z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi GDDKiA.

3. Wybór uczestników procesu budowlanego

Opis stanu faktycznego

3.1 Wybór wykonawców robót

Wyboru wykonawców robót dla wszystkich objętych kontrolą zadań inwestycyjnych dokonano w trybie przetargu nieograniczonego. We wszystkich skontrolowanych przypadkach umowy z wykonawcami zostały zawarte zgodnie z wymogami przedstawionymi w SIWZ. Nie były zawierane z wykonawcami umowy na roboty dodatkowe.
(dowód: akta kontroli, str. 418, 488-491, 877-885, 972-973)

Załącznikiem do SIWZ były specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, które określały wymagany standard i jakość wykonania robót budowlanych. W specyfikacjach tych prawidłowo powołano normy dotyczące badań cementu, które po dniu 17 lipca 1997 r. zastąpiły normę PN-88/B-04300 „Cement. Metody badań. Oznaczenia cech fizycznych”.

(dowód: akta kontroli, str. analiza, 365-367)

Dla objętych kontrolą zadań wartość netto zawartych kontraktów kształtowała się na poziomie 49% – 78% wartości kosztorysowej⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 490-491, 878-879, 972-973)

Przesunięcia terminów wykonania robót w przypadku Zadań 1 i 2 (od 3 do 5 miesięcy w stosunku do założeń pierwotnych) wynikały m.in. z wystąpienia powodzi w miesiącach letnich 2010 r., konieczności wprowadzenia innych rozwiązań projektowych lub konieczności wzmocnienia podłoża gruntowego.

Wzrost wartości zawartego kontraktu dla Zadania 1 i 2 wynikał ze zmiany z dniem 1 stycznia 2011 r. stawki podatku od towarów i usług z 22 % na 23 % oraz zmian wprowadzonych poleceniami zmian. Ostatecznie wartość kontraktów na roboty budowlane dla ww. zadań wyniosła odpowiednio 101 % i 105 % wartości pierwotnej.

(dowód: akta kontroli, str. 418, 490-491, 877-879)

Zgodnie z umową zawartą w dniu 14 marca 2013 r., okres realizacji Zadania 3 ustalono na 21 miesięcy od podpisania umowy, przy czym I etap miał zostać zrealizowany w ciągu 9 miesięcy, tj. do dnia 13 grudnia 2013 r.

Całkowita wartość umowy wyniosła 54.734.067,07 zł brutto, w tym etap I – 17.073.170,73 zł brutto. W wyniku decyzji Dyrektora Oddziału podjętej w dniu 26 września 2013 r. z I etapu wyłączono zakres prac budowlanych związanych z budową dojazdu do mostu granicznego i przeniesiono je na 2014 r. Wartość wyłączonych prac wyniosła 1.223.417,89 zł. Tym samym ostateczna wartość robót obejmująca I etap kontraktu ustalona została na kwotę 15.849.753 zł brutto. Według stanu na 13 grudnia 2013 r. wartość wykonanych robót wyniosła 5.028.836,14 zł brutto, co stanowiło 31,7 % planowanej wartości I etapu.

Zgodnie z zapisami umowy (§ 14 ust. 1 pkt 2) za opóźnienia w wykonaniu robót I etapu Oddział powinien naliczyć kary umowne za każdy dzień opóźnienia (5.000 zł). O zamiarze naliczenia kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji I etapu umowy Oddział poinformował wykonawcę pismami z dnia 13 listopada 2013 r. oraz 5 grudnia 2013 r. Jednocześnie Oddział nie wyraził zgody na wydłużenie terminu wykonania I etapu, o co wnioskował wykonawca.

⁹ Różnice kwotowe w wartości netto zawartych umów z wykonawcą w stosunku do wartości kosztorysowej wyniosły odpowiednio:

- dla Zadania 1: 46.870.185,05 zł, tj. o 22% mniej niż wartość kosztorysowa w przypadku umowy z dnia 10 października 2008 r.
- dla Zadania 2: 82.398.754,94 zł, tj. o 40% mniej niż wartość kosztorysowa w przypadku umowy z dnia 12 lutego 2009 r.,
- dla Zadania 3: 46.973.476,42 zł, tj. o 51% mniej niż wartość kosztorysowa w przypadku umowy z dnia 14 marca 2013 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że przyczyną opóźnienia realizacji I etapu umowy był brak zaangażowania i przygotowania do realizacji przedmiotu umowy ze strony wykonawcy od początku kontraktu. O braku zaangażowania w roboty informował inżynier kontraktu, zarówno kierownika projektu, jak i Dyrekcję Oddziału m.in., w miesięcznych raportach, w trakcie rad budowy oraz porad technicznych (po raz pierwszy informacje w tym zakresie przekazano w kwietniu 2013 r.). W związku z istniejącymi na budowie problemami, Dyrekcja Oddziału kilkakrotnie zorganizowała spotkania z wykonawcą, a także zażądała opracowania programu naprawczego. Działania takie nie przyczyniły się do poprawy sytuacji.

Oddział nie skorzystał z możliwości określonej w § 19 ust. 1 i 2 umowy, tj. wypowiedzenia umowy z wykonawcą, z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, pomimo nierozpoczęcia robót w umownym terminie oraz przerwania robót na czas dłuższy niż 10 dni (o czym również informował inżynier kontraktu).

(dowód: akta kontroli, str. 972-973, 1026-1033)

O problemie z realizacją umowy przez wykonawcę, tj. niewywiązywaniu się z zapisów umowy została poinformowana centrala GDDKiA w dniu 8 maja 2013 r., a Oddział został zobowiązany przez centralę do monitorowania działań wykonawcy.

(dowód: akta kontroli, str. 1083-1086)

Kontrola wykazała również, że wykonawca Zadania 3 nie przedkładał terminowo wymaganych umową dokumentów, w tym szczegółowych kalkulacji cen jednostkowych oraz projektu organizacji ruchu. Przedmiotowe dokumenty wykonawca zobowiązany był przedłożyć odpowiednio: 14 dni od zawarcia umowy (§ 5 ust. 2 umowy) oraz 30 dni od daty zawarcia umowy (§ 9 ust. 2 pkt 14 umowy). Szczegółowe kalkulacje cen jednostkowych zostały przedłożone w dniu 8 kwietnia 2013 r. (11 dni po upływie terminu), natomiast projekt organizacji ruchu na czas budowy w dniu 11 września 2013 r. (151 dni po terminie). O naliczeniu kar umownych z ww. tytułu – w łącznej wysokości 16.200 zł – Oddział poinformował wykonawcę w dniu 5 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1041-1049)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Oddział w niewystarczającym stopniu wykorzystywał możliwości oddziaływania na wykonawcę robót dla Zadania 3. Pomimo wskazań nadzoru o niewielkim zaangażowaniu wykonawcy Oddział – w początkowej fazie realizacji – nie wypowiedział umowy na realizację robót. Równocześnie, Oddział nie naliczył niezwłocznie kar za nieprzedłożenie przez wykonawcę wymaganych umową dokumentów.

Zdaniem NIK bieżące zaawansowanie robót dla I etapu (31,7% na dzień 13 grudnia 2013 r.) stwarza zagrożenie niedotrzymania ostatecznego terminu wykonania przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 972-973, 1008-1015, 1026-1033, 1041-1049)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału – Jacek Gryga poinformował, że nieodstąpienie od umowy wynikało z faktu, iż równoległe z realizacją umowy na przebudowę drogi krajowej, mającej na celu wykonanie dojazdu do mostu granicznego, w realizacji jest umowa międzyrządowa podpisana przez stronę polską i słowacką na budowę mostu granicznego, a priorytetem dla Oddziału w początkowej fazie inwestycji było wywiązanie się z umowy międzyrządowej, poprzez umożliwienie stronie słowackiej prowadzenia robót budowlanych przy moście granicznym.

(dowód: akta kontroli, str. 140-147)

3.2 Wybór inżyniera kontraktu

Wyboru inżynierów kontraktów dla wszystkich objętych kontrolą zadań inwestycyjnych dokonano w trybie przetargu nieograniczonego. We wszystkich skontrolowanych przypadkach umowy z inżynierami kontraktu zostały zawarte zgodnie z wymogami przedstawionymi w SIWZ. Przygotowana dla zadań 1 i 2 SIWZ zawierała warunki przypisane inżynierowi kontraktu wg FIDIC, a dla zadania 3 w sposób nie odbiegający od dokumentów wzorcowych przekazanych przez centralę GDDKiA, za wyjątkiem określenia procentowych wskaźnika badań kontrolnych (co opisano w pkt 5.1 wystąpienia

pokontrolnego). W przypadku Zadania 1 zawarto z inżynierem kontraktu umowę na dodatkowe prace w okresie zgłaszania wad na kwotę 14.760,00 zł.

Dla objętych kontrolą zadań wartość zawartych kontraktów kształtowała się na poziomie 27% – 58% wartości kosztorysowej¹⁰.

W żadnej z zawartych umów nie dokonano przesunięcia terminu świadczenia usług. Nie wystąpił również wzrost wartości kontraktów.

(dowód: akta kontroli, str. 31-32, 414-418, 481-482, 744-746, 875-876, 970-971)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących wyboru inżyniera kontraktu.

3.3 Uprawnienia budowlane wykonawcy i inżyniera kontraktu

Wszyscy przedstawiciele wykonawcy i inżyniera kontraktu dla objętych kontrolą zadań inwestycyjnych pod względem posiadanego doświadczenia zawodowego, kwalifikacji i wykształcenia spełniali wymogi określone w SIWZ. Kadra wykonawcy i inżyniera kontraktu była zatwierdzana przez kierowników poszczególnych projektów.

(dowód: akta kontroli, str. 483-487, 492, 566-567, 928-933)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wybór uczestników procesu budowlanego (tj. wykonawców i inżynierów kontraktu) w przypadku kontrolowanych zadań inwestycyjnych. W trakcie tego procesu zapewniono odpowiednie warunki mające na celu dochowanie wymagań jakościowych przy realizacji inwestycji. Opóźnienia w realizacji Zadania 3 wystąpiły na skutek okoliczności, których nie można było przewidzieć na etapie wyboru wykonawcy i wynikały z jego słabego zaangażowania po zawarciu umowy. Niewystarczające okazały się również działania zamawiającego mające na celu zmobilizowanie wykonawcy do przyspieszenia tempa prac.

4. Prawdliwość doboru i zastosowania materiałów budowlanych

Opis stanu
faktycznego

4.1 Zmiany w dokumentacji projektowej w zakresie zastosowanych materiałów

W trakcie realizacji objętych kontrolą zadań inwestycyjnych nie były wprowadzane zmiany w dokumentacji projektowej w zakresie zastosowanych materiałów budowlanych.

(dowód: akta kontroli, str. 208-213)

W wykazach materiałów stosowanych w toku realizacji objętych kontrolą zadań inwestycyjnych nie wystąpiły pozycje wskazujące na zastosowanie materiałów przemysłowych przeznaczonych do wbudowania w podłoża i nasypy.

(dowód: akta kontroli, str. 127-129, 670-671, 985-987)

W przypadku Zadania 2, na 240 zatwierdzonych do zastosowania materiałów, wykonawca wystąpił do kierownika projektu o wyrażenie zgody na wprowadzenie 2 zmian w stosunku do dokumentacji projektowej. Proponowany przez wykonawcę nowy materiał budowlany akceptował projektant, a ostateczną decyzję w tym zakresie podejmował inżynier kontraktu, za zgodą kierownika projektu. W pierwszym przypadku zmiana dotyczyła materiałów wykorzystywanych do wykonania kanalizacji (rury i studnie PHED zastąpiono rurami PP i studniami betonowymi). W drugim przypadku wprowadzono nowy materiał niezbędny wzmocnienia gruntu przeznaczonego do wbudowania w górną warstwę nasypu (zagęszczenia dokonano przy użyciu materiału Geo-Utex, Solitex A). Konieczność wzmocnienia tego gruntu spowodowana była stwierdzeniem znacznego przekroczenia jego naturalnej wilgotności na skutek wystąpienia ponadnormatywnych opadów

¹⁰ Różnice kwotowe w wartości netto zawartych umów z inżynierem kontraktu w stosunku do wartości kosztorysowej wyniosły odpowiednio:

- dla Zadania 1: 2.621.801,54 zł, tj. o 42% mniej niż wartość kosztorysowa w przypadku umowy z dnia 10 grudnia 2008 r.
- dla Zadania 2: 3.743.496,00 zł, tj. o 50% mniej niż wartość kosztorysowa w przypadku umowy z dnia 29 stycznia 2009 r.,
- dla Zadania 3: 2.012.031,54 zł, tj. o 73% mniej niż wartość kosztorysowa w przypadku umowy z dnia 18 marca 2013 r.

atmosferycznych. Według przedstawionych szacunków wykonawcy wzmocnienie gruntu poprzez zastosowanie ww. materiału było tańsze niż wywóz gruntu i zastąpienie go nowym. Zastosowanie nowego materiału zwiększyło wartości kontraktu o 2.370.171,63 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 127-129, 131, 378-382, 624-625, 628-630)

4.2 Wykonywanie przez Laboratorium Drogowe zadań w zakresie kontroli jakości stosowanych materiałów budowlanych i wykonywanych robót

W trakcie realizowanych zadań inwestycyjnych Laboratorium Drogowe wykonywało – na zlecenie inżyniera kontraktu – badania kontrolne jakości stosowanych przez wykonawcę materiałów budowlanych i wykonywanych robót. Obsługa laboratoryjna była dostosowana do aktualnego postępu i przebiegu robót budowlanych w ramach poszczególnych kontraktów. Badania kontrolne dotyczyły w szczególności badań: gruntów i kruszyw, obiektów inżynierskich, asfaltów i mieszanek mineralno-asfaltowych oraz cech nawierzchni i wyposażenia dróg. Ponadto, Laboratorium Drogowe wydawało opinie w zakresie zgodności recept (m.in. na mieszanki betonowe i mieszanki mineralno-asfaltowe) z wymaganiami określonymi w SST oraz jej dostosowania do odpowiedniej kategorii ruchu. Szczegółowo rolę i zadania Laboratorium Drogowego w procesie sprawowania kontroli jakości materiałów budowlanych i wykonywanych robót opisano w pkt 5.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 53-58, 133-139)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie doboru i dopuszczenia do zastosowania materiałów budowlanych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dobór i zastosowanie materiałów budowlanych w trakcie realizacji skontrolowanych zadań inwestycyjnych. Zastosowanie tych materiałów, przy zgodnym z obowiązującymi wymogami standardzie wykonania robót budowlanych, umożliwiło prawidłową realizację zadań inwestycyjnych.

5. Sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad wykonywaniem robót drogowych

Opis stanu
faktycznego

5.1 Wykonywanie zadań przez inżyniera kontraktu

W dniu 14 sierpnia 2009 r. GDDKiA przesłała do Oddziału wzorcowe dokumenty przetargowe m.in. wzór umowy z konsultantem (inżynierem kontraktu). W dokumentacji tej określono podstawowe obowiązki inżyniera kontraktu dotyczące w szczególności: weryfikacji dokumentacji projektowej, badań kontrolnych, organizowania rad budowy i prowadzenia inspekcji na budowie, odbiorów wykonanych robót oraz akceptacji i dopuszczeń stosowanych materiałów i urządzeń. Jako jeden z podstawowych obowiązków inżyniera kontraktu określono zapewnienie wykonania przez niego nie mniej niż 10 % badań kontrolnych każdego rodzaju badań przewidzianych w SST.

(dowód: akta kontroli, str. 33-44, 631)

W przypadku Zadań 1 i 2 SIWZ dotycząca wyboru inżyniera kontraktu została opracowana w 2008 r., tj. przed datą otrzymania dokumentów wzorcowych z centrali GDDKiA. W umowach zawartych z konsultantami dla tych zadań szczegółowo określono obowiązki inżyniera kontraktu (zgodnie z warunkami kontraktowymi FIDIC), które nie odbiegały od obowiązków określonych w dokumentach wzorcowych. Wyjątek stanowiło nie określenie wskaźnika procentowego badań kontrolnych.

Dla Zadania 3 SIWZ w zakresie wyboru inżyniera kontraktu opracowano w grudniu 2012 r. Porównanie zapisów umowy zawartej z inżynierem kontraktu w dniu 18 marca 2013 r. z dokumentacją wzorcową wykazało, że poza jednostkowymi przypadkami obowiązki konsultanta określono z uwzględnieniem zaleceń centrali GDDKiA. Podobnie jak w przypadku Zadania 1 i 2 nie określono procentowego wskaźnika badań kontrolnych. Ponadto zapisach umownych nie wskazano obowiązków wymienionych w dokumentacji wzorcowej dotyczących stałego nadzorowania badań materiałów i wykonywanych robót (pkt. 11.8 ppkt 24 Warunków ogólnych umowy wzorcowej) oraz akceptowania laboratorium

wykonawcy robót (pkt 11.9. lit b i c Warunków ogólnych umowy wzorcowej), przy czym obowiązki te były faktycznie wykonywane przez inżyniera kontraktu.

(dowód: akta kontroli, str. 31-32, 588-589, 647-654, 744-746, 875)

Naczelnik Wydziału Realizacji Inwestycji – Robert Jakubiak wyjaśnił, że przyczyną nieuwzględnienia w SIWZ dla zadania 3 wszystkich wymogów wynikających z dokumentacji wzorcowej dotyczącej umowy z inżynierem kontraktu był fakt, iż inwestycja ta nie jest nadzorowana przez Departament Realizacji Inwestycji GDDKiA. Inwestycja nie znalazła się również na liście inwestycji, które mogły być współfinansowane ze źródeł zewnętrznych. W umowie tej nie określono wskaźnika liczby badań kontrolnych zleconych przez inżyniera kontraktu. W specyfikacji ogólnej stanowiącej załącznik do umowy wskazano natomiast, że inżynier poprzez m.in. swoje badania będzie oceniać jakość, zgodność materiałów i robót z wymaganiami STWiORB i dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli, str. 284-285)

W przypadku Zadania 2 umowa z inżynierem kontraktu została zawarta w dniu 29 stycznia 2009 r., tj. wcześniej niż umowa z wykonawcą robót (12 lutego 2009 r.). Faktyczne czynności nadzoru inżynier rozpoczął 3 dni przed rozpoczęciem robót przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli, str. 372, 417-418, 504, 565)

Dla Zadania 3 umowę z inżynierem kontraktu zawarto w dniu 18 marca 2013 r., podczas gdy umowę z wykonawcą zawarto w dniu 14 marca 2013 r. Faktyczne rozpoczęcie czynności nadzoru nastąpiło w dniu 25 marca 2013 r., a rozpoczęcie robót miało miejsce w dniu 18 marca 2013 r. Umowę z inżynierem kontraktu podpisano po zawarciu umowy z wykonawcą, z powodu przedłużającego się postępowania przetargowego na wybór konsultanta.

(dowód: akta kontroli, str. 970-973)

W przypadku Zadania 1 umowę z konsultantem zawarto w dniu 10 grudnia 2008 r., tj. dwa miesiące po zawarciu umowy z wykonawcą robót (10 października 2008 r.). Taki termin zawarcia umowy z inżynierem kontraktu wynikał z przedłużenia postępowania przetargowego dotyczącego wyboru konsultanta (na skutek złożonego protestu jednego z oferentów). Skutkowało to tym, że inżynier kontraktu rozpoczął wykonywanie czynności 2 miesiące po rozpoczęciu robót przez wykonawcę. Do czasu rozpoczęcia czynności przez konsultanta nadzór nad realizacją tej inwestycji sprawował inspektor nadzoru wyznaczony przez Oddział.

(dowód: akta kontroli, str. 875, 877)

Pełniącą funkcję kierownika projektu dla Zadania 1 – Anna Reszczyk wyjaśniła m.in., że umowa na pełnienie nadzoru inwestorskiego nie mogła zostać zawarta w związku z odwołaniem do KIO jednego z oferentów. Do czasu rozstrzygnięcia tego odwołania nie można było podpisać umowy z kolejnym oferentem spełniającym kryteria przetargu.

(dowód: akta kontroli, str. 876-879, 975)

Okres obowiązywania umów z inżynierem kontraktu dla kontrolowanych zadań mieścił w przedziale od 40 do 47 miesięcy (od daty zawarcia umowy) i obejmował również okres gwarancyjny, podczas gdy okres obowiązywania umów z wykonawcami robót wynosił od 18 do 24 miesięcy (od daty zawarcia umowy).

(dowód: akta kontroli, str. 875, 877)

W przypadku Zadania 2 i 3 inżynier kontraktu otrzymał do weryfikacji dokumentację projektową odpowiednio w dniu 13 lutego 2009 r. i 14 marca 2013 r. oraz dokonał jej weryfikacji odpowiednio w terminach nie przekraczających dwóch miesięcy.

(dowód: akta kontroli, str. 372, 504, 519-561, 971)

Przekazana przez Oddział w dniu 13 lutego 2009 r. dokumentacja projektowa dla Zadania 2 w części dotyczącej dokumentacji geologiczno-inżynierskiej była niekompletna, ponieważ nie zawierała aneksów z kwietnia i maja 2007 r. do tej dokumentacji. Aneksy zostały przekazane dopiero w kwietniu 2009 r. przez Naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji – Robert Jakubiaka.

(dowód: akta kontroli, str. 282-283, 572-577)

We wszystkich skontrolowanych inwestycjach inżynier kontraktu dopełnił obowiązku weryfikacji dokumentacji projektowej a wyniki tej weryfikacji zostały zawarte m.in. w raportach otwarcia.

(dowód: akta kontroli, str. 402-404, 493-561, 833-848, 980-981, 1005-1012)

Praca personelu inżyniera kontraktu w przypadku wszystkich skontrolowanych zadań inwestycyjnych była dostosowana do czasu pracy wykonawców robót.

(dowód: akta kontroli, str. 568, 633-665, 1096-1105)

W ramach przewidzianych obowiązków inżynier kontraktu w skontrolowanych przez NIK inwestycjach zatwierdzał receptury (betonów i mieszanek bitumicznych), stosowane przez wykonawców robót materiały oraz akceptował kruszywa do wykonania podbudowy drogi. Dokonał zatwierdzenia zgłoszonych przez wykonawców laboratoriów, betoniarni, wytwórców mas bitumicznych i betonowych. Poprzez zatwierdzenie Programów Zapewnienia Jakości (dalej „PZJ”) inżynier kontraktu akceptował sprzęt (w tym urządzenia i sprzęt badawczy) oraz środki transportu wykazane w tych programach przez wykonawców. Ponadto inspektorzy nadzoru – przedstawiciele inżyniera kontraktu dokonywali dopuszczenia materiałów wbudowanych (po wcześniejszym ich sprawdzeniu), sprawdzali jakości prowadzonych robót, uczestniczyli w próbach i odbiorach technicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 126-131, 368-370, 372-376, 588-590, 670-671, 755-758, 798-799, 873-874, 985-999)

Laboratoria wykonawców wszystkich zadań inwestycyjnych wybranych do kontroli posiadały akredytację Polskiego Centrum Akredytacji.

(dowód: akta kontroli, str. 373-375, 670-671, 1030)

Zgodnie z warunkami kontraktów dla skontrolowanych zadań inwestycyjnych inżynier kontraktu sporządzał wymagane raporty: otwarcia, miesięczne, końcowy i zamknięcia. Dla zakończonych zadań (Zadanie 1 i 2) w raportach końcowych wskazano, iż na podstawie przedłożonych przez wykonawcę dokumentów, protokołów odbiorów technicznych, wyników pomiarów i badań kontrolnych, opinii technologicznej Laboratorium Drogowego oraz po dokonaniu wizji lokalnej potwierdzono dobrą jakość wykonywanych robót.

(dowód: akta kontroli, str. 402-404, 493-518, 578-581, 750-797, 833-848, 869-872, 980-984, 1008-1012, 1026-1033, 1172-1174)

Programy Zapewnienia Jakości opracowane przez wykonawców kontrolowanych inwestycji zawierały wymagania określone SST, w szczególności: zakres robót objęty PZJ, organizację wykonania robót, wykaz zespołów roboczych i ich kwalifikacje, materiały, sprzęt i przyrządy pomiarowe do wykonywania robót, system kontroli i sterowania jakością wykonywanych robót, program kontroli i badań. PZJ były każdorazowo zatwierdzane przez inżyniera danego kontraktu, zgodnie z warunkami umownymi. Lista zatwierdzonych PZJ stanowiła załącznik do miesięcznych raportów inżyniera kontraktu, które były akceptowane przez kierowników projektów. PZJ przekazywano wyprzedzająco w stosunku do terminu realizacji danego asortymentu robót. Realizacja PZJ została oceniona przez inżyniera kontraktu w raportach końcowych (Zadanie 1 i 2). W raportach tych nie stwierdzono odstępstw od tych programów, natomiast wskazano na dobrą jakość wykonanych robót.

(dowód: akta kontroli, str. 372-376, 750-799, 869-872, 982-999, 1008-1012)

Na poszczególnych etapach robót inżynier kontraktu zatwierdzał zgłaszane przez wykonawcę materiały budowlane. Warunkiem zatwierdzenia była zgodność z wymaganiami określonymi w SST oraz posiadanie stosownych certyfikatów, deklaracji zgodności, aprobat technicznych. Wykonawca zgłaszając materiały budowlane do zatwierdzenia przez inżyniera kontraktu wskazywał każdorazowo rodzaj produktu oraz jego dostawcę bądź producenta.

(dowód: akta kontroli, str. 126-131, 670-671, 985-999)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W umowach z inżynierami kontraktów nie określono liczby badań kontrolnych, które powinien zrealizować konsultant w odniesieniu do poziomu badań jakości materiałów i robót prowadzonych przez wykonawcę. Dodatkowo umowa z inżynierem kontraktu dla Zadania 3

nie spełniała w tym względzie zaleceń centrali GDDKiA, która w 2009 r. przekazała do stosowania m.in. wzorcową umowę z konsultantem. W umowie tej określono, że inżynier kontraktu przeprowadza badania kontrolne na poziomie co najmniej 10% badań zrealizowanych przez wykonawcę.

W przedstawionych do kontroli materiałach źródłowych nie znajdowały się dokumenty, z których wynikałaby łączna liczba badań zrealizowanych przez wykonawcę. W związku z powyższym nie można było również ustalić dla poszczególnych projektów jaki odsetek badań wykonawcy stanowiły badania kontrolne zrealizowane na zlecenie inżyniera kontraktu.

Prowadzenie badań kontrolnych przez inżyniera kontraktu jest bardzo istotnym elementem sprawowania nadzoru inwestorskiego. Dlatego, zdaniem NIK, w umowach z inżynierami kontraktów powinno się określać minimalny poziom badań kontrolnych do zrealizowania przez nadzór, nawet w sytuacji gdy nie zobowiązywały do tego uregulowania wewnętrzne GDDKiA.

(dowód: akta kontroli, str. 31-43, 134-136, 284-285)

Dyrektor Oddziału – Jacek Gryga wyjaśnił m.in., że w treści poszczególnych SIWZ na pełnienie nadzoru inwestorskiego dla objętych kontrolą zadań nie określono procentowego wskaźnika badań kontrolnych w poszczególnych grupach asortymentowych zleczanych przez inżyniera kontraktu, ponieważ w czasie sporządzenia tego dokumentu nie było jeszcze zarządzenia dotyczącego określenia takiego wskaźnika.

(dowód: akta kontroli, str. 168-171)

Opis stanu
faktycznego

5.2 Wykonywanie odcinków próbnych

Wykonawcy poszczególnych zadań inwestycyjnych wywiązali się z obowiązków wykonania odcinków próbnych określonych w SST. W odbiorze odcinków próbnych uczestniczyli oprócz wykonawcy również przedstawiciele Oddziału (Laboratorium Drogowego). Inżynier kontraktu akceptował zastosowane na odcinkach próbnych technologie wykonania odpowiednich robót oraz dobór materiałów, o czym informował kierownika projektu.

(dowód: akta kontroli, str. 377-379, 672-712, 1034-1040)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie doboru i dopuszczenia do zastosowania materiałów budowlanych.

5.3 Kontrola jakości stosowanych materiałów budowlanych i wykonywanych robót

Kontrola jakości materiałów budowlanych stosowanych przez wykonawcę i wykonywanych robót sprawowana była głównie przez inżyniera kontraktu oraz Laboratorium Drogowe.

Zakres działania Laboratorium Drogowego wynikał z regulaminu organizacyjnego Oddziału (szczegółowo zadania te opisano w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego). Organizacja pracy tej komórki organizacyjnej przedstawiała się w sposób opisany poniżej. Rozpoczęcie obsługi laboratoryjnej następowało na podstawie informacji pisemnych Wydziału Realizacji Inwestycji¹¹, które były przekazywane do Laboratorium Drogowego na początku realizacji każdego zadania inwestycyjnego. Określano w nich m.in. informacje dotyczące osób lub podmiotów prowadzących nadzór inwestorski oraz upoważnionych do zlecania badań kontrolnych. Natomiast poszczególne badania kontrolne Laboratorium Drogowe wykonywało wyłącznie na bezpośrednie zlecenie inżyniera kontraktu, składane w formie pisemnej lub telefonicznej, z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym. Zlecenia te zawierały informacje dotyczące m.in. badanego materiału, lokalizacji pobrania próbek, terminu i zakresu badań. Zlecenia podpisywane były przez technologa materiałowego, inspektora nadzoru oraz inżyniera rezydenta. W przypadku wybranych do kontroli zadań inwestycyjnych Laboratorium Drogowe nie wykonywało badań na zlecenie wykonawców robót.

¹¹ Dla Zadania 1 zlecenie przekazano pismem nr GDDKiA O/KR/R-1/ar/1/2008 z 10 grudnia 2008 r., dla Zadania 2 zlecenie przekazano pismem nr GDDKiA O/KR-R-1-ro-416-2/RM/28/2009 z 27 marca 2009 r., natomiast dla Zadania 3 zlecenie przekazano pismem nr GDDKiA O/KR/4100/R-1ik/PIW/33/2013 z 9 kwietnia 2013 r.

Do końca 2010 r. laboratorium drogowe działało jako gospodarstwo pomocnicze Oddziału i mogło również wykonywać badania na zlecenie innych podmiotów¹². Z szacunkowych danych przedstawionych w toku kontroli wynika, że w latach 2008-2010 badania wykonane przez Laboratorium Drogowe na rzecz podmiotów zewnętrznych stanowiły kilka procent ogólnej liczby badań wykonanych przez tę komórkę organizacyjną.

(dowód: akta kontroli, str. 53-57, 59-69, 112, 374)

Ze względu na brak odpowiedniego sprzętu badawczego laboratorium drogowe nie wykonywało badań: stali zbrojeniowej oraz właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni aparatem SRT-3. Wykonanie tych badań było zlecane przez inżyniera kontraktu do niezależnego laboratorium i nie wymagało uzgodnień z Laboratorium Drogowym.

W przypadku wybranych do kontroli zadań inwestycyjnych badania stali prowadzone były przez Politechnikę Krakowską – Instytut Materiałów i Konstrukcji Budowlanych. Stal zbrojeniowa wykorzystywana w ramach realizacji skontrolowanych zadań pochodziła zarówno z dostaw krajowych (m.in. od następujących producentów: Celsa „Huta Ostrowiec” Sp. z o.o., CMC Poland Sp. z o.o., Polimex-Mostostal S.A.), jak i zagranicznych (producenci ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi GmbH, BES Brandenburger Elektrostahlwerke GmbH, HES Hennigsdorfer Elektrostahlwerke GmbH z Niemiec i SSM Slovakia Steel Mills d.s. ze Słowacji). Przeprowadzone przez Politechnikę Krakowską badania w zakresie prób statycznego rozciągania i zginania z odginaniem potwierdziły zgodność z wymaganiami norm i aprobat technicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 53, 123-125)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Oddziału Laboratorium Drogowe podlega bezpośrednio Zastępcy Dyrektora ds. Technologii. Nadzór nad wyposażeniem w laboratorium drogowym jest sprawowany zgodnie z obowiązującymi od 30 kwietnia 2013 r. zapisami Księgi Jakości Laboratorium oraz z wykorzystaniem systemu QMS, służącego do zarządzania wyposażeniem laboratorium. Sprzęt podlega nadzorowi i bieżącej kontroli w zakresie sprawności technicznej przez pracowników laboratorium. Jest on wzorcowany, sprawdzany, kalibrowany z uwzględnieniem specyfiki sprzętu. Wzorcowania są prowadzone przez kompetentne jednostki akredytowane (Okręgowy Urząd Miar w Warszawie, Polskie Centrum Akredytacji).

W dniu 25 czerwca 2013 r. Oddział złożył do Polskiego Centrum Akredytacji wniosek o udzielenie akredytacji dla laboratorium drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 53, 79-109)

Badania kontrolne trzech zadań inwestycyjnych wykazały, że w trakcie ich realizacji zapewniona została kontrola jakości stosowanych materiałów budowlanych i wykonywanych robót.

Sprawdzenie zgłoszonych przez wykonawcę materiałów budowlanych obejmowało m.in. kontrolę zgodności ich parametrów z wymogami SST. Dla objętych kontrolą zadań wykonawcy przedkładali do akceptacji przez konsultantów wnioski o dopuszczenie materiałów do stosowania w trakcie prowadzonych robót. W przypadku Zadania 1 złożono 444 takie wnioski, dla Zadania 2 złożono 257 wniosków, natomiast dla Zadania 3 do końca października 2013 r. złożono 412 wniosków. Składane wnioski zawierały m.in. nazwę kontraktu, materiału, dostawcy/producenta i obiektu na jakim materiał miał być stosowany oraz odpowiednie specyfikacje techniczne. Załącznikami do wniosków, w zależności od potrzeb, były m.in. certyfikaty zakładowej kontroli produkcji, raporty z badań, krajowe deklaracje zgodności, znak certyfikacji, ekspertyzy. Inżynier kontraktu dokonywał akceptacji materiału; natomiast w przypadku braku akceptacji odnotowywano uzasadnienie decyzji, np. nie spełnienie wymagań określonych w SST. Dla Zadania 1 nie zaakceptowano 54 zgłoszonych materiałów, dla Zadania 2 – 17 materiałów, a dla Zadania 3 – 48 materiałów (wg stanu na koniec października 2013 r.). W sytuacjach, gdy zgłoszone materiały

¹² Zgodnie z wytycznymi centrali GDDKiA przytoczonymi w piśmie Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA Tomasza Rudnickiego nr GDDKiA-DT/WKR/53/3/09 z dnia 14.05.2009 r. Laboratorium Drogowe – Gospodarstwo Pomocnicze GDDKiA O/Kraków mogło wykonywać badania laboratoryjne jedynie dla dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych na zlecenie organów samorządowych, a także producentów materiałów budowlanych.

nie spełniały wymagań wykonawcy byli zobowiązani do przedstawienia materiałów, które uzyskiwały akceptację inżyniera kontraktu.

Ponadto, dla potrzeb realizacji kontraktów wykonawcy przedstawiali do akceptacji, inżynierowi kontraktu recepty m.in. na mieszanki betonowe i mieszanki mineralno-asfaltowe. Zatwierdzone recepty dotyczyły m.in. zastosowanego betonu na różnych etapach realizacji inwestycji oraz różnych warstw bitumicznych. Zgoda na stosowanie danej recepty wydawana była m.in. po jej pozytywnym zaopiniowaniu przez Laboratorium Drogowe. Opinia ta polegała na sprawdzeniu zgodności tej recepty z wymaganiami SST oraz jej dostosowania do odpowiedniej kategorii ruchu (dla mieszanek mineralno-asfaltowych). Ostateczna akceptacja recept przez Laboratorium Drogowe następowała po uzyskaniu określonych w recepcie parametrów funkcjonalnych z mieszanki wytworzonej w wytwórni oraz po wykonaniu odcinka próbnego (dla mieszanek MMA). Dla Zadania 1 wykonawca do akceptacji przedstawił łącznie 21 recept, z czego nadzór odrzucił 2, dla Zadania 2 przedstawiono łącznie 111 recept z czego nie zaakceptowano 12, natomiast dla Zadania 3 do dnia końca października 2013 r. wykonawca przedstawił 28 recept, z czego nadzór nie zaakceptował 10 z nich. Recepty niezaakceptowane przez inżyniera kontraktu korygowane były przez wykonawcę do czasu uzyskania wymaganych parametrów.

Inżynier kontraktu zatwierdzał również do stosowania kruszywa naturalne służące do wykonania podbudowy drogi.

(dowód: akta kontroli, str. 57-58, 126-130, 372-376, 670-671, 985-999)

Na poszczególnych etapach prac wykonawcy prowadzili badania jakości wykonanych robót i zastosowanych materiałów. Wyniki tych badań przedstawiane były na bieżąco poszczególnym inżynierom kontraktów. W sprawozdaniach okresowych inżynier kontraktu odnosił się m.in. do wyników badań zrealizowanych przez wykonawcę.

W celu weryfikacji uzyskanych wyników badań przez wykonawcę, konsultanci zlecali przeprowadzenie badań kontrolnych przez Laboratorium Drogowe. Raporty z badań były przekazywane przez Laboratorium Drogowe inżynierowi kontraktu w formie pisemnej, a ich interpretacja należała do personelu konsultanta. W przypadku wątpliwości interpretacyjnych Laboratorium Drogowe udzielało wsparcia merytorycznego w tym zakresie. Wyniki badań kontrolnych wykonanych przez Laboratorium Drogowe były na bieżąco przekazywane kierownikom poszczególnych projektów. Były one również omawiane na cotygodniowych naradach technicznych oraz na comiesięcznych radach budowy, w których uczestniczył m.in. przedstawiciel inżyniera kontraktu, wykonawcy i projektanta, a z ramienia Oddziału kierownik projektu oraz pracownik Laboratorium Drogowego.

W sytuacji gdy wyniki badań wykonawcy i badań kontrolnych były pozytywne inżynier kontraktu podejmował decyzję o odbiorze robót i zezwalał na wykonanie kolejnych robót. Roboty, na których wyniki badań próbek wykonywanych przez Laboratorium Drogowe wykazywały parametry niezgodne z SST były poprawiane przez wykonawcę do osiągnięcia wymaganych parametrów. Wyjątek stanowiły nieliczne przypadki stwierdzenia wad trwałych i zastosowania potrąceń finansowych. Wyniki negatywne skutkowały również wpisami do dzienników budowy. W zapisach tych wskazywano, że inspektor nadzoru nie wyrażał zgody na kontynuację zadania ze względu na negatywne wyniki badań.

(dowód: akta kontroli, str. 110-116, 368-370, 405-408, 849-853, 1041-1049)

W przypadku zadań 1 i 2 jednym z załączników do raportu zamknięcia była ocena techniczna wraz z metodami realizacji kontraktu, w których inspektorzy nadzoru informowali, że prace wykonane pod ich nadzorem zostały wykonane m.in. zgodnie z SST.

(dowód: akta kontroli, str. 750-797, 1172-1174)

W przypadku objętych kontrolą zadań inwestycyjnych wykonawcy przedkładali „Plany badań laboratoryjnych”, które w istocie powielają zapisy wynikające z SST, bez nominalnego określenia liczby badań dla poszczególnych asortymentów uwzględniających przedmiar / obmiar robót. Przykładowo w planie takim dla Zadania 3, dla nasypów – w zakresie przydatności gruntów do wykorzystania – przewidziano 1 badanie na 3.000 m³, a w zakresie nośności i zagęszczenia 1 badanie na 2.000 m².

W trakcie kontroli Oddział nie przedstawił dokumentów ustalających łączną liczbę badań do zrealizowania przez wykonawcę przy spełnieniu wymogów określonych w SST, a także

danych dotyczących liczby faktycznie zrealizowanych badań przez poszczególnych wykonawców. W związku z tym brak jest możliwości ustalenia jaki odsetek badań wykonawcy stanowiły badania kontrolne zrealizowane na zlecenie inżyniera kontraktu.

(dowód: akta kontroli, str. 132-136, 168-170, 372-376, 798-801, 1134-1139, 1168-1171)

Dyrektor Oddziału – Jacek Gryga wyjaśnił m.in., że na etapie realizacji zadań inwestycyjnych wykonawca przygotował plan badań, który był zgodny z harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz zapisami STWiORB. Ponadto wskazał, że pozytywne wyniki badań wykonawcy były warunkiem koniecznym odbioru danego asortymentu robót przez inżyniera kontraktu, a co za tym idzie płatności ze strony zamawiającego".

(dowód: akta kontroli, str. 1170-1171)

W ramach realizacji wybranych do kontroli zadań badania kontrolne prowadzone były przez Laboratorium Drogowe, na zlecenie inżyniera kontraktu. Badania te dotyczyły w szczególności badania: gruntów i kruszyw, obiektów inżynierskich, asfaltów i mieszanek mineralno-asfaltowych oraz cech nawierzchni i wyposażenia dróg.

Od stycznia 2010 r. Laboratorium Drogowe, sporządzało miesięczne tabele monitoringu zapewnienia jakości. Dla Zadania 1 sporządzono w okresie luty – listopad 2010 r. dziesięć sprawozdań, dla Zadania 2 w okresie styczeń 2010 r. – czerwiec 2011 r. sporządzono 18 sprawozdań oraz dla Zadania 3 w okresie czerwiec – październik 2013 r. sporządzono pięć sprawozdań.

(dowód: akta kontroli, str. 110-112, 133-139)

Najczęściej wskazywanymi odchyłkami od wymagań określonych w SST były dla Zadań 1 i 2 zawyżone grubości warstw ścieralnych SMA 0/11. Laboratorium wskazywało najczęściej, że odchyłka od wymagań określonych w SST nie spełniała wymagań, ale zawyżona grubość warstwy ścieralnej nie powodowała zaniżenia łącznej grubości pozostałych warstw bitumicznych i w takich przypadkach nadzór nie nakazywał napraw. Jeżeli natomiast inne badane parametry warstw bitumicznych nie spełniały wymagań nadzór podejmował decyzję o naprawie – głównie nakazując frezowanie warstwy ścieralnej. Inne badania, których wyniki nie spełniały wymagań określonych w SST dotyczyły oznakowania poziomego. W takich przypadkach nadzór podejmował decyzje o konieczności wykonania nowego oznakowania. Ze względu na trwającą realizację Zadania 3 wykonywane badania miały niewielki zakres, ale najczęstszym problemem wskazywanym w raportach z badań było niewystarczające zagęszczenie warstw bitumicznych oraz zawyżenie zawartości wolnej przestrzeni.

(dowód: akta kontroli, str. 110-112, 137-139, 592-600)

Dla Zadania 1 Laboratorium Drogowe wykonało łącznie 1.554 badania kontrolne, w tym: 250 w 2009 r. i 1.304 w 2010 r. Z badań przeprowadzonych w 2010 r. w 62 przypadkach stwierdzono niespełnienie wymagań SST, co stanowiło 4,8% wykonanych w tym okresie badań kontrolnych. W przypadku Zadania 2 Laboratorium Drogowe przeprowadziło 2.368 badań kontrolnych, w tym: 361 w 2009 r., 1.598 w 2010 r. (58 badań negatywnych – 3,6%) oraz 409 w I półroczu 2011 r. (43 badania negatywne – 10,5%). Liczba wykonanych badań kontrolnych dla Zadania 3 (w okresie od czerwca do października 2013 r.) wyniosła 72, z czego 10 badań było negatywnych (13,9%).

(dowód: akta kontroli, str. 132-133)

Na etapie odbioru końcowego robót Laboratorium Drogowe dokonywało oceny jakości wykonanych obiektów budowlanych. Ocena ta dotyczyła w szczególności: wykonania robót ziemnych (m.in. zastosowanie kruszyw, wykonania zasypów, nasypów, warstwy mrozoochronnej), wykonania robót bitumicznych (m.in. ocena warstwy podbudowy, warstw wiążącej i ścieralnej, ocena grubości warstw asfaltowych, ocena wizualna nawierzchni, ocena połączenia międzywarstwowego oraz ocena równości podłużnej), a także wykonania robót betonowych (m.in. badania próbek betonowych w zakresie wytrzymałości na ściskanie, nasiąkliwość, wodoszczelność i mrozoodporność, badania wytrzymałości na odrywanie, badania kruszyw do betonu). Z ocen tych dla objętych kontrolą zadań inwestycyjnych wynika, że generalnie wykonanie obiektów budowlanych spełniało wymagania określone w SST i PZJ.

(dowód: akta kontroli, str. 765-790, 1172-1174)

W objętych kontrolą zadaniach wystąpiły dwa przypadki sporne dotyczące rozbieżności w wynikach badań wykonawcy i nadzoru.

W przypadku Zadania 2 wystąpił jeden przypadek gdzie wyniki badań kontrolnych oznakowania poziomego wykonane na ul. Jasnogórskiej tj. badania widoczności w dzień i w nocy nie były zgodne z wymaganiami ST. Z powodu bardzo dużej rozbieżności pomiędzy wynikami badań przeprowadzonymi przez Wykonawcę i kontrolnymi przeprowadzonymi przez laboratorium, Wykonawca zobowiązał się do ponownego oczyszczenia oznakowania i powtórzenia badań w obecności nadzoru. Po przeprowadzeniu ponownych badań, wyniki potwierdziły niezgodność parametrów z wymaganiami określonymi w ST. Usunięto, więc wadliwe oznakowanie: linię ciągłą zewnętrzną w km 1+149 – 1+400 j. lewa i linię przerywaną w km 1+540 – 1+630 j. lewa, a wykonane przez laboratorium ponowne badania wykazały, że wymagania zostały spełnione.

W trakcie realizacji Zadania 1 powstał spór dotyczący jakości mieszanki mineralno-asfaltowej wbudowanej na łącznicy CŁ1. Laboratorium Drogowe stwierdziło, iż wyniki na łącznicy CŁ1 nie są w pełni zgodne z zatwierdzoną recepturą. Jako rozwiązanie sporu wykonawca zaproponował przekazanie próbek do badania przez zewnętrzne laboratorium rozjemcze – Politechnikę Krakowską (Instytut Inżynierii Drogowej i Kolejowej na Wydziale Inżynierii Lądowej). Badanie przeprowadzone przez laboratorium rozjemcze wykazało, że wynik zawartości asfaltu i skład mieszanki mineralnej były prawidłowe. Tym samym potwierdzono prawidłowość badań wykonawcy.

(dowód: akta kontroli, str. 138, 407, 849-868)

Bożena Bernasik – Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Technologii wyjaśniła, że od 30 kwietnia 2013 r. pobieranie próbek odbywało się zgodnie z procedurą wg ISO 17025. Pobieranie próbek MMA, kruszyw i betonu regulowane jest wymaganiami odpowiednich norm. Ponadto w Wydziale Technologii zgodnie z ISO 17025 funkcjonują imienne upoważnienia do pobierania próbek.

(dowód: akta kontroli, str. 51-52, 56)

Z pobrania próbek do badań sporządzano protokoły ich pobrania. Pobrane próbki na budowie były oznaczane, tak aby oznaczenie to było niepowtarzalne, a oznaczenie to wpisywane było do protokołów pobrania. Po dostarczeniu próbek do Laboratorium ich oznakowanie prowadzono zgodnie z obowiązującą Księgą Jakości – Procedura PT 5.8 Postępowanie z obiektami do badań, w celu zapewnienia ich identyfikowalności.

Pobierania próbek dokonywał – na zlecenie nadzoru i w miejscach ustalonych z nadzorem – pracownik Laboratorium Drogowego samodzielnie lub w obecności przedstawiciela inżyniera kontraktu. Występowały również przypadki pobierania próbek do badań kontrolnych, gdy zaistniała taka potrzeba w opinii Laboratorium Drogowego lub kierownika projektu, przy czym pobrania takiego dokonywano i tak na zlecenie nadzoru.

(dowód: akta kontroli, str. 51-52, 70-78)

Do szczegółowej analizy badań wykonanych przez Laboratorium Drogowe wybrano:

- Dla Zadania 1 – przeprowadzone badania składu mieszanki mineralno-asfaltowej w zakresie wielkości uziarnienia, orientacyjnej zawartości asfaltu i wolnej przestrzeni w MMA – po pięć badań. Dla warstwy ścieralnej SMA 0/8 w zakresie grubości warstwy, wskaźnika zagęszczenia oraz wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej – po sześć badań. Dla warstwy podbudowy w zakresie koleinowania – 2 badania.
- Dla Zadania 2 – badania j.w., tylko zamiast koleinowania przeanalizowano w zakresie równości podłużnej 11 badań oraz równości poprzecznej 5 badań.
- Dla Zadania 3 – przeprowadzone badania w zakresie sprawdzenia modułu odkształcenia pierwotnego, wtórnego oraz wskaźnika odkształcenia po 6 badań.

Wszystkie poddane analizie badania wykonano zgodnie z wymogami określonymi w Specyfikacjach Technicznych, co potwierdzone było w protokołach wykonanych badań.

(dowód: akta kontroli, str. 116-122)

Ustalone
nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

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

5.4 Przechowywanie materiałów na placu budowy

Przeprowadzona w dniu 3 grudnia 2013 r. wizja miejsca prowadzenia robót w ramach zadania 3 wykazała, że wykonawca inwestycji zabezpieczył dwa place do składowania materiałów dostarczonych na plac budowy. W dniu wizji na placu budowy przechowywane były w szczególności: palety z kostką brukową oraz krawężnikami betonowymi i granitowymi, płyty drogowe, bale drewniane, kształtowniki stalowe, pryzma piasku i gysu. Materiały te były składowane prawidłowo. W wyniku przeprowadzonej wizji nie stwierdzono materiałów nie posiadających dokumentów potwierdzających źródło ich pochodzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 1000-1004)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

5.5 Prowadzenie obmiarów robót oraz zwiększenia zakresu rzeczowego inwestycji

Sposób prowadzenia obmiarów wykonanych robót dla objętych kontrolą zadań inwestycyjnych został zatwierdzony przez właściwych inżynierów kontraktu. Poszczególne obmiary podpisywali przedstawiciele wykonawcy (m.in. kierownik budowy, technolog materiałowy oraz geodeta) oraz ze strony nadzoru przedstawiciel inżyniera kontraktu, kierownik projektu i Zastępca Dyrektora Oddziału.

Przy prowadzeniu dokumentacji obmiarowej wykonawcy przestrzegali Ogólnych Zasad Obmiaru Robót określonych w SST. Dokumentacja ta zawierała informacje dotyczące m.in. planowanego i faktycznego zakresu wykonanych robót (w okresie bieżącym i narastająco) oraz obmiarów robót zanikających, które były prowadzone z częstotliwością wymaganą do ustalenia miesięcznych płatności na rzecz wykonawcy.

(dowód: akta kontroli, str. 398-399, 1166)

Ostateczna wartość kontraktu dla Zadania 1 wyniosła 101% wartości pierwotnej (wzrost o kwotę 1.867.869,93 zł). Z analizy trzech poleceń zmian o największej wartości wynikało, że wystąpiła konieczność wymiany lub wzmocnienia podłoża gruntowego na skutek stwierdzenia warunków geologicznych odmiennych od założeń przyjętych w dokumentacji projektowej (szczegółowo przypadku te opisano w pkt 2.3 wystąpienia pokontrolnego).

W przypadku zadania 2 ostateczna wartość kontraktu wyniosła 105% wartości pierwotnej (wzrost o kwotę 7.437.394,33 zł). Ustalenia kontroli wykazały m.in., że:

- wykonano uzdatnienie spoiwami hydraulicznymi gruntu z wykopu przeznaczonego do wbudowania w nasyp, co spowodowane było stwierdzeniem znacznego przekroczenia jego naturalnej wilgotności na skutek wystąpienia ponadnormatywnych opadów atmosferycznych (polecenie zmiany nr 46 z dnia 22 lutego 2010 r.),
- konieczne było usunięcie gruntu organicznego i wymiana na grunt zapewniający uzyskanie wymaganych parametrów nośności i zagęszczenia podłoża na ul. Jasnogórskiej w Krakowie (polecenie zmiany nr 78 z dnia 19 stycznia 2011 r.).

Polecenia zmiany sporządzone zostały przez inspektora nadzoru, potwierdzone przez inżyniera rezydenta i kierownika projektu oraz Dyrektora Oddziału lub jego Zastępcę (z zastrzeżeniem ponownego obmiaru).

(dowód: akta kontroli, str. 380-394, 713-739, 935-949)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

5.6 Wykonywanie obowiązków przez kierownika projektu

Zadania kierownika projektu oraz jego usytuowanie w strukturze organizacyjnej Oddziału określone zostały w „Podręczniku Procedur Projektów/Kontraktów Realizowanych ze Środków Krajowych”. Zgodnie z tą procedurą kierownik projektu miał być wyznaczany przez Dyrektora Oddziału i być odpowiedzialny bezpośrednio przed Zastępcą Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji, a pośrednio przed Dyrektorem Oddziału i Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, reprezentowanym przez jego zastępców. Do obowiązków kierownika projektu należało m.in.:

- egzekwowanie od inżyniera kontraktu rzetelnego wypełniania obowiązków kontraktowych,
- udział w comiesięcznych radach budowy,
- egzekwowanie od inżyniera kontraktu informacji o postępie robót,
- potwierdzanie list obecności personelu nadzoru zgodnie z ustaleniami zawartymi w umowie (nie rzadziej niż co miesiąc), poparte kontrolą na miejscu w celu rzeczywistego stwierdzenia obecności personelu nadzoru.

(dowód: akta kontroli, str. 27-30)

Kierownicy poddanych kontroli projektów wykonywali ww. obowiązki m.in. poprzez: udział w radach budowy i radach koordynacyjnych, akceptowanie składanych przez inżyniera kontraktu raportów (otwarcia, miesięcznych, końcowego, zamknięcia), potwierdzanie list obecności personelu inżyniera kontraktu, weryfikację i zatwierdzanie poleceń zmian, sporządzanie raportów w wersji elektronicznej dla centrali GDDKiA (m.in. z informacją o zaawansowaniu czasowym i finansowym robót).

Akceptując raporty inżyniera kontraktu kierownik projektu monitorował finansowe i rzeczowe zaawansowanie robót. Ponadto akceptował zatwierdzone przez inżyniera materiały i recepty zgłaszane przez wykonawcę, opracowane przez wykonawcę PZJ oraz wykaz zleconych przez inżyniera kontraktu badań laboratoryjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 291-313, 663-665)

Kierownicy projektów sprawdzali listy obecności (m.in. poprzez kontrolę faktycznej obecności personelu inżyniera kontraktu na budowie, potwierdzanie list obecności otrzymanych od inżyniera kontraktu).

(dowód: akta kontroli, str. 291-313)

Kierownicy projektów byli oceniani w ramach ocen dwuletnich przez Naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji. Wszyscy kierownicy zostali ocenieni pozytywnie.

(dowód: akta kontroli, str. 1165)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

5.7 Odbiory ostateczne

Dla zakończonych zadań inwestycyjnych inżynier kontraktu opracował operaty kolaudacyjne, które zawierały m.in.: dzienniki budowy (kserokopie) prowadzone dla różnych branż w ramach udzielonych pozwoleń na budowę, dokumentację powykonawczą obejmującą m.in.: specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, projekty wykonawcze, dokumentację geodezyjną do odbioru ostatecznego robót budowlanych, dokumentację odbiorową, protokoły badań i sprawdzeń, recepty i ustalenia technologiczne, wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych, dokumentację potwierdzającą jakość wbudowanych materiałów, opinie technologiczne, inwentaryzację powykonawczą robót.

Roboty budowlane zostały zakończone w terminach określonych w umowach z wykonawcami (po uwzględnieniu aneksów), a ich odbiorów dokonano zgodnie z warunkami SST.

W protokołach odbioru robót stwierdzono generalnie dobrą jakość robót. W nielicznych przypadkach wystąpiły minimalne odstępstwa od wymagań SST. W protokołach wyszczególniono wady i usterki do usunięcia w okresie gwarancyjnym. Dla Zadania 1 wykonawcy naliczono kary w łącznej wysokości 63.120,30 zł (0,03% wartości kontraktu). Kary dotyczyły niewłaściwej grubości podbudowy i warstwy wiążącej oraz niewłaściwego zagęszczenia warstwy ścieralnej.

W przypadku Zadania 2 wykonawca udzielił przedłużonej gwarancji na elementy dla których stwierdzono usterki, ponadto naliczono kwotę w łącznej wysokości 30.666,09 zł, która miała być zwolniona po upływie okresu przedłużonej gwarancji. Stwierdzone usterki dotyczyły: przyciółka, desek gzymsowych, oznakowania poziomego.

Z raportów zamknięcia wynikało, iż w okresie gwarancyjnym przeprowadzane były przeglądy, w trakcie których potwierdzono usunięcie wcześniej ujawnionych usterek

(Zadania 1 i 2). Stwierdzone w okresie gwarancyjnym usterki generalnie nie dotyczyły nawierzchni dróg i sukcesywnie podejmowane były działania naprawcze.

Dla Zadań 1 i 2 Oddział uzyskał decyzje o pozwoleniu na użytkowanie. W uzasadnieniu decyzji wpisano m.in., iż w trakcie kontroli obowiązkowej dokonano protokolarnego stwierdzenia zgodności wykonania obiektów budowlanych z ustaleniami i warunkami udzielonych pozwoleń na budowę, przy uwzględnieniu zmian nie odstępujących w sposób istotny od zatwierdzonych projektów budowlanych. Ponadto w decyzjach stwierdzono, że obiekty zostały wykonane w sposób umożliwiający ich prawidłowe użytkowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 208-281, 400-401, 583-584, 747-749)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawowanie nadzoru inwestorskiego, mimo stwierdzonej nieprawidłowości dotyczącej nieustalania w umowach z inżynierami kontraktów minimalnej liczby badań kontrolnych. W ramach tego nadzoru Oddział podejmował niezbędne działania pozwalające na zapewnienie wymaganej jakości realizowanych robót budowlanych dla objętych kontrolą zadań inwestycyjnych.

6. Zarządzanie i monitorowanie przebiegu zadań inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

6.1 Organizacja systemu monitorowania przebiegu zadań

Procedura zarządzania i monitorowania jakości robót budowlanych wynikała w szczególności z uregulowań wewnętrznych obowiązujących w Oddziale. Zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (nr 54 z 2008 r. i nr 115 z 2010 r.) regulowały m.in. kompetencje oraz odpowiedzialność poszczególnych komórek organizacyjnych Oddziału na wszystkich etapach przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Zadania w zakresie zarządzania jakością robót budowlanych wynikały również z „Podręcznika Procedur Projektów / Kontraktów Realizowanych ze Środków Krajowych”. Jednocześnie ustalenia kontroli wykazały, że struktura organizacyjna Oddziału była dostosowana do sprawowania nadzoru nad jakością wykonywanych robót drogowych w procesie realizacji zadań inwestycyjnych (zadania te realizowane były przede wszystkim przez Wydział Dokumentacji, Wydział Realizacji Inwestycji oraz Laboratorium Drogowe). Istotną rolę w procesie zarządzania i monitorowania przebiegu zadań inwestycyjnych pełnili także inżynierowie kontraktu, powoływani odrębnie dla każdego ze skontrolowanych inwestycji (realizację obowiązków inżyniera kontraktu przedstawiono w pkt. 5.1 wystąpienia pokontrolnego).

Od stycznia 2010 r. Laboratorium Drogowe sporządzało miesięczne tabele monitoringu zapewnienia jakości, które były przekazywane do centrali GDDKiA (pkt 5.3 wystąpienia pokontrolnego). W przypadku Zadania 3 poinformowano centralę GDDKiA o problemie z realizacją umowy przez wykonawcę, w wyniku czego Oddział został zobowiązany do dalszego monitorowania działań wykonawcy.

(dowód: akta kontroli, str. 9-30, 110-112, 1083-1086)

W systemie zarządzania i monitorowania przebiegu zadań inwestycyjnych nie ustanowiono mechanizmu pozwalającego na stwierdzenie, że liczba badań zrealizowanych przez wykonawcę w poszczególnych grupach asortymentowych była zgodna z liczbą badań ustaloną (obliczoną) na podstawie wymogów określonych w SST. Oddział nie dysponował dokumentami określającymi łączną liczbę badań do zrealizowania przez wykonawcę przy spełnieniu wymogów określonych w SST, a także zawierającymi dane dotyczące liczby faktycznie zrealizowanych badań przez poszczególnych wykonawców (co przedstawiono w pkt 5.3 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli, str. 132-136, 168-170, 800-801, 1134-1139, 1168-1171)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Na etapie realizacji wybranych do kontroli zadań inwestycyjnych nie żądano – zarówno od wykonawcy, jak i inżyniera kontraktu – ustalenia łącznej liczby badań dla poszczególnych grup asortymentowych (po uwzględnieniu założeń SST i obmiaru robót) niezbędnych do zrealizowania przez wykonawcę oraz wykazywania całkowitej liczby faktycznie przeprowadzonych badań przez wykonawcę.

W przedstawionej do kontroli materiałach źródłowych nie znajdowały się dokumenty podsumowujące liczbę badań zrealizowanych przez wykonawcę oraz potwierdzające, że liczba tych badań w poszczególnych grupach asortymentowych była zgodna z liczbą badań ustaloną (obliczoną) na podstawie wymogów określonych w SST. W związku z powyższym nie można było również ustalić dla poszczególnych projektów jaki odsetek badań wykonawcy stanowiły badania kontrolne zrealizowane na zlecenie inżyniera kontraktu.

W ocenie NIK rozliczanie wykonawcy i inżyniera kontraktu z przeprowadzonych badań powinno stanowić element systemu nadzoru nad jakością wykonywanych robót.

(dowód: akta kontroli, str. 31-32, 132-136, 168-170, 744-746, 800-801, 1134-1139, 1168-1171)

Naczelnik Wydziału Realizacji Inwestycji – Robert Jakubiak wyjaśnił, że „Oddział nie wymagał od wykonawców/konsultantów ustalenia nominalnej liczby badań przeprowadzanych przez wykonawcę. Nadzór (inżynier kontraktu) w sposób bieżący nadzorował wykonywaną przez wykonawcę faktyczną liczbę badań. W sytuacji gdyby liczba badań nie była zgodna z SST to inżynier kontraktu był zobowiązany do raportowania takich przypadków do kierownika projektu. Kierownicy projektów otrzymywali informacje od inżyniera kontraktu. W przekazywanej dokumentacji nie stwierdzono zastrzeżeń konsultantów co do liczby i zakresu badań realizowanych przez wykonawców. W związku z powyższym uznawano, że wykonawca zrealizował wymaganą przez SST liczbę badań. Inżynier kontraktu wykazywał w raportach okresowych liczbę badań kontrolnych zleconych Laboratorium Drogowemu Oddziału. W przypadku negatywnych wyników laboratorium przekazywało taką informację również do kierownika projektu. W ten sposób kierownicy projektów nadzorowali wykonywanie obowiązków przez inżyniera kontraktu”.

(dowód: akta kontroli, str. 284-285)

Opis stanu
faktycznego

6.2 Kontrole i audyty realizacji inwestycji

W 2011 r. Ministerstwo Infrastruktury przeprowadziło w Oddziale kontrolę dotyczącą udziału w budowie mostu w Piwnicznej na rzece Poprad (Zadanie 3). W ustaleniach tej kontroli wskazano m.in. na niedołożenie należytej staranności przy prowadzeniu dokumentacji realizacji umów poprzez sporządzanie do nich aneksów po upływie umownych terminów na wykonanie umów lub ich części. Ponadto stwierdzono nieprzestrzeganie wytycznych dotyczących sporządzania Programów Inwestycyjnych w zakresie określenia źródeł finansowania inwestycji oraz nieumieszczanie dat przy podpisach na stronie tytułowej dokumentów. W zaleceniach wskazano na konieczność sporządzania Programów inwestycyjnych zawierających wszystkie wymagane elementy oraz podjęcia działań zapewniających terminowe dokonywanie zmian w umowach. W ramach realizacji przez Oddział zaleceń powyższej kontroli zobowiązano pisemnie pracowników odpowiedzialnych za sporządzanie programów inwestycyjnych do wywiązywania się z obowiązku zawierania w nich wszystkich elementów określonych w przepisach z tego zakresu. Ponadto, zobowiązano na piśmie odpowiedzialnych pracowników do dokonywania wszelkich zmian w umowach poprzez stosowanie formy aneksu przed upływem terminów wskazanych w umowie.

(dowód: akta kontroli, str. 1143-1146)

W latach 2008-2012 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Oddziale cztery kontrole. Dotyczyły one:

- Działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych w okresie 2006-2008. NIK pozytywnie oceniła działania Oddziału w kontrolowanym zakresie, w szczególności przygotowanie organizacyjne do realizacji projektów drogowych, zamieszczanie w kontraktach o wykonanie robót drogowych stosownych postanowień mających na celu zapewnienie

wymaganej jakości i terminowości robót oraz przypisujących odpowiedzialność wykonawcy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie kontraktu.

- Realizacji zadań związanych z przygotowaniem Polski do organizacji turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dwie kontrole: w 2008 r. i 2010 r.). Kontrolą objęto inwestycje prowadzone na wybranych odcinkach autostrady A-4 i drogi ekspresowej S-7, w tym odcinek S-7 węzeł „Bieżanów” – węzeł „Christo Botewa” – węzeł „Igołomska”. W wyniku obu kontroli pozytywnie oceniono działania Oddziału pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Dotyczyły one opóźnień w realizacji zadań inwestycyjnych (wskazano równocześnie, że wynikały one w dużej mierze z przyczyn niezależnych od Oddziału) oraz niedołożenia należytej staranności przy rozpoznaniu warunków geologicznych i w konsekwencji przygotowania dokumentacji geologicznej nie w pełni oddającej stan rzeczywisty (dotyczyło do odcinka autostrady A-4 węzeł „Wielicka” – węzeł „Szarów”). Równocześnie, pozytywnie oceniono działania Oddziału w zakresie nadzoru i monitoringu realizacji ww. inwestycji.
- Wykonywania obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych w latach 2008-2012, które to NIK oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących w szczególności udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 1143-1162)

W kontrolowanym okresie centrala GDDKiA nie prowadziła w Oddziale audytów bezpośrednio dotyczących funkcjonowania systemu zapewnienia jakości robót budowlanych. Realizowane były natomiast dwa zadania audytowe, które dotyczyły:

- Realizacji zadań kierownika projektu (zakończone w 2011 r.). Audytorzy zwrócili uwagę m.in. na potrzebę określenia zasad powoływania kierowników projektów, w tym: ustalania wymagań minimalnych i dodatkowych, jakie powinni spełniać kandydaci na to stanowisko oraz uwzględniania w procesie wyboru tych osób elementów dotyczących oceny ryzyka projektu i analizy dostępnych zasobów kadrowych, a w uzasadnionych przypadkach powoływanie zespołu kierownika projektu. W zaleceniach tego audytu zawarto w szczególności propozycje dotyczące: uzupełnienia regulaminów organizacyjnych o zapisy wskazujące odpowiedzialność komórki przygotowującej umowę w zakresie zobowiązania projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego; opracowania wskaźników liczby osób w zespole kierownika projektu w zależności np. od wielkości inwestycji i oceny ryzyka realizacji projektu oraz przejścia na zadaniowy czas pracy kierowników projektów.
- Realizacji wybranych inwestycji drogowych, w tym budowy dróg DK 94 i S-7 (2013 r. – zadanie w toku).

(dowód: akta kontroli, str. 1143-1146)

Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie nie kontrolował realizacji zadań 1 i 3. Organ ten przeprowadził natomiast kontrolę Zadania 2 w zakresie budowy ekranów akustycznych. W trakcie czynności kontrolnych przeprowadzonych w dniu 17 lutego 2011 r. stwierdzono, że zakres wykonanych ekranów wykracza poza zakres udzielonego pozwolenia na budowę. W związku z tym zobowiązano inspektora nadzoru budowlanego do dostarczenia kopii rysunków zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi przez projektanta zmianami. Wymagane dokumenty dostarczono do siedziby organu nadzoru budowlanego w dniu 25 lutego 2011 r.

W przypadku Zadania 1 i 2 Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie przeprowadził obowiązkowe kontrole przez wydaniem decyzji w zakresie udzielenia pozwolenia na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 208-213, 257-277, 1143-1146, 1163-1164)

Oddział nie powoływał komisji do oceny weryfikacji dokumentacji geodezyjnej inżynierów kontraktu dla skontrolowanych zadań inwestycyjnych. Natomiast, podmiot zewnętrzny, na zlecenie centrali GDDKiA, przeprowadził w czerwcu 2009 r. kontrolę dotyczącą pełnienia nadzoru inwestorskiego nad Zadaniem 1. Zakres kontroli obejmował weryfikację dokumentacji geodezyjnej konsultanta wraz z badaniem pomiarów kontrolnych prowadzonych przez geodetów konsultanta. Kontrola wykazała w szczególności, że zespół geodety inżyniera kontraktu wykonuje właściwie wszystkie swoje obowiązki, zarówno

w ramach kontroli i gromadzeniu dokumentacji geodezyjnej, jak i wykonywaniu pomiarów kontrolnych oraz sprawdzaniu pomiarów wykonanych przez geodetów wykonawcy robót.

(dowód: akta kontroli, str. 168-174, 1163-1164)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zarządzanie i monitorowanie przebiegu zadań inwestycyjnych mimo nieprawidłowości polegającej na nieustanowieniu mechanizmu pozwalającego na bezpośrednie stwierdzenie, że wykonawca oraz inżynier kontraktu zrealizowali badania i badania kontrolne na wymaganym poziomie. Podkreślić należy, że badania wykonawcy i badania kontrolne nadzoru w zakresie powinny być ściśle rozliczne ponieważ stanowią jeden z ważniejszych mechanizmów zapewnienia wymaganej jakości robót i stosowanych materiałów budowlanych. Prowadzone w Oddziale kontrole zewnętrzne i audyty nie wykazały istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu zapewnienia jakości robót budowlanych.

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 Kontroli¹³, wnosi o:

1. Wzmocnienie nadzoru na etapie przygotowania zadań inwestycyjnych, poprzez zapewnienie opracowania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej zgodnie z wymogami „Instrukcji badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych” oraz zawieranie we wzorach umów z inżynierem kontraktu zapisów określających minimalną liczbę (wskaźnika procentowy) badań kontrolnych.
2. Ustanowienie obowiązku określania łącznej liczby badań niezbędnych do zrealizowania przez wykonawcę (po uwzględnieniu założeń SST i obmiaru robót) i raportowania liczby faktycznie przeprowadzonych badań.
3. Naliczenie i wyegzekwowanie kar umownych z tytułu nieterminowego wywiązywania się przez wykonawcę z obowiązków określonych w umowie na realizację Zadania 3.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

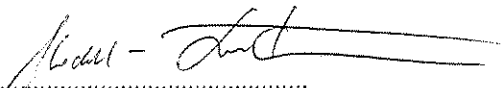
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

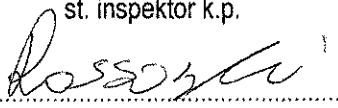
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, dnia 31 grudnia 2013 r.


Kontrolerzy
Anna Stochel-Lukasińska
specjalista k.p.

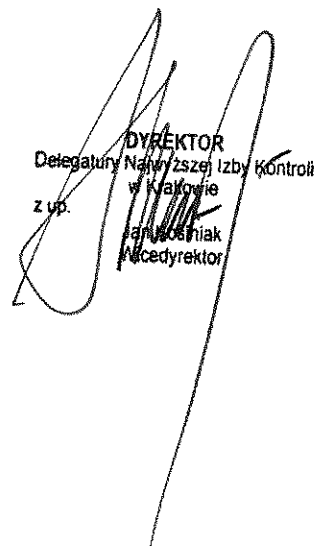

.....
podpis

Rafał Rossowski
st. inspektor k.p.


.....
podpis

Mariusz Górczyca
gl. specjalista k.p.


.....
podpis


DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
z up.
Rafał Sochański
naczelny dyrektor