

KOPIA x2 TSUAN ✓



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA-4101-027-01/2013
P/13/082

GENERALNA DYREKCJA
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD
Oddział w Warszawie
2014 -04- 02
Wpłynęło do rejestru
pod Nr 4228

Warszawa, dnia 27 marca 2014 r.

2014. 01. 02
D7 + Z1 + ZT

Pan
Łukasz Lendner
Dyrektor Oddziału
Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych
i Autostrad w Warszawie

szanowny Panu Dyrektore

W związku z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, w załączeniu przesyłam tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego z dnia 9 stycznia 2014 r. z kontroli P/13/082 - Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych.

z poważaniem

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
Andrzej Panasiuk

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE
FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION
WASHINGTON, D. C. 20535

SEARCHED INDEXED
SERIALIZED FILED

NOV 10 1964

FBI - MEMPHIS



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-027-01/2013
P/13/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie

Kontrolerzy

1. Marek Chodkiewicz, doradca techniczny k.p., upoważnienie do kontroli nr 88586 z dnia 4 listopada 2013 r.
2. Małgorzata Keller-Boroszko, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88561 z dnia 3 października 2013 r.
3. Andrzej Pietrzyk, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89307 z dnia 3 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie¹, ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Łukasz Lendner, Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie

(dowód: akta kontroli: tom I str. 172, tom II str. 281-282)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, w latach 2008 – 2013 (I półrocze).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Oddziału podjął działania na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych wykonywanych na zlecenie Oddziału. Od czerwca 2009 r. w Oddziale obowiązywał System Zarządzania Jakością³, obejmujący początkowo proces zarządzania budową i utrzymaniem sieci dróg krajowych i autostrad, a od czerwca 2013 r. również stosowane technologie („Ogólne wymagania dla laboratoriów badawczych i wzorcujących”). W zawieranych kontraktach, Oddział GDDKiA sukcesywnie wprowadzał dodatkowe postanowienia zapewniające osiągnięcie właściwego poziomu jakości budowanych dróg. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły:

- braku stałego monitoringu ilości badań jakości przeprowadzanych przez Wykonawców robót, co uniemożliwiało ich rozliczenie z wykonania minimalnej ilości tych badań, określanych w Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych⁴,

¹ Dalej: Oddział GDDKiA lub Oddział.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: SZJ.

⁴ Dalej: SST.

- odbioru dokumentacji projektowej dla inwestycji „Rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku granica województwa mazowieckiego/łódzkiego – Radziejowice”, zawierającej błędy projektowe,
- odbioru dokumentacji projektowej dla inwestycji „Przebudowa drogi krajowej nr 7 do parametrów drogi ekspresowej, na odcinku Białobrzegi – Jedlińsk”, przywołującej nieaktualne i nieprawidłowe normy budowlane w specyfikacjach technicznych dla inwestycji⁵,
- nieprzeprowadzenia badań geologicznych dla II etapu rozbudowy dk-8, co było niezgodne z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi Oddziału.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie prawno-organizacyjnego do realizacji zadań

1.1. Od czerwca 2009 r. w Oddziale GDDKiA obowiązywał System Zarządzania Jakością, w zakresie procesu zarządzania budową i utrzymaniem sieci dróg krajowych i autostrad (certyfikat ważny do września 2016 r.), zgodny z normą ISO 9001:2008. Od czerwca 2013 r. system ten został wprowadzony również w zakresie technologii („Ogólne wymagania dla laboratoriów badawczych i wzorcujących”), zgodny z normą PN-EN ISO/IEC 17025:2005. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie uzyskano certyfikatu na SZJ w zakresie technologii, nadawanego przez Polskie Centrum Akredytacji. Celem wdrożenia SZJ w zakresie zarządzania była m.in. skuteczna realizacja programu rozwoju sieci drogowej w województwie mazowieckim, poprawa stanu technicznego istniejącej sieci dróg oraz systematyczne podnoszenie bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych woj. mazowieckiego⁶. Celem wdrożenia drugiego z ww. systemów było podniesienie jakości, zapewnienie rzetelności oraz bezstronności świadczonych usług, głównie w zakresie wykonywanych badań laboratoryjnych. W funkcjonowaniu systemów zarządzania jakością, na dzień 16 października 2013 r. zaangażowanych było łącznie 485 osób (w tym 25 pracowników Wydziału Technologii).

(dowód: akta kontroli: tom I str. 7, tom II str. 277-278, 535-540, tom III str. 84)

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Oddziału⁷, obowiązującymi w okresie objętym kontrolą, zadania w zakresie zapewnienia jakości robót budowlanych wykonywane były m.in. przez:

- Wydział Dokumentacji, do zadań którego należało m.in.: uzgadnianie projektów technologii robót drogowych i spraw związanych z rozpoznaniem podłoża za pomocą badań geotechnicznych i geologicznych, nadzór nad prowadzonymi przez biura projektowe sprawami związanymi z badaniami geologicznymi oraz merytoryczny odbiór dokumentacji projektowej,
- Wydział Realizacji Inwestycji, do zadań którego należało m.in.: wykonywanie praw i obowiązków Zamawiającego zgodnie z warunkami kontraktów, egzekwowanie od Wykonawców robót zobowiązań wynikających z zawartych umów, uzgadnianie harmonogramów robót oraz kontrola ich realizacji,

⁵ Nieprawidłowo określono parametry emulsji użytej do skroplenia podbudowy.

⁶ W ramach SZJ opracowane zostały m.in.: Polityka Jakości przedstawiająca ogół zamierzeń, celów i kierunków działania, Księga Jakości opisująca m.in. wzajemne oddziaływania między procesami, Księga Zarządzania Procesami zawierająca zbiór udokumentowanych procesów, opisy procesów (procedury) oraz instrukcje i formularze. Wprowadzone – w okresie objętym kontrolą – zmiany do SZJ (2010 r. i 2011 r.) dotyczyły m.in. wprowadzania nowych wersji przepisów technicznych opracowanych przez GDDKiA oraz Zeszytów Technicznych opracowanych przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów.

⁷ Zarządzenie nr 9 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 28 marca 2007 r., zarządzenie Dyrektora Oddziału w Warszawie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad: nr 5 z dnia 27 stycznia 2010 r., nr 117 z dnia 28 grudnia 2010 r., nr 52 z dnia 28 czerwca 2013 r.

prorowadzenie lub kontrola zleconego nadzoru inwestorskiego lub usługi zarządzania projektem; nadzór nad usuwaniem wad,

- Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe⁸, do zadań którego należało m.in.: przeprowadzanie badań kontrolnych i odbiorczych oraz pomiarów sprawdzających jakość wykonanych robót, jak również stosowanych wyrobów budowlanych, sporządzanie miesięcznych sprawozdań w zakresie monitoringu jakości robót, weryfikacja pod względem technologicznym specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych na etapie odbioru dokumentacji od Projektanta.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 160-252)

Stosownie do obowiązujących w okresie objętym kontrolą zarządzeń Generalnego Dyrektora GDDKiA w sprawie podziału zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji⁹, dyrektor Oddziału realizował szereg zadań mających wpływ na jakość zamawianych robót drogowych, w tym m.in. przewodniczył posiedzeniom Zespołu Ocen Projektów Inwestycyjnych¹⁰, wnioskował do Generalnego Dyrektora o zorganizowanie posiedzenia Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych¹¹, powoływał komisje odbiorową celem dokonania odbioru pogwarancyjnego oraz rozliczał inwestycję.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 317-321, tom IV str. 251-252, 276-278,)

W okresie objętym kontrolą, elementem systemu kontroli jakości robót budowlanych były miesięczne monitoringi jakości robót, zawierające wyniki badań kontrolnych przeprowadzonych na zlecenie nadzoru, w ramach których dokonywano porównania jakości robót z wymaganiami ujętymi w Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych, zawartych w kontraktach i przekazywanych przez Oddział do GDDKiA¹².

(dowód: akta kontroli tom III str. 76-83)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii¹³, powyższe monitoringi traktowane były jako źródło informacji o jakości wykonanych robót. W razie wystąpienia negatywnych wyników, podejmowano decyzje o uruchomieniu programów naprawczych przez Wykonawców, polegających zazwyczaj na wykonaniu dodatkowych bądź arbitrażowych badań, dodatkowych robót budowlanych, bądź rozbiórce wadliwie wykonanych obiektów wraz z ich odtworzeniem. Według przywołanych wyjaśnień, w przypadku wyników badań niespełniających wymogów SST, zazwyczaj przeprowadzane były badania dodatkowe weryfikujące negatywne wyniki i w zależności od skali problemu wybierano sposób dalszego postępowania. W niektórych przypadkach dopuszczano do zabezpieczenia w postaci wykonania dodatkowych powłok, warstw wzmacniających bądź innych rozwiązań technologicznych gwarantujących trwałość wykonania robót.

(dowód: akta kontroli: tom I 190-219, tom III str. 84-87)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Technologii¹⁴ wyjaśnił, że w celu osiągnięcia najwyższej jakości budowanych dróg, Dyrektor Oddziału w 2011 r. wyodrębnił w strukturze Oddziału m.in. Pion Technologii, funkcjonujący do końca 2010 r. jako

⁸ Dalej: Laboratorium Drogowe.

⁹ Zarządzenie nr 115 z dnia 17 grudnia 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, w ramach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz zarządzenie nr 54 z 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, w ramach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

¹⁰ Dalej: ZOPI.

¹¹ Dalej: KOPI.

¹² Obowiązek sporządzania monitoringów jakości robót – miesięcznych wprowadzony został pismem Z-cy Generalnego Dyrektora GDDKiA z dnia 7 stycznia 2010 r. nr GDDKiA-DT-WM-52/1/02/10.

¹³ Pismo GDDKiA – O/WA-D7-091/14/2013 z dnia 23 października 2013 r.

¹⁴ Pismo GDDKiA-O/WA-T.1/076/701/2013 z dnia 20.12.2013 r.

Laboratorium Drogowe - Gospodarstwo Pomocnicze, Dokonano również zakupów i modernizacji sprzętu, zwiększono zatrudnienie w Wydziale Technologii oraz podjęto działania mające na celu uzyskanie akredytacji.

W grudniu 2012 r. oddano do użytku budynek Laboratorium, dostosowany do standardów umożliwiających wdrożenie systemu zarządzania jakością, zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005 oraz założono uzyskanie do końca 2014 r. akredytacji przez Laboratorium Drogowe Oddziału.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 384-386)

1.2. Spośród inwestycji realizowanych w okresie objętym kontrolą, szczegółową analizą objęto trzy przedsięwzięcia:

- „Przebudowa drogi krajowej nr 2 odcinek od 516+550 do km 532+100 Zakręt -Siedlce”¹⁵,
- „Przebudowa drogi krajowej nr 7 do parametrów drogi ekspresowej, na odcinku Białobrzegi – Jedlińsk”¹⁶,
- „Rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku granica województwa mazowieckiego/łódzkiego – Radziejowice”¹⁷.

Laboratorium Drogowe Oddziału nie posiadało akredytacji w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności¹⁸. Wniosek o stosowną akredytację został złożony przez Oddział do Polskiego Centrum Akredytacji w dniu 28 czerwca 2013 r. W ramach procedury akredytacyjnej, została opracowana Księga Jakości Wydziału Technologii – Laboratorium Drogowego oraz Polityka Jakości, zatwierdzona przez Dyrektora Oddziału w czerwcu 2013 r. Laboratorium Drogowe objęte było SZJ, a proces zapewnienia jakości wyników badań opisano w Księdze Zarządzania Jakością.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 8 - 51, tom II str. 385, 535-540)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii¹⁹, Laboratorium Drogowe nie opracowało okresowego planu pracy, w związku z brakiem wymogu w tym zakresie. Badania wykonywane były tylko na zlecenie Nadzoru Inwestorskiego, Rejonów lub innych pracowników Oddziału. Ponadto wg powyższych wyjaśnień, zakres badań, wykonywanych standardowo przez Laboratorium Drogowe, nie pozwalał na przebadanie wszystkich materiałów wykorzystywanych w realizacji inwestycji. Zazwyczaj przeprowadzano badania kontrolne w zakresie: gruntów i geotechniki, betonów i materiałów wiążących, kruszyw, asfaltów i mieszanek mineralno-asfaltowych, diagnostyki nawierzchni. Pozostałe materiały bądź elementy konstrukcji, które wymagały specjalistycznych badań, były akceptowane do wbudowania na podstawie deklaracji zgodności dostarczonych przez producenta, certyfikatów jakości lub znaku CE.

(dowód: akta kontroli tom III str. 85-87, 379)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Technologii²⁰ wyjaśnił, że Laboratorium Drogowe zrealizowało wszystkie badania zleczone przez Nadzór dla inwestycji „Przebudowa dk 2”, z powodu braku sprzętu nie wykonano zlecenia Nadzoru z grudnia 2007 r., dotyczącego inwestycji „Przebudowa dk 7”, na zbadanie równości poprzecznej, wskaźnika IRI oraz współczynnika tarcia warstwy ścieralnej aparatem APL. W okresie objętym kontrolą, Laboratorium Drogowe nie posiadało ponadto sprzętu do wykonywania badań określonych w SST kontrolowanych inwestycji, takich jak:

¹⁵ Dalej: Przebudowa dk 2.

¹⁶ Dalej: Przebudowa dk 7.

¹⁷ Dalej: Rozbudowa dk 8.

¹⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 138, poz. 935 ze zm.

¹⁹ Pismo GDDKiA –O/Wa-D7-91/14/2013 z dnia 23.10.2013 r. Tożsame wyjaśnienia złożył z-ca Generalnego Dyrektora pismem GDDKiA DT-WM/09/26/2013 z dnia 9.12.2013 r. z up. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f z-ca Generalnego Dyrektora pismem

²⁰ GDDKiA-O/Wa-T.1/074/590/2013 z 13.11.2013 r. oraz GDDKiA –O/ML/076/672/2013 z 23.12.2013 r.

(widzialność w dzień i w nocy²¹, wskaźnik szorstkości²², lico i typ znaku współczynnika chromatyczności i beta²³, odporność na poślizg²⁴ (przebudowa dk 2); odporność nasyconego gruntu²⁵, zawartość jonów chlorkowych i siarczanowych²⁶, oraz kąt tarcia wewnętrznego²⁷).

(dowód: akta kontroli tom II str. 326-327, tom III str. 380-381)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji²⁸, Oddział na przestrzeni ostatnich lat wyposażał Laboratorium Drogowe w nowoczesny sprzęt badawczy, który pozwalał na wykonywanie większości badań określonych w SST. Ponadto w przypadku rozbudowy dk 8, do bieżącej obsługi laboratoryjnej utworzono laboratorium niestacjonarne wyposażone w sprzęt laboratoryjny o wartości ok. 6,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 314-315, tom III str. 386-396)

1.3. Dyrektor Oddziału, przed podpisaniem umów z Wykonawcami inwestycji badanych przez NIK, powołał Kierowników Projektu, legitymujących się wykształceniem wyższym zawodowym w zakresie budownictwa. Do głównych zadań Kierownika Projektu należało m.in.: podejmowanie samodzielnych decyzji dotyczących realizacji inwestycji (za wyjątkiem czynności wyraźnie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Dyrektora Oddziału lub innych podmiotów), udział w comiesięcznych naradach dotyczących postępu robót oraz sporządzanie raportów i informacji.

Ustalono, że spośród objętych badaniem inwestycji, w trakcie realizacji dwóch²⁹, nastąpiły zmiany na stanowisku Kierownika Projektu.

(dowód: akta kontroli: tom IV str. 253-274)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji nie wyjaśnił³⁰ przyczyn zmian na stanowisku Kierownika Projektu dla 2 dokonanych zmian, z powodu braku informacji w tym zakresie w aktach osobowych pracowników. W pozostałych przypadkach zmiany spowodowane były dłuższą nieobecnością pracownika.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 71-73)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Funkcjonujące w Oddziale Laboratorium Drogowe nie zostało właściwie przygotowane do przeprowadzania badań i kontroli jakości wykonywanych robót oraz zastosowanych materiałów budowlanych. Nie przedstawiono dokumentów ani nie udzielono wyjaśnień, z których wynikałoby, że w Oddziale wypracowano systemowe rozwiązanie mające na celu realizację badań kontroli jakości użytych materiałów i wykonanych robót zleczanych przez Inżyniera Kontraktu innemu podmiotowi, w przypadku braku właściwego sprzętu w Laboratorium Drogowym Oddziału.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 326-327, tom III str. 314-315, 379-381)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²¹ Brak w posiadaniu Laboratorium Drogowego – retroreflektometru.

²² Brak w posiadaniu Laboratorium Drogowego – wahała angielskiego.

²³ Brak w posiadaniu Laboratorium Drogowego – aparatury do pomiaru iluminacji np. mini Scan EZ 4500L.

²⁴ Brak w posiadaniu Laboratorium Drogowego – SRT-3.

²⁵ Brak w posiadaniu Laboratorium Drogowego – aparatu do badania rezystywności gruntu.

²⁶ Brak w posiadaniu Laboratorium Drogowego pracowni chemicznej.

²⁷ Brak w posiadaniu Laboratorium Drogowego – aparatu skrzynkowego.

²⁸ Pismo GDDKiA – O/Wa-D7-091/42/2013 z 23.12.2013 r, Tożsame wyjaśnienia złożył z-ca Dyrektora Oddziału ds. Technologii - pismo GDDKiA – O/Wa-T.1/076/701/2013 z 20.12.2013 r.

²⁹ Przebudowa dk 7 i rozbudowa dk 8.

³⁰ Pismo GDDKiA-Wa-R.1-RAD-1319/13 z dnia 17.12.2013 r.

2. Ocena prawidłowości wykonania dokumentacji projektowej

2.1. We wszystkich kontrolowanych inwestycjach wyboru wykonawców projektów budowlanych dokonano po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego, w którym jedynym kryterium była cena. Postanowienia umów zawartych z wylonionymi wykonawcami projektów były zgodne ze Specyfikacjami Istotnych Warunków Zamówień³¹.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 57, tom II str. 264-265, 535-540, tom V str. 1-17)

2.2. W trakcie opracowywania dokumentacji projektowej dla wszystkich trzech inwestycji, odbywały się posiedzenia rad technicznych³², na których ustalono m.in. rozwiązania technologiczne oraz stan zaawansowania realizowanej dokumentacji projektowej. Dokumentacja projektowa dla przebudowy dk 7 została oceniona przez ZOPI, a rozbudowy dk 8 - przez KOPI, zgodnie z przyjętymi w GDDKiA procedurami³³.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 59-60, tom II str. 285-286, 316-322, tom III str. 89, 96 - 109)

We wszystkich przypadkach dokumentacja projektowa zawierająca m.in. specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, została odebrana przez komisje powołane przez Dyrektora Oddziału. W toku kontroli stwierdzono przypadki powoływania w SST nieaktualnych i nieprawidłowych Polskich Norm budowlanych. W materiałach przetargowych na sporządzenie stadium projektu budowlanego ujęto pozycję dotyczącą rozpoznania podłoża gruntowego, przy czym tylko w przypadku rozbudowy dk 8 etap IV³⁴, w umowie na prace dodatkowe wyodrębniono koszty związane z przeprowadzeniem badań geologicznych³⁵ w kwocie 15,0 tys. zł. W pozostałych przypadkach nie rozdzielono kosztów tego typu badań od innych opracowań, niezbędnych do wykonania dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 264-265, 535-540, tom. VI str. 362-371)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji³⁶, brak w kosztorysach ofertowych oddzielnej pozycji dotyczącej rozpoznania podłoża gruntowego nie ma związku z zapewnieniem odpowiedniej jakości dróg. Nie ma procedur wskazujących na konieczność wyodrębniania ww. badań, Oddział mógł je włączyć do projektu budowlanego podobnie jak np. projekty rozbiórki.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 302)

2.3. W odniesieniu do inwestycji: rozbudowa dk 8, Oddział zlecił podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzenie weryfikacji projektu budowlanego i wykonawczego oraz SIWZ na roboty budowlane, w wyniku czego projektant uzupełnił ww. projekty

³¹ Dalej: SIWZ, które zawierały Specyfikacje Techniczne wykonania i odbioru robót. Wykonawcami stadium projektu budowlanego dla 3 kontrolowanych inwestycji było: Profil Sp. z o.o. dla przebudowy dk 2 wartość kontraktu – 5 354,5 tys. zł brutto, DHV Polska Sp. z o.o. dla przebudowy dk 7 wartość kontraktu 2 379,1 tys. zł brutto, dla rozbudowy dk 8: Profil Sp. z o.o. - wartość kontraktu 947, 9 tys. zł brutto oraz Eurostrada Sp. z o.o. (projekt węzła Radziejowice) wartość kontraktu – 644, 2 tys. zł brutto.

³² W przypadku inwestycji: przebudowa dk 2 odbyło się 11 posiedzeń rad technicznych, przebudowa dk 7- 5 posiedzeń i rozbudowa dk 8 – 8 posiedzeń.

³³ Zarządzenie nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych w oddziałach GDDKiA.

³⁴ Umowa na prace dodatkowe związane z realizacją zamówienia na wykonanie Stadium Projektu Budowlanego rozbudowa dk. 8 – Opracowanie dokumentacji projektowej na budowę kładki dla pieszych nad drogą ekspresową S-8, projekt zamienny kładki dla pieszych nad drogą ekspresową nr 8 i budowy drogi ekspresowej klasy na odcinku od km 409+500 do km 412 +650 drogi ekspresowej S-8.

³⁵ pkt. 2.2 kosztorysu inwestorskiego.

³⁶ Pismo GDDKiA-O/WA-1.5-AM/28/2013 z dnia 16.12.2013 r.

m.in. o brakujące uzgodnienia, aktualizację warunków technicznych oraz pozostałe wymogi o charakterze technicznym. Oddział poniósł na przeprowadzenie ww. weryfikacji wydatki w kwocie 396,5 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli: tom III str.186-199)

W ramach nadzoru nad realizacją inwestycji: przebudowa dk 7 i rozbudowa dk 8, Inżynier Kontraktu³⁷ dokonał weryfikacji dokumentacji projektowej, przy czym w odniesieniu do rozbudowy dk 8, weryfikacji tej dokonano po upływie 3 miesięcy od daty przekazania Wykonawcy terenu budowy. Opóźnienie to spowodowało, że nie było możliwości oceny dokumentacji projektowej przed rozpoczęciem budowy. W odniesieniu do przebudowy dk 2, w warunkach kontraktu nie zawarto zapisów dotyczących weryfikacji dokumentacji projektowej przez Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 221-283, tom II str. 535-540, tom III str. 93)

W wyniku weryfikacji dokumentacji projektowej dotyczącej rozbudowy dk 8³⁸, Inżynier Kontraktu stwierdził m.in.: brak umocnień skarp i dna rowów, zbyt duży rozstaw badań gruntów (otworów) na drodze głównej co 500 m, a drogach dojazdowych co 200 m, podczas gdy dla obiektów liniowych wymagane jest do 100 m - w przypadkach prostych i 50 m - w przypadkach złożonych warunków gruntowych (Norma PN-EN-1997-2). Nie stwierdził natomiast m.in.:

- kolizji drogi łącznikowej nr 2, zjazdu z obiektu WD-7 strona prawa oraz robót kanalizacyjnych ze zbiornikiem wodnym w km 418+237, który nie został uwzględniony w dokumentacji projektowej,
- braku w dokumentacji projektowej prawidłowego zabezpieczenia skarpy na poszerzeniu dk 8 (strona lewa w rejonie ulicy Józefpolskiej),
- braku w dokumentacji projektowej prawidłowego zabezpieczenia skarpy na poszerzeniu dk 8, (strona prawa w km 415+425), w rejonie istniejącego budynku na działce nr ew. 1648/2.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 221-283, tom III str.186-199, 313-317)

Powyższe błędy w projekcie były przedmiotem roszczeń Wykonawcy: nr 25 (data powiadomienia Inżyniera Kontraktu - 10 listopada 2011 r.³⁹), nr 22 (data powiadomienia 10 maja 2011 r.) oraz nr 30 (data powiadomienia – 31 maja 2012 r.).

(dowód: akta kontroli: tom II str. 19, 21, 41-42, 58, tom III str. 308-312)

Między innymi przytoczone roszczenia nr 22 i 25 zostały uznane za zasadne przez Inżyniera Kontraktu, co skutkowało przedłużeniem czasu na ukończenie inwestycji. Ponadto w przypadku roszczenia nr 25, Inżynier Kontraktu uznał, iż Wykonawcy przysługuje roszczenie finansowe w kwocie 1 611,4 tys. zł, w tym 805,1 tys. zł – koszt przestoju sprzętu i 806,3 tys. zł – koszt robót dodatkowych. Powyższe błędy spowodowały m.in. konieczność zawarcia aneksu⁴⁰ do umowy na wykonanie robót, w którym przedłużono pierwotny czas na ukończenie inwestycji do 23 sierpnia 2013 r. W aneksie ustalono również, że roszczenia dotyczące dodatkowych płatności, złożone przez Wykonawcę do dnia zawarcia aneksu, będą przedmiotem dalszych odrębnych uzgodnień na warunkach określonych w kontrakcie.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 30-37)

Powyższe błędy projektowe, spowodowały konieczność dokonania zmian w dokumentacji projektowej.

Na polecenie Inżyniera Kontraktu, Wykonawca zlecił wykonanie:

³⁷ Do 13 stycznia 2011 r. funkcję Inżyniera Kontraktu dla przebudowy dk 8 pełnił Kierownik Projektu.

³⁸ Raport otwarcia luty 2011 r.

³⁹ Pismo nr DBD/DK8/AJ/776/2011.

⁴⁰ Aneks nr 2 z 16.09.2013 r. do umowy nr 122/2010 z 31.08. 2010 r. Inżynier kontraktu uznał roszczenie: nr 22 i przyznał wykonawcy 133 dni przedłużenia Czasu na Ukończenie, nr 25 – 68 dni.

- dokumentacji geotechnicznej na potrzeby zabezpieczenia skarpy przy drodze S-8 i ulicy Józefpolskiej w Radziejowicach – koszt usługi wyniósł 13,0 tys. zł (netto),
- oceny warunków gruntowo-wodnych pod dnem zbiornika wodnego przy obiekcie WD-7 w km 418+200 drogi S8 strona południowa - koszt usługi 1,8 tys. zł (netto),
- dokumentacji geotechnicznej na potrzeby zabezpieczenia skarpy na drodze S8 w km 414+425 w Radziejowicach - koszt usługi 3,6 tys. zł (netto).

(dowód: akta kontroli: tom III str. 313-317, 324 - 327)

Jak poinformował Wykonawca rozbudowy dk 8⁴¹, rozliczenie kosztów przeprowadzenia ww. badań będzie przedmiotem negocjacji przy rozliczeniu końcowym.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 313-317)

2.4. Zgodnie z zapisami SIWZ, w toku prac projektowych, projektanci byli zobowiązani wykonać badania geologiczno-geotechniczne- w każdym przypadku - zgodnie z instrukcją badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych⁴². Badanie geologiczne należało wykonywać m.in. w przypadku, gdy w wyniku przebudowy następowało poszerzenie korony jezdni.

W trakcie realizacji zamówienia na stadium projektu budowlanego, dla każdej z trzech kontrolowanych inwestycji wykonano badania geotechniczne, natomiast badania geologiczne wykonano tylko dla przebudowy dk 7 oraz dla 3 etapów rozbudowy dk 8. Zgodnie z obowiązującą w Oddziale „Instrukcją badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych”, w przypadku przebudowy dk 2, brak było obowiązku przeprowadzenia ww. badań.

Badań geologicznych nie przeprowadzono w przypadku II etapu rozbudowy dk 8, gdzie zaprojektowano poszerzenie korony drogi, co było niezgodne z pkt.3.4.1.c Instrukcji.

(dowód: akta kontroli str. tom I 123-139, tom II 535-540)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii⁴³, za zgodność projektu budowlanego, którego elementem są wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych, odpowiada projektant i sprawdzający. W trakcie realizacji zamówienia na dokumentację projektową dla rozbudowy dk 8, projektujący badania jak i projektant inwestycji uznali, że inwestycja nie wymagała wykonywania robót geologicznych. Wskazano ponadto, że rozpoznanie budowy podłoża gruntowego ma charakter punktowy (zarówno w przypadku badań geotechnicznych jak i robót geologicznych). Przekroje geotechniczne oraz geologiczno-inżynierskie były opracowywane na podstawie interpolacji i ekstrapolacji, tym samym przedstawiają możliwy i przypuszczalny przebieg warstw w podłożu między poszczególnymi punktami badawczymi. W związku z powyższym, wyniki badań przeprowadzonych dla II etapu inwestycji rozbudowy dk nr 8 zostały udokumentowane w formie dokumentacji geotechnicznej.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 142-145, tom III str. 89-91)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji, z uwagi na znaczenie rozpoznania warunków gruntowo-wodnych w podłożu dla realizowanych inwestycji, Oddział podejmował działania mające zapewnić poprawę wykonywanych badań i opracowywanych dokumentacji m.in. poprzez aktualizację specyfikacji na projektowanie oraz zatrudnienie od kwietnia 2012 r. geologa⁴⁴. Dodatkowo

⁴¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴² Załącznik do Zarządzenia nr 2 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 11 lutego 1998 r.

⁴³ Pismo GDDKiA – O/WA-D7-091/37/2013 z dnia 6.12.2013 r.

⁴⁴ Do zadań geologa należało m.in.: formalna i merytoryczna weryfikacja projektów robót geologicznych, dokumentacji geologiczno-inżynierskich, geotechnicznych oraz hydrogeologicznych sporządzanych w fazie przygotowania inwestycji, kontrola realizacji badań terenowych oraz monitoringu stanu zaawansowania prac.

w listopadzie 2013 r. Dyrektor Oddziału powołał Zespół Geologii i Geotechniki, do zadań którego należała m.in. terenowa kontrola prowadzonych prac, podczas której wykonywane były badania makroskopowe gruntu wraz z dokumentacją fotograficzną. W Oddziale wprowadzono również listy sprawdzające, mające ułatwić weryfikację dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 95 - 122, 142-145, tom III 391-392)

Ustalono, że w przypadku rozbudowy dk 8, etap II, gdzie nie zostały przeprowadzone badania geologiczne, w projekcie zaplanowano m.in.:

- wybudowanie zjazdu z wiaduktu drogowego nr 7 w km 418+327 na istniejącym zbiorniku wodnym, co było powodem wystąpienia przez Wykonawcę z roszczeniem nr 25,
- wykonanie 2 skarp w km 413+890 do km 414+180 (prawa strona dk 8) oraz w km 414+425 do km 425+580, bez uwzględnienia faktycznych warunków geologicznych, co było powodem wystąpienia przez Wykonawcę z roszczeniami odpowiednio nr 22 i 30.

W związku z przyjętymi rozwiązaniami projektowymi, nieuwzględniającymi rzeczywistych warunków gruntowych, w trakcie realizacji inwestycji, na polecenie Inżyniera Kontraktu, Wykonawca zlecił wykonanie dodatkowych badań podłoża gruntowego, o których mowa w pkt. 2.3. niniejszego Wystąpienia.

2.5. W trakcie realizacji zadań: przebudowa dk 7 oraz przebudowa dk 2 nie zostały wprowadzone Polecenia zmian, natomiast w odniesieniu do rozbudowy dk 8 wprowadzono 26 Poleceń zmian, które per saldo spowodowały wzrost wartości kontraktu o 4 012,8 tys. zł. Spośród tych zmian, 14 zostało wprowadzonych w związku ze stwierdzonymi przez Inżyniera Kontraktu błędami projektowymi. Na dzień zakończenia kontroli, 14 ww. zmian nie zostało ostatecznie rozliczone.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 296, 308-312, tom III str. 73-74)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji⁴⁵, po zakończeniu weryfikacji zmian zakwalifikowanych przez Inżyniera Kontraktu jako błędy projektowe, Oddział podejmie stosowne działania w zakresie wyciągnięcia ewentualnych konsekwencji w stosunku do Wykonawcy projektu.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 300, tom III str. 73-74)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dokonanie odbioru dokumentacji projektowej przez Komisję Odbiorową dla inwestycji rozbudowa dk 8, zawierającej błędy projektowe, polegające na nieuwzględnieniu faktycznych warunków geologicznych dla wykonania skarpy w km 414+425-414+580, zbiornika wodnego kolidującego ze zjazdem z obiektu WD-7 w km 418+327, warunków wodnych w przypadku nasypu na odcinku od 413+890 do km 414+180. Ponadto dokumentacja ta nie zawierała projektu odwodnienia dla wód opadowych w km 413+799 i km 417+330, rozwiązania skarpy wykopu przy nieruchomości przy ulicy Józefpolskiej 30 w Mszczonowie oraz kolizji z istniejącą infrastrukturą gazową i sanitarną. Błędy te spowodowały konieczność opracowania projektów zamiennych, zwiększających koszty inwestycji oraz wydłużenie czasu jej realizacji.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 73-74)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji⁴⁶, projekt na rozbudowę dk 8 został odebrany, gdyż na etapie jego weryfikacji przez Oddział nie było możliwości

⁴⁵ Pismo GDDKiA-O/WA-D7-091/36/2013 z dnia 4.12.2013 r.

⁴⁶ Pismo GDDKiA – O/WA-1.5-AM/21A/2013 z dnia 12.12.2013 r.

stwierdzenia błędów, w związku z przeprowadzeniem oceny projektu na podstawie rozwiązań projektowych, planu sytuacyjnego i podkładów geodezyjnych. W odniesieniu do kolizji zbiornika wodnego ze zjazdem w km 418-237 stwierdzono, że na planach sytuacyjnych opis projektowanego elementu trasy przesłonił oznaczenia umieszczone na podkładach geodezyjnych, uniemożliwiając identyfikację tej kolizji; w przypadku wady polegającej na braku możliwości wykonania skarpy wykopu przy dk 8 po stronie prawej w km 414+425 – 414+580 i niewykonania badań geologicznych, błędnie podano wartości rzędnych istniejącego terenu na przekrojach poprzecznych, co spowodowało nieprawidłowe wrysowanie skarp w projekcie skutkujące brakiem możliwości wykonania prac zgodnie z dokumentacją. Wykrycie wady nastąpiło dopiero w trakcie robót budowlanych.

W toku kontroli, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji⁴⁷ poinformował, że po zakończeniu weryfikacji błędów Oddział podejmie stosowne działania w zakresie wyciągnięcia ewentualnych konsekwencji w stosunku do biura projektowego.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 73-74, 181-183)

2. Nieprzeprowadzenie badań geologicznych w przypadku II etapu rozbudowy dk 8, gdzie zaprojektowano poszerzenie korony drogi, niezgodnie z pkt.3.4.1.c „Instrukcji badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych”.

(dowód: akta kontroli: tom I 123-139, tom III str. 89-90)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii⁴⁸, prace projektowe dla trzech kontrolowanych inwestycji rozpoczęły się: w kwietniu 2004 r. - dla dk 2, w maju 2003 r. - dla dk 7 i w sierpniu 2006 r. - dla dk 8. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, odpowiedzialność za zgodność projektu budowlanego z zasadami wiedzy technicznej oraz jego kompletność z punktu widzenia celu któremu ma służyć, ponosi projektant, co zostało określone szczegółowo również ww. instrukcji, zakładającej że wyboru formy dokumentowania badań należy dokonywać w powiązaniu z etapem badań podłoża. Obecnie w Oddziale ujednoczono zakres opracowań poprzedzających wykonanie projektu budowlanego, w związku ze zmianami prawa, w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych jak i obligatoryjnego zaliczenia wszystkich inwestycji dla dróg klasy min. S do III kategorii geotechnicznej. W związku z tym, od projektanta wymagane jest opracowanie opinii geotechnicznej, dokumentacji badań podłoża gruntowego, projektu geotechnicznego oraz dokumentacji geologiczno-inżynierskiej. Ponadto obecnie Oddział prowadzi stały nadzór nad badaniami prowadzonymi przez firmy geologiczne działające na zlecenie projektantów, weryfikuje dokumentację z zakresu geologii i geotechniki oraz rozwiązania projektowe, na które mogą mieć wpływ warunki gruntowo-wodne.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 89-90, 389-392)

3. Dokonanie odbioru dokumentacji przetargowej przywołującej w SST nieaktualne normy budowlane tj.:
 - w SST D-04.05.01 powołano uchyloną 17 lipca 1997 r. normę PN-B-04300 (Cement. Metody badań. Oznaczanie cech fizycznych);
 - w SST D-07.02.01, D-07.06.01, D-07-04-01 powołano uchyloną 24 października 2005 r. normę PN-B-06251 (Roboty betonowe i żelbetowe. Wymagania techniczne);

⁴⁷ Pismo GDDKiA – O/WA-D7-091/33/2013 dnia 4.12.2013 r.

⁴⁸ Pismo GDDKiA – O/WA-D7-091/37/2013 dnia 6.12.2013 r.

- w SST D-04.03.01 powołano uchyloną normę PN-C-04134 (Przetwory naftowe. Pomiar penetracji asfaltu) oraz PN-EN 1426:2001P (Asfalty i lepiszcza asfaltowe. Oznaczenie penetracji igłą).

(dowód: akta kontroli: tom II str. 527-534, tom. VI str. 362-371)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii⁴⁹, stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne i zależne od projektanta, ponoszącego odpowiedzialność za dokumentację projektową. W opinii wyjaśniającego, dobrowolne stosowanie norm, w tym również nieaktualnych, nie ma wpływu na jakość robót, w przypadku właściwego nadzoru i kontroli realizacji robót oraz zgodność z wymaganiami określonymi w normach przywoływanych w SST.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 92-93)

W ocenie NIK, „dobrowolność” stosowania Polskich Norm podlega ograniczeniu przy udzielaniu zamówień finansowanych ze środków publicznych, do których stosuje się ustawę – Prawo zamówień publicznych, bowiem na podstawie art. 30 ust. 1 tej ustawy, zamawiający jest obowiązany do określenia przedmiotu zamówienia za pomocą cech technicznych i jakościowych z zachowaniem Polskich Norm przenoszących normy europejskie lub norm innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego przenoszących te normy.

4. Powołanie w SST D-04.03.01 w pkt. 2.2. i 2.4 nieprawidłowych zapisów dotyczących parametrów emulsji użytej do skropienia podbudowy.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 527-534)

Dyrektor Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w powyższej sprawie poinformował⁵⁰, że zapisy ww. SST dotyczące skropienia podbudowy nieasfaltowej kationową emulsją średniorozpadową o pH < 3,5 mogło uszkodzić podbudowę. (skropienie to powinno być wykonane emulsją nadstabilną lub wolnorozpadową o pH >3,5). W odniesieniu do przywołanych w SST (pkt.2.4) wymagań, dotyczących zużycia emulsji w ilości 0,50 do 0,80 kg/m², w miejsce zużycia asfaltu zawartego w tej emulsji w przeliczeniu na m², mogło prowadzić do zbyt dużej lub zbyt małej ilości emulsji użytej do skropienia warstw nawierzchni, co w pierwszym przypadku mogło prowadzić do utworzenia warstwy poślizgowej pomiędzy warstwami asfaltowymi, a w drugim - mogło spowodować niedostateczne połączenie warstw.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 527-534)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność jednostki w zbadanym obszarze.

3. Wybór uczestników procesu budowlanego

Opis stanu faktycznego

3.1. Zamówienia na wykonanie trzech kontrolowanych inwestycji, zostały udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, określonego w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵¹. Wartość zamówień wynosiła: 404 062,7 tys. zł - przebudowa dk 7, 192 425, 6 tys. zł - rozbudowa dk 8, 55 768,0 tys. zł - przebudowa dk 2⁵². Na wykonawców robót wybrano: Konsorcjum, którego liderem był Mostostal Warszawa S.A. (przebudowa dk 7), Mostostal Warszawa S.A. (rozbudowa dk 8) i Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów Sp. z o.o. (przebudowa

⁴⁹ Pismo GDDKiA – O/WA-D7-091/37/2013 dnia 6.12.2013 r.

⁵⁰ Pismo IBDiM/TB/TO/9253/2013 z dnia 10.12.2013 r..

⁵¹ Dz. U. z 2013 r., poz.907 ze zm., dalej także PZP.

⁵² Dotyczy to postępowania zorganizowanego w trybie przetargu nieograniczonego na Przebudowę drogi krajowej nr 2 oraz 2 – w trybie przetargu ograniczonego, na Przebudowa drogi S-7 oraz rozbudowę drogi krajowej nr 8.

dk 2). W każdym z badanych postępowań jedynym kryterium wyboru wykonawcy była zaoferowana cena. Postanowienia umów zawartych z wykonawcami ww. zadań były zgodne z SIWZ⁵³. W dwóch przypadkach⁵⁴, zasady realizacji zadań zostały ustalone w oparciu o międzynarodowe standardy FIDIC⁵⁵, przy czym odstępstwa od warunków określonych w opracowaniach FIDIC zostały ustalone w załącznikach do umów⁵⁶. W przypadku przebudowy dk 2, zasady realizacji inwestycji zostały określone w umowie z wykonawcą.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 264-269, 535-540)

3.2. Warunki realizacji umów nie były jednakowe dla wszystkich badanych kontraktów, np.: zgodnie ze szczegółowymi warunkami kontraktu na rozbudowę dk 8 i przebudowę dk 7, Oddział zastrzegł sobie prawo akceptacji umów z podwykonawcami, których projekty miały być przedkładane przez Wykonawców na 28 dni przed planowanym skierowaniem podwykonawców do rozpoczęcia robót. W przypadku przebudowy dk 2 Oddział miał być tylko informowany o zawartych umowach z podwykonawcami⁵⁷. Występowały także różnice w odniesieniu do terminów udzielanych gwarancji na wykonanie robót. W przypadku umowy na przebudowę dk 8, okres gwarancji wynosił 60 miesięcy, co było zgodne z wytycznymi Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁵⁸, natomiast w przypadku umów zawartych przed 30 września 2009 r. - okres gwarancji wynosił odpowiednio:

- 24 miesiące - w przypadku przebudowy dk 2,
- 60 miesięcy - na oznakowanie pionowe oraz poziome grubowarstwowe dróg, 24 miesiące - na oznakowanie poziome cienkowarstwowe dróg, 36 miesięcy - na pozostałe roboty drogowe oraz roboty mostowe - w przypadku przebudowy dk 7.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 264-269, 535-542, tom IV str. 1-27, 412-429)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii⁵⁹, różnice w okresach udzielanych gwarancji, wynikają z okresu w jakim kontrakty były realizowane. Zalecenia, aby w SIWZ na roboty budowlane wymagać 60 miesięcznego okresu gwarancji jakości, zostały wprowadzone przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, 30 września 2009 r. Zalecenia te miały być stosowane do inwestycji w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012, wszczętych po dacie otrzymania pisma z wytycznymi, a także dla wcześniej wszczętych postępowań, o ile było to możliwe po przeprowadzonej analizie dokumentacji.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 9)

Wg stanu na dzień 20 grudnia 2013 r., dwie inwestycje, tj. przebudowa dk 2 i dk 7 zostały zakończone w terminach umownych (zmienionych aneksami). Zadania przebudowa dk 2 zostało ostatecznie rozliczone, natomiast w odniesieniu do pozostałych inwestycji nie zostały wystawione świadectwa wykonania. Wartość zadań na przebudowę dróg krajowych nr 2 i 7 wzrosła odpowiednio o: 7% i 8%.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 266-267, tom III str. 303)

⁵³ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia zawierała Specyfikacje Techniczne wykonania i odbioru robót.

⁵⁴ Ustalono w nich m.in., terminy realizacji zadań, sankcje za ich niedotrzymanie, zasady i termin zgłaszania przez wykonawców przeszkód w wykonywaniu zleconych zadań, tryb dokonywania odbiorów przejściowych i końcowych, warunki i terminy płatności za poszczególne etapy robót oraz płatności końcowych.

⁵⁵ „Warunki kontraktu na budowę - dla robót inżynieryjno-budowlanych projektowanych przez zamawiającego”, zwane dalej czerwonym FIDIC (w przypadku umów na rozbudowę dk S-8 oraz budowę dk S-7).

⁵⁶ Ustalono w nich m.in., terminy realizacji zadań, sankcje za ich niedotrzymanie, zasady i termin zgłaszania przez wykonawców przeszkód w wykonywaniu zleconych zadań, tryb dokonywania odbiorów przejściowych i końcowych, warunki i terminy płatności za poszczególne etapy robót oraz płatności końcowych.

⁵⁷ § 15 umowy z Wykonawcą ustanawiał obowiązek przedkładania Zamawiającemu na 7 dni przed rozpoczęciem robót przez podwykonawców zawartych z nim umów.

⁵⁸ Pismo Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 30 września 2009 r. znak GDDKiA –DPR I-TD-076-XII-K-O/261/09.

⁵⁹ Pismo GDDKiA OWA-D&-091/29/2013 z dnia 29.11.2013 r.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji⁶⁰, wartość (na dzień udzielenia odpowiedzi⁶¹) zadania przebudowa dk 7 jest ostateczna. Jednakże w związku z toczącymi się postępowaniami sądowymi wartość należności wobec wykonawcy może ulec zmianie.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 303)

3.3. Realizacja wszystkich kontrolowanych inwestycji nastąpiła przy udziale Inżyniera Kontraktu wybranego po przeprowadzonym postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego⁶², w którym jedynym kryterium wyboru była cena ofertowa. W dwóch przypadkach umowy na zarządzanie kontraktem zostały podpisane przed datą rozpoczęcia robót przez Wykonawcę, a w przypadku rozbudowy dk 8, umowa na świadczenie usług zarządzania została zawarta po upływie 2,5 miesiąca od daty przekazania wykonawcy terenu budowy.

Koszty zarządzania projektami wyniosły: 369,9 tys. zł - przebudowa dk 2 i 7 414,7 tys. zł - rozbudowa dk 7. W przypadku rozbudowy dk 8, kontrakt nie został ostatecznie rozliczony (wartość kontaktu 6 558,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli: tom II str. 268-269)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Umowa na zarządzanie i nadzór nad projektem dla inwestycji rozbudowa dk 8, została zawarta 30 grudnia 2010 r. tj. po upływie 2,5 miesiąca od daty przekazania wykonawcy terenu budowy tj. 14 października 2010 r. Uniemożliwiło to, w początkowym okresie, realizację inwestycji zgodnie z warunkami umowy z Wykonawcą robót budowlanych tj. przy udziale Inżyniera Kontraktu, zobowiązanego m.in. do wykonywania badań laboratoryjnych sprawdzających jakość materiałów proponowanych przez Wykonawcę robót.

(dowód: akta kontroli: tom IV str. 1-27, 42-44)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji, powodem wydłużenia procedury wyboru Wykonawcy na Nadzór Inwestorski były wniesione przez uczestników postępowania protesty. Oddział, zgodnie z orzeczeniem KIO⁶³ nakazującym unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzył czynności badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu. Do czasu wyłonienia nadzoru inwestorskiego, funkcja nadzoru inwestorskiego została powierzona ówczesnemu Kierownikowi Projektu.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 175-176)

Ocena cząstkowa

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

⁶⁰ Pismo GDDKiA-OWA-I.5-AM/28/2013 z dnia 16.12.2013 r.

⁶¹ 16 grudnia 2013 r.

⁶² Funkcję tą pełnił Bel-Konsulting Krzysztof Bielecki Usługi Projektowe Nadzory Budowlane i Inżynieryjno-Drogowe na zadaniu Przebudowa drogi krajowej nr 2 – wartość kontraktu 369,9 tys. zł; Scott Wilson Ltd Sp. z o.o. Oddział w Polsce oraz DHV Polska Sp. z o.o. na zadaniu budowy dk nr 7 – wartość kontraktu 7 414,7 tys. zł, Safège S.A. Oddział w Polsce na zadaniu przebudowa drogi dk-8 - 6 558,5 tys. zł.

⁶³ Krajowa Izba Odwoławcza.

4. Ocena prawidłowości doboru i zastosowania materiałów budowlanych

4.1. W zapisach kontraktowych na roboty określono parametry materiałów planowanych do wbudowania (w STWiORB⁶⁴). SST stanowiące część dokumentacji projektowej, przed obiosem zostały zweryfikowane przez Oddział, a w przypadku dk 8 również przez podmiot zewnętrzny⁶⁵. Na etapie weryfikacji nie wnoszono uwag w zakresie prawidłowości doboru materiałów budowlanych, poza jednostkowym przypadkiem dotyczącym niezgodności zastosowania materiału pomiędzy projektem a SST⁶⁶.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 535-540, tom III str. 186-199, tom. V str. 211-215)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii, monitoring i kontrola jakości wbudowanych materiałów prowadzona była przez Wydział Technologii już na etapie przygotowania dokumentacji projektowej, gdzie weryfikowano zapisy kontraktowe dotyczące technologii robót, rodzaju i ilości badań oraz samych wymagań. Podstawowe wymagania materiałowe określone były w szczególności w SST, w których wskazywano wartości poszczególnych parametrów. W trakcie realizacji inwestycji, Wydział Technologii prowadził badania m.in. na zlecenie nadzoru, rejonów oraz innych wydziałów. Zakres badań, wykonywanych standardowo, nie pozwalał na przebadanie wszystkich materiałów wykorzystywanych w realizacji inwestycji. Oddział wykonywał badania kontrolne określone w dokumentacji projektowej, głównie w zakresie gruntów i geotechniki, betonów i materiałów wiążących, kruszyw, asfaltów i mieszanek mineralno-asfaltowych, diagnostyki nawierzchni. Pozostałe materiały bądź elementy konstrukcyjne, które wymagają specjalistycznych badań były akceptowane do wbudowania na dany kontrakt, na podstawie dostarczonych przez producenta deklaracji zgodności, certyfikatów jakości CE.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 86-87)

W trakcie realizacji dwóch⁶⁷ inwestycji wprowadzono zmiany w dokumentacji projektowej w zakresie zastosowanych materiałów budowlanych⁶⁸, które zostały zaakceptowane przez Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli. tom III str. 59-61, tom. III str. 500)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji⁶⁹, w trakcie realizacji inwestycji przebudowa dk 2 nie zostały wprowadzone zmiany materiałowe.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 59)

Laboratorium Drogowe, wydało opinie na temat jakości odbieranych obiektów budowlanych w przypadku przebudowy dk 2. W przypadku przebudowy dk 7 zlecono ponadto określenie przyczyn i wydanie opinii w zakresie przyczyn zniszczeń nawierzchni przebudowanej drogi na odcinku Białobrzegi – Jedlińsk w km 443+895 do 459+594 niezależnemu podmiotowi zewnętrznemu⁷⁰.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 284-359, tom II str. 65-151, 535-542, tom VII str. 1-62)

⁶⁴ Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych.

⁶⁵ Biuro Projektowo Konsultingowe Eurostrada Sp. z o.o. – wartość umowy 396,5 tys. zł brutto.

⁶⁶ Dotyczyło to zastosowania rur ochronnych przy przebudowie sieci wod-kan wg. projektu miało być GRP a wg. ST stalowe.

⁶⁷ Przebudowa dk 7 i Rozbudowa dk 8.

⁶⁸ Przy realizacji dk nr 7-7 przypadków, dk nr 8-9 przypadków.

⁶⁹ Pismo GDDKiA – O/WA-1.5-AM/4/2013 r. z dnia 4.12.2013 r.

⁷⁰ Grontmij Carl Bro, marzec 2011 r., uzupełnienie opinii kwiecień 2011 r.

W przypadku przebudowy dk 2, wykazane w opinii przekroczenia odchyień od normy w zakresie wolnej przestrzeni w próbkach MMA⁷¹ i wskaźnika zagęszczenia gruntu, stały się podstawą do zażądania wydłużenia gwarancji do 6 lat na zakres robót obejmujący wykonanie warstwy ścieralnej w pełnym zakresie na całym odcinku oraz potrącenia w wysokości 168,8 tys. zł netto za wadę trwałą⁷².

(dowód: akta kontroli: tom. I str. 284 – 359, tom III str. 300, tom IV str. 176-183, tom V str. 465, 473, 475, 479, 576, 462-588, tom. VII str. 1-62)

Do dnia zakończenia kontroli nie została ostatecznie odebrana inwestycja przebudowa dk 7, w związku ze stwierdzonymi wadami i usterkami. Zgodnie ze sporządzoną przez niezależny podmiot opinią, przyczynami powstania zniszczeń na przebudowanym odcinku dk 7 były istotne wady technologiczne warstwy ścieralnej i podbudowy drogi. Przeprowadzona w 2012 r. wizja lokalna, z udziałem przedstawicieli nadzoru autorskiego⁷³, generalnego wykonawcy i Oddziału oraz badanie próbek (z 8 odwiertów), wykazały m.in., że spękania nawierzchni powstały w znacznej mierze na skutek złego połączenia styków roboczych, niewłaściwego wypełnienia masą spoiny poprzecznej, słabego powiązania międzywarstwowego i wynikającą stąd mniejszą nośność konstrukcji nawierzchni. Ponadto wykazano nieodpowiednią jakość warstwy wiążącej, niską zawartość asfaltu w mieszankach SMA⁷⁴, duże ilości wolnych przestrzeni w warstwach asfaltowych i niewłaściwe zagęszczenie warstw podbudowy.

Według informacji Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁷⁵, do 9 grudnia 2013 r. Wykonawca nie przedstawił projektu naprawy nawierzchni twierdząc, że nie można zaprojektować recepty naprawy na materiałach jakie uwzględniały Specyfikacje Techniczne. W związku z powyższym Oddział zgłosił się do gwaranta – Societe Generale S.A. Oddział w Polsce, zabezpieczającego kontrakt, o wypłatę świadczenia z tytułu gwarancji należytego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 140-151, tom III 375-377, tom IV str. 532-534)

W związku z powyższym, Wykonawca wniósł pozew przeciwko Skarbowi Państwa o ustalenie istnienia prawa do obniżenia wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy - do 0,21% wartości zabezpieczenia tj. do kwoty 89,6 tys. zł oraz o ustalenie nieistnienia prawa pozwanego do skorzystania w jakiegokolwiek wysokości z zabezpieczenia należytego wykonania umowy poprzez żądanie wypłaty środków z gwarancji bankowej. Według wyjaśnień⁷⁶ Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji, do 16 grudnia 2013 r. postępowanie nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli: tom (dowód: akta kontroli tom III str. 303, tom IV str. 515-531, 560-598)

4.2. W dokumentacjach przetargowych badanych inwestycji, tj. w SST załączanych do umów na realizację robót (w części 6⁷⁷), zawarto zapisy zobowiązujące Wykonawców do systematycznej kontroli jakości robót, określając m.in. metody i częstotliwość badań, które miały być wykonywane w czasie trwania robót jak i również przed ich odbiorem. Częstotliwość wymaganych badań uzależniona była od sposobu wykonywanych prac⁷⁸. W przypadku określania w SST ilości badań np.:

⁷¹ Mieszanka mineralno – asfaltowa.

⁷² Przekroczenie dopuszczalnej tolerancji odchyłki od grubości warstwy ścieralnej.

⁷³ Biuro Projektów DHV.

⁷⁴ Mieszanka mineralno-asfaltowa, zawierająca stabilizator mastyksu.

⁷⁵ Pisma GDDKiA DT-WM/09/26/2013 z 9 grudnia 2013 r.

⁷⁶ Pismo GDDKiA-O/WA-I.5-AM-28/2013 z dnia 16.12.2013 r.

⁷⁷ Kontrola jakości robót.

⁷⁸ Dla inwestycji pn. rozbudowa dk 7: - dla każdej partii kruszywa oraz przy każdej jego zmianie (badanie właściwości kruszyw); podczas budowy w 3 pkt na każdej działce roboczej, lecz nie rzadziej niż raz na 400 m², przed odbiorem w 3 pkt lecz nie rzadziej niż raz na 2000 m² (badanie grubości podbudowy), co najmniej w dwóch przekrojach na każde 1000 m, co najmniej w 20 pkt na każde 1000 m (badanie nośności podbudowy - ugięcie sprężyste) D 04.04.02; - przy projektowaniu i wypadkach

przypadających na działki robocze lub dzienne, dla każdej partii i przy każdej zmianie rodzaju gruntu lub kruszywa. Oddział nie miał informacji o koniecznej ilości badań dla dwóch inwestycji⁷⁹. W związku z powyższym, w toku prowadzonej przez NIK kontroli, nie było możliwe ustalenie czy Wykonawcy w trakcie realizacji robót jak i przed ich odbiorami, wywiązali się z przyjętego w kontraktach obowiązku wykonania badań jakości robót.

(dowód: akta kontroli: tom. I str. 76-90, tom II str. 374-380, 393 - 403, 507-512, 535-542)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii, w przypadku określania częstotliwości badań, których ilość odnosi się do jednej dziennej działki roboczej lub decyzji Inżyniera Kontraktu, ilość badań zależy od sposobu wykonywania robót prowadzonych na budowie przez Wykonawcę. Wyliczenie szacowanej ilości badań przewidzianej na kontrakcie było tylko teoretyczne, a faktyczna ilość badań uzależniona była od sposobu prowadzenia przez Wykonawcę robót.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 6-7, 37-38)

W ramach systemu kontroli jakości wbudowanych materiałów i robót, w przypadku trzech inwestycji, w dokumentach przetargowych na zarządzanie i nadzór nad ich realizacją, zawarto zapisy dotyczące obowiązku przeprowadzania badań sprawdzających, wykonywanych przez Inżyniera Kontraktu, niezależnie od badań wykonywanych w ramach realizacji inwestycji przez Wykonawców, tj.:

- w umowie na zarządzanie projektem rozbudowy dk 8 zawarto zapis dotyczący obowiązku wykonania 10% badań i pomiarów kontrolnych z każdego rodzaju, przewidzianego w każdej SST dla danego zadania. Badania i pomiary miały obejmować wszystkie roboty ulegające zakryciu oraz wszystkie materiały służące do wbudowania, wymienione w SST,
- w przypadku przebudowy dk 7 zapis, że w ramach kontroli realizacji kontraktu, Nadzór powinien objąć badaniami laboratoryjnymi sprawdzającymi 5% badań określonych w SST w odniesieniu do jakości materiałów proponowanych przez Wykonawcę, umieszczony został w Opisie Przedmiotu Zamówienia, który był Elementem SIWZ stanowiącej integralną część umowy.
- w przypadku przebudowy dk 2, w treści umowy na pełnienie nadzoru, zobowiązano Inżyniera Kontraktu do prowadzenia niezależnych od Wykonawcy badań kontrolnych, przy czym nie określono ich ilości. Przyznano natomiast Inżynierowi limit kwotowy na obsługę laboratorium w wysokości 25,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 535-542)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji, wskaźnik badań kontrolnych był umowny, a jego wysokość wynikała m.in. ze złożoności projektu oraz zmieniających się możliwości badawczych laboratoriów. Różnice w zapisach dotyczących badań kontrolnych w przypadku kontrolowanych inwestycji, wynikały m.in. z różnego okresu ich realizacji. Możliwości Laboratorium Drogowego przed 2008 r. były mocno ograniczone m.in. w związku z niewielką liczbą zatrudnionych pracowników oraz ograniczeniom w wyposażeniu, W przypadku rozbudowy dk 8, do bieżącej obsługi laboratoryjnej utworzono laboratorium niestacjonarne, wyposażone w sprzęt o wartości około 1,5 mln zł. Na przestrzeni lat dążono do zwiększenia ilości badań wykonywanych podczas realizacji inwestycji jak i do poprawy ich jakości m.in.

wątpliwych (mrozooporność), przy projektowaniu składu mieszanki i przy każdej zmianie (badanie spoiwa cementu) D 04.05.01; - 1 raz dziennie (badanie właściwości próbek MMA pobranej z wytworni), co 5 m (badanie równości poprzecznej) D 04.07.01; - kontrola lepiszczy miała być oparta na atestach producenta, przy czym od Wykonawcy wymagano kontroli lepkości emulsji asfaltowej kationowej wg. normy EmA-94 [5] dla każdej dostawy lepiszczy (badanie właściwości lepiszczy) D 04.03.01.

⁷⁹ Przebudowa dk 7 i rozbudowa dk 8.

poprzez uzyskanie akredytacji dla laboratorium badawczego. W przypadku przebudowy dk 7 materiały przetargowe jak i postępowanie wylaniające wykonawcę robót przeprowadziła Centrala GDDKiA. W 2009 r. zostały natomiast opracowane wzorcowe SIWZ, określające odpowiedni wskaźnik badań kontrolnych, do których Oddział się stosował.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 305-306A)

Badania kontrolne Inżyniera Kontraktu, zgodnie z zapisami kontraktowymi były realizowane przez Laboratorium Drogowe Oddziału, przy czym nie określono sposobu realizacji odpowiedniego wskaźnika badań sprawdzających, w przypadku gdy Laboratorium nie wykonywało badań określonych w SST.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 535-542, tom III 379-381)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii, Oddział nie wykonywał badań wyrobów budowlanych, wytwarzanych w zakładach produkcyjnych i prefabrykacyjnych. Każda z SST określała właściwości poszczególnych parametrów mechanicznych, fizyko-mechanicznych, chemicznych itp., które dane wyroby musiały spełniać. Parametry danego produktu określone były przez producenta w Deklaracji zgodności, znaku CE bądź innym dokumencie technicznym dopuszczającym dany wyrób do obrotu. Ponadto na Inżyniera Kontraktu przed zatwierdzeniem i dopuszczeniem do wbudowania danego materiału, nałożono obowiązek weryfikacji przedmiotowych dokumentów w zakresie zgodności z SST.

(dowód: akta kontroli: tom III str.8)

Inżynier kontraktu przeprowadzał badania sprawdzające jakość materiałów i robót, niezależnie od badań Wykonawcy, przy czym, jednoznaczne potwierdzenie realizacji badań sprawdzających, zgodnie z warunkami kontraktu, stwierdzono dla 2 zadań tj. przebudowa dk 2 i rozbudowa dk 8.

W odniesieniu do zadania - przebudowa dk 7, brak ustalenia minimalnej ilości badań Wykonawcy zgodnie z SST, uniemożliwił weryfikację realizacji przyjętego w umowie na nadzór, wskaźnika wymaganych badań sprawdzających (5%), zleczanych przez Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 375-379, 393-403, 507-512)

W przypadku przebudowy dk 8, Oddział przekazywał do Generalnego Dyrektora GDDKiA sprawozdania (monitoringi) z wykonywanych badań jakości, zgodnie z wytycznymi wprowadzonymi w styczniu 2010 r., przy czym nie były one przekazywane systematycznie, w okresie od września 2010 r. do maja 2011 r. W przypadku inwestycji dk 7, brak monitoringów wynikał z zakończenia inwestycji przed styczniem 2010 r.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 535-540, tom III str. 76-78)

Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad poinformował⁸⁰, że w pierwszej połowie 2010 r. Monitoring Jakości Robót był w fazie początkowej i obejmował w większości kontrakty o dużych zakresach przebudowy i dotyczące nowobudowanych odcinków dróg, jak i obejmował asortyment robót, w których występowały tylko wyniki negatywne. Projekt przebudowy dk 2 został zakończony w czerwcu 2010 r. Natomiast brak monitoringów jakości dla inwestycji przebudowy dk 8 za miesiące wrzesień-grudzień 2010 r. oraz styczeń, marzec-kwiecień 2011 r. wynikał m.in. z faktu świadczenia usług nadzoru od stycznia 2011 r. oraz wykonywania w okresie od października 2010 r. do marca 2011 r. robót przygotowawczych (tj. rozbiórki, odhumusowanie, prace geodezyjne, frezowanie itp.), które nie wymagały badań kontrolnych. Pierwsze badania były przeprowadzone

⁸⁰ Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

w lutym i kwietniu 2011 r., natomiast zamieszczone dopiero w Monitoringu Jakości Robót za czerwiec i sierpień 2011 r.

(dowód: akta kontroli: tom III 76-78)

Wyniki ww. badań wykazane w miesiącach czerwiec i sierpień 2011 r. związane z robotami betonowymi spełniały wymogi określone w SST.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 535-542, tom III str. 378-379)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji, kierownik projektu każdorazowo zwracał się do Inżyniera o zajęcie stanowiska w sprawie wyników badań przedstawionych w monitoringu. W przypadku wyników niezgodnych z STWiORB, Inżynier zlecał ponowne badanie kontrolne. W przypadku mniej znaczących odchyłeń dokonywał interpretacji wyników zgodnie z zapisami kontraktowymi, opierając się na własnym doświadczeniu. W razie uznania, że negatywne wyniki potwierdzają wadę trwałą, ale nie dyskwalifikującą wartości użytkowej danego elementu, miał rekomendować Oddziałowi na etapie odbioru ostatecznego, potrącenia wartości tych elementów lub wydłużenia gwarancji bądź obie ww. sankcje jednocześnie. Jeżeli natomiast wady możliwe były do usunięcia, realizowano program naprawczy. W przypadku wad dyskwalifikujących dany element, Inżynier podejmował decyzję o rozbiórce i ponownym jego wykonaniu na koszt Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 305-306A)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Brak stałego monitoringu ilości badań przeprowadzanych przez Wykonawcę robót w przypadku przebudowy dk 2 i dk 7, odwołujących się w SST do ilości działek dziennych i roboczych, uniemożliwiający jednoznaczne stwierdzenie, czy Wykonawca wywiązał się w pełni z obowiązku wykonania badań kontrolnych jakości budowanych dróg. Powyższe nie pozwalało również Oddziałowi, w przypadku przebudowy dk 7, na dokonanie rzetelnego rozliczenia Inżyniera Kontraktu z realizacji wykonania 5% badań kontrolnych.

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., Oddział nie posiadał informacji na temat ilości badań przeprowadzanych przez Wykonawcę robót, w przypadku przebudowy dk 2 i dk 7.

(dowód: akta kontroli: tom. I str. 76-90, tom II str. 393-403, 507-512)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii⁸¹, Inżynier Kontraktu był zobowiązany do prowadzenia regularnych inspekcji na terenie budowy, celem sprawdzania jakości wykonywanych robót w zakresie zgodności z dokumentacją projektową, wymaganiami ST oraz najlepszą praktyką inżynierską. Dodatkowo odpowiedzialność za jakość nadzorowanych robót wynika z art. 25 ustawy z Prawo budowlane, zgodnie z którym obowiązkiem inspektora nadzoru budowlanego było m.in. sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie. Wskaźnik wskazany w umowach z Inżynierem Kontraktu, określający minimalną liczbę badań kontrolnych stanowił parametr umowny, wprowadzony z powodu wykonywania w przeszłości niewystarczającej liczby badań kontrolnych przez zespół Konsultanta. Obowiązkiem nadzoru w ramach realizowanych inwestycji była w pierwszej kolejności weryfikacja wykonanych robót poprzez wpisy w dziennikach budowy, następnie wniosków odbioru robót, przedstawianych przez Wykonawcę w

⁸¹ GDDKIA – O/WA-D7-091/28/2013 z 29.11.2013 r.

ramach dokumentów rozliczeniowych. Ponadto Inżynier Kontraktu zobowiązany był do egzekwowania kompletu badań i sprawdzeń, będących podstawą do wystawienia Wykonawcy Przejściowego Świadectwa Płatności (tj. stanowiącego podstawę do wystawienia faktury za wykonane roboty).

(dowód: akta kontroli: tom II str. 359 -360)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

5. Sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad wykonywaniem robót drogowych

Opis stanu faktycznego

5.1. W przypadkach przebudowy dk 7 i rozbudowy dk 8, Inżynier Kontraktu dokonał weryfikacji dokumentacji projektowej zgodnie z warunkami kontraktu, z tym, że dla rozbudowy dk 8 rozpoczął działalność po upływie dwóch i pół miesiąca od przekazania Wykonawcy terenu budowy. W raporcie otwarcia z lutego 2011 r. Inżynier Kontraktu stwierdził m.in., że fakt podjęcia obowiązków przez Nadzór trzy miesiące po wprowadzeniu Wykonawcy na budowę, uniemożliwił szczegółową ocenę dokumentacji projektowej. Przyczyny opóźnienia opisano w części trzeciej wystąpienia – wybór uczestników procesu budowlanego, w sekcji – ustalone nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 221-283)

Dla wszystkich objętych szczegółową kontrolą inwestycji prowadzone były dzienniki budowy, w których inspektorzy nadzoru dokumentowali przebieg procesu inwestycyjnego oraz dokonywanie odbiorów częściowych wykonanych robót. Inżynier Kontraktu na wszystkich ww. inwestycjach w ramach realizacji umów, sporządzał m.in. raporty miesięczne z postępu prac i pełnienia nadzoru inwestorskiego, raporty z rad budowy, raporty rozszczeń oraz zatwierdzał Programy Zapewnienia Jakości⁸². Kontrola jakości stosowanych materiałów odbywała się m.in. na podstawie przedkładanych przez Wykonawcę świadectw jakości i atestów oraz badań laboratoryjnych⁸³.

Na kontrolowanych inwestycjach kontrola jakości wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych była realizowana m.in. poprzez:

- prowadzenie badań laboratoryjnych zarówno przez Wykonawcę jak i Inżyniera Kontraktu,
- stosowanie procedury składania wniosków o zatwierdzenie materiałów,
- stosowanie procedury zatwierdzania PZJ.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 221-283)

Inżynier Kontraktu informował Oddział (m.in. w raportach miesięcznych), czy i w jakim zakresie Wykonawca przeprowadzał pomiary i badania materiałów oraz robót w okresie objętym raportem⁸⁴.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 221-283)

Analiza przyjmowanych przez projektanta rozwiązań, dla trzech badanych inwestycji, odbywała się m.in. w trakcie opracowywania dokumentacji projektowej.

⁸² Dalej: PZJ. Dla objętych badaniem inwestycji, nie stwierdzono przypadków braku zgody Oddziału GDDKiA na zatwierdzenie PZJ przez IK.

⁸³ Np. badania zagęszczenia, nośności podbudów, wytrzymałości stabilizacji cementem, badania betonu i warstw nawierzchni drogowych.

⁸⁴ Np. w raporcie miesięcznym IK za miesiąc sierpień 2011 były to 3 badania, które dotyczyły: betonów pali, konstrukcji fundamentów i podpór oraz nośności na warstwach robót ziemnych, podłoża i dolnych warstw podbudowy.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii, na etapie tworzenia projektu budowlanego GDDKiA nie wpływała na rozwiązania w zakresie technologii robót⁸⁵, gdyż za technologię wykonania robót odpowiada wykonawca na etapie ich realizacji. W Oddziale nie doszukano się przesłanek wskazujących na wpływ GDDKiA na zastosowanie konkretnych materiałów, innych niż ogólnie przyjęte do stosowania w inwestycjach ówczesnego okresu. Zgodnie z wyjaśnieniami, to projektant odpowiada za przejęte rozwiązania, w tym materiałowe i ich zgodność z obowiązującymi przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli tom. III str. 88)

5.2. Jak opisano w pkt. 4.1. wystąpienia, materiały bądź elementy konstrukcyjne które wymagały specjalistycznych badań, były akceptowane do wbudowania na dany kontrakt na podstawie dostarczonych przez producenta deklaracji zgodności, certyfikatów jakości CE⁸⁶.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 86-87, tom. IV str. 462-465, tom V str. 589-606)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

6. Zarządzanie i monitorowanie przebiegu zadań inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

6.1. W okresie objętym kontrolą, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zlecił przeprowadzenie w Oddziale w Warszawie, dwóch zadań audytowych dotyczących funkcjonowania systemu zapewnienia jakości robót. Tematy tych zadań to: „Organizacja zadań Wydziału Technologii - Laboratorium Drogowe” oraz „Realizacja zadań przez Kierownika Projektu”. Zadania te zostały przeprowadzone przez zespół audytorów z Biura Audytu Wewnętrznego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

(dowód: akta kontroli: tom V str.401-461)

W wyniku tych zadań audytorzy zalecili sformułowanie w bazie mierników budżetu zadaniowego, miernika określającego poprawę jakości dróg w zakresie technologicznym, wykorzystując np. wskaźnik określający minimalny poziom badań kontrolnych, które powinny być wykonywane przez WT-LD, zgodnie z SIWZ. Audytorzy zwrócili uwagę, na dwojakie znaczenie ww. wskaźnika, tj. wykorzystania go jako narzędzia kontrolnego do oceny pracy nadzoru jak i zapewnienia wymaganego poziomu badań kontrolnych przeprowadzonych przez laboratorium, które weryfikują jakość robót wykonywanych na kontraktach, w tym również wykazują roboty niespełniające wymagań SST. Audytorzy ponadto zwrócili uwagę na posiadanie przez Oddziały danych dotyczących ilości zleconych dla Laboratorium Drogowego badań, i jednocześnie brak rzetelnych informacji w zakresie ilości badań przeprowadzanych przez Wykonawców. Rekomendowano przy tym wprowadzenie ujednoliconego systemu monitoringu ilości przeprowadzanych badań

⁸⁵ Projekt budowlany nie obejmuje technologii wykonania robót.

⁸⁶ Do kontroli przekazano m.in. dokumentację potwierdzającą wykonanie badań statycznej próby rozciągania i technologicznej próby odginania stali, potwierdzającą badania wbudowanych materiałów, których wyniki nie wykazały uszkodzeń badanego materiału.

obowiązujących Wykonawcę, który weryfikowałby Inżynier Kontraktu i przedstawiał Kierownikowi Projektu. Ustalenia dotyczące braku rzetelnych danych w zakresie ilości badań przeprowadzanych przez Wykonawcę są zbieżne z ustaleniami kontroli NIK w odniesieniu do inwestycji: przebudowa dk 7 oraz dk 2.

(dowód: akta kontroli: tom V str. 401-420)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Technologii, od 2012 r. trwają prace nad stworzeniem wzorcowych dokumentów, w których zobowiązano Nadzór do: oszacowania ilości badań wymaganej SST dla każdego asortymentu robót, uzgodnienia z Oddziałem jednolitego sposobu liczenia wykonywanych badań i pomiarów oraz monitorowania (w cyklu miesięcznym) rzeczywistego wskaźnika wykonania badań kontrolnych. Podmioty sprawujące nadzór, zaczęły analizować ilość badań kontrolnych, gdy w warunkach kontraktowych pojawił się zapis o sprawdzaniu 10% badań Wykonawcy. Wprowadzenie monitoringu jednolitego systemu bieżącej weryfikacji wykonania wskaźnika badań kontrolnych zleconych przez nadzór, będzie obejmować projekty nowe, po zatwierdzeniu obecnie ankietowanych wzorcowych dokumentów kontraktowych. Ponadto z wyjaśnienia wynika, że w drogownictwie pojęcie: „próbki do badań” jest różne w poszczególnych asortymentach robót i do chwili obecnej nie zostało ściśle określone w normatywach technicznych, przez co określenie rzeczywistego wskaźnika badań kontrolnych jest skomplikowane.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 355-367)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁷, wnosi o:

1. Podjęcie działań zapewniających prawidłową weryfikację dokumentacji projektowej, umożliwiającą wyeliminowanie błędów projektowych przed rozpoczęciem realizacji inwestycji.
2. Wprowadzenie systemu monitoringu ilości badań przeprowadzanych przez Wykonawcę.
3. Kontynuowanie działań zobowiązujących Nadzór do stałego monitorowania wykonania wskaźnika badań kontrolnych.
4. Podjęcie działań w celu wprowadzenia w kontraktach zawieranych z wykonawcami robót budowlanych obowiązku określenia minimalnej ilości badań kontrolnych wynikających z SST.

⁸⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 Warszawie.

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.

Warszawa, dnia 9 stycznia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
Andrzej Panasiuk

