



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4101-10-01/2013

Zielona Góra, dnia 17 lutego 2014 r.

Pan
Przemysław Hamera
Dyrektor Oddziału
Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
w Zielonej Górze

Stosownie Pan Dyrektor

Stosownie do art. 61b ust. 1 ustawy z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012r. poz. 82 ze zm) przesyłam w załączeniu prawomocne wystąpienie pokontrolne z dnia 31 grudnia 2013 r., skierowane w związku z kontrolą przeprowadzoną w ramach tematu kontroli P/13/082 – *Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych*, uwzględniające treść uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 7 lutego 2014 r. (KPK-415-041/2014).

Zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, do załączonego wystąpienia pokontrolnego nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

Załącznik

2
Powiem
DYREKTOR
Delegatury
Zbysław Dobrowolski
dr hab. Zbysław Dobrowolski

Chiniq
18.02.2014

GDDKiA Oddział w Zielonej Górze	
OTRZYMANO DNI <i>17</i>	
<i>Da</i>	18. 02. 2014
Skierowano do:	
1. ZI <input type="checkbox"/>	3. ZF <input type="checkbox"/>
2. ZZ <input type="checkbox"/>	4. ZT <input type="checkbox"/>

()

()



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG -4101-10-01/2013

P/13/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@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 Zielonej Górze
Kontrolerzy	Dariusz Obierzyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87324 z dnia 22.08.2013 r. Zbysław Dobrowolski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 87339 z dnia 16.09.2013 r. Rajmund Aszkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 87342 z dnia 18.09.2013 r. Ryszard Stefan, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88457 z dnia 24.10.2013 r. Adam Strączyński, doradca techniczny, Upoważnienie do kontroli nr 88461 z dnia 2.12.2013 r.
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej Górze, ul. Boh. Westerplatte 31, 65-078 Zielona Góra (GDDKiA lub Oddział)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Hamera – Dyrektor Oddziału od dnia 1 sierpnia 2008 r. [dowód: akta kontroli str. 1]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, ocenia działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Oddział był dobrze przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań w zakresie prowadzenia robót inwestycyjnych. Kierownicy Projektów trzech analizowanych inwestycji² posiadali wymagane kwalifikacje, uprawnienia i doświadczenie zawodowe.

Przedstawione w dokumentacji projektowej rozwiązania technologiczne i materiałowe, uzgodnione zostały z GDDKiA i umożliwiały uzyskanie zakładanych i wymaganych przepisami technicznymi parametrów.

Wyboru biur projektowych, wykonawców robót oraz Konsultantów do sprawowania nadzoru inwestorskiego nad analizowanymi kontraktami dokonano w trybie przetargowym³, przy uwzględnieniu ceny jako jedynego kryterium wyboru.

Oddział GDDKiA nadzorował, monitorował i kontrolował prawidłowość sprawowania nadzoru inwestorskiego przez Inżyniera Kontraktu nad realizacją inwestycji. Na podstawie

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

² Kontrolą objęto 3 inwestycje pn.: Budowa obwodnicy Łęknicy w ciągu drogi krajowej nr 12 o długości 3,618 km – zakończona lecz nierozliczona (zwana dalej zadaniem nr 1), Budowa drogi ekspresowej S-3 na odcinku od węzła Międzyrzecz Południe do węzła Sulechów – odcinek nr 1 o długości 17,100 km – oddana do użytkowania lecz nierozliczona (zadanie nr 2) i Budowa drogi ekspresowej S-3 na odcinku od Gorzowa Wlkp. do węzła Międzyrzecz Północ – odcinek nr 1 i 3 o długości 19,106 km – w trakcie realizacji (zadanie nr 3).

³ Wykonawców robót na obydwu odcinkach drogi S-3 wyłoniono w trybie przetargu ograniczonego, a w pozostałych przypadkach w przetargach nieograniczonych.

zleceń od Inżyniera Kontraktu w sposób ciągle kontrolowano i monitorowano jakość materiałów budowlanych. Zastosowane przez wykonawców materiały i urządzenia posiadały orzeczenie o jakości, deklarację zgodności lub certyfikaty zgodności z polską normą lub aprobatą techniczną. Podczas realizacji wszystkich analizowanych inwestycji wystąpiły przypadki zwiększenia zakresu rzeczowego oraz kosztu inwestycji w związku z błędami projektowymi. Wszystkie te zmiany były akceptowane przez GDDKiA. Największe koszty wygenerowała awaria nasypu na odcinku drogi S-3 km 10+160 do 10+450, w wyniku której należało wykonać roboty rozbiórkowe oraz wykonać dodatkowe wzmocnienie podłoża gruntowego palami przemieszczeniowymi, betonowymi zbrojonymi, a także odbudować nasyp i konstrukcję jezdni. W następstwie tej awarii przesunięto termin zakończenia inwestycji o 87 dni. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na jakość robót budowlanych.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia nie określenie w warunkach kontraktowych dla wykonawców robót oraz nadzoru inwestorskiego metodologii liczenia próbek badań laboratoryjnych, co utrudniało ocenę wywiązywania się tych podmiotów z zobowiązań określonych w specyfikacjach technicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie prawno-organizacyjne do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej Górze była przygotowana do realizacji zadań w zakresie prowadzenia robót drogowych zgodnie z wymaganiami i standardami. Poszczególne etapy zadań realizowały wydziały Oddziału nadzorowane przez zastępców dyrektora ds.: przygotowania inwestycji⁴, technologii⁵, realizacji inwestycji⁶ oraz ekonomiczno-finansowych⁷. W strukturze organizacyjnej GDDKiA wyodrębniono stanowisko ds. sytemu zarządzania jakością, do zakresu którego należy m.in. wdrożenie, utrzymanie i doskonalenie Systemu Zarządzania Jakością (SZJ), planowanie i nadzorowanie przeprowadzania audytów wewnętrznych oraz koordynacja, szkolenie i nadzór nad zgodnością, efektywnością i doskonaleniem systemu w Oddziale. Ponadto w laboratorium drogowym wyodrębniono stanowisko ds. systemu zarządzania jakością w zakresie technologii, odpowiedzialne za wdrożenie i utrzymanie systemu jakości w Wydziale Technologii w celu dostosowania systemu do wymagań normy PN-EN ISO/IEC17025.

W obecnej strukturze organizacyjnej Kierownicy Projektów, reprezentujący Oddział w stosunku do wykonawców i Inżynierów Kontraktu, zatrudnieni są w Wydziale Realizacji Inwestycji, który podlega zastępcy dyrektora ds. realizacji inwestycji.

[dowód: akta kontroli str. 2138-2176, 2181-2185]

Z dniem 1 stycznia 2014 r. zostanie wprowadzony regulamin organizacyjny Oddziału według którego utworzone zostaną Zespoły Kierownika Projektu, które podlegać będą bezpośrednio Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji.

[dowód: akta kontroli str. 2182, 2186-2190]

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in. że na chwilę obecną w Oddziale nie występują problemy organizacyjne i kadrowe mające wpływ na prawidłową realizację i zarządzanie prowadzonych zadań inwestycyjnych. W związku z realizacją priorytetowych zadań (budowa S-3) przyznane zostały Oddziałowi 32 etaty, w ramach pomocy technicznej POIiŚ.

⁴ Zastępcy podlegają wydziału: planowania, dokumentacji, nieruchomości, ochrony środowiska oraz autostrad i dróg ekspresowych.

⁵ Laboratorium drogowe - badania kontrolne i odbiorcze, opiniowanie receptur i stosowanych technologii, udział w odbiorach gotowych obiektów. Zastępcy dyrektora ds. technologii podlegają zespoły: asfaltów i mieszanek mineralno-asfaltowych, betonu i materiałów wiążących, diagnostyki nawierzchni, gruntów i geotechniki, kruszyw oraz stanowisko ds. sytemu zarządzania jakością w zakresie technologii.

⁶ Zagadnienia dotyczące realizacji inwestycji oraz zamówień publicznych.

⁷ Nadzór nad wydziałem: finansowo-księgowym, administracji i zaplecza technicznego, oraz stanowiskami ds. informatyki i koordynacji pomocy technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Na dzień dzisiejszy liczba zatrudnionych pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami jest wystarczająca do liczby realizowanych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1681-1691)

1.2. Oddział posiada Księgę Zarządzenia Procesami, w której ujęto m.in. uregulowania dotyczące realizacji inwestycji oraz obsługi laboratorium. Ustalono osoby odpowiedzialne, procedury oraz sposób postępowania w zakresie przygotowania i weryfikacji dokumentacji przetargowej, wykonania robót oraz nadzoru inwestorskiego, technicznego i finansowego. Ponadto określono procedury i sposób postępowania w zakresie badań laboratoryjnych i terenowych, w tym odnośnie przyjęcia zlecenia, pobrania próbek, rodzaju badań i procedur badawczych, opracowania wyników, nadzoru, uprawnień i odpowiedzialności. Ustalono etapy współpracy oraz obieg dokumentów.

W 2010 r. wdrożono system zarządzania jakością zgodny z ISO 9001:2008, potwierdzony certyfikatem nr 2048240 wydanym przez KEMA Quality B.V., a następnie przez DEKRA Certification sp. z o.o. w zakresie procesu zarządzania budową i utrzymaniem sieci dróg krajowych oraz autostrad. Dla potrzeb SZJ zgodnie z normą ISO 9001:2008 opracowana została Księga Jakości.

[dowód: akta kontroli str. 15-48, 58-61, 1511-1529, 1603-1606, 2138-2181]

1.3. Kontrolę realizowanych zadań sprawuje Dyrektor Oddziału za pomocą Inżyniera Kontraktu i Kierownika Projektu. Ponadto, kontrole wykonywane są przez poszczególne Wydziały Oddziału. Nadzór nad prawidłową pracą Inżyniera Kontraktu sprawuje w imieniu dyrektora Oddziału Kierownik Projektu.

Kontrolę jakości wykonanych robót i zastosowanych materiałów budowlanych prowadzi Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe (WT-LD), które sporządza miesięczne sprawozdania z wyników przeprowadzonych badań przedkładane Inżynierowi Kontraktu i Kierownikowi Projektu. Ponadto Inżynier Kontraktu sporządza miesięczne raporty, w których przedstawia informacje o przebiegu kontraktu, w tym m.in. o jakości wykonanych robót. Inżynier Kontraktu organizuje także rady budowy i rady techniczne, w których oprócz wykonawcy uczestniczy również Kierownik Projektu lub jego przedstawiciel.

Wśród kontrolowanych odcinków o długości 3,618 km, 17,1 km oraz 19,106 km nie wystąpiły wady o charakterze trwałym, w trakcie realizacji zadania, jak i w okresie gwarancyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 1679, 2422-2423)

1.4. Wydział Technologii - Laboratorium Drogowe z uwagi na braki sprzętowe nie wykonuje wszystkich wymaganych w budownictwie drogowym badań takich jak np. głębokie odwierty (powyżej 2-3 m). Nie wykonuje także badań: spoinowania, stali i geosyntetyków. Badania w tym zakresie Oddział zleca firmom zewnętrznym. Laboratorium nie posiada akredytacji na prowadzone badania. W trakcie opracowywania jest księga jakości laboratorium⁸, wymagana jako jeden z elementów do audytu PCA (Polskiego Centrum Akredytacji). Laboratorium nie posiada okresowych planów pracy.

[dowód: akta kontroli str. 105-106, 702-703]

Michał Śmiałek zastępca Dyrektora ds. Technologii oświadczył, że Wydział Technologii Laboratorium Drogowe nie posiada ściśle określonego planu działań. Większość zakresu prowadzonych prac wynika i określana jest w zleceniach otrzymywanych od nadzorów obsługujących realizowane zadania kontraktowe, remontowe itp. Zadania te, ich ilość i rodzaj wynikają z zapisów szczegółowych specyfikacji technicznych.

[dowód: akta kontroli str. 13]

W Laboratorium drogowym GDDKiA nie wdrożono „systemu zarządzania jakością” w zakresie osiągnięcia wymaganej jakości robót budowlanych, zgodnego z normą PN 17025, a wymaganego do uzyskania akredytacji na prowadzone badania. W Oddziale

⁸ Zgodnie z Polską Normą z grudnia 2005 r. PN-EN ISO/IEC 17025 – Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorujących

GDDKiA obowiązuje ISO 9001:2008 – PW11⁹: procedury - badanie laboratoryjne, badanie terenowe, analiza dokumentacji technicznej, nadzór nad aparaturą badawczo-pomiarową.

(dowód: akta kontroli str. 702-703)

Anna Michalska¹⁰ główny specjalisty ds. sytemu zarządzania jakością w zakresie technologii w GDDKiA Oddział w Zielonej Górze odnośnie nie wprowadzenia norm i procedur w zakresie zarządzania systemem jakości, wyjaśniła m.in., że z uwagi na trwające prace związane z budową nowej siedziby Wydziału Technologii Laboratorium Drogowe odstąpiono do czasu przenosin od wprowadzenia do stosowania księgi jakości¹¹, w tym procedur oraz instrukcji technicznych i badawczych. W oparciu o normę przygotowano wersję roboczą, na bieżąco doskonaloną, którą przekazano dyrektorowi Oddziału GDDKiA w Zielonej Górze. Termin złożenia wniosku o akredytację określony został do 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 280)

1.5. Kierownik Projektu Unijnego pn. Budowa drogi ekspresowej S-3, odcinek Gorzów Wlkp. - Nowa Sól współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko został wyznaczony w dniu 23 lipca 2010 r., tj. w dniu podpisania umowy z trzema generalnymi wykonawcami odcinków S-3 Międzyrzecz-Sulechów. Projekt ten obejmuje 5 odcinków drogi S-3 realizowanych na podstawie odrębnych kontraktów. W dniu 15 kwietnia 2011 r. wyznaczono Kierownika Projektu: odcinek Międzyrzecz – Sulechów (3 kontrakty) oraz Kierownika Projektu: odcinek Gorzów Wlkp. – Międzyrzecz (2 kontrakty). Umowy z wykonawcami odcinka Gorzów Wlkp. – Międzyrzecz zawarte zostały 16 czerwca 2011 r. Zakresy obowiązków i kompetencji określone zostały w podręczniku POLiS¹². Kierownika Projektu „Budowa obwodnicy Łęknicy” wyznaczono 1 września 2008 r.¹³ r.

(dowód: akta kontroli str. 72-104, 107-111, 1607-1613)

Kierownicy Projektów są pracownikami Oddziału GDDKiA, posiadają wymagane doświadczenie zawodowe, uprawnienia i kwalifikacje.

(dowód: akta kontroli str. 72-104)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

⁹ Obsługa laboratoryjna. Data wydania 22.05.2012 r.

¹⁰ Zgodnie z opisem stanowiska pracy z 7.08.2012 r. realizuje m.in. zadania w zakresie organizowania, koordynowania oraz nadzorowania prac związanych z opracowaniem, wdrażaniem i skutecznym utrzymaniem systemu jakości w Wydziale Technologii w celu dostosowania systemu do wymagań norm i polityki jakości GDDKiA, nadzoruje zapisy i dokumenty systemu zarządzania jakością oraz inicjuje i przeprowadza szkolenia

¹¹ Przywołuje procedury, które ją wspomagają, łącznie z procedurami technicznymi.

¹² Procedury beneficjenta projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Do głównych obowiązków Kierowników Projektu należała terminowa i zgodna z warunkami kontraktu realizacja projektu, w tym m.in., przekazanie wykonawcy placu budowy, weryfikacja zasadności wydanych poleceń zmian, udział w naradach dotyczących postępu robót, egzekwowanie od Inżyniera regularnych informacji o postępie robót, monitorowanie bieżących i przyszłych wydatków oraz weryfikacja faktur na roboty i usługi i przekazywanie ich do akceptacji Dyrektora Oddziału.

¹³ 7.09.2009 r. nastąpiła zmiana na stanowisku Kierownika Projektu.

2. Wykonywanie dokumentacji projektowej

Opis stanu faktycznego

2.1. Wybór biur projektowych, do realizacji wybranych inwestycji, nastąpił w trybie przetargu nieograniczonego. Kryterium wyboru była cena. Umowy na opracowanie dokumentacji projektowej zawarte zostały: na zadanie nr 1 w dniu 23 marca 2004 r. z firmą Promost sp. z o.o., zadanie nr 2 i 3 w dniu 12 stycznia 2004 r. odpowiednio z Krakowskim Biurem Projektów Dróg i Mostów Transprojekt Kraków sp. z o.o. i DHV Polska sp. z o.o.

Transprojekt Kraków wykonał projekt na 3 odcinki drogi S-3 realizowane w ramach odrębnych kontraktów o łącznej długości 42,954 km, a DHV Polska na 2 odcinki tej drogi (2 kontrakty) o długości 37,146 km.

Ustalona w umowach z wykonawcami wysokość wynagrodzenia była niższa od wartości zamówień oszacowanej przez zamawiającego¹⁴. I tak, w przypadku zadania nr 1 wysokość wynagrodzenia ustalono na kwotę netto 420 tys. zł, tj. o 94.500 zł (o 18,4%) mniej od wartości kosztorysowej. W przypadku zadania nr 2 wynagrodzenie netto wynosiło 15.800 tys. zł, tj. o 4.260 tys. zł (o 21,2%) mniej od wartości kosztorysowej, a w przypadku zadania nr 3 – wynagrodzenie określono na kwotę 11.837,4 tys. zł, tj. o 703,6 tys. zł (o 5,6%) mniej od wartości kosztorysowej.

Umowy były zgodne z projektami umowy załączonymi do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ).

Przy realizacji wszystkich trzech projektów nastąpiło przesunięcie terminu zakończenia prac oraz wzrost ich wartości. I tak:

- w zadaniu nr 1 pierwotny termin realizacji zamówienia (30 sierpień 2005 r.) oraz wynagrodzenie zostały zmienione dwukrotnie. Ostateczny termin (dochowany) ustalono o 37 miesięcy dłuższy tj. do 30 września 2008 r., a ostateczne wynagrodzenie zostało określone w kwocie netto 453,8 tys. zł – wzrost o 33,8 tys. zł (8,0%). Przesunięcie terminu zakończenia prac wynikało z konieczności wykonania, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, raportu oddziaływania na środowisko, w tym m.in. w obszarze transgranicznym. Wzrost wynagrodzenia spowodowany był, m.in. rozszerzeniem opracowania geologiczno-inżynierskiego;
- w zadaniu nr 2 pierwotny termin 28 lutego 2005 r. zmieniono trzykrotnie, ustalając aneksem nr 4 termin na 30 czerwiec 2008 r. Faktycznie zadanie zrealizowano (odbiór dokumentacji) do 19 marca 2010 r. Wartość zamówienia wzrosła do kwoty netto 19.629,7 tys. zł – wzrost o 3.829,7 tys. zł (24,2%). Powodem wzrostu wynagrodzenia projektanta była konieczność opracowania projektu budowlanego i wykonawczego wariantowego przejścia przez obszar Natura 2000 i przygotowanie materiałów do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (aneks nr 3), a następnie zmiana w zakresie przekroju drogowego, polegająca na budowie drogi dwujezdniowej (rezygnacja z etapowania budowy polegającego na budowie jednej jezdni o szerokości 11 m, a następnie dobudowaniu drugiej o szerokości 10 m);
- w zadaniu nr 3 pierwotny termin 28 lutego 2005 r. zmieniono 2 aneksami na 31 czerwiec 2006 r. i 30 czerwiec 2008 r. Przyczynami zmian były głównie: podobnie jak w zadaniu nr 2 konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i zmiana przekroju drogowego, wynikająca z jednoetapowej budowy drogi dwujezdniowej oraz wydłużenie projektowanej trasy o 5,1 km. W wyniku ww. zmian wartość projektu wzrosła do kwoty brutto 17.312.228,00 zł, tj. o 19,9%. Końcowy odbiór dokumentacji technicznej nastąpił 19 grudnia 2012 r., w związku z powyższym Oddział naliczył kary umowne¹⁵ w wysokości 428.152,90 zł (opóźnienia dotyczyły m.in. dokumentacji przetargowej – 257 dni; wersji numerycznej projektów budowlanych i wykonawczych – 117 dni).

Umowy na ww. zadania nie przewidywały składania przez projektanta sprawozdań o postępie prac i występujących problemach, jednak jak wynika z dokumentów Oddziału projektanci informowali Oddział o postępie prac na spotkaniach roboczych oraz w pismach do Oddziału w sprawie rozwiązań projektowych.

¹⁴ Obliczenia wartości zamówień zamawiający dokonał na podstawie kalkulacji własnej. W zadaniu nr 1 wartość kosztorysową wyliczono na podstawie wskaźnika procentowego (2,5%) kosztów dokumentacji w kosztach robót budowlano-montażowych dla budownictwa drogowego, a w zadaniach 2 i 3 nie podano sposobu wyliczenia wartości kosztorysowej.

¹⁵ Określone w § 9 umowy z 12.01.2004 r.

Od stycznia 2011 r. Oddział stosuje nowy, zmodyfikowany wzór umowy na wykonanie dokumentacji projektowej, w którym m.in. wprowadzono dodatkowe środki kontroli procesu realizacji prac projektowych w tym: harmonogram prac projektowych, raporty z przebiegu wykonywania umowy, etapy prac projektowych.

[dowód: akta kontroli str. 112-171, 274-279, 764-769, 809-825, 1657-1661, 1680, 2432-2513]

2.2. We wszystkich objętych kontrolą NIK zadaniach przedstawione w dokumentacji projektowej rozwiązania technologiczne i materiałowe umożliwiały uzyskanie zakładanych i wymaganych przepisami technicznymi parametrów. Rozwiązania te były uzgodnione z GDDKiA. Uzgadnianie projektów odbywało się z uwzględnieniem rozpoznania geologicznego, geotechnicznego oraz planowaną kategorią ruchu. W SIWZ zamieszczone zostały zapisy wskazujące na obowiązek stosowania typowych rozwiązań projektowych na danej klasie dróg oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót.

W Oddziale nie był zatrudniony główny technolog.

[dowód: akta kontroli str. 125-196, 274-279, 765-769, 775-825, 919-928, 936-938, 2432-2467]

W przypadku zadania nr 1 dokumentacja projektowa była weryfikowana i opiniowana przez Oddział. Na etapie sporządzania dokumentacji projektowej nie wniesiono uwag w zakresie zastosowania materiałów budowlanych oraz zapewnienia wymaganej jakości robót. Na etapie odbioru dokumentacja podlegała ocenie przez właściwe komórki organizacyjne zamawiającego. Nie była weryfikowana przez inne biuro projektowe. W celu oceny prawidłowości opracowania, m.in. na etapie Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych zorganizowano rady techniczne.

[dowód: akta kontroli str. 860-870, 936-938]

W zadaniach nr 2 i 3 (odcinki drogi S-3) weryfikacji dokumentacji projektowej i przetargowej na budowę ww. odcinków dokonały podmioty zewnętrzne na podstawie odrębnych umów. Umowy te przewidywały dokonanie kompleksowej weryfikacji dokumentacji projektowej, sporządzenie raportu oraz określenie zgodności dokumentacji z wymaganiami zawartymi z decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, przepisami technicznymi, normami oraz przyjętymi rozwiązaniami z dokumentacji geologiczno-inżynierskiej.

Weryfikatorzy dokumentacji zgłaszali uwagi w zakresie zastosowania materiałów budowlanych i zapewnienia wymaganej jakości robót. Uwagi dotyczyły m.in.: zmiany kabli linii telekomunikacyjnych, zwiększenia grubości ziemi urodzajnej w zbiornikach filtracyjnych, zastosowania geowłókniny w zbiornikach infiltracyjnych czy zwiększenia średnicy studzienek ściekowych oraz rodzaju słupów stanowiących konstrukcje wsporcze dla ekranów akustycznych. Odnotować jednakże należy, że weryfikator dokumentacji opracowanej przez DHV Polska sp. z o.o. (zadanie nr 3) nie zwrócił uwagi na powoływanie się w szczegółowych specyfikacjach technicznych (SST) na nieaktualne normy. Na przykład w tomie IV SST dotyczących robót mostowych, w specyfikacji „Umocowanie stożków przyczółków” błędnie przytoczono normę PN-B-06251 *Roboty betonowe i żelbetowe. Wymagania techniczne*, wycofaną 24 października 2005 r. oraz w specyfikacji „Oczyszczenie i skropienie warstw konstrukcyjnych” podano normę PN-C-04134 *Przetwory naftowe. Pomiar penetracji asfaltów* wycofaną 5 grudnia 2001 r.

Poza przewidzianymi w procesie uzgadniania weryfikatorami zewnętrznymi, dokumentacja podlegała opiniowaniu przez komórki Oddziału np. Wydział Mostów, Wydział Dróg, Wydział Nieruchomości, właściwe Rejony (w formie opinii pisemnych lub uczestnictwa przedstawicieli Wydziałów na spotkaniach roboczych). Ponadto prawidłowość opracowania dokumentacji projektowej oceniła także utworzona przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Krajowych i Autostrad Komisja Oceny Projektów Inwestycyjnych (KOPI).

[dowód: akta kontroli str. 215-251, 253-279, 314-324, 2537-2560, 2573-2581, 2723-2777]

2.3. Oddział nie prowadził nadzoru nad prowadzonymi przez biura projektowe badaniami geologicznymi. Obowiązek taki wprowadzono w § 11 pkt 17 załącznika nr 1 zarządzenia nr 2/2010 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Zielonej Górze z dnia 15 stycznia 2010 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Oddziałowi. Oddział nie wykonywał sprawdzających badań geotechnicznych podłoża.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Technologii stwierdził, że laboratorium drogowe nie wykonywało badań geotechnicznych podłoża na etapie odbioru dokumentacji

od projektanta, ponieważ nie posiadało odpowiedniego sprzętu i możliwości wykonania takich badań.

[dowód: akta kontroli str. 752-763, 775-808, 871-879, 936-938, 1678, 2138-2173]

Dokumentację geologiczno-inżynierską zadań nr 2 i 3 weryfikowały odpowiednio Instytut Techniki Budowlanej w Warszawie oraz firma DAGEO z Warszawy, na zlecenie wybranych przez GDDKiA weryfikatorów zewnętrznych, tj. firm DHV POLSKA sp. z o.o. oraz Transprojekt Kraków sp. z o.o. Zgodnie z wnioskami zawartymi w raporcie z weryfikacji, ww. dokumentacja i geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych zostały przygotowane prawidłowo. Weryfikację przeprowadzono m.in. w formie wykonania prac wiertniczych i sondowań, których celem była kontrola rozpoznanych warunków podłoża przez projektanta.

Badania geotechniczne wykonano zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 września 1998 r. w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych¹⁶ oraz zgodnie z instrukcją badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych¹⁷.

[dowód: akta kontroli str.314-337, 2554-2560]

W przypadku projektu dotyczącego obwodnicy Łęknicy w materiałach przetargowych były sprecyzowane zasady wykonywania badań podłoża dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz regulacji prawnych dotyczących prowadzenia badań i dokumentowania podłoża gruntowego. W dokumentacji geologicznej wskazano podstawy opracowania, m.in. zatwierdzony projekt prac geologicznych. Brak było konkretnego odniesienia do Instrukcji badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych, ale zostały przywołane obowiązujące przepisy.

Przed wydaniem pozwoleń na budowę powyższe dokumentacje były uzgadniane w GDDKiA przez wykonawców projektu.

[dowód: akta kontroli str. 775-808, 936-938]

W postępowaniach dotyczących projektów na odcinki drogi S-3 w kosztorysach inwestorskich oraz ofertowych nie określono kosztów badań geologiczno-inżynierskich. Natomiast w postępowaniu dot. obwodnicy Łęknicy, w formularzu cenowym – wycena kompleksowego opracowania dokumentacji, podmioty składające oferty wyspecyfikowali koszty badań geologiczno-inżynierskich (dla trasy i obiektów mostowych). Wykonawca zaproponował cenę netto 15.000 zł, a pozostali oferenci w przedziale od 14 do 58 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 68-71, 775-808, 837-859, 2573-2581]

W trakcie prac projektowych dotyczących obwodnicy Łęknicy (zadanie nr 1), w dniu 30 sierpnia 2005 r. były dyrektor Oddziału Robert Mikołajski zawarł aneks do umowy dotyczącej wykonania projektu budowy obwodnicy Łęknicy na mocy, którego m.in. przedłużono termin wykonania projektu do 31 grudnia 2006 r. Podwyższono również wynagrodzenie wykonawcy, m.in. o kwotę 28.200 zł (34.404 zł z VAT) wskazując w protokole konieczności 01/04/05 przyczynę: konieczność rozszerzenia opracowania geologiczno-inżynierskiego o dokumentowanie ewentualnych zapadlisk w związku z przebiegiem odcinka projektowanej obwodnicy przez złoża węgla brunatnego.

[dowód: akta kontroli str. 809-820, 833-834]

Dokumentację geologiczno-inżynierską zadania nr 1 nie weryfikowały firmy zewnętrzne. Z raportu końcowego Inżyniera Kontraktu na ww. zadaniu wynika, m.in. że projektant nie przewidział na etapie wykonywania projektu, bądź też zbyt ogólnie potraktował rozpoznanie geologiczne terenu, co spowodowało konieczność wykonania robót dodatkowych i przesunięcia terminu zakończenia robót o dwa miesiące.

[dowód: akta kontroli str. 828-829, 915-918, 936-938]

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, iż rozpoznanie geologiczne zostało wykonane należycie na podstawie „projektu prac geologicznych dla wykonania rozpoznania geologiczno-inżynierskiego podłoża projektowanej obwodnicy drogowej m. Łęknica” zatwierdzonego decyzją Starostwa Powiatowego w Żarach z 26 lipca 2005 r. z uwzględnieniem

¹⁶ Dz. U. Nr 126, poz. 839.

¹⁷ Wprowadzonej zarządzeniem nr 2 Generalnego DDKiA z dnia 11 lutego 1998 r.

obowiązujących przepisów prawa oraz instrukcji i wytycznych Instytutu Techniki Budowlanej, opracowania Instytutu Geologicznego Warszawa wydanej w oparciu o wytyczne Ministerstwa Środowiska i normy europejskie dla geotechniki o nazwie „Zasady sporządzania dokumentacji geologiczno-inżynierskich”. Wykonanie robót dodatkowych związanych z odwodnieniem korpusu drogowego wynikało z napotkania nieprzewidzianych warunków gruntowych, a nie z niewłaściwego rozpoznania geologicznego. Ponadto wyjaśnił, iż w celu poprawy skuteczności weryfikacji dokumentacji technicznych (w tym w zakresie badań geologiczno-inżynierskich) podjęto szereg działań. I tak m.in. dokonano zmian w strukturze Wydziału Dokumentacji. Zatrudniono osoby z odpowiednimi kwalifikacjami, wiedzą merytoryczną, posiadających doświadczenie w projektowaniu i wykonawstwie. Dodatkowo zatrudniono osobę, która posiada odpowiednie kwalifikacje z zakresu geologii i geotechniki. Stworzyło to możliwość nadzoru przebiegu prac geologicznych na każdym etapie procesu inwestycyjnego. Na potrzeby poszczególnych zadań powoływane są zespoły do sprawdzania dokumentacji projektowej.

[dowód: akta kontroli str. 1492, 1498-1499]

2.4. Projekty budowlane i wykonawcze były sporządzone przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia. Opracowana dokumentacja projektowa była kompletna i posiadała wymagane opinie i uzgodnienia. Na etapie odbioru dokumentacji od biura projektów na zadanie nr 1 nie wykonywano badań sprawdzających dokumentację geologiczno-inżynierską.

W okresie odbioru dokumentacji projektowych na analizowane zadania nie istniał wymóg sporządzenia audytu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Projekty budowlane zostały zaakceptowane przez zastępcę dyrektora Oddziału.

[dowód: akta kontroli str. 274-279, 314-324, 860-870, 936-938, 2537-2548]

2.5. W trakcie realizacji wszystkich kontrolowanych inwestycji wprowadzono zmiany w dokumentacji projektowej, wpływające na wzrost kosztów robót budowlanych. I tak:

2.5.1. W zadaniu nr 1 wprowadzono łącznie 60 zmian, w tym w branżach: drogowej – 38, mostowej – 17, sanitarnej - 2, elektrycznej - 1 i konstrukcyjnej - 2.

W trakcie realizacji inwestycji wystąpiła konieczność wprowadzenia dwóch zasadniczych zmian w branży drogowej, tj. wykonania:

- narzutu kamiennego na skarpach. Wprowadzenie przedmiotowego elementu miało na celu zapewnienie stateczności nasypu w przypadku powodzi,
- dodatkowego odwodnienia korpusu drogowego przez zastosowanie ciągów drenarskich na odcinku 543 m obwodnicy.

Roboty te wykonano na podstawie odrębnych dwóch umów na roboty dodatkowe, których koszt (rozliczony) wyniósł netto odpowiednio 371.085,97 zł i 2.227.582,14 zł.

W zakresie odwodnienia uzyskano decyzje zmieniającą pozwolenie na budowę.

Oprócz ww. zasadniczych zmian pozostałe zmiany, wg Raportu końcowego Inżyniera Kontraktu były drobne i nieistotne¹⁸.

[dowód: akta kontroli str. 809-829, 866-870, 880-918, 1313]

2.5.2. W zadaniu nr 2 wg stanu na wrzesień 2013 r. stwierdzono 419 pozycji przekroczeń przedmiaru. Przekroczenia te sięgały do 10.044 %. w tym 67 pozycji powyżej 100% Największe przekroczenia dotyczyły: wykonania nasypów do pełnej szerokości korpusu ziemnego na drodze powiatowej 1219F: – o 2.596,17 % (ilościowo z 1.826 m³ do 49.232 m³, wartościowo wzrost netto o 232,8 tys. zł), beton klasy C25/30 na wiadukcie WS-9 – o 3.572,65% (ilościowo z 62 m³ do 2.277,04 m³, wartościowo wzrost o 1.198,4 tys. zł), zabezpieczenia powierzchni betonowych powłoką akrylową - o 788,08 % (ilościowo z 3.422 m² do 30.339,2 m², wzrost o 927,1 tys. zł), bariery stalowe SP09 o rozstawie słupków 2 m – o 2.000 % (ilościowo z 66 m do 1.386 m, wzrost o 149,6 tys. zł). Wysokie przekroczenia wystąpiły również w przypadku karczowania zagajników i krzewów – o 2.936,37% (ilościowo z 0,66 ha do 20,04 ha, wartościowo wzrost o 255,6 tys. zł). Ogółem w wyniku przekroczenia przedmiarów określonych w dokumentacji projektowej wartość kontraktu netto wzrosła o 15.750.974,30 zł, tj. o 5,15 %.

(dowód: akta kontroli str. 2072-2103)

¹⁸ Na dzień 24.10.2013 r. wykonawcy budowy obwodnicy Łęknicy wypłacono na podstawie kontraktu podstawowego (bez umów na roboty dodatkowe) brutto 63.225.098,55 zł (netto 51.667.500,42 zł), tj. poniżej kwoty określonej w kontrakcie netto 52.445.110,28 zł.

Główny Specjalista w Biurze Kierownika Projektu wyjaśnił, że zwiększenia ilości niektórych pozycji przedmiarowych wynikały m.in. z niedoszacowania ilości robót związanych z warunkami geologicznymi (np. roboty ziemne i przygotowawcze), z upływu czasu pomiędzy wykonaniem dokumentacji projektowej a terminem przekazania jej do realizacji (usunięcie drzew i krzewów). Zwiększony zakres robót wynikał z wykonania ich zgodnie z dokumentacją projektową oraz stwierdzonymi faktycznie występującymi warunkami w terenie. Rzeczywista ilość wykonanych robót potwierdzona jest każdorazowo przez zespół Konsultanta (ARCADIS sp. z o.o.).

(dowód: akta kontroli str. 1930)

2.5.3. W zadaniu nr 3 do czerwca 2013 r. pomiędzy dokumentacją projektową, a stanem faktycznym występowały rozbieżności z uwagi na zmianę norm, błąd projektowy oraz odmienne warunki gruntowo-wodne. Do czerwca 2013 r. wydano 5 poleceń zmian (głównie dotyczyły zmian posadowienia podpór przy obiektach mostowych), które wpłynęły na wzrost wartości netto o łącznej wartości 5.887,7 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. str. 2719-2722, 2573-2581]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Obwodnica Łęknicy w ciągu drogi krajowej nr 12 przebiega przez obszar o skomplikowanym podłożu (glacitektonicznego wypiętrzenia osadów) i zróżnicowanej morfologii. Znajdują się tu również formy terenu pochodzenia antropogenicznego, mające związek z historyczną eksploatacją węgla brunatnego i glin ogniotrwałych. Przyjmują one formy nasypów powstałych wskutek nagromadzenia materiałów płonnych stanowiących nadkład eksploatowanych złóż, zapadlisk lub zagłębień terenu - często wypełnionych wodą, powstałych wskutek eksploatacji górniczej.

W dniu 16 sierpnia 2005 r. ówczesny zastępca dyrektora Oddziału Wiesław Staruch sporządził protokół konieczności nr 01/04/05 do umowy na wykonanie dokumentacji budowy obwodnicy Łęknicy, w którym określono przyczynę podwyższenia wynagrodzenie wykonawcy, m.in. o kwotę 28.200 zł (34.404 zł z VAT): konieczność rozszerzenia opracowania geologiczno-inżynierskiego o dokumentowanie ewentualnych zapadlisk w związku z przebiegiem odcinka projektowanej obwodnicy przez złoża węgla brunatnego.

[dowód: akta kontroli str. 809-820, 833, 830-836, 936-938]

Przyczyna ta nie wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy, gdyż każdy z oferentów powinien wiedzieć, że projektowana inwestycja będzie przebiegała na obszarze o skomplikowanych warunkach (zapadlisk, złóż węgla brunatnego) i każdy z nich winien uwzględnić powyższą okoliczność w swoim kosztorysie ofertowym. W prowadzonym postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia na prace projektowe, w formularzu cenowym – wycena kompleksowego opracowania dokumentacji, podmioty składające oferty wyspecyfikowali w punkcie 16 koszty badań geologiczno-inżynierskich (dla trasy i obiektów mostowych). Wykonawca zaproponował cenę netto 15 tys. zł, a pozostali oferenci od 14 tys. zł do 58 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 775-808, 837-859, 1165-1166]

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje potrzeby szczególnie dokładnego rozpoznania geologicznego, jednak w ocenie NIK nie było wystarczających przesłanek do podwyższenia wynagrodzenia wykonawcy z tego tytułu.

2. W zadaniu nr 2 pierwotny termin wykonania projektu 28 luty 2005 r. zmieniono 3 krotnie, ustalając aneksem nr 4 (brak daty sporządzenia) termin na 30 czerwca 2008 r. Natomiast aneksami nr 3 (brak daty sporządzenia) i aneksem nr 5 z 27 maja 2008 r. zmieniono wysokość wynagrodzenia. Aneksem nr 5 z 27 maja 2008 r. ustalono wysokość wynagrodzenia w kwocie brutto 23.948.207,16 zł¹⁹. Jako uzasadnienie wskazano na

¹⁹ W tym m.in.: projekt budowlany i wykonawczy wariantowego przejścia przez obszar Natura 2000 – 2.389.248 zł brutto i materiały do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia – 54.900 zł brutto (aneks nr 3) oraz zmiana projektu wykonawczego – budowa jednoetapowa dwóch jezdni wraz z aktualizacją mapy i uzgodnień – 2.228.059,16 zł brutto (aneks nr 5).

umieszczenie zadania na indykatywnej liście projektów kluczowych przeznaczonych do współfinansowania ze środków Funduszu Spójności na lata 2007-2013 oraz na wprowadzeniu zmian do opracowań projektowych w zakresie przekroju drogowego, polegających na budowie drogi dwujezdniowej, a zrezygnowaniu z etapowania budowy polegającego na budowie jednej jezdni o szerokości 11 m, a następnie dobudowaniu drugiej o szerokości 10 m. Zakres prac objętych tym aneksem obejmował zmianę projektu wykonawczego – budowa jednoetapowa dwóch jezdni wraz z aktualizacją mapy uzgodnień o wartości 2.228.059,16 zł.

Rozszerzając zakres prac nie określono terminu ich wykonania, a więc pozostawiono bez zmian termin wykonania opracowań ustalony aneksem nr 4 na 30.06.2008 r. W końcowym protokole zdawczo-odbiorczym z 19 marca 2010 r. zamieszczono oświadczenie wykonawcy z 16 marca 2010 r. o przekazaniu całości dokumentacji określonej umową. Wg zapisu ww. protokołu do 30 czerwca 2008 r. prace określone w aneksie nr 5 wykonane zostały w 80%.

[dowód: akta kontroli str. str. 112-124, 172-196]

Dyrektor Oddziału w swoich wyjaśnieniach przyznał, iż na podstawie dokumentów będących w posiadaniu Oddziału nie jest możliwe ustalenie przyczyn nieprzedłużenia terminu realizacji umowy wraz z faktycznym zwiększeniem jej zakresu i wartości (aneks nr 5). Zwrócił jednakże uwagę, iż wykonawca wywiązał się z postanowień umownych a także obowiązków wprowadzonych przepisami cyt. wyżej ustawy z dnia 3 października 2008 r. W terminie przewidzianym umową (do 30.06.2008r.) wykonawca wykonał i przekazał Zamawiającemu dokumentację projektową (Projekt Wykonawczy i Materiały Przetargowe). W związku z koniecznością wykonania raportu o oddziaływaniu na środowisko ze szczegółowością projektu budowlanego, którego obowiązek sporządzenia wprowadziły przepisy Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (przedmiot odrębnej umowy) oraz przeprowadzenia na jego podstawie powtórnej oceny oddziaływania na środowisko, w ramach uzyskiwania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID), Projekt Wykonawczy i Materiały Przetargowe mogły zostać odebrane dopiero po uzyskaniu decyzji o ZRID, która ostatecznie zatwierdziła wszystkie przyjęte rozwiązania projektowe (decyzję wydano w grudniu 2009r.). Ostateczna weryfikacja dokumentacji projektowej w 2010r. pozwoliła na odbiór przedmiotu umowy w dniu 19 marca 2010r. Mając na uwadze powyższe naliczenie kar umownych nie znajdowało uzasadnienia.

[dowód: akta kontroli str. str. 2839-2840]

Ocena cząstkowa

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

3. Wybór uczestników procesu budowlanego

Opis stanu faktycznego

3.1. Wybór wykonawców inwestycji nastąpił w przypadku zadania nr 1 (obwodnica Łęknicy) w trybie przetargu nieograniczonego, a w przypadkach obydwu odcinków drogi S-3 w trybie przetargu ograniczonego. Jedynym kryterium wyboru wykonawców była cena. Umowy zawarto z wykonawcami oferującymi najniższe ceny.

Na wykonawców inwestycji wybrani zostali:

- zadanie nr 1 - konsorcjum składające się z dwóch firm: MAX BÖGL Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie oraz MAX BÖGL Bauunternehmung GmbH&Co. KG z siedzibą w Sengenthal (Niemcy). W umowie zawartej 30 września 2009 r. ustalono kwotę kontraktową w wysokości netto 52.445,1 tys. zł (brutto 63.983,0 tys. zł) stanowiącą 64,1% wartości kosztorysu inwestorskiego (81.766,5 tys. zł). Maksymalna wartość zobowiązania wynosiła 115 % kwoty brutto, tj. 73.580,5 tys. zł
- zadanie nr 2 – konsorcjum firm: lider Mota-Engil Central Europe S.A.; partnerzy: Mota-Engil, Engenharia e Construção, S.A.; Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A.;

Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów sp. z o.o. Umowa zawarta została 23 lipca 2010 r., a wartość kontraktu określono w kwocie 306.034,7 tys. zł (brutto: 373.362,3 tys. zł), stanowiącą 63,7% wartości kosztorysu inwestorskiego (480.727,7 tys. zł). Maksymalna wartość zobowiązania wynosi 115 % kwoty brutto, tj. 429.366,7 tys. zł.

- zadanie nr 3 - STRABAG sp. z o.o. w Pruszkowie. W umowie zawartej 16 czerwca 2011 r., ustalono wartość kontraktową w wysokości netto 345.523,7 tys. zł (brutto 424.994,1 tys. zł), tj. 42,4% wartości według kosztorysu inwestorskiego. Maksymalna wartość zobowiązania wynosi 107 % kwoty brutto, tj. 454.743,7 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 281-309, 939-940, 1217-1313, 2582-2632]

Treść umów zawartych z wykonawcami była tożsama z treścią umów określoną w SIWZ. We wszystkich SIWZ zawarto specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót ujmujące wymagania niezbędne dla określenia standardu i jakości wykonywania poszczególnych robót. Wybór wykonawców robót zapewniał wykonanie inwestycji w terminie i zgodnie z warunkami umowy przy dochowaniu wymagań jakościowych. W latach realizacji inwestycji nie nastąpił istotny wzrost/spadek cen materiałów budowlanych mogących znacząco wpływać na koszty inwestycji.

W przypadku dwóch badanych inwestycji nastąpiło przesunięcie terminu zakończenia robót, a mianowicie: na zadaniu nr 1 dokonano przesunięcia terminu wykonania robót o 2 miesiące z uwagi na konieczność wykonania robót dodatkowych przedstawionych w punkcie 2.5.1 wystąpienia, a na zadaniu nr 2 przesunięcie o 87 dni w związku z awarią nasypu, która omówiona jest w punkcie 5.10.2 wystąpienia.

Wzrost wartości umownej inwestycji odnotowano w przypadku zadania nr 1. Wyniósł on netto 2.779,6 tys. zł (brutto 3.418,9 tys. zł) w związku z realizacją wspomnianych już robót dodatkowych.

Okresy gwarancji w analizowanych inwestycjach dla poszczególnych rodzajów robót przedstawiały się następująco:

Zadanie nr 1

- roboty drogowe i inne – 24 miesiące,
- roboty związanych z ustawianiem krawężników – 60 miesięcy,
- roboty mostowe – 36 miesięcy,
- oznakowanie poziome grubowarstwowe – 48 miesięcy.

Zwiększony okres gwarancji dla krawężników na ławach betonowych został wprowadzony aneksem z 18 października 2011 r. w związku z programem naprawczym²⁰.

Zadania nr 2 i 3

- oznakowanie pionowe - 84 miesiące,
- oznakowanie poziome grubowarstwowe - 36 miesięcy i cienkowarstwowe - 12 miesięcy.
- wszystkie pozostałe roboty - 60 miesięcy.

[dowód: akta kontroli str.310-313, 2582-2595, 2719-2722]

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że dla zadań przyjmowane były różne okresy gwarancyjne na poszczególnych asortymentach robót. Biorąc pod uwagę doświadczenia nabyte na zrealizowanych zadaniach oraz z eksploatacji dróg wprowadzone zostały nowe wytyczne dotyczące okresów gwarancji jakości w GDDKiA. Konsekwencją powyższego jest wymagany od września 2009 r. 60 miesięczny okres gwarancji jakości w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane.

[dowód: akta kontroli str. 1490]

3.2. Wybór Konsultantów do sprawowania nadzoru inwestorskiego nad analizowanymi kontraktami dokonany został w trybie przetargu nieograniczonego. Jedynym kryterium ich wyboru była cena. Umowy zawarto z podmiotami oferującymi najniższe ceny.

Podmiotami nadzorującymi analizowane kontrakty zostali:

- zadanie nr 1 – firma ECM Group Polska sp. z o.o. w Warszawie. W umowie zawartej 5 sierpnia 2009 r. ustalono wynagrodzenie w wysokości netto 1.449,8 tys. zł (brutto 1.768,7 tys. zł), które stanowiło 47,8% kosztorysu inwestorskiego (3.029,8 tys. zł). W związku z wypowiedzeniem przez GDDKiA umowy z ECM GROUP (opisanym w punkcie 5.1.

²⁰ Z uwagi na brak osiągnięcia parametrów dotyczących ustawienia krawężników na ławach betonowych z oporem (określonych w SST), wykonawca w celu zapewnienia odpowiedniej jakości robót został zobowiązany do naprawy niewłaściwie wykonanych elementów.

wystąpienia) wynagrodzenie dla tego Konsultanta wyniosło brutto 856,4 tys. zł. W dniu 20 lipca 2011 r., w wyniku przetargu nieograniczonego zawarto umowę z Konsultantem²¹ LAFRENTZ POLSKA za wynagrodzeniem netto 702,1 tys. zł²² (brutto 863,5 tys. zł). Umowa zawarta z firmą LAFRENTZ POLSKA obejmowała wydłużony (o 2 miesiące) okres realizacji robót budowlanych.

- zadanie nr 2 - ARCADIS sp. z o.o. w Warszawie. Umowa zawarta 4 sierpnia 2010 r. obejmowała nadzór nad 3 odcinkami drogi S-3 realizowanymi na podstawie odrębnych kontraktów (dla których dokumentację projektową opracował Transprojekt Kraków). Wartość kontraktu określona została na kwotę brutto 21.893,1 tys. zł (netto 17.945,1 tys. zł²³). Umowa ta zawarta została z opóźnieniem w stosunku do wymogów SIWZ oraz postanowień Ogólnych warunków umowy.
- zadanie nr 3 - Konsorcjum „PROMOST” sp. z o.o. w Zielonej Górze i Ingenieurbüro Dipl.-Ing.H.Vössing GmbH w Berlinie (Niemcy). Umowa zawarta 7 września 2010 r. obejmowała nadzór nad 2 odcinkami drogi S-3 realizowanymi na podstawie odrębnych kontraktów (dla których dokumentację projektową opracował DHV Polska). Wartość kontraktu określona została na kwotę brutto 15.125,3 tys. zł (netto 12.397,8 tys. zł²⁴).

Uregulowania zawarte w SIWZ gwarantowały wybór oferenta z zachowaniem zasad określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵, a treść zawartych umów była zgodna z SIWZ. Konsultanci wykonywali czynności przypisane Inżynierowi w „Warunkach kontraktu na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez Zamawiającego (FIDIC – 1999)”, w „Warunkach szczególnych kontraktów” oraz w SIWZ, w tym wynikające z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane²⁶. W przypadku umów na nadzór nad kontraktami dotyczącymi drogi S-3 Konsultanci wyznaczali osoby na stanowiska Inżynierów Kontraktu, którzy upoważnieni byli do zarządzania i nadzorowania w imieniu Konsultanta umowami.

[dowód: akta kontroli str. 338-363, 939-940, 976-1143, 2633-2710]

3.3. Personel wykonawcy robót oraz Inżyniera Kontraktu sprawujący samodzielne funkcje techniczne posiadał określone w SIWZ uprawnienia. Kierownicy Projektów zaakceptowali osoby wchodzące w skład kluczowego personelu Inżyniera Kontraktu pod względem posiadanego doświadczenia zawodowego kwalifikacji i wykształcenia, które poza jednym wyjątkiem, były zgodne z wymogami w SIWZ. Kierownicy Projektów potwierdzali listy obecności personelu Inżyniera Kontraktu, poprzez ciągłą kontrolę na terenie budowy.

[dowód: akta kontroli str. 312-313, 940, 976-1160, 1326, 1662-1667, 2711-2722]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z postanowieniami umowy z Konsultantem zadania nr 2 firmą ARCADIS sp. z o.o. oraz SIWZ realizacja usług winna nastąpić 2 miesiące przed rozpoczęciem robót. W trakcie tego etapu Konsultant winien wspierać Zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane oraz sprawdzić dokumentację projektową w zakresie jej kompletności, wzajemnej zgodności wszystkich jej elementów, w szczególności kosztorysów, specyfikacji technicznych i rysunków. Tymczasem umowa została podpisana 4 sierpnia 2010 r., tj. 12 dni po podpisaniu umowy z wykonawcą robót. We wszystkich sprawozdaniach z pełnionych czynności nadzoru nad kontraktem ARCADIS sp. z o.o. jako problem w realizacji usług podawał opóźnienie w podpisaniu umowy co wpłynęło na opóźnienia w realizacji części zobowiązań, wymaganych Warunkami Umowy, w tym przygotowanie wymaganych informacji i danych w związku z koniecznością zapewnienia obsługi biegnących robót.

[dowód: akta kontroli str. 338-363, 364-484, 707-711]

²¹ Odrębne umowy na nadzór inwestorski w zakresie geodezji oraz robót energetycznych i telekomunikacyjnych zawarto odpowiednio 12.05.2011 r. i 25.05.2011 r. za wynagrodzeniem brutto 118.387,50 zł i 47.232 zł.

²² Stanowiła ona 50,0% wartości określonej w kosztorysie inwestorskim na 1.404.400 zł.

²³ Wynagrodzenie netto stanowiło 73,7% wartości kosztorysu inwestorskiego (24.338.426,00 zł).

²⁴ Wynagrodzenie netto stanowiło 70,3% wartości kosztorysu inwestorskiego netto (17.646,6 tys. zł).

²⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 1010 r., Nr. 243, poz. 1623 ze zm.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że przyczyną opóźnienia w podpisaniu umowy z ARCADIS sp. z o.o. było opóźnienie w wyborze Konsultanta do sprawowania nadzoru inwestorskiego spowodowane dużą liczbą błędów w złożonych ofertach przetargowych, wymagających gruntownego wyjaśnienia w trakcie przetargu nieograniczonego.

[dowód: akta kontroli str. 1889-1898]

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ustalając termin ogłoszenia i rozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego na sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad analizowanymi przez Oddział kontraktami należało przewidzieć możliwość zaistnienia różnorodnych opóźnień w wyborze Konsultanta.

Ocena cząstkowa

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

4. Dobór i zastosowanie materiałów budowlanych

Opis stanu faktycznego

4.1. W trakcie realizacji kontrolowanych zadań nie wprowadzano zmian w zakresie zastosowanych materiałów budowlanych. Według raportów miesięcznych wykonawcy i Inżyniera Kontraktu o postępie robót, nie wystąpiły odstępstwa w rodzaju zastosowanych materiałów oraz nie występowały przypadki wbudowywania materiałów przemysłowych i niepotrzebnego użycia geotekstyliów do wzmocnienia podłoża gruntowego. W przypadkach wprowadzania zmian rozwiązań projektowych (np. wzmocnienia konstrukcji lub zamiennych rozwiązań) zmiany zaproponowane przez nadzór autorski były akceptowane przez Inżynierów Kontraktu oraz Kierowników Projektów.

[dowód: akta kontroli str. 886-918, 1161, 1534-1535, 2422-2423, 2740-2769, 2776-2777]

4.2. Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe Oddziału na podstawie zleceń od Inżyniera Kontraktu w sposób ciągły kontrolowało i monitorowało jakość materiałów budowlanych. Sprawdzeniu podlegały wyroby budowlane pod względem dokumentacji i parametrów przewidzianych w SST. Kierownicy Projektów analizowali sprawozdania Inżyniera Kontraktu pod kątem technologii i zastosowanych materiałów. W zadaniu nr 1 i 2 opiniowaniu i uzgadnianiu podlegały receptury na mieszanki oraz technologie stosowane przy wykonywaniu robót budowlanych.

W przypadku zadania nr 3 Kierownik Projektu na tym zadaniu B. Pawlak wyjaśniła, że opiniowanie i uzgadnianie receptur np. na mieszanki betonowe i asfaltowo mineralne oraz kruszyw przewidzianych do wykonania podbudowy należą do kompetencji Inżyniera Kontraktu.

[dowód: akta kontroli str. 881-918, 941-975, 1534-1535, 1161, 2711-2716]

Przy uzgadnianiu projektów rozwiązań technologii dla robót drogowo-mostowych brano było pod uwagę, m.in. rozpoznanie geologiczne oraz projektowana kategoria ruchu.

Jakość odbieranych obiektów oraz stwierdzone usterki były dokumentowane m.in. w protokołach odbioru robót. W protokołach odbioru ostatecznego robót zadań nr 1 i 2 odpowiednio z 20 grudnia 2011 r. oraz 13 listopada 2013 r. stwierdzono, że zakres rzeczowy został zrealizowany. Zastosowane przez Wykonawcę materiały i urządzenia posiadają orzeczenie o jakości, deklarację zgodności lub certyfikat zgodności z polską normą lub aprobatą techniczną. Komisja odbiorowa stwierdziła kompletność pozytywnych badań i pomiarów, a w odbieranych robotach nie stwierdzono wad o charakterze trwałym.

[dowód: akta kontroli str. 881-918, 935, 941-975, 1161, 2405-2417E, 2776-2777]

4.3. Laboratorium Drogowe nie prowadziło z własnej inicjatywy badań i pomiarów kontrolnych. Wszystkie badania i pomiary dokonywane były na podstawie zlecenia przekazywanego przez Inżyniera Kontraktu. Z regulaminu organizacyjnego Oddziału²⁷ wynika m.in., że do zakresu działania Wydziału Technologii – Laboratorium Drogowe należy w szczególności przeprowadzanie badań kontrolnych i odbiorczych oraz pomiarów

²⁷ Zarządzenie nr 21/2010 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Zielonej Górze z 29.12.2010 r.

sprawdzających jakość wykonywanych robót na drogach krajowych i wbudowywanych wyrobów budowlanych.

[dowód: kata kontroli str. 2174-2176, 2776-2777]

Dyrektor ds. Technologii wyjaśnił m.in., że przytoczony w regulaminie organizacyjnym zapis informuje jedynie, że WT-LD przeprowadza badania kontrolne i odbiorcze oraz pomiary sprawdzające na wykonywanych robotach i wbudowywanych wyrobach budowlanych. Przyjęta w oddziale procedura przewiduje, że ww. czynności wykonywane są na podstawie zleceń przez osoby prowadzące nadzory na realizowanych robotach. Część tych badań jest zlecanych w wyniku wspólnych uzgodnień wynikających z prowadzonych bieżących badań i występujących w ich trakcie wątpliwości. Z prowadzonych analiz ilości i rodzaju wykonywanych badań wynika, że jest ich około kilka tysięcy, a ilość ta jest wystarczająca dla prawidłowej oceny jakości wykonywanych robót.

[dowód: akta kontroli str. 1931-1932 i 2265]

Zgodnie z SST ilość badań i pomiarów wykonanych przez wykonawców winna wynosić:

- na zadaniu nr 1 – ok. 20 tys. szt.
- na zadaniu nr 2 - 22.201 szt., w tym dla obiektów mostowych 2.832 szt.
- na zadaniu nr 3 – 83.042 szt. dla dróg i obiektów mostowych.

Według oświadczenia Kierownika Projektu na zadaniu nr 1 Jarosława Brzeczki na etapie realizacji Kontraktu „Budowa obwodnicy Łęknicy w ciągu drogi krajowej nr 12” nie były prowadzone statystyki odnośnie ilości badań laboratoryjnych wymaganych Specyfikacją Techniczną. Na chwilę obecną dokładne wyliczenie ilości badań wymaganych Specyfikacją Techniczną byłoby bardzo kłopotliwe.

[dowód: akta kontroli str. 1534-1535, 2838, 2776-2777]

Z raportów Inżynierów Kontraktu wynika m.in., że laboratorium wykonawcy na kontrolowanych inwestycjach wykonało: zadanie nr 1 - 16.624 badań i pomiarów (ok. 83,1% badań określonych w SST), zadanie nr 2 - 17.785 (80,1%) i zadanie nr 3 - 51.030 (do czerwca 2013 r. 61,5%).

[dowód: akta kontroli str. 707-711, 2356-2404, 2757-2769]

W sprawie różnicy pomiędzy ilością badań założonych w SST a faktycznie wykonaną przez wykonawcę na zadaniu nr 2 Kierownik Projektu Zbigniew Filipowski wyjaśnił, że SST będące elementem dokumentacji projektowej nie podają wymaganej ilości badań dla poszczególnych rodzajów robót ani dla całości zadania. Szacunek wymaganej maksymalnej ilości badań kontrolnych został sporządzony przez Inżyniera we współpracy z laboratorium drogowym Oddziału na potrzeby zaplanowania kosztów tych badań oraz wymaganej ilości pracowników laboratorium oraz niezbędnego sprzętu. W trakcie robót rzeczywista ilość badań Wykonawcy zależy od wymagań normowych, przyjętej technologii, rodzaju stosowanych materiałów oraz sprzętu badawczego. Istotny jest również sposób zliczania ilości (...). Wszystko to powoduje, że mogą wystąpić istotne różnice między planowanymi na początku inwestycji ilościami badań a rzeczywiście wykonanymi.

[dowód: akta kontroli str. 2428-2429]

Zgodnie z SIWZ oraz umowami na pełnienie nadzoru nad realizacją robót na kontrolowanych inwestycjach badania laboratoryjne sprawdzające jakość materiałów proponowanych przez Wykonawcę oraz badania kontrolne wskazane przez Inżyniera Kontraktu będą prowadzone przez laboratorium drogowo Zamawiającego. Badaniami i pomiarami kontrolnymi należy objąć co najmniej 5% badań określonych w SST w przypadku zadania nr 1²⁸ oraz 10% w odniesieniu do zadań nr 2 i 3.

Z miesięcznych raportów laboratorium drogowego Oddziału wynika, że dla ww. inwestycji przeprowadzono odpowiednio: 1.432 badania (ok. 7,2% określonych w SST), 2.394 (10,8%), i 4.045 (4,9% do czerwca 2013 r.). Z kolei w raportach Inżyniera Kontraktu na zadaniu nr 1 wykazano 543 badania więcej niż wykazano w raportach laboratorium, a na zadaniu nr 2 do czerwca 2013 r. wykazano 223 badań mniej.

[dowód: akta kontroli str. 338-343, 618-619B, 707-711, 908, 1048, 1162-1164, 2684-2688, 2757-2769]

²⁸ W SIWZ z 19.04.2011 r. dot. wyboru drugiego Konsultanta (po rozwiązaniu umowy z ECM Group) ustalono, że badaniami kontrolnymi należy objąć 10% badań określonych w SST.

Zastępca dyrektora Oddziału ds. technologii wyjaśnił, że Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe nie posiada wiedzy na temat ilości badań i sposobu ich liczenia przedstawianych w comiesięcznych raportach Inżyniera Kontraktu. W związku z tym trudno wyjaśnić przedstawioną różnicę w ilości badań. Potwierdzamy jedynie ilość badań prowadzonych przez Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe, a przedstawionych w prowadzonym przez Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe comiesięcznym monitoringu zapewnienia jakości. W Oddziale nie określono sposobu liczenia próbek.

Kierownik Projektu na zadaniu nr 2 Zbigniew Filipowski wyjaśnił, że w ramach Kontraktu nie jest jednoznacznie ustalony sposób zliczania ilości poszczególnych badań i stąd mogą wynikać rozbieżności w różnych dokumentach podających takie liczby. Przykładowo, podczas wykonywania badań np. metodą Proctora, w ramach którego sprawdzano zagęszczenie, wilgotność i przydatność materiału można określić ilość badań jako 3 - zagęszczenie, wilgotność, przydatność materiału - można też określić jako jedno badanie Proctora. Podobnie przy badaniach betonów przedstawiane orzeczenie o jakości można zakwalifikować jako jedno badanie lub rozbić na poszczególne czynności - sprawdzenie wytrzymałości, nasiąkliwości czy mrozoodporności i zakwalifikować jako trzy badania.

[dowód: akta kontroli str. 1678, 1931-1932, 2428-2429]

Według raportów Inżynierów Kontraktu na analizowanych inwestycjach udział badań kontrolnych wykonanych na zlecenie Inżyniera Kontraktu w stosunku do badań przeprowadzonych przez wykonawców wynosił: zadanie nr 1 – 11,9%, zadanie nr 2 - 10,7% i zadanie nr 3 - 13,7%.

[dowód: akta kontroli str. 707-711, 908, 2757-2769]

Kontrola ilości badań przeprowadzonych przez wykonawcę oraz laboratorium drogowe Oddziału na wybranych odcinkach dróg i wiaduktach/mostach analizowanych inwestycji wykazała, że:

- na zadaniu nr 1 (obwodnica Łęknicy) brak jest możliwości określenia ilości badań przeprowadzonych na konkretnym odcinku drogi²⁹ i obiekcie mostowym (most graniczny) przez wykonawcę robót. Liczba badań i próbek materiałów wykonana przez laboratorium drogowe GDDKiA wyniosła odpowiednio: 71 i 42.
- na zadaniu nr 2 liczba badań wykonanych przez wykonawcę na wybranym fragmencie drogi³⁰ wynosiła 704 i 70 w przypadku wiaduktu WD-10. W tym samym czasie liczba badań i próbek materiałów wykonana przez Inżyniera Kontraktu³¹ wynosiła odpowiednio 82 (11,6% badań wykonawcy) i 16 (22,9%);
- na zadaniu nr 3 liczba badań wykonanych przez wykonawcę na wybranym fragmencie drogi³² wynosiła 511 i 277 w przypadku wiaduktu WS-24. W tym samym czasie liczba badań i próbek materiałów wykonana przez inżyniera kontraktu³³ wynosiła odpowiednio 52 (10,2%) i 38 (13,7).

[dowód: akta kontroli str. 1573-1591, 1594-1601, 2424, 2757-2769]

Porównanie ilości badań przeprowadzonych przez wykonawcę oraz laboratorium drogowe Oddziału w poszczególnych miesiącach na zadaniu nr 2 wykazało, że w okresie do czerwca 2013 r. przez 10 miesięcy ilość badań przeprowadzonych przez laboratorium drogowe Oddziału na zlecenie Inżyniera Kontraktu była mniejsza niż 10% badań przeprowadzonych przez wykonawcę. I tak np. w grudniu 2010 r. laboratorium wykonawcy przeprowadziło 42 badania na części drogowej i mostowej, natomiast laboratorium Oddziału nie przeprowadziło żadnego; w grudniu 2012 r. laboratorium wykonawcy przeprowadziło 154 badania na części drogowej i mostowej, natomiast badań kontrolnych na zlecenie Inżyniera Kontraktu było tylko 6. We wszystkich miesiącach IV kwartału 2011 r. laboratorium drogowe wykonało poniżej 10% badań przeprowadzonych przez wykonawcę, a mianowicie w październiku 9,7%, w listopadzie 7% i w grudniu 8,8% (średnio w kwartale 8,4%).

[dowód: akta kontroli str. 707-711]

²⁹ od km 2+850 do km 3+400.

³⁰ od km 10+550 do km 11+720.

³¹ Zleconych do wykonania dla WT-LD GDDKiA Oddział w Zielonej Górze.

³² od km 18+560 do km 18+730.

³³ Zleconych do wykonania dla WT-LD GDDKiA Oddział w Zielonej Górze.

W sprawie nie utrzymywania w niektórych miesiącach właściwych proporcji pomiędzy badaniami wykonawcy a badaniami kontrolnymi Kierownik Projektu Zbigniew Filipowski wyjaśnił m.in., że zapis zobowiązujący Konsultanta do wykonania minimalnej ilości badań kontrolnych nie precyzuje w jakim czasie ma być spełnione to wymaganie. Dotyczy to rodzaju wykonywanych robót i dlatego monitorowanie było spełnione w ujęciu globalnym, dla całego trwania budowy. W przypadku wykonywania robót z wielokrotnie sprawdzanych materiałów, według zatwierdzonej i sprawdzonej w terenie technologii, przy użyciu zatwierdzonego i sprawdzonego sprzętu ilości badań kontrolnych w niektórych okresach mogła być niższa niż 10 % bez szkody dla jakości robót. Z kolei dla robót w trudnych warunkach pogodowych i nowych materiałów ilość badań kształtowała się średnio powyżej 10 %. Roboty prowadzone przez wykonawcę w okresie zimowym lub tuż przed nim podlegają dodatkowemu sprawdzeniu bezpośrednio przed ich wznowieniem na wiosnę i w związku z tym mogły nie być dodatkowo kontrolowane przez Inżyniera podczas ich wykonywania. Dla właściwej jakości robót istotny jest ich stan w momencie wznowienia po przerwie zimowej a nie w momencie ich wykonywania.

[dowód: akta kontroli str. 1923-1925]

Liczba negatywnych wyników badań przeprowadzonych przez laboratorium drogowe Oddziału do 30.06.2013 r. na analizowanych inwestycjach przedstawiała się następująco:

- zadanie nr 1 – 226³⁴ spośród przeprowadzonych 1432 badań, tj. 15,8%;
- zadanie nr 2 – 192³⁵ spośród 2129, tj. 9,0%;
- zadanie nr 3 – 584³⁶ spośród 4045, tj. 14,4%.

Najczęstszymi przyczynami negatywnych wyników badań były:

- w przypadku badań robót ziemnych: zbyt mała ilość przejść walca na badanej działce roboczej, nie uzyskanie przez Wykonawcę odpowiedniej wilgotności gruntu, co skutkowało rozgęszczeniem warstwy, wbudowanie materiału (gruntu) niezgodnego z SST,
- w przypadku próbek z mieszanek mineralno-asfaltowych: nie dogęszczenie badanej działki roboczej, nieodpowiednia temperatura wbudowywanej mieszanki mineralno-asfaltowej.

W Oddziale w sposób ciągły, w formie comiesięcznych sprawozdań prowadzono monitoring w zakresie jakości wykonywanych robót budowlanych. Wszelkie odstępstwa były monitorowane i usuwane przez wykonawcę na bieżąco, odcinki i elementy robót po poprawkach poddawane były powtórnemu sprawdzeniu, a laboratorium drogowe Oddziału wykonywało powtórne badania - retesty.

[dowód: akta kontroli str. 704-706, 1534-1535, 1678-1679, 2776-2777]

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w celu oceny wywiązywania się przez wykonawców robót i Inżynierów Kontraktu z zobowiązań określonych w specyfikacjach technicznych oraz zapewnienia rzetelnego monitoringu jakości robót niezbędne jest określenie w warunkach kontraktowych dla wykonawców robót oraz nadzoru inwestorskiego metodologii liczenia próbek badań laboratoryjnych.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

5 Nadzór inwestorski nad wykonywaniem robót drogowych

Opis stanu
faktycznego

5.1. Umowy na nadzór nad inwestycjami zawarte zostały:

- zadanie nr 1 – 5 sierpnia 2009 r. tj. 2 miesiące przed umową z wykonawcą (30.09.2009 r.). Termin realizacji umowy określono na 40 miesięcy, z tego 1 miesiąc przed rozpoczęciem

³⁴ W tym: w 2010 r. – 70, tj. 19,1% przeprowadzonych badań, w 2011 r. – 154, tj. 14,6% i w 2012 r. – 2, tj. 18,2%.

³⁵ W tym: w 2010 r. – 9, tj. 21,4%, w 2011 r. – 81, tj. 6,9%, w 2012 r. – 78, tj. 12,4% i do 30.06.2013 r. – 24, tj. 8,4%.

³⁶ W tym: w 2011 r. – 0 (spośród 46), w 2012 r. – 452, tj. 15,5% i do 30.06.2013 r. – 132, tj. 12,1%.

- robót, 24 miesiące od daty rozpoczęcia do zakończenia robót, 12 miesięcy nadzoru w okresie zgłaszania wad i 3 miesiące na rozliczenie ostateczne kontraktu;
- zadanie nr 2 – 4 sierpnia 2010 r., tj. 12 dni później niż z wykonawcą (23.07.2010 r.). Termin realizacji określono na 49 miesięcy, z tego 34 miesiące na roboty w okresie podstawowym, z uwzględnieniem 3 okresów zimowych między 15 grudnia a 15 marca każdego roku, 12 miesięcy w okresie gwarancji i jakości i rękojmi za wady oraz 3 miesiące na rozliczenie końcowe kontraktu;
 - zadanie nr 3 – 7 września 2010 r., tj. 9 miesięcy przed umową z wykonawcą (16.06.2011 r.). Termin realizacji określono identycznie jak dla zadania nr 2.

Dokumentację projektową Inżynierowie kontraktu otrzymali: zadanie nr 1 – 30 września 2009 r.; zadanie nr 2 – 4 sierpnia 2010 r., oraz zadanie nr 3 – 1 czerwca 2011 r. (z tym, że zatwierdzony projekt organizacji ruchu na tym zadaniu 18 grudnia 2012 r.).

Zamawiający został powiadomiony o wynikach weryfikacji ww. dokumentacji pod kątem jej zgodności z istniejącym stanem w raportach otwarcia. Inżynierowie Kontraktu zatwierdzali receptury i technologie proponowane przez wykonawcę zgodnie z warunkami umowy, przy współpracy z laboratorium Oddziału, dokonywali odbiorów jakościowych materiałów przeznaczonych do wbudowania i robót, ze sprawdzeniem prawidłowości ich wykonania zgodnie z SST, jak też dopuszczali do użycia wyroby z zaakceptowanych wytwórni mas bitumicznych i wytwórni betonu. Z postępu prac sporządzali wymagane raporty. W raportach tych nie wskazywano na niską jakość robót.

[dowód: akta kontroli str. 338-363, 977, 1167, 1534-1535, 1602, 1662-1667, 2610-2632, 2684-2707, 2901-2907]

Oddział nadzorował, monitorował i kontrolował prawidłowość sprawowania nadzoru inwestorskiego przez inżyniera kontraktu nad realizacją inwestycji w zakresie uzyskiwania wymaganej jakości robót budowlanych. Efektem tych działań było, m.in. wypowiedzenie 21 marca 2011 r., przez Oddział umowy zawartej z ECM GROUP POLSKA Sp. z o.o. nadzorującą zadanie nr 1, w szczególności z powodu:

- niewykonywania poleceń (niedokonywaniem zmian w personelu mimo wniosków Zamawiającego, niezapewnienia zastępstw w przypadku nieobecności personelu),
- uzasadnionym podejrzeniem o niedopełnienie obowiązków skutkujących roszczeniami wykonawcy robót budowlanych o zapłatę dodatkowego wynagrodzenia, a w konsekwencji skutkujące wyrządzeniem Skarbowi Państwa szkody majątkowej,
- uzasadnionym podejrzeniem o fałszowanie podpisów na listach obecności,
- nieuzasadnionym i nieusprawiedliwionym wielodniowym brakiem obecności na budowie części kluczowego personelu, skutkujące brakiem nadzoru nad robotami wykonywanymi przez wykonawcę robót budowlanych,
- podejmowanie decyzji w imieniu zamawiającego, bez wymaganej zgody.

Zakres nieprawidłowości w wykonywaniu przez Inżyniera Kontraktu ECM GROUP obowiązków przedstawiono w punkcie 6 wystąpienia.

[dowód: akta kontroli str. 980-982, 1162, 1662-1667]

Po wypowiedzeniu umowy, kolejnym Inżynierem Kontraktu, wybranym w trybie przetargu nieograniczonego została firma LAFRENTZ POLSKA.

[dowód: akta kontroli str. 995-1071]

5.2. Inżynierowie Kontraktu zatwierdzali sporządzane przez wykonawców *Programy zapewnienia jakości (PZJ)* zawierające, m.in. organizację wykonywanych robót, sposób ich prowadzenia, organizację ruchu na budowie. Nie sporządzali oceny funkcjonowania PZJ z uwagi na brak takiego obowiązku. W umowach nie zawarto zobowiązań dotyczących okresowych sprawozdań z realizacji PZJ. Zakres badań niezbędnych do zapewnienia wykonania robót zgodnie z umową zawarty był w specyfikacjach technicznych (SST).

Zgodnie z zakresem obowiązków Kierownicy Projektu są odpowiedzialni za „czuwanie nad tym, aby Inżynier Kontraktu wypełniał swoje obowiązki zgodnie z warunkami kontraktu i wiedzą inżynierską”.

Zbigniew Filipowski Kierownik Projektu na zadaniu nr 2 wyjaśnił, że sporządzany przez Wykonawcę PZJ dla prowadzonych robót był zatwierdzany przez Inżyniera Kontraktu. Określa on między innymi sposób prowadzenia robót zapewniający ich właściwą jakość oraz sposoby i zakresy kontroli pozwalającej Inżynierowi na potwierdzenie jej osiągnięcia.

Zamawiający w ramach bieżącej kontroli działań Inżyniera analizował przekazywane przez niego sprawozdania i wszelkie inne dokumenty również pod kątem osiągniętej jakości robót. Dotyczy to Raportów Miesięcznych Inżyniera, comiesięcznych tabel z monitoringiem badań wykonywanych przez laboratorium Zamawiającego, protokołów z rad budowy i innych dokumentów. Pozwalało to na bieżącą kontrolę skuteczności działań Inżyniera związanych z realizacją wymagań zawartych w zatwierdzonych PZJ.

Zapisy zatwierdzonych PZJ obowiązują Wykonawcę przez cały okres wykonywania przedmiotowych robót.

[dowód: akta kontroli str. 98-104, 881-918, 1162, 1555-1563, 1662-1667, 1934-1984, 2191-2192, 2778-2813]

5.3. Oddział był informowany w raportach miesięcznych Inżynierów Kontraktów o przeprowadzanych przez wykonawcę pomiarach i badaniach materiałów oraz robót z częstotliwością zapewniającą wykonanie robót zgodnie z wymaganiami zawartymi w dokumentacji projektowej i w SST. Nie wystąpiła sytuacja, aby Inżynier Kontraktu występował do GDDKiA o przeprowadzenie badań, pomiarów czy ekspertyz przez niezależny podmiot. Badania kontrolne wykonywano przy pomocy laboratorium GDDKiA i nie wystąpiła potrzeba żądania przez Inżyniera Kontraktu od wykonawcy wykazania, że poziom badań jest zadawalający. Inżynier Kontraktu akceptował receptury mieszanek (beton, asfalt) przed ich użyciem oraz materiały (np. kruszywa, grunt) do wykonania podbudowy.

[dowód: akta kontroli str. 707-711, 881-918, 1163, 1662-1667, 1934-1984, 2757-2769]

5.4. Wykonawca wykonywał odcinki próbne według zasad i zakresu określonego w SST. Dla wszystkich określonych w SST robót zostały wykonane odcinki próbne. Obejmowały one m.in. próbne zagęszczenie gruntów na nasypach, warstwę ścieralną SMA, warstwę wiążącą z betonu asfaltowego i asfaltu twardolanego, podbudowy z betonu asfaltowego. Lokalizacje odcinków próbnych, stosownie do postanowień SST ustalane były w miejscu wskazanym przez Inżynierów Kontraktu

[dowód: akta kontroli str. 535-541A, 881-918, 1163, 1319-1322, 2053-2069, 2901-2907]

5.5. GDDKiA sprawdzała, czy Inżynier Kontraktu na zadaniach nr 2 i 3 otrzymał od wykonawcy świadectwa, że wszystkie stosowane urządzenia i sprzęt badawczy laboratorium wykonawcy posiadają ważną legalizację, zostały prawidłowo wykalibrowane i odpowiadają wymaganiom norm. W odniesieniu do zadania nr 1 nie dokonano powyższych sprawdzeń.

[dowód: akta kontroli str. 1163, 1169, 1534-1535, 1662-1667, 1906-1920, 2901-2907]

5.6. Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe wykonywało badania kontrolne na zlecenie Inżyniera Kontraktu oraz uczestniczyło w comiesięcznych radach budowy. Wyniki badań na bieżąco przekazywane były nadzorowi oraz sporządzano comiesięczną tabelę monitoringu zapewnienia jakości. Na każdym etapie realizacji inwestycji laboratorium drogowe Oddziału prowadziło badania prawidłowości wykonanych robót budowlanych. Inżynier Kontraktu, stosownie do ustaleń SIWZ, zlecał badania kontrolne laboratorium drogowemu GDDKiA w ilości nie mniejszej niż 5% w przypadku zadania nr 1, a w zadaniach nr 2 i 3 10% badań określonych w SST (z zastrzeżeniem nierytmiczności badań w zadaniu nr 2 (vide pkt 4.3.)). W pobieraniu próbek uczestniczyli przedstawiciele Wydziału Technologii, którzy posiadali własne pojemniki do pobierania próbek. Według Oddziału nadzór nad pobieraniem próbek uniemożliwiał zamianę lub pomyłkę próbek.

[dowód: akta kontroli str. 607-611, 1163, 1327-1331, 1535-1534, 1662-1667, 2723-2739, 2825-2826, 2901-2907]

5.7. Wykonawca przed przystąpieniem do badań powiadamiał Inżyniera Kontraktu. Laboratorium drogowe Oddziału przeprowadzało badania niezależne od wykonawcy, a ich łączna liczba była większa niż 5% badań wykonawcy w przypadku zadania nr 1 i 10% w odniesieniu do zadań nr 2 i 3. Łącznie na kontrolowanych inwestycjach przeprowadzono odpowiednio 1.432, 2.394 i 4.045 (do czerwca 2013 r.) badania. Analiza po 15 badań z każdego zadania wykazała, że były one przeprowadzone zgodnie z SST i wymaganiami norm.

Wykonawca przekazywał Inżynierowi Kontraktu raporty z wynikami badań zgodnie z wymogami określonymi w programie zapewnienia jakości. Dla Oddziału badania kontrolne przeprowadzone przez laboratorium drogowe Oddziału były wiążące i w przypadku gdy

badania kontrolne stwierdzały nienależyte wykonanie określonego asortymentu robót, Inżynier Kontraktu nakazywał wykonanie robót poprawkowych i przeprowadzenie ponownych badań. W raportach Inżynierów Kontraktu na zadaniach nr 2 i 3 wskazywano na badania negatywne, ich rodzaj oraz zakres ich występowania. W odniesieniu do zadania nr 1 w raportach nie były opisywane wyniki badań. Były one omawiane podczas rad budowy. Najczęstsze przyczyny dla których próbki nie spełniały wymagań przedstawiono w p. 4.3 wystąpienia.

[dowód: akta kontroli str. 704-706, 1163, 1327-1331, 1662-1667, 1678, 2356-2404, 2901-2907]

5.8. Wzór książki obmiarów oraz sposób jej prowadzenia w odniesieniu do zadania nr 3 był akceptowany przez GDDKiA, natomiast w przypadku zadania nr 1 i 2 uzgodnienia w powyższym zakresie pozostawały w zakresie obowiązków Inżyniera Kontraktu. Wpisy do książek obmiarów na wszystkich zadaniach były potwierdzane przez inspektorów nadzoru, a sposób prowadzenia obmiarów był zgodny z zasadami określonymi w SST.

[dowód: akta kontroli str. 1163-1164, 1662-1667, 2901-2907]

5.9. Osoby pełniące funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego dopuszczały do użycia tylko materiały budowlane zgodne z wymaganiami określonymi w SST, posiadające certyfikat na znak bezpieczeństwa, deklaracje zgodności lub certyfikat zgodności z Polską Normą lub aprobatą techniczną. Każda dostarczona partia materiałów posiadała dokumenty określające ww. cechy. Próbki stali nie były badane, gdyż wg SST nie było takiego wymogu.

[dowód: akta kontroli str. 1534-1535, 1662-1667, 2422-2423, 2901-2907]

5.10. W trakcie realizacji wszystkich analizowanych inwestycji wystąpiły przypadki zwiększenia zakresu rzeczowego oraz kosztu inwestycji w związku z zapewnieniem wymaganej jakości robót. Wszystkie te zmiany były akceptowane przez GDDKiA. I tak:

5.10.1. W zadaniu nr 1 wystąpiła konieczność wprowadzenia dwóch zasadniczych zmian w branży drogowej, tj. wykonania:

- ✓ narzutu kamiennego na skarpach. Wprowadzenie przedmiotowego elementu miało na celu zapewnienie stateczności nasypu w przypadku powodzi,
- ✓ dodatkowego odwodnienia korpusu drogowego przez zastosowanie ciągów drenarskich na odcinku 543 m obwodnicy.

Zmiany te wiązały się z dodatkowymi faktycznymi wydatkami w wysokości odpowiednio: 456.435,74 zł i 2.739.926,04 zł brutto. Zmiany te były akceptowane przez GDDKiA.

Z raportu końcowego Inżyniera Kontraktu wynika, że były one rezultatem zbyt ogólnego potraktowania rozpoznania geologicznego terenu przez projektanta.

[dowód: akta kontroli str. 881-918, 1164, 1297-1311T]

5.10.2. W zadaniu nr 2: wystąpiło 7 przypadków zmian, które wiązały się z dodatkowymi faktycznymi wydatkami w łącznej wysokości 14.717,3 tys. zł netto. Największe koszty wynikały z: awarii nasypu na odcinku km 10+160 do 10+450, w wyniku której należało wykonać roboty rozbiórkowe oraz wykonać dodatkowe wzmocnienie podłoża gruntowego palami przemieszczeniowymi, betonowymi zbrojonymi, a także odbudować nasyp i konstrukcję jezdni – 12.173,3 tys. zł, montażu barier ochronnych stalowych spełniających wymagania normy PN-EN1317 (bariery starego typu nie spełniały wymagań) – 1.576,4 tys. zł, oraz wzmocnienia konstrukcji stalowej obiektu WD-01 (blachy wzmacniające i ściągi poprzeczne) – 574,6 tys. zł. Według protokołu odbioru ostatecznego wartość robót zafakturowanych do 13 listopada 2013 r. wyniosła 318.546,6 tys. zł, tj. o 12.511,9 tys. zł więcej niż umowna wartość kontraktu, a przewidywaną wartość kontraktu określono na 322.000,0 tys. zł tj. 5,2% większą niż wartość umowna.

[dowód: akta kontroli str. 544, 2303-2317, 2405-2416, 2852-2891]

Wspomniana wyżej awaria nasypu nastąpiła na odcinku na którym występują bardzo niekorzystne warunki geologiczne z uwagi na grube pokłady torfów oraz gytyi charakteryzujących się niskimi parametrami wytrzymałościowymi i odkształceniowymi. Dokumentację projektową całego zadania wykonał Transprojekt Kraków, natomiast „Geotechniczne projekty wykonawcze wzmocnienia słabych podłoży dla potrzeb projektowanej drogi S-3 ...” wykonała firma GEOTECHNIKA – Jerzy Rzeźniczak. Wystąpienie pęknięć podłużnych wykonanych warstw nawierzchni bitumicznej (górnjej warstwy podbudowy i warstwy wiążącej wykonanych z betonu asfaltowego) zauważono

79.2.2012
2012

w dniu 8 października 2012 r. Pęknięcia wystąpiły w miejscu gdzie podłoże gruntowe wzmocnione zostało za pomocą betonowych kolumn przemieszczeniowych wykonanych w technologii Screwsoil. Po dokonaniu rozbiórki nasypu stwierdzono, że geotkanina poliestrowa mająca znajdować się ok. 50 cm nad głowicami kolumn opiera się na głowicach bądź w wyniku rozdarcia poniżej głowic. Około 35% (169 szt.) kolumn jest złamana. W wyniku ekspertyzy technicznej dotyczącej weryfikacji rozwiązań projektowych przeprowadzonej przez Transprojekt Gdański (w której wykazano liczne błędy i niedoróbki projektowe), a następnie projektu wykonawczego wykonano dodatkowe kolumny betonowe w tej samej technologii, zbrojone na całej długości, zwieńczone płytą żelbetową o grubości 35 cm. Na płycie ułożone zostały warstwy nasypu zgodnie z pierwotną dokumentacją projektową. W następstwie tej awarii aneksem nr 2 z 10 czerwca 2013 r. przesunięto termin zakończenia inwestycji o 87 dni.

[dowód: akta kontroli str. 307-309, 520, 525, 527-533, 545-559, 563-589, 2029-2052, 2268]

W ekspertyzie technicznej dotyczącej weryfikacji rozwiązań projektowych związanych ze stwierdzoną deformacją wykonanego nasypu drogowego drogi S-3 przeprowadzonej przez Transprojekt Gdański (vide pkt 5.10.2.) stwierdzono m.in., że:

- dokumentacja projektowa (zarówno projekt wykonawczy jak i technologiczny) zawiera bardzo wiele rozbieżności oraz sprzeczności dotyczących wykonania istotnych elementów wzmocnienia podłoża, przede wszystkim warstwy transmisyjnej. Zarówno na rysunkach zamieszczonych w projektach jak i w specyfikacji technicznej nie jest uwzględnione ułożenie geotkaniny w kierunku poprzecznym 20 cm powyżej geotkaniny ułożonej w kierunku podłużnym. Na rysunkach brak jest jakiegokolwiek informacji odnoszącej się do rzędnej, na jakiej powinny znajdować się głowice kolumn. Brak jest informacji o odległości pomiędzy głowicami kolumn oraz geotkaniną.
- pomimo wielu wykazanych istotnych rozbieżności dotyczących szczegółów rozwiązania dokumentacja skierowana została do realizacji,
- w dokumentacji projektowej brak szczegółowych informacji i wymagań odnośnie prowadzenia monitoringu w trakcie prowadzenia robót, pomimo zastosowania „wrażliwego” systemu wzmocnienia podłoża
- do zbrojenia nasypu podstawy nasypu (do warstwy transmisyjnej, której zadaniem jest przekazanie obciążeń na wykonane kolumny) zastosowane zostały geosyntetyki o zbyt małej wytrzymałości,
- stwierdzono brak monitoringu przemieszczeń wzmocnionego podłoża, mimo wymogów zawartych w dokumentacji projektowej,
- brak nadzoru autorskiego pomimo wymogu zawartego w dokumentacji projektowej („Geotechniczne projekty wykonawcze wzmocnienia słabych podłoży dla potrzeb projektowanej drogi S-3 ...” GEOTECHNIKA – Jerzy Rzeźniczak).

W ekspertyzie stwierdzono też, że prowadzenie systematycznego monitoringu podłoża, np. przy wykorzystaniu reperów talerzowych umiejscowionych na warstwie transmisyjnej, pozwoliłoby wykryć ewentualne nadmierne przemieszczenia tej warstwy na etapie budowania nasypu. Odnotować należy, iż umowa o nadzór autorski nad projektem zawarta została

w dniu 22 lipca 2011 r. (tj. rok po zawarciu umowy z wykonawcą robót) z firmą TRANSPROJEKT Gdański sp. z o.o. wyłonioną w trybie przetargu nieograniczonego.

[dowód: akta kontroli str. 545-559, 563-578]

Kierownik Projektu Zbigniew Filipowski wyjaśnił, iż brak umowy o nadzór autorski pomiędzy SVECO (dawniej TRANSPROJEKT Kraków sp. z o.o.) a Oddziałem spowodował, iż podmiot ten stał na stanowisku, iż nie musi udzielać odpowiedzi na pytania Oddziału oraz Inżyniera Kontraktu. Z bieżącej kontroli postępu robót wynikało, że wykonawca i nadzór posiadali wiedzę o prawidłowo wykonanym wzmocnieniu podłoża. Według niego bieżąca kontrola robót była traktowana jako monitoring osiadań.

(dowód: akta kontroli str. 1881-1884, 2430)

W sprawie braku nadzoru autorskiego nad realizacją uszkodzonego nasypu dyrektor Oddziału Przemysław Hamera wyjaśnił, że Zamawiający prowadził negocjacje w sprawie zawarcia umowy na nadzór autorski z Projektantem, któremu ponadto przysługują autorskie prawa do nienaruszalności treści i formy utworu. Równoległe z negocjacjami były prowadzone przez Projektanta prace związane z uzupełnianiem i poprawianiem projektu w trakcie procedury przetargowej oraz prowadzeniem nadzoru autorskiego gdy rozpoczęły się roboty budowlane. W styczniu 2011 r. ukazały się wytyczne z Centrali (na podstawie opinii UZP wrzesień 2010 r.) dotyczące interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na nadzór autorski w trybie konkurencyjnym. W związku z tym, Zamawiający przerwał negocjacje z Projektantem i ogłosił przetarg nieograniczony na prowadzenie nadzoru autorskiego nad budową drogi S-3. Polecenie zmiany formy zamówienia z wolnej ręki na przetarg nieograniczony otrzymał Wydział Zamówień Publicznych telefonicznie z Warszawy. Wniosek i niezbędne dokumenty o wszczęcie postępowania w trybie przetargu nieograniczonego został przesłany do Centrali 25 stycznia 2011 r. Ostatecznie zatwierdzony został przez Biuro Prawne w Centrali i przesłany do Oddziału 10 marca 2011 r. i w tym dniu po podpisaniu przez Dyrektora ogłoszenie zostało przesłane do publikacji w Dz. Urz. UE. W dniu 15 marca 2011 r. zostało w tym dzienniku opublikowane. Cała procedura przetargowa do momentu podpisania umowy trwała do 22 lipca 2011 r., z uwagi na to, że Transprojekt Kraków odwoływał się od wyniku postępowania, rozprawa przed KIO odbyła się 06 czerwca 2011 r. Oddział otrzymał odpis wyroku dnia 15 czerwca 2011 r. Dnia 15 czerwca 2011 r. Wykonawca Transprojekt Gdański wszczął procedurę w celu uzyskania gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Ostateczna wersja gwarancji została złożona 21 lipca 2011 r. i tut. Oddział niezwłocznie dnia następnego zawarł umowę. Zakres zleconego nadzoru obejmuje całość dokumentacji zadania, w tym również projekt wzmocnienia podłoża. Ze względu na zapisy ustawy o zamówieniach publicznych nie jest możliwe zlecenie nadzoru autorskiego nad jednym zadaniem różnym podmiotom, gdyż rodziliby to zarzut dzielenia zamówienia publicznego.

[dowód: akta kontroli str. 488-496, 1889-1898, 2419-2421]

Oddział podjął działania zmierzające do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym do SWECO (dawniej Krakowskie Biuro Projektów Dróg i Mostów Transprojekt Kraków sp. z o.o.) wynikającym z awarii nasypu w km 10+160 do 10+450.

[dowód: akta kontroli str. 1922, 2911]

5.10.3. W zadaniu nr 3 zmiany zakresu rzeczowego (w tym kosztu inwestycji) w związku z zapewnieniem wymaganej jakości robót, wynikały z niedostatecznego rozpoznania podłoża gruntowego pod m.in. obiektami Wd-15, PW-17, PW-18, PZS-29 lub przeprojektowania obiektu budowlanego. Według stanu na 30 czerwca 2013 r. szacunkowe koszty inwestycji w związku z koniecznością zwiększenia się niektórych asortymentów robót wzrosły o około 21.575,0 tys. zł, tj. 6,24% wartości kontraktu. Znaczące zwiększenie obmiaru robót nastąpiło na trasie głównej drogi ekspresowej w pozycjach kosztorysowych dotyczących robót ziemnych, tj. wykonanie wykopów - do wymiany gruntów³⁷ (przekroczenie o 2.379,7 tys. zł – 205,2% wartości pozycji kosztorysu) oraz wykonanie nasypów - do wymiany gruntów³⁸ (o 16.458,0 tys. zł – 191,9% kosztorysu).

Kierownik Projektu B. Pawlak wyjaśniła, że przekroczenia te były skutkiem rozbieżności pomiędzy przedmiarem określonym w kosztorysie ofertowym, a stanem faktycznym i było niezbędne ze względów technicznych.

[dowód: akta kontroli str. 2901-2907, 2711-2716]

5.11. Kierownicy Projektu nadzorowali wypełnianie obowiązków Inżyniera Kontraktu zgodnie z warunkami umowy oraz wiedzą inżynierską. Na bieżąco weryfikowali zasadność wydanych poleceń zmian, monitorowali zdarzenia w zakresie przekraczanych oraz spodziewanych przekroczeń obmiarów. Oddział w sposób ciągły był informowany o postępie i jakości robót.

[dowód: akta kontroli str. 2072-2103]

³⁷ D.02.01.01/01d.

³⁸ D.02.03.01/01b.

5.12. Spośród kontrolowanych inwestycji dwie zostały zakończone: zadanie nr 1 (obwodnica Łęknicy) – w dniu 20 grudnia 2011 r. oraz zadanie nr 2 (odcinek S-3 od km 0+000 do km 17+100) – w dniu 21 sierpnia 2013 r.,

Z protokołów odbioru ostatecznego odpowiednio z 20 grudnia 2011 r. i 13 listopada 2013 r. wynika m.in., że zakresy rzeczowe inwestycji zostały zrealizowane. Zastosowane przez Wykonawcę materiały i urządzenia posiadają orzeczenie o jakości, deklarację zgodności lub certyfikat zgodności z polską normą lub aprobatą techniczną. Komisja odbiorowa stwierdziła kompletność pozytywnych badań i pomiarów, a w odbieranych robotach nie stwierdzono wad o charakterze trwałym.

W protokole odbioru zadania nr 1 stwierdzono 22 pozycje usterek polegające m.in. na występowaniu lokalnych zanieczyszczeń na placu budowy obwodnicy, nieprawidłowym zamuleniu kostki brukowej, na braku odpowiedniego humusowania zostały usunięte przez wykonawcę w terminach ustalonych przez komisję odbiorową. W protokole z 19 grudnia 2011 r. kontroli obowiązkowej zakończonej budowy przeprowadzonej przez Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (LWINB) stwierdzono, iż przedstawiono odpowiednie dokumenty potwierdzające dopuszczenie wyrobów budowlanych do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie. Decyzję o pozwoleniu na użytkowanie wydano w dniu 21 grudnia 2011 r. Obejmowała ona: trasę główną, drogi dojazdowe i zbiorcze, obiekty mostowe, przepusty, zbiorniki retencyjne i odparowujące, sieci.

[dowód: akta kontroli str. 941-962, 1162-1164, 2405-2417B]

W protokole odbioru zadaniu nr 2 wykazano 74 usterki, z tego w przypadku 30 określono termin realizacji do 16 grudnia 2013 r. a w przypadku 44 do 29 maja 2014 r. Ponadto wyznaczono termin (do 16.12.2013 r.), w którym należy uzupełnić braki w dokumentacji np. brak: zestawienia rozszczeń, dokumentacji geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, projektu monitoringu wód podziemnych i wyników, decyzji Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na prowadzenie badań archeologicznych i decyzji administracyjnych w zakresie gospodarowania odpadami.

Zadanie to oddano do użytkowania w dwóch etapach. Decyzją z 24 maja 2013 r. LWINB udzielił pozwolenia na użytkowanie odcinka od km 12+400 do km 17+100, a 21 sierpnia 2013 r. odcinka od km 0+000 do km 12+400. W decyzjach tych stwierdził, że obiekty zostały zrealizowane zgodnie z warunkami i ustaleniami zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, a teren budowy i tereny przyległe zostały uporządkowane.

Ww. decyzje poprzedzone były protokołami z kontroli obowiązkowej (z 22.05.2013 r. i 21.08.2013 r.), w których stwierdzono m.in.: - zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki i z projektem architektoniczno-budowlanym, oraz zgodność wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego. Kontrole wykazały, że wyroby budowlane, szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie. Podczas kontroli LWINB stwierdzono nieistotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę takich jak: zmiana przebiegu ogrodzenia, korekta przebiegu ścieku i dróg dojazdowych, zmiana systemu odwodnienia drogi dojazdowej, zmiana konstrukcji przejść dla drobnej zwierzyny, zastosowanie wzmocnienia nad przepustami itp.

[dowód: akta kontroli str. 593-616, 2405-2417B]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

6. Zarządzenie i monitorowanie przebiegu zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

6.1. Dyrektor Oddziału przekazywał miesięczne sprawozdania z realizacji inwestycji do GDDKiA w Warszawie i informował o jakości wykonanych robót. Każdorazowo w okresie objętym kontrolą sporządzano sprawozdania z monitoringu jakości wykonanych robót. Zestawienia wyników z monitoringu zapewnienia jakości oraz odpowiedzi nadzoru na wyniki badań z poprzedniego okresu (miesiąca) każdorazowo były w latach 2008-2013 podpisywane przez sporządzającego - Naczelnika Wydziału Technologii Laboratorium Drogowe, Zastępcę Dyrektora ds. Technologii oraz zatwierdzane przez Dyrektora Oddziału. Przed przystąpieniem do badań i pomiarów wykonawca dokonywał powiadomienia GDDKiA i inżyniera kontraktu o rodzaju, miejscu i terminie pomiaru lub badania. Badania i pomiary były przeprowadzane zgodnie z wymaganiami i normami.

W przypadkach negatywnych wyników badań kontrolnych przeprowadzanych przez Laboratorium Drogowe Oddziału Inżynier Kontraktu zalecał poprawienie odcinków i powtórne badania (rekontrola).

[dowód: akta kontroli str. 707-711, 2232-2238, 2422-2423]

6.2. Na wniosek dyrektora Oddziału, Centrala GDDKiA przeprowadziła w dniach 19-20 kwietnia 2010 r. kontrolę realizacji zadania nr 1 (obwodnicy w Łęknicy) w wyniku, której wykazano uchybienia polegające na niejednoznaczności zapisów Inżyniera Kontraktu, braki w dokumentach dotyczących zatwierdzania podwykonawców, braki stanowiska Inżyniera Kontraktu w sytuacjach przekroczenia przedmiarów robót, braku wypracowanej procedury wydawania poleceń zmian.

[dowód: akta kontroli str. 1165, 1332-1343]

W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków przez Inżyniera Kontraktu (ECM), Oddział GDDKiA 3 grudnia 2012 r. skierował do Sądu Okręgowego w Zielonej Górze pozew o zapłatę kwoty 212,6 tys. zł podając jako uzasadnienie, m.in.:

- naruszenie art. 14 ust. 3 Warunków Ogólnych Umowy poprzez niewykonanie poleceń Zamawiającego dotyczących zmian personelu Inżyniera Kontraktu mimo uzasadnionych wniosków,
- naruszenie art. 14 ust. 2 Warunków Ogólnych Umowy poprzez niezapewnienie zastępstw w przypadku nieobecności personelu ECM,
- nienależyte wykonywanie obowiązków wynikających z umowy skutkujące roszczeniami wykonawcy (ok. 8 mln zł) o zapłatę dodatkowego wynagrodzenia za karczowanie krzaków oraz bagrowanie (wymianę gruntów nienośnych). Ogółem wykonawca robót zadeklarował karczowanie na powierzchni 3,9 ha, przy przewidzianej w przedmiarze robót powierzchni 0,2 ha. Stało się to podstawą zgłoszenia Wykonawcy robót do GDDKiA roszczenia o zapłatę, choć Zamawiający nie był informowany odpowiednio wcześniej o zwiększonym zakresie karczowania i nie mógł się odnieść do potrzeby i zasadności realizacji ww. robót w zakresie wskazanym przez Wykonawcę. Ponadto zgłoszona przez Wykonawcę ilość wykonanego karczowania – 3,9 ha została zrealizowana w części (1,0 ha) poza ramami określonymi w umowie. Inżynier Kontraktu nienależycie sprawował nadzór nad częścią robót ziemnych w wyniku czego Wykonawca zgłosił do zapłaty 132.315,78 m³ dokonanego bagrowania, zamiast przedmiarowych 70.813 m³ co oznaczałoby wzrost ceny kontraktowej o kwotę ponad 4 mln zł. Zlecone przez GDDKiA badania wykazały rozbieżności w faktycznej ilości wykonanej wymiany gruntów, aż w 67% przeprowadzonych prób. GDDKiA odmówiła wypłaty wynagrodzenia za nie uznane przez siebie ilości wymiany gruntów, a wykonawca robót budowlanych tego wynagrodzenia nie dochodził,
- podejmowanie decyzji bez uzyskania, wymaganej art. 6 ust. 7 Warunków Ogólnych Umowy, zgody GDDKiA,
- opieszałości w realizacji obowiązków. Inżynier Kontraktu nie przedłożył Kierownikowi Projektu w wymaganym terminie *Schematu organizacji zespołu ekspertów wraz ze szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień jakie zamierza przekazać Inżynier Kontraktu poszczególnym osobom zespołu a także przewidywany harmonogram pracy*

osób – wymóg taki określono w dziale III punkt 2.2 SIWZ. Po upływie terminu przedłożony dokument wymagał poprawek,

- zaniebano obowiązek informowania GDDKiA o rozbieżnościach między dokumentacją, a stanem faktycznym co doprowadziło do sporów z Wykonawcą oraz spowodowało konieczność zlecenia dodatkowych badań co do zakresu faktycznie wykonanych robót – co stanowiło naruszenie punktu 2.3 SIWZ. Wymagane przez Zamawiającego dokumenty były składane przez Inżyniera Kontraktu z opóźnieniem co uniemożliwiało Kierownikowi Projektu bieżącą weryfikację i kontrolowanie sytuacji na budowie (dotyczyło to przesyłania z opóźnieniem raportów miesięcznych czy protokołów z rad budowy),
- dziennik budowy zawierający wpisy Wykonawcy robót posiadał pozostawione miejsca wolne tuż pod wpisami kierownika budowy zgłaszającymi roboty do odbioru (często roboty zanikające lub ulegające ukryciu). Pozostawienie wolnych miejsc stanowiło naruszenie zasad prowadzenia dziennika budowy określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia³⁹ (§ 2 ust. 2, § 6 ust. 3 i § 7 ust. 1). W szczególności, zgodnie z zasadami prowadzenia dziennika budowy, wpisów winno się dokonywać w sposób trwały i czytelny, zamieszczając je w porządku chronologicznym, w sposób uniemożliwiający dokonanie późniejszych uzupełnień.

[dowód: akta kontroli str. 976-982, 1165-1166, 1413-1439]

Biorąc powyższe pod uwagę, Dyrektor Oddziału GDDKiA skierował w dniu 24 marca 2011 r. do Prokuratury Rejonowej Zielonej Górze zawiadomienie (uzupełnione 7 kwietnia 2011 r.) dotyczące działań Inżyniera Kontraktu (ECM) na szkodę Oddziału.

Po wydaniu przez Prokuraturę postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa (2Ds 262/11), zostało ono zaskarżone do Sądu Okręgowego, który w dniu 26 września 2011 r. wydał postanowienie (II Kp 503/11) utrzymujące w mocy rozstrzygnięcie Prokuratury Rejonowej.

[dowód: akta kontroli str. 1165-1166, 1440-1488]

W zadaniu nr 2 i 3 kontrole w zakresie sposobu przeprowadzania robót związanych z ochroną środowiska, sposobu wykonania urządzeń ochrony środowiska, poprawności wykonania wygradzeń dla płazów, przejść i przepustów dla zwierząt przeprowadzał Wydział Ochrony Środowiska Oddziału.

Jedną kontrolę w tym przedmiocie przeprowadził w 2013 r. także Departament Środowiska GDDKiA. Ustalenia dotyczyły głównie złego stanu technicznego niektórych elementów ochrony środowiska. Zalecenia pokontrolne zostały przez wykonawcę zrealizowane.

[dowód: akta kontroli str.2841-2848, 2894-2900, 2908-2909]

6.3. W zadaniu nr 1 na zlecenie GDDKiA Instytut Techniki Budowlanej sporządził raport z wykonania badań sprawdzających głębokości wymiany gruntów w podłożu nasypów (o których mowa w punkcie 6.2. wystąpienia).

W odniesieniu do wszystkich kontrolowanych inwestycji Oddział nie powoływał komisji w zakresie oceny weryfikacji dokumentacji geodezyjnej Inżyniera Kontraktu oraz kontroli pomiarów prowadzonych przez geodetów Inżyniera Kontraktu.

[dowód: akta kontroli str. 274-276, 919-928, 1349-1352, 2573-2581,2908-2909]

6.4. W listopadzie i grudniu 2012 r. przeprowadzono audyty w Wydziale Realizacji Inwestycji oraz Wydziale Technologii - Laboratorium Drogowym celem zidentyfikowania czynników, które mogą mieć wpływ na realizację inwestycji drogowych, w tym na prawidłowe wykonanie robót pod względem technicznym i wysoką jakość wykonania robót.

Wskazano m.in., na potrzebę zaktualizowania i uzupełnienia dokumentów w opisie procesu realizacji inwestycji oraz nieaktualny schemat organizacyjny. Natomiast nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności Laboratorium Drogowego Oddziału (w zakresie sprawdzenia skuteczności wykonywania terenowych badań i pomiarów oraz pobierania próbek dla określenia jakości wykonywanych robót na budowie).

³⁹ Dz. U. Nr 108, poz. 953.

Ponadto System Zarządzania Jakością zgodny z ISO 9001:2008 był audytowany przez KEMA Quality B.V. w zakresie Procesu zarządzania budową i utrzymaniem sieci dróg krajowych i autostrad, w czasie którego stwierdzono, że cele dotyczące spełniania wymagań i oczekiwań są realizowane (certyfikat nr 2048240).

[dowód: akta kontroli str. 58-61, 542-543]

6.5. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego na analizowanych inwestycjach przeprowadził następujące kontrole⁴⁰, które nie wykazały nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 964-975, 1166, 2913, 2814-2819]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli⁴¹, wnosi o zawieranie umów na nadzór inwestorski w terminie umożliwiającym zweryfikowanie przez Konsultanta dokumentacji projektowej przed rozpoczęciem robót budowlanych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zielona Góra, dnia 31 grudnia 2013 r.

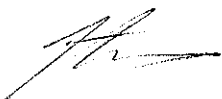
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski



Podpis

17.02.2014



⁴⁰ Zadanie nr 1: w dniach 12.05.2010 r. i 19.12.2011 r. (kontrola obowiązkowa); zadanie nr 2: trasa główna z obiektami towarzyszącymi - kontrole obowiązkowe w dniach 22.05.2013 r. i 21.08.2013 r. Ponadto przeprowadził 16 kontroli obowiązkowych przed wydaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych, takich jak wiadukty, linie energetyczne i telekomunikacyjne, sieci wodociągowe, drogi gminne i powiatowe; zadanie nr 3: w dniach 28.06.2012 r. i 4.11.2013 r. kontrole obowiązkowe związane z udzieleniem pozwolenia na użytkowanie linii napowietrznej 400kV oraz 3 obiektów budowlanych (wiadukt i dwa przepusty rurowe). W protokołach kontroli stwierdzono, że wyroby budowlane, szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do stosowania w budownictwie. Brak było zapisów w zakresie dysponowania przez GDDKiA nieruchomościami na cele budowlane. Potwierdzono też m.in.: zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki, z projektem architektoniczno-budowlanym oraz zgodność wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego.

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.