



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-018-01/2013

P/13/082

Nasz Nr. Dekretacji 29.

R<sub>1</sub> - 1

LT, T<sub>1</sub>, D<sub>1</sub> - do wiadomości

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@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 Łodzi.
Kontrolerzy	1. Andrzej Bonar, doradca ekonomiczny upoważnienie do kontroli nr 86045 z dnia 6 września 2013 r. 2. Katarzyna Kaczowska, specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 86044 z dnia 6 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Zatorska-Sytyk, Dyrektor Oddziału od dnia 1 grudnia 2011 r., wcześniej – od 1 września 2011 r. – pełniąca obowiązki Dyrektora Oddziału. Poprzednio Dyrektorami Oddziału byli: Małgorzata Jezierska (w okresie od 2 kwietnia 2002 r. do 19 września 2008 r.), pełniąca obowiązki Halina Szadkowska (od 19 września 2008 r. do 31 marca 2009 r.) oraz Zbigniew Paliński (w okresie od 1 kwietnia 2009 r. do 1 września 2011 r.). (dowód: akta kontroli str. 5-11)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W zakresie realizacji przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi zadań na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych, NIK pozytywnie ocenia m.in.:

- przygotowanie prawno-organizacyjne do realizacji zadań,
- wybór biur projektowych i wykonanie dokumentacji projektowej,
- wybór uczestników procesu budowlanego (wykonawcy i zarządzającego),
- sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad wykonaniem robót drogowych.

Nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- niezachowania terminu przekazywania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad Raportów Kierownika Projektu Unijnego,
- nieopiniowania przez Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe, technologii stosowanych przy wykonywaniu robót na realizowanych inwestycjach,
- nierzetelnego liczenia ogólnej liczby próbek zbadanych i próbek niespełniających wymagań Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (STWiORB), w efekcie czego nie można stwierdzić, czy badania i pomiary były przeprowadzane zgodnie z wytycznymi,
- niezgodnego z wytycznymi opisywania protokołów z poboru próbek do badań,
- nieterminowego zawiadomienia Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi o zamiarze rozpoczęcia robót,
- sprawowania ograniczonego nadzoru nad realizacją zadań przez Laboratorium Drogowe i Inżyniera Kontraktu.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W celu oceny działań Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziału w Łodzi, zwanej dalej „Oddziałem w Łodzi”, na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych, analizą objęte zostały trzy inwestycje drogowe:

- budowa autostrady A1 Toruń – Stryków na odc. węzeł Piątek (z węzłem) – węzeł Stryków (bez węzła), odcinek 2 (sekcja 3) od km 270+000 do km 273+400 oraz odcinek 3 od km 273+400 do km 291+000 – inwestycja zrealizowana<sup>2</sup>;
- budowa autostrady A2 Stryków – Konotopa, odcinek B od km 394+500 do km 411+465,8 – inwestycja zrealizowana według systemu „Projektuj i Buduj”<sup>3</sup>;
- budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Walichnowy – Łódź, odcinek 9 (węzeł Wrocław), od km 202+700 do km 204+000 – inwestycja w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 169-170)

#### 1. Przygotowanie prawno-organizacyjne do realizacji zadań

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w Oddziale w Łodzi funkcjonował System Zarządzania Jakością (SZJ), wdrożony – od 1 września 2010 r. – zgodnie z normą ISO 9001:2008 w zakresie procesu zarządzania budową i utrzymaniem sieci dróg krajowych i autostrad. Ważność certyfikatu upływa 1 września 2016 r.

Celem wdrożenia SZJ była m.in. skuteczna realizacja programu rozwoju sieci drogowej w woj. łódzkim, poprawa stanu technicznego istniejącej sieci dróg oraz systematyczne podnoszenie bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych woj. łódzkiego. Zakładano, iż ww. zadania realizowane będą poprzez prawidłowe planowanie oraz nadzór nad projektowaniem i realizacją inwestycji drogowych oraz zapewnienie profesjonalizmu pracowników w zakresie wykonywanych zadań.

W ramach SZJ opracowane zostały m.in.:

- Polityka Jakości przedstawiająca ogół zamierzeń, celów i kierunków działania,
- Księga Jakości opisująca m.in. wzajemne oddziaływania między procesami (wydanie 1 z 10 grudnia 2007 r. oraz wydanie 2 z maja 2011 r.), opracowana przez Koordynatora ds. Systemu Zarządzania Jakością i zatwierdzona przez Dyrektora Oddziału w Łodzi,
- Księga Zarządzania Procesami zawierająca zbiór udokumentowanych procesów,
- opisy procesów (procedury) oraz instrukcje i formularze.

Wprowadzone – w okresie objętym kontrolą – zmiany do SZJ (2008 r. i 2011 r.) dotyczyły m.in. wprowadzania nowych wersji przepisów technicznych opracowanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oraz Zeszytów Technicznych opracowanych przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów.

Według Dyrektora Oddziału w Łodzi, SZJ funkcjonował prawidłowo, w ramach którego zaangażowanych było łącznie 99 osób.

(dowód: akta kontroli str. 15-127, 171, 452-464)

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż Oddział w Łodzi realizuje inwestycje drogowe zgodnie z obowiązującymi zarządzeniami Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (zwanego dalej Generalnym Dyrektorem), regulaminami i procedurami. Ponadto roboty budowlane wykonywane są w oparciu o warunki określone w STWiORB i Ogólnych Specyfikacjach Technicznych. Ponadto wiele kryteriów oceny jakości robót budowlanych znajduje się w tzw. dokumentach związanych, które stanowią ustawy, rozporządzenia, zarządzenia Generalnego Dyrektora oraz wewnętrzne zarządzenia Dyrektora Oddziału w Łodzi, Normy i inne wymagania określone w Specyfikacjach Technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 452-464)

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Oddziału w Łodzi<sup>4</sup>, zadania w zakresie zapewnienia jakości robót budowlanych wykonywane były m.in. przez:

- Wydział Realizacji Inwestycji Pionu Realizacji Inwestycji, do zadań którego należało m.in.: współpraca z Wydziałem Dokumentacji i Wydziałem Planowania w zakresie ustalania zakresu badań, ekspertyz i technologii planowanych

<sup>2</sup> na etapie wystawienia Świadectwa Przejęcia Robót

<sup>3</sup> na etapie wystawienia Świadectwa Przejęcia Robót

<sup>4</sup> Zarządzenie nr 12 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 23 lutego 2007 r., zarządzenie Dyrektora Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi: nr 2 z dnia 11 stycznia 2010 r., nr 5 z dnia 27 kwietnia 2011 r., zarządzenie nr 7 z dnia 6 marca 2013 r.

remontów dróg, opiniowania dokumentacji technicznych i przetargowych dla przyszłych zadań inwestycyjnych oraz udziału w radach technicznych i pracach Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych (ZOPI); wykonywanie praw i obowiązków Zamawiającego zgodnie z warunkami kontraktów oraz egzekwowanie od Wykonawców robót zobowiązań wynikających z zawartych umów poprzez kontrolę realizacji kontraktów, uzgadnianie harmonogramów robót oraz kontrolę ich realizacji; prowadzenie lub kontrola zleconego nadzoru inwestorskiego lub kontrola usługi zarządzania projektem; nadzór nad usuwaniem wad.

- Wydział Dokumentacji Pionu Przygotowania Inwestycji, do zadań którego należało m.in.: udział w Radach Technicznych, ZOPI i Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (KOPI), prowadzenie sekretariatu ZOPI, współpraca z biurami projektowymi na etapie opracowywania dokumentacji, ewidencjonowanie i aktualizacja dokumentacji projektowych, uzgadnianie projektów technologii robót drogowo – mostowych i spraw związanych z rozpoznaniem geologicznym, geotechnicznym i kategorią ruchu; współpraca z Wydziałem Technologii – Laboratorium Drogowym i Wydziałem Mostów na etapie przygotowania inwestycji w zakresie opiniowania i uzgadniania materiałów oraz technologii prowadzenia robót; nadzór nad prowadzonymi przez biura projektowe sprawami związanymi z badaniami geologicznymi; merytoryczny odbiór dokumentacji projektowej; uzgadnianie projektu budowlanego autostrady lub jej odcinka w zakresie zgodności z przepisami techniczno–budowlanymi dotyczącymi autostrad płatnych.
- Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe (zwany dalej Laboratorium Drogowe) Pionu Technologii<sup>5</sup>, do zadań którego należało m.in. przeprowadzanie badań kontrolnych i odbiorczych oraz pomiarów sprawdzających jakość wykonanych robót oraz wyrobów budowlanych; opiniowanie receptur i technologii stosowanych przy wykonaniu robót (na drogach krajowych); sporządzanie miesięcznych sprawozdań w zakresie monitoringu jakości robót; uczestnictwo przy badaniach geotechnicznych podłoża budowli drogowych wykonywanych przez Projektanta na etapie opracowywania dokumentacji projektowej; weryfikacja pod względem technologicznym specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych na etapie odbioru dokumentacji od Projektanta, uczestnictwo w pracach komisji i zespołów powoływanych w ramach działalności Oddziału.

Ponadto do zadań pracy Laboratorium Drogowego należało również:

- dla celów projektowania i przygotowania robót: prowadzenie badań gruntu i wierceń geotechnicznych podłoża, prowadzenie pomiarów nośności nawierzchni.
- dla celów wykonawstwa: opracowywanie recept mieszanek, badanie kruszyw i prefabrykatów betonowych, wykonywanie badań kontrolnych w trakcie robót ziemnych, bitumicznych, betonowych, oznakowania poziomego i podbudów.

W okresie od 1 kwietnia 2002 r. do 31 grudnia 2010 r. Laboratorium Drogowe funkcjonowało jako Gospodarstwo Pomocnicze Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

(dowód: akta kontroli str. 179-263, 2209-2233)

Zdaniem Dyrektora Oddziału w Łodzi struktura organizacyjna Oddziału w Łodzi została dostosowana do realizowania ustawowych zadań nałożonych na Generalnego Dyrektora, związanych z zapewnieniem wymaganej jakości robót budowlanych. Pomimo dostosowania struktury organizacyjnej jednostki do realizacji zadań związanych z zapewnieniem wymaganej jakości robót budowlanych, w Oddziale w Łodzi występują braki w obsadzie kadrowej. Duża ilość prowadzonych przez Oddział strategicznych inwestycji drogowych w latach 2008-2013 spowodowała konieczność zaangażowania bardzo dużej ilości osób do obsługi tych zadań. W ramach pomocy technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) Oddział otrzymał dodatkowy limit etatów POLiŚ na zatrudnienie pracowników, który okazał się niewystarczający w zakresie zatrudnienia kadry inżyniersko – technicznej. Konsekwencją ograniczeń etatowych jest fakt, iż Kierownik Projektu prowadzi więcej niż 1 zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 452-464)

<sup>5</sup> Zarządzenia nr 5 z 2011 r. i nr 7 z 2013 r. Poprzednio (zarządzenie nr 12 z 2007 r. i nr 2 z 2010 r.) – gospodarstwo pomocnicze o nazwie Laboratorium Drogowe, podlegało Z-cy Dyrektora Oddziału w Łodzi.

Według zarządzeń Generalnego Dyrektora (ze zm.)<sup>6</sup>, dyrektor oddziału realizuje zadania polegające m.in. na przeprowadzaniu posiedzenia ZOPI, wnioskowanie do Generalnego Dyrektora o zorganizowanie posiedzenia KOPI, wyznaczaniu Kierownika Projektu Unijnego/Kierownika Projektu dla Inwestycji po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w procesie realizacji inwestycji w systemie tradycyjnym) lub powołuje Kierownika Projektu, a następnie – na wniosek tego Kierownika – zatwierdza Zespół Kierownika Projektu (w systemie „Projektuj i Buduj”), powołuje komisję odbiorową w celu dokonania odbioru pogwarancyjnego oraz dokonuje rozliczenia inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 128-168)

1.2 System obiegu dokumentów (w tym dokumentów księgowych) odbywał się w oparciu o zarządzenie nr 8 Dyrektora Generalnego z dnia 27 marca 2003 r. (ze zm.) w sprawie ustalenia wykazu akt i wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej do GDDKiA oraz w oparciu o zarządzenia Dyrektora Oddziału w Łodzi.

W latach 2008-2013 funkcjonowanie obiegu dokumentów w Oddziale w Łodzi nie było przedmiotem zadań audytowych prowadzonych przez Biuro Audytu Wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 452-464, 452-464)

1.3 W celu zapewnienia wymaganej jakości robót, Laboratorium Drogowe wykonywało badania laboratoryjne próbek materiałów budowlanych wykorzystywanych na realizowanych inwestycjach, a wyniki tych badań zamieszczało w miesięcznej tabeli monitoringu zapewnienia jakości, którą przekazywało do GDDKiA. Raporty z realizacji monitoringu szczegółowo opisano w punkcie 4 wystąpienia pokontrolnego.

Informacje o zagrożeniach wynikających z wykonania robót o niskiej jakości przekazywane były Dyrektorowi Oddziału w Łodzi w ww. raportach oraz na Radach Budowy, w których uczestniczył.

W analizowanych protokołach z Rad Budowy stwierdzono:

- spękania warstw konstrukcyjnych nawierzchni WMS. Inżynier Kontraktu polecił Wykonawcy wprowadzenie monitorowania całego odcinka oraz przedstawienie Nadzorowi stosownych Programów naprawczych dla każdego rodzaju spękań (odc. B autostrady A2),
- różnice w wynikach badań laboratoryjnych warstwy stabilizacji uzyskiwane przez Laboratorium Wykonawcy i Laboratorium Zamawiającego (odc. B autostrady A2). Zgodnie z sugestią Z-cy Dyrektora Oddziału w Łodzi zostanie wykonany komisyjny pobór próbek stabilizacji gruntu cementem oraz dodatkowe badania nośności wykonanych warstw aparatem FWD,
- ponowny wysięk na skarpie autostrady A1, na której wykonano roboty zabezpieczające. Z uwagi na powiększające się rozmywanie skarpy, Inżynier Kontraktu skierował do Zamawiającego pismo z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie. Wykonawca natomiast zaproponował, by zabezpieczyć skarpe poprzez wykonanie drenu na skarpie metodą narzutu kamiennego w kracie z faszyny,
- wysoki poziom wód gruntowych, których zwierciadło kształtuje się na poziomie powierzchni terenu oraz opaski betonowej zbiornika, co powoduje przelewanie się wody i jednoczesną infiltrację wody między uszczelnieniem (bentomatą) a dociążeniem zbiornika – betonu. Przedstawiciel Biura Projektów poinformował, iż przedstawi rozwiązanie w postaci dodatkowego drenażu opaskowego wokół zbiorników retencyjnych celem wyeliminowania przenikania wód gruntowych pomiędzy bentomatą a płaszczyznę betonowy zbiorników, co zostało zaakceptowane przez Zamawiającego (droga ekspresowa S8),
- całkowite zalanie wodą obiektu PZM-9.20. Biuro Projektów zadeklarowało, że ponownie przeanalizuje problem i zaproponuje rozwiązanie umożliwiające odprowadzenie wody z terenu w rejonie PZM-9.20 (droga ekspresowa S8).

Ponadto w piśmie (dot. autostrady A1) z 5 stycznia 2011 r., Inżynier Rezydent poinformował Przedstawiciela Konsorcjum, iż:

- „roboty związane z wykonywaniem wzmocnienia nasypów w km ok. 276+800 były prowadzone niewłaściwie. Geosiatkę układano krótkimi ok. 4 m odcinkami, bez

<sup>6</sup> Zarządzenie nr 115 z dnia 17 grudnia 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, w ramach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz zarządzenie nr 54 z 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, w ramach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

*zastosowania szalunków. Geosiatka nie była naciągnięta. W tej sytuacji Inżynier poleca rozebrać wykonaną warstwę."*

- *Inżynier stwierdził „w km 277+900 wykonywanie podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie w kilku warstwach, w tym ostatnia warstwa o grubości tylko ok. 3 cm. Tak cienka warstwa nie łączy się prawidłowo z niższymi warstwami. Inżynier przypomina, że wyraził zgodę na układanie podbudowy w dwóch warstwach o grubości ok. 10 cm. Wykonaną podbudowę należy wymienić lub przemieszczać na głębokość ok. 10 cm i ponownie zagęścić."*
- *„Nadzór ponownie wykrył przypadki stosowania do budowy nasypów niewłaściwych materiałów. Na zjazdach WD235 i WD238 stwierdzono w nasypie obecność brył humusu. W tej sytuacji Inżynier poleca natychmiast usunąć niewłaściwy materiał i zastąpić go właściwym."*

(dowód: akta kontroli str. 264-272, 276-336, 348-364, 1106-1135, 1145-1146)

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż na żadnym realizowanym zadaniu nie stwierdzono niskiej jakości robót, tzn. takich, na których negatywne wyniki badań kontrolnych uniemożliwiłyby odbiór zadania. Przy odbiorach stwierdza się występowanie wad trwałych (wyniki badań kontrolnych nie mieszczą się w granicach dopuszczalnych tolerancji), ale ich waga oceniona przez Inżyniera i Komisję Odbiorową nie ma istotnego wpływu na trwałość konstrukcji i bezpieczeństwo użytkowania. Kierownik Projektu oraz pracownicy wchodzący w skład jego zespołu na bieżąco monitorowali i kontrolowali jakość robót budowlanych w trakcie prowadzonych kontroli w terenie, dokumentując zdjęciami wykonane roboty na różnych etapach realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 452-464, 588-609)

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż w Oddziale nie były wyznaczane okresowe cele do osiągnięcia przez poszczególne komórki organizacyjne Oddziału. Celem nadrzędnym komórek zaangażowanych w proces realizacji zadań był obowiązek wywiązywania się ze swoich zakresów prac, tak by zarządzanie i administrowanie Kontraktami ze strony Zamawiającego nie powodowało zakłóceń w harmonogramach budowy sporządzanych przez Wykonawcę, czego następstwem mogłyby być roszczenia. Budowa autostrady A1 odcinek węzeł Piątek – Stryków, autostrady A2 Stryków – Konotopa odcinek B zostały ukończone w terminie umownym, a budowa drogi ekspresowej S8 węzeł Łódź Południe – zostanie ukończona przed terminem. Najłabszym ogniwem w systemie jakości robót była niewystarczająca liczba personelu Laboratorium Drogowego, która uniemożliwiła wykonanie części badań kontrolnych zleconych przez Inżyniera Kontraktu. Nadzór nad monitoringiem jakości robót budowlanych sprawował Naczelnik Wydziału Technologii – Laboratorium Drogowe, Z-ca Dyrektora ds. Technologii oraz Dyrektor Oddziału w Łodzi. Nie były opracowywane okresowe sprawozdania z funkcjonowania systemu w zakresie jakości robót.

(dowód: akta kontroli str. 452-464, 588-609)

1.4 W Laboratorium Drogowym opracowano następujące dokumenty: rejestr zleceń przesłanych przez Inżyniera Kontraktu/Inspektora Nadzoru na badania kontrolne, karty badań, rejestr próbek, badania kontrolne recept, protokół przyjęcia próby do badań wraz z rejestrem, karty sprawdzenia, sprawozdania z miesięcznego monitoringu jakości robót, sprawozdania z badań laboratoryjnych, karty ewidencji sprzętu, rejestr zleceń przesłanych przez Inżyniera Kontraktu/Inspektora Nadzoru na badania kontrolne, zestawienie wszystkich wyników badań kontrolnych w trakcie realizacji inwestycji (do odbioru ostatecznego). Ponadto, w Laboratorium Drogowym funkcjonowały instrukcje przeprowadzenia kontroli zgodności parametrów sprzętów i urządzeń laboratoryjnych oraz karty sprawdzenia tych urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 178, 452-464, 588-609)

W ramach SZJ nie zostały określone reguły dotyczące sprawowania nadzoru nad stosowaniem i przestrzeganiem procedur dotyczących kontroli jakości wykonania robót budowlanych. Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi, nadzór nad stosowaniem i przestrzeganiem przez pracowników procedur w ramach systemu zarządzania jakością sprawują właściciele procesów i procedur. Bezpośredni nadzór nad jakością robót sprawuje Inżynier wraz z zespołem swoich Inspektorów, a pośrednio Kierownik Projektu, jako zarządzający kontraktem.

(dowód: akta kontroli str. 17-127, 452-464)

1.5 W okresie objętym kontrolą Laboratorium Drogowe nie posiadało akredytacji w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności<sup>7</sup>. Wniosek o akredytację Polskiego Centrum Akredytacji złożony został przez Oddział w Łodzi 1 lipca 2013 r. W ramach procedury uzyskania akredytacji, opracowana została Księga Jakości Wydziału Technologii – Laboratorium Drogowego oraz Polityka Jakości, zatwierdzona przez Dyrektora Oddziału w Łodzi w dniu 25 czerwca 2013 r. Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi, planowana data uzyskania certyfikatu do 30 czerwca 2014 r.

Laboratorium Drogowe objęte było SZJ, a proces Obsługa laboratoryjna opisany został w Księdze Zarządzania Jakością Oddziału w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 17-127, 171-178, 452-464)

W okresie objętym kontrolą Laboratorium Drogowe nie posiadało opracowanego okresowego planu pracy. Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi, Wydział Realizacji Inwestycji informuje, jakie zadania będą realizowane przez Oddział i zleceniem ogólnym zleca obsługę administracyjną tych zadań.

Laboratorium Drogowe – z powodu braku sprzętu oraz kadry z odpowiednimi specjalistycznymi kwalifikacjami – nie wykonywało następujących badań:

- struktury rozmieszczenia porów powietrza w stwardniałym betonie (np. betonie wbudowanym w obiekty, w nawierzchnię betonową). Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi, takiego sprzętu nie posiada żadne laboratorium z organizacji GDDKiA. Badania zlecane były jednostkom naukowym, tj. Politechnice Łódzkiej i Politechnice Świętokrzyskiej.
- grubości powłok na elementach stalowych,
- geologicznych i geotechnicznych poniżej 2 m,
- badań materiałów: stali, elementów kanalizacji, wypełniania ekranów akustycznych, materiałów izolacyjnych stosowanych na obiektach mostowych, poręczy, barier energochłonnych, przepustów z blachy i tworzyw sztucznych, dylatacji mostowych, dodatków chemicznych dodawanych do betonów i mieszanek asfaltowych, specjalistycznych badań cementu i asfaltu, petrografii kruszyw, żywic, grubości powłok cynku i farb.

Laboratorium Drogowe nie wykonywało również badań doraźnych oraz części zleczanych przez Inżyniera Kontraktu badań kontrolnych, z uwagi na – jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi – niewystarczającą liczbę personelu Laboratorium Drogowego.

W sprawie rodzaju badań, które nie były wykonywane przez Laboratorium Drogowe, Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż *„nie możemy podać dokładnej ilości badań niewykonywanych, wśród zleczanych, gdyż należy przejrzeć około 5 tys. zleceń. Szacujemy, że nie wykonano: ok. 3% badań kontrolnych (w odniesieniu do zleczonych) w zakresie robót ziemnych i wzmocnień podłoży oraz około 2% badań kontrolnych (w odniesieniu do zleczonych) w zakresie robót betonowych. Badań kontrolnych nie zlecano instytucjom zewnętrznym.”*

Laboratorium Drogowe wykonywało badania, w zależności od potrzeb zgłoszonych przez Inżyniera Kontraktu, w zakresie m.in.:

- badania nośności podłoża,
- robót ziemnych (wykopy, nasypy) w zakresie przydatności materiałów, wskaźników zagęszczenia i badania VSS (sprawdzenie nośności poprzez obciążenie płytą statyczną o średnicy 300 mm),
- wytrzymałości gruntów podłoży stabilizowanych hydraulicznie i mechanicznie,
- nasiąkliwości, mrozoochronności, wytrzymałości na rozciąganie przy rozłupywaniu,
- równości, szorstkości asfaltowych warstw ścieralnych,
- grubości, wytrzymałości na ściskanie, równości podbudowy z kruszywa związanego hydraulicznie,
- wytrzymałości na ściskanie, zginanie, rozciąganie przy rozłupywaniu, mrozoodporności i nasiąkliwości nawierzchni betonowych, odporności betonu na działanie soli odladzających,
- uziarniania, ścieralności, odporności na polerowanie, nasiąkliwości i mrozoodporności kruszywa do wszystkich rodzajów mieszanek i podbudów podłoży.

(dowód: akta kontroli str. 264-272, 462-464, 588-613)

<sup>7</sup> Dz. U. z2010 r., Nr 138, poz. 935 ze zm.

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż na prośbę Oddziału w Łodzi, GDDKiA wyznaczyła do pomocy Laboratorium Drogowe z Oddziału we Wrocławiu do wykonywania kompleksowych badań kontrolnych na drodze ekspresowej S8 odcinek Walichnowy – Łódź na odc. 1, 2, 3, 4. Na zlecenie GDDKiA były prowadzone badania dodatkowe nasypów na drodze S8 Rawa Mazowiecka – granica województwa i na autostradzie A1 odc. Kowal – Sójki przez Laboratorium Drogowe Oddziału w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 452-464, 610-613)

W sprawie dodatkowego zatrudnienia w Laboratorium Drogowym Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż limit zatrudnienia w Laboratorium Drogowym został określony w piśmie z dnia 28 stycznia 2011 r. Dyrektora Generalnego na poziomie 28 osób. Z chwilą spiętrzenia się obowiązków z tytułu badań kontrolnych na nowych kontraktach, w 2011 r. skierowane zostało pismo do GDDKiA o wyrażenie zgody na zaprzestanie badań na odc. C autostrady A2 z dniem 30 kwietnia 2011 r. z powodu niewydolności fizycznej oraz do Oddziału we Wrocławiu o pomoc w wykonywaniu badań na drodze ekspresowej S8. Kontrolującym nie okazano innych dokumentów potwierdzających informowanie Generalnego Dyrektora o brakach kadrowych w Laboratorium

(dowód: akta kontroli str. 1211-1243)

Z-ca Dyrektora ds. Technologii wyjaśnił, iż Laboratorium Drogowe nie ma podpisanych umów z jednostkami samorządowymi oraz nie realizuje/nie realizowało świadczeń na usługi laboratoryjne żadnemu podmiotowi zewnętrznemu.

(dowód: akta kontroli str. 610-613)

Od 2011 r. nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez Laboratorium Drogowe sprawowany był przez Z-cę Dyrektora ds. Technologii. Poprzednio, tj. w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2010 r. (w ramach funkcjonowania Gospodarstwa Pomocniczego) nadzór sprawował Z-ca Dyrektora ds. Realizacji Inwestycji.

W sprawie, jak oceniana była praca Laboratorium Drogowego, Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż w Oddziale w Łodzi nie sporządzano pisemnych ocen pracy Laboratorium Drogowego oraz nie przeprowadzono audytu oceniającego pracę Laboratorium Drogowego. Kontroli NIK nie okazano do wglądu dokumentów potwierdzających, czy i w jaki sposób był sprawowany nadzór nad pracą Laboratorium Drogowego.

W ramach realizowanych inwestycji, badania laboratoryjne wykonywane były na zlecenie Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 179-263, 452-464, 610-613)

1.6 Kierownikami Projektów na realizowanych inwestycjach byli:

- R. Ł. – mianowany przez Dyrektora Oddziału w Łodzi z dniem 1 maja 2011 r. na Kierownika Projektu Unijnego na odc. 9 drogi ekspresowej S8.  
Z dniem 1 sierpnia 2011 r. odwołany z funkcji Kierownika Projektu Unijnego i jednocześnie wyznaczony na Kierownika dla projektu Budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Walichnowy – Łódź (A1):
  - odc. 6 węzeł Łask – węzeł Róża, od km 174+200,00 do km 183+350,00
  - odc. 7 węzeł Dobroń – węzeł Róża od km 76+479,94 do km 79+800,00
  - odc. 8 węzeł Róża – węzeł Wrocław od km 183+350,00 do km 202+700,00.Ponadto według stanu na dzień 6 maja 2011 r. R. Ł. był Kierownikiem Projektu Budowa obwodnicy Opoczna.
- M.G. – mianowany przez Dyrektora Oddziału w Łodzi z dniem 1 sierpnia 2011 r. na Kierownika Projektu Unijnego na odc. 9 drogi ekspresowej S8. Z dniem 1 września 2012 r. odwołany z funkcji Kierownika Projektu.  
Ponadto według stanu na dzień 21 lipca 2011 r. pełnił funkcję Kierownika Projektu Projekt i budowa autostrady A1 Stryków – węzeł Tuszyń na odcinku od km 295+850 (od węzła Stryków I bez węzła) do km 335+937,65 (z dniem 1 września 2012 r. odwołany z funkcji).
- A.M. – mianowany przez Dyrektora Oddziału w Łodzi z dniem 1 września 2012 r. na Kierownika Projektu Unijnego na odc. 9 drogi ekspresowej S8.  
Ponadto według stanu na dzień 21 sierpnia 2012 r. funkcję Kierownika Projektu:
  - pełnił również dla inwestycji Projekt i budowa autostrady A2 Stryków – Konotopa na odc. od km 365+261,42 (od węzła Stryków I bez węzła) do km 411+465,80 (powołany na tę funkcję przez Dyrektora Oddziału od 22 czerwca 2009 r.) oraz

- dla inwestycji Projekt i budowa autostrady A1 Stryków – węzeł Tuszyń na odc. od km. 295+850 (od węzła Stryków I bez węzła) do km 335+937,65.

- T.K. – mianowany przez Dyrektora Oddziału w Łodzi od dnia 4 grudnia 2009 r. na Kierownika Projektu Unijnego Budowa autostrady A1 odcinek Toruń – Stryków: odc. VI węzeł Piątek – węzeł Stryków (wraz z węzłem Piątek) oraz odc. VII – węzeł Stryków.

Ponadto funkcję Kierownika Projektu pełnił również w ramach inwestycji Budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Walichnowy – Łódź (A1) odc. 8 (węzeł Róża – węzeł Wrocław).

Zmiany na stanowisku Kierownika Projektu wystąpiły w trakcie inwestycji odc. 9 drogi ekspresowej S8, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi – węzeł Wrocław odc. 9 drogi ekspresowej S8 leży w ciągu autostrady A1 i opracowane dokumentacje projektowe są ściśle ze sobą powiązane, więc zasadnym było dla obu zadań powołać jednego Kierownika Projektu (M.G.). Kolejna zmiana personalna (na A. M.) spowodowana była potrzebą wzmocnienia Zespołu realizującego inwestycję (S8) poprzez zwiększenie ilości asystentów technicznych wspierających Kierownika Projektu. W związku z powyższym M.G., posiadający odpowiednie wykształcenie i doświadczenie, wszedł w skład tego Zespołu.

W każdym przypadku pracownicy Oddziału w Łodzi występowali z prośbą do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) o wyrażenie zgody na zmiany personalne osób pełniących funkcję Kierownika Projektu. GDDKiA – z jednym wyjątkiem – pozytywnie opiniowała przedmiotowe wnioski: *„zdajemy sobie sprawę z ogromnych trudności w pozyskaniu wykwalifikowanej kadry inżynierskiej przez Oddział, niemniej jednak prosimy o unikanie tego typu sytuacji w przyszłości, o ile będzie to możliwe.”*

Wyżej wymienione osoby powołane zostały na funkcję Kierownika Projektu po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

NIK zauważa, że w powoływanie tych samych osób na pełnienie funkcji Kierownika Projektu na więcej niż jedną inwestycję jest zbyt dużym obciążeniem, co w konsekwencji może wpłynąć na jakość wykonywanej pracy.

(dowód: akta kontroli str. 273-275, 452-587, 588-609)

Dla Kierowników Projektu opracowano zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności (zakresy te nie były opatrzone datą ich sporządzenia), podpisane przez Dyrektora Oddziału w Łodzi oraz potwierdzone podpisem pracownika w zakresie przyjęcia do wiadomości i stosowania.

Do głównych zadań Kierownika Projektu należało m.in. podejmowanie samodzielnych decyzji dotyczących realizacji inwestycji, za wyjątkiem czynności wyraźnie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Dyrektora Oddziału w Łodzi lub innych podmiotów, czuwanie nad tym, aby Inżynier Kontraktu wypełniał swoje obowiązki zgodnie z kontraktem i wiedzą inżynierską, wydanie Wykonawcy polecenia rozpoczęcia robót, udział w comiesięcznych naradach dotyczących postępu robót, poparte kontrolą na miejscu w celu rzeczywistego stwierdzenia obecności personelu Nadzoru (przynajmniej raz w miesiącu), przekazywanie GDDKiA informacji o postępie robót, a także sporządzanie raportów i informacji, zgodnie z procedurami beneficjenta projektów POLiŚ.

W ramach inwestycji odc. 9 drogi ekspresowej S8 Kierownik Projektu opracowywał Raport Kierownika Projektu Unijnego wraz z załącznikami, zgodnie z *„Procedurami beneficjenta projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko dla GDDKiA do stosowania we wszystkich projektach znajdujących się na liście indykatywnej. Edycja III”*, zwanymi dalej Procedurami beneficjenta POLiŚ.

Raporty Kierownika Projektu Unijnego odc. Piątek – Stryków autostrady A1 za miesiąc lipiec – grudzień 2012 r. oraz styczeń, luty i czerwiec 2013 r. przekazywane były po terminie określonym w Procedurach beneficjenta POLiŚ. W pozostałych miesiącach, tj. za miesiąc czerwiec 2012 r., marzec 2013 r., kwiecień 2013 r. i maj 2013 r. raporty przekazywane były terminowo.

Kierownicy Projektów byli pracownikami Oddziału w Łodzi, zatrudnionymi na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony. Posiadali wykształcenie wyższe zawodowe w zakresie budownictwa (drogi i mosty; konstrukcje budowlane i inżynierskie; inżynieria środowiska – urządzenia sanitarne).

Trzech (spośród czterech) Kierowników Projektu posiadało:

- Decyzję o stwierdzeniu przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych na budowie oraz przygotowanie zawodowe upoważniające do wykonania samodzielnej funkcji kierownika budowy w zakresie konstrukcyjno–budowlanej (T.K.) oraz projektanta i kierownika budowy w zakresie budowy dróg (R. Ł.),
- Decyzję Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej nadania uprawnień budowlanych do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno–budowlanej (A. M.).

Pan M.G. w okresie pełnienia funkcji Kierownika Projektu Unijnego dla odc. 9 drogi ekspresowej **S8** nie posiadał stosownych uprawnień budowlanych. Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż „Zgodnie z zapisami punktu 8.2 podręcznika procedur POliŚ, posiadanie uprawnień budowlanych przez Kierownika Projektu jest wymogiem pożądanym, a nie koniecznym.”

Kierownicy Projektu posiadali doświadczenie w budownictwie drogowym oraz przy realizacji projektów według procedur FIDIC.

(dowód: akta kontroli str. 276-278, 427-609, 1517-1519, 1558-1564, 1612-1616)

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż akceptacja przez Dyrektora Oddziału w Łodzi zatwierdzająca i zlecająca do zapłaty faktury, jest bezpośrednią formą nadzoru nad pracą Kierownika Projektu. Dyrektor bezpośrednio i pośrednio nadzoruje pracę Kierownika Projektu poprzez m.in.: uczestnictwo w Radach Budowy i Radach Technicznych, udział w spotkaniach z Wykonawcami i Inżynierami Kontraktu, udział w wizjach lokalnych na terenach budowy. Ponadto, praca Kierownika Projektu podlega okresowej ocenie członka korpusu służby cywilnej. Kierownicy uzyskali ocenę pozytywną. Wymagania dla Inżyniera Kontraktu, Kierownika Budowy oraz Kierownika Projektu są odmienne, gdyż osoby te pełnią różne funkcje w procesie inwestycyjnym. Inżynier Kontraktu zarządza kontraktem na roboty budowlane (w systemie Projektuj i Buduj również na wykonanie dokumentacji projektowej i uzyskanie stosownych uzgodnień i decyzji) i sprawuje nadzór inwestorski nad robotami budowlanymi. Kierownik Budowy odpowiedzialny jest za kierowanie budową. Kierownik Projektu jest przedstawicielem Zamawiającego i kieruje oraz zarządza w jego imieniu projektem (kontraktem).

(dowód: akta kontroli str. 452-464, 588-609, 1106-1130)

Inżynierowie Kontraktu – według Dyrektora Oddziału w Łodzi – spełniali wymagania, które określone zostały w Ogłoszeniu o zamówieniu. Inżynierowie nie posiadali uprawnień budowlanych, gdyż nie wykonują oni na Kontrakcie samodzielnych funkcji w budownictwie w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>8</sup>, zwanej dalej ustawą Prawo budowlane. Zamawiający, poza wymaganiami określonymi w ustawie Prawo budowlane, nie określił wymagań dotyczących Kierownika Budowy. Wymagania w zakresie uprawnień budowlanych zostały zawarte w Subklauzuli 6.8 Warunków Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 1612-1616)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z rozdz. 11 Procedur beneficjenta POliŚ, raport Kierownika Projektu Unijnego przesyłany jest do GDDKiA w terminie 10 dni kalendarzowych od zakończenia miesiąca, którego dany raport dotyczy.

Zgodnie z § 7 umowy o dofinansowanie nr POIS.06.01.00-00-032/10-00 z dnia 1 września 2010 r., okres kwalifikowania wydatków rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 2007 r. i kończy 1 lutego 2013 r. Aneksiem zawartym w dniu 4 lipca 2012 r. do umowy, wydłużony został okres kwalifikowania wydatków do 31 grudnia 2013 r.

Raporty Kierownika Projektu Unijnego inwestycji: budowa autostrady A1 za miesiąc lipiec – grudzień 2012 r. oraz styczeń, luty i czerwiec 2013 r. przekazywane były w terminach:

- 24 sierpnia 2012 r. za lipiec 2012 r.,
- 14 września 2012 r. za sierpień 2012 r.,
- 12 października 2012 r. za wrzesień 2012 r.,
- 19 listopada 2012 r. za październik 2012 r.,
- 14 grudnia 2012 r. za listopad 2012 r.,
- 16 stycznia 2013 r. za grudzień 2012 r.,

<sup>8</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

- 12 lutego 2013 r. za styczeń 2013 r.,
- 13 marca 2013 za luty 2013 r.
- 15 lipca 2013 r. za czerwiec 2013 r.

W sprawie przyczyn przekazywania do GDDKiA Raportów Kierownika Projektu Unijnego po terminie określonym w Procedurach beneficjenta POLiŚ, Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż „opóźnienie czasowe w przesyłaniu Raportów Kierownika Projektu Unijnego nie miało negatywnego wpływu na terminowość składania wniosków o płatność, gdyż w okresie objętym kontrolą nie było już dofinansowania unijnego dla kontraktu.”

(dowód: akta kontroli str. 427-451, 1211-1237, 1517-1557)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonującą w Oddziale w Łodzi strukturę organizacyjną, która przygotowana została do realizacji zadań na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych, niemniej jednak w Oddziale w Łodzi wystąpiły problemy kadrowe i sprzętowe: Laboratorium Drogowe nie zostało właściwie przygotowane do przeprowadzania badań i kontroli jakości wykonywanych robót oraz zastosowanych materiałów budowlanych. Ustalenia kontroli, poparte wyjaśnieniami Dyrektora Oddziału w Łodzi wskazują, iż działania Oddziału w Łodzi ograniczyły się do wystosowania w 2011 r. pisma do GDDKiA o wyrażenie zgody na zaprzestanie badań na odc. C autostrady A2 oraz pisma do Oddziału we Wrocławiu o pomoc w wykonywaniu badań na drodze ekspresowej S8.

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

### Ocena cząstkowa

## 2. Prawdliwość wykonania dokumentacji projektowej

Opis stanu  
faktycznego

2.1 Analiza dokumentacji przetargowej z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawcy dokumentacji projektowej wykazała, że:

- w trybie przetargu nieograniczonego na „Opracowanie dokumentacji projektowej budowy drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (A1) stadium STEŚ i KP – wraz z uzyskaniem w imieniu inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji o ustaleniu lokalizacji oraz PB i PW” – wybrane zostało w dniu 25 sierpnia 2008 r. Konsorcjum firm: Mosty-Katowice Sp. z o.o. z Katowic (Lider), Miejskie Przedsiębiorstwo Geodezyjne Sp. z o.o. z Łodzi i Krakowskie Przedsiębiorstwo Geodezyjne Sp. z o.o. z Krakowa (Partnerzy) za wynagrodzeniem w kwocie 69.784.000 zł (nr sprawy 6/05/2008). Umowę (nr 1/10/U/2008) zawarto w dniu 7 października 2008 r. z terminem opracowania ww. dokumentacji do 30 listopada 2010 r. Wynagrodzenie za wykonanie dokumentacji ustalono w wysokości zgodnej z ofertą, tj. w kwocie 69.784.000 zł (brutto). Wartość kontraktu w stosunku do wartości szacunkowej (84.076.000 zł) przedmiotu zamówienia była niższa o 14.292.000 zł, tj. o 17%.

W dniu 26 października 2010 r. zawarta została umowa (nr 7/U/10/2010), której przedmiotem było wykonanie opracowań dodatkowych związanych z „Opracowaniem dokumentacji projektowej budowy drogi ekspresowej S8 na odcinku: węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (A1) stadium STEŚ i KP – wraz z uzyskaniem w imieniu Inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji o ustaleniu lokalizacji oraz PB i PW”, z terminem wykonania do 30.11.2010 r., za wynagrodzeniem 7.124.706 zł (brutto). Z protokołów przekazania i odbioru wynika m.in., że projektant ww. terminach opracował i przekazał dokumentację projektową.

W sprawie zlecenia wykonania dodatkowej dokumentacji projektowej w złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Oddziału w Łodzi podała m.in., że założenia projektowe przewidywały dowiązanie drogi ekspresowej S8 w węźle Wrocław, do opracowanego przez Koncesjonariusza projektu autostrady A1 w systemie Projektuj – Buduj – Finansuj. Z uwagi na odstąpienie Koncesjonariusza od wykonania umowy, a w konsekwencji rozwiązania z nim umowy, dokumentacja dla autostrady A1 nie została zakończona i przyjęta przez Zamawiającego. W związku z tym wystąpiła konieczność wykonania dodatkowych prac projektowych związanych z opracowaniem dokumentacji projektowej węzła Wrocław w pełnym zakresie wraz z odcinkiem autostrady (na długości 2,8 km), która w węźle Wrocław przecina się z drogą ekspresową S8.

W określeniu szacunkowej wartości zamówienia oprócz ustalenia kosztu wybudowania 1 km autostrady (24.729.828 zł) i wskaźnika procentowego (3%) uwzględniono także koszty: wykonania map do celów projektowych (2.000.000 zł), opracowania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (4.000.000 zł) i inwentaryzację zieleni (700.000 zł). Nie uwzględniono natomiast kosztów: opracowania operatów ochrony środowiska oraz inwentaryzacji obiektów i zagospodarowania terenu, do czego zobowiązują przepisy § 10 ust. 5 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzenia kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym<sup>9</sup>.

W złożonym wyjaśnieniu w sprawie przyczyn nie uwzględnienia ww. elementów w ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia Dyrektor Oddziału w Łodzi podała m.in., że przy opracowaniu stadialnym (Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe, koncepcja programowa, Projekt Budowlany i Projekt Wykonawczy) nie ma potrzeby wycenić osobno opracowań środowiskowych. Cena jest ujęta w opracowaniu STES.

- w trybie przetargu ograniczonego na „Opracowanie materiałów do decyzji środowiskowych, projektu budowlanego i wykonawczego oraz dokumentacji przetargowej dla autostrady A1 na odcinku Toruń-Stryków 151+900 – 295+850 oraz pełnienie nadzoru autorskiego Zadanie II: Opracowanie materiałów do decyzji środowiskowych, projektu budowlanego i wykonawczego oraz dokumentacji przetargowej dla autostrady A1 na odcinku granica województwa kujawsko-pomorskiego/łódzkiego do węzła Stryków od km 230+817 do km 295+850 oraz pełnienie nadzoru autorskiego” – wybrano 16 marca 2007 r. Konsorcjum firm: Profil Sp. z o.o. z Warszawy (od 5.01.2007 r. zm. na Arcadis Profil Sp. z o.o.), Mosty-Katowice Sp. z o.o. z Katowic, Biuro Projektowo-Badawcze Dróg i Mostów „Transprojekt – Warszawa” Sp. z o.o. z Warszawy, DHV Polska Sp. z o.o. z Warszawy, za wynagrodzeniem w kwocie 11.898.050 euro (brutto) – nr sprawy 6/07/2006. Umowa (nr Projekt 2005-PL-92604-S-S07.54634-2) zawarta została 10 maja 2007 r. Wartość kontraktu w stosunku do wartości szacunkowej zamówienia była wyższa o 3.536.162,50 euro (brutto), tj. o 29,7%.<sup>10</sup>

W tej sprawie w złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Oddziału w Łodzi podała m.in., że wartość szacunkowa zamówienia została określona z zachowaniem należytej staranności, w sposób zgodny z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup>. Szacowanie wartości zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej jest, z uwagi na przedmiot zamówienia, szczególnie utrudnione i w znacznym stopniu obciążone ryzykiem określenia tej wartości w dużym przybliżeniu. Zgodnie z ustawą Pzp zamawiający unieważnia postępowanie wtedy, gdy cena oferty najkorzystniejszej lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty. Na wniosek Dyrektora Oddziału w Łodzi Z-ca Generalnego Dyrektora poinformował (pismem z 15 lutego 2007 r.), iż Zamawiający dysponuje kwotą, która umożliwi dokonanie wyboru najkorzystniejszych ofert w obu zadaniach.

Termin wykonania przedmiotu umowy 18 m-cy od daty rozpoczęcia, tj. do 10 listopada 2009 r. Umową nr 12/02/IV/2009 z 18 lutego 2009 r. GDDKiA zleciła wykonanie robót dodatkowych dotyczących „Opracowania projektu budowlanego i wykonawczego i materiałów do uzyskania decyzji zgody na realizację inwestycji dla odcinka autostrady w wariantcie 3 (przejście przez obszar Natura 2000 na odcinku od km 260+190 do 270+750 oraz drugiego raportu OŚ dla odcinka autostrady od km 230+817 do 295+850 – zadanie II. Wynagrodzenie za wykonanie ww. dokumentacji strony ustaliły na kwotę 4.123.263,28 euro (brutto). Termin wykonania do 38 tygodni od uzyskania decyzji środowiskowej. Aneks nr 1 z dnia 17 czerwca 2011 r. do ww. umowy zmieniono wysokość wynagrodzenia do kwoty 4.156.935,28 euro. Łączna wartość kontraktu wzrosła do 16.054.985 euro (tj. o 34,9%). W sprawie zlecenia wykonania dodatkowej

<sup>9</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1389, zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie sporządzenia kosztorysu inwestorskiego”.

<sup>10</sup> Przelicznik szacunkowej wartości zamówienia lipiec 2006 r. 1 euro – 4.387 zł

<sup>11</sup> Dz.U. z 2013 r., poz.907 ze zm., zwana dalej „ustawą Pzp”.

dokumentacji projektowej Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła m.in., że wykonanie zamówienia dodatkowego stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska na etapie uzgodnienia do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zobowiązał inwestora do uzupełnienia raportu o wariantowy przebieg trasy autostrady przez obszar Natura 2000. Po przedłożeniu dodatkowych wariantów przebiegu autostrady, Minister Środowiska postanowieniem z dnia 11 grudnia 2008 r. uzgodnił realizację budowy autostrady wg wariantu 3, tj. innego niż wariant, który obejmowała umowa podstawowa i decyzja lokalizacyjna. Opracowanie dokumentacji dla nowego przebiegu autostrady było możliwe tylko przez wykonawcę umowy podstawowej, gdyż dokumentacja podstawowa była w trakcie opracowywania i wszystkie niezbędne materiały do ich opracowania były w posiadaniu dotychczasowego wykonawcy.

Przedmiot umowy (wg protokołów zdawczo-odbiorczych) przekazany został w dniach od 24 kwietnia 2008 r. do 10 sierpnia 2010 r. Zwłoka w przekazaniu projektu budowlanego i wykonawczego wyniosła 76 dni. Z tytułu zwłoki w wykonaniu dokumentacji projektowej wykonawca został ukarany karą umowną na łączną kwotę 86.509 euro (netto).

Do ustalonej wartości szacunkowej zamówienia w kwocie 28.688.525 zł (netto) doliczone zostały koszty sporządzenia: map do celów projektowych (980.000 zł), opracowania materiałów do decyzji środowiskowej (400.000 zł). Łączny koszt 30.068.525 zł (netto). Szacunkowa wartość zamówienia nie uwzględniała kosztów: opracowania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, inwentaryzacji obiektów i zagospodarowania terenu oraz inwentaryzacji i waloryzacji zieleni, do czego zobowiązuje przepis § 10 ust. 5 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie sporządzenia kosztorysu inwestorskiego.

W tej sprawie w złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Oddziału w Łodzi podała m.in., że *„Zamawiający w trakcie szacowania planowanych kosztów prac projektowych uznał, iż zasadne jest zdjęcie kosztów opracowania geologicznego, inwentaryzacji obiektów i zagospodarowania terenu oraz inwentaryzacji zieleni, ponieważ materiał ten zawierał się w projekcie wstępnym autostrady, który był podstawą wydania decyzji lokalizacyjnych i pozyskania gruntów pod przyszłą autostradę A1”*.

- odcinek B autostrady A2 budowany był w systemie „Projektuj i Buduj”.

Wykonawcą tego odcinka było konsorcjum firm: Mostostal Warszawa S.A., ACCIONA INFRAESTRUCTURAS S.A., Polimex Mostostal S.A. Umowa zawarta 28 września 2009 r. za wynagrodzeniem 843.561.725,64 zł (brutto), zgodnym z ofertą. Według przedstawionej oferty koszt wykonania dokumentacji projektowej wraz z innymi materiałami niezbędnymi do uzyskania opinii i uzgodnień wykonawca ustalił w wysokości 13.767.317,20 zł, w tym za wykonanie opracowania geologiczno-geotechnicznego – 605.200 zł. W raporcie otwarcia na zarządzanie Kontraktami na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych autostrady A2 od Strykowa do Konotopy Konsultant określił, że „Dokumentacja projektowa w tym Projekt Budowlany i Projekt Wykonawczy wykonane zostaną przez Wykonawców w okresie 12 m-cy pod nadzorem i weryfikacją Konsultanta z efektem uzyskania Zezwolenia na Budowę na dzień 4 września 2010 r. Inżynier powołał personel odpowiedzialny za weryfikację i nadzór nad procesem projektowym”.

Przy dokonywaniu wyboru najkorzystniejszej oferty stosowano wyłącznie kryterium najniższej ceny (waga 100%). Członkowie komisji przetargowej stosowali zasadę, iż oferta nie odrzucona, zawierająca najniższą cenę jest ofertą najkorzystniejszą.

Analiza zapisów w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) dla wyboru wykonawców dokumentacji projektowej wyżej opisanych dwóch inwestycji nie wykazała, iż byłyby one przygotowane w celu wyboru konkretnego biura projektowego. Zamawiający dla powyższych zadań wartość szacunkową zamówienia określił na podstawie rozporządzenia z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie sporządzenia kosztorysu inwestorskiego.

Zapisy umów zawarte z wykonawcami projektów były zgodne z treścią umowy załączonej do SIWZ. Ustalenia powyższe wskazują, że nie dokonywano przesunięcia terminów wykonania dokumentacji projektowej.

W sprawie jakości wykonania dokumentacji projektowej dla odcinka autostrady A2 od węzła Stryków do węzła Konotopa Konsultant w swym raporcie końcowym z 28 sierpnia

2012 r. podał m.in., że ze względu na krótki okres trwania weryfikacji projektów, a duży zakres zadania nie było możliwe wyeliminowanie wszystkich błędów i nieścisłości zawartych w projektach, choć należy dodać, że skala tych uchybień była nieznaczna. Podsumowując, należy stwierdzić, że dokumentacja projektowa została wykonana poprawnie, czego efektem było zatwierdzenie Projektu Budowlanego i wydania decyzji pozwolenia na budowę, uzyskania pozwolenia na użytkowanie oraz dopuszczenia do ruchu.

Zarządzający Kontraktem odcinka autostrady A1 na odcinku Toruń – Stryków w raporcie otwarcia dla odcinka od węzła Piątek do węzła Stryków po sprawdzeniu dokumentacji architektoniczno-budowlanej obiektów mostowych podał m.in., że „Dokumentacja jest kompletna, sporządzona starannie, z dużą dbałością o szczegóły i jasność przekazu koncepcji technicznych. Opisy i rysunki są w większości zrozumiałe i czytelne”.

W raporcie otwarcia Zarządzającego Kontraktem budowy drogi ekspresowej S8 od węzła Walichnowy do węzła Wrocław (ze stycznia 2012 r.) w sprawie opracowanej dokumentacji projektowej dla odcinka 9 podał m.in., że dokumentacja została zweryfikowana pod względem zgodności proponowanych rozwiązań z obowiązującymi przepisami, zasadami wiedzy technicznej i wymogami Zamawiającego. Weryfikatorzy Konsultanta stwierdzili różne błędy, które jednak nie wprowadzały znaczące zmiany w opracowanej dokumentacji projektowej. Np. w podsumowaniu branży sanitarnej podano m.in., że projekty budowlane i wykonawcze zostały wykonane w sposób obszerny oraz dokładny z uwzględnieniem wielu rozwiązań typowych i własnych.

(dowód: akta kontroli str. 1227-1230, 1572-1573, 1622-1697, 1700-1713)

2.2 Na etapie opracowywania dokumentacji projektowej (dla inwestycji objętych kontrolą) nie wystąpiły problemy związane z technologią wykonywania robót i zastosowaniem materiałów budowlanych, wg wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w Łodzi. Pod względem rozwiązań technicznych konstrukcji nawierzchni i technologii, dokumentacja projektowa była uzgadniana w trakcie jej opracowywania.

W wymaganiach ogólnych specyfikacji technicznych (P-00.00) dotyczących opracowania dokumentacji projektowej w pkt. 5.2. (Nadzór wykonawcy nad procesem projektowym) określono m.in. że „Wykonawca będzie dostarczał Kierownikowi projektu okresowe sprawozdanie z przebiegu kontroli i prac projektowych z częstotliwością 1 raz na miesiąc”. Sprawozdania z postępu prac składało do Oddziału w Łodzi biuro projektowe, w zakresie przygotowania materiałów do decyzji środowiskowej, projektu budowlanego i wykonawczego oraz dokumentacji przetargowej dla autostrady A1 zadanie II. I tak w okresie od lipca 2007 r. do listopada 2009 r. biuro projektowe przedłożyło 14 sprawozdań. W dokumentach tych nie stwierdzono przypadków poruszania spraw dotyczących stosowanej technologii wykonania robót lub zastosowanych materiałów budowlanych. Sprawy te były m.in. przedmiotem posiedzeń Rady Projektu dla opracowania dokumentacji projektowej dla autostrady A1 (od granicy województwa łódzkiego do węzła Stryków) i drogi ekspresowej S8 (węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław) oraz ZOPI i KOPI. Analiza zapisów w protokołach (od nr 1 do 12) z posiedzeń Rady Projektu dla drogi ekspresowej S8 wykazała, że celem tych spotkań było omówienie stanu zaawansowania opracowywania dokumentacji projektowej i rozwiązywania problemów przekazywanych przez projektantów. M.in. dokonano wyboru przebiegu tej drogi z sześciu przedłożonych wariantów, uzgodniono kilometrąż projektowanej drogi i przekrój użytkowy, a także uzgodniono zasady projektowania wiaduktów i przejazdów gospodarczych oraz projekt konstrukcji nawierzchni drogi ekspresowej. Na posiedzeniu KOPI (w dniu 4 września 2009 r.) przyjęto uchwałę zatwierdzającą Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe II etap, pod warunkiem uwzględnienia uwag zawartych w pkt II w następnych etapach projektowania. Uwagi te dotyczyły m.in. przebiegu drogi i jej parametrów technicznych, lokalizacji MOP-ów. Protokół KOPI z tego posiedzenia został zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora 25 sierpnia 2009 r. Przedstawiciele Laboratorium Drogowego nie uczestniczyli w posiedzeniach Rady Projektu, ZOPI i KOPI. Przedstawiciel Laboratorium uczestniczył tylko w trzech na 15 posiedzeń Rady Projektu, jakie odbyły się w sprawie opracowania dokumentacji projektowej dla autostrady A1 na odcinku od granicy województwa kujawsko-pomorskiego do węzła Stryków.

W tej sprawie w złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Oddziału w Łodzi podała m.in., że zagadnienia dotyczące rozwiązań technicznych i technologicznych wymagały przemyśleń i nie mogły być zawsze rozwiązywane na posiedzeniach Rady Projektu.

Stosowaną praktyką było przekazywanie do Laboratorium projektu konstrukcji nawierzchni do zaopiniowania. Zgłoszone uwagi Laboratorium (pisma z dnia 07.06.2010 r. i 03.11.2010 r.) przekazane zostały do Projektanta. Ponadto, Kierownik Laboratorium Drogowego w piśmie z dnia 29 maja 2008 r. zawarł uwagi do zaprojektowanej konstrukcji nawierzchni autostrady A1 zadanie II.

Z pism tych wynika, że zgłoszone uwagi dotyczyły m.in. konstrukcji nawierzchni betonowej i asfaltowej drogi ekspresowej S8 oraz autostrady A1 zadanie II.

Na posiedzeniach Rady Projektu poruszane były sprawy dotyczące uzgodnienia konstrukcji autostrady, dróg dojazdowych, sanitariatów i stanowisk postojowych na MOP, zbiorników ekologicznych i przepustów dla zwierząt, a także umocnienia pobocza autostrady i wysokości ogrodzenia autostrady. Na etapie opracowania dokumentacji projektowej nie stwierdzono przypadków sygnalizowania problemów zarówno przez wykonawcę jak i przedstawicieli GDDKiA w zakresie technologii wykonania robót i zastosowanych materiałów budowlanych. W sprawozdaniach biura projektowego nie stwierdzono także sygnalizowania problemów z uzgadnianiem rozwiązań technologicznych i materiałowych. Protokoły z posiedzeń ZOPI dla omówienia dokumentacji projektowej autostrady A1 (z dnia 23.04.2009 r., 02.10.2009 r., 09.11.2009 r. i 26.11.2009 r.) były zatwierdzane przez Generalnego Dyrektora.

Dla kontrolowanych inwestycji, SIWZ zawierały specyfikacje techniczne wykonania i obioru robót budowlanych w formie i zakresie przewidzianym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego<sup>12</sup>.

Wyjaśnienie w sprawie przyczyn braku sporządzania sprawozdań przez biuro projektowe z postępu prac nad wykonaniem dokumentacji projektowej dla drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław złożyła Dyrektorka Oddziału w Łodzi. Z wyjaśnienia tego wynika m.in., że na etapie przygotowania STES I i II, wariantowania trasy, prowadzenia konsultacji społecznych z wszystkimi gminami, niezależnie od protokołów z rad projektu były sporządzane raporty zaawansowania robót, które przekazywano elektronicznie do Ministerstwa Infrastruktury do czasu złożenia wniosku o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Na dalszych etapach opracowania dokumentacji – PB i PW sporządzane były protokoły z Rad Projektu. Przekazano kserokopie raportów zaawansowania robót w liczbie 5 szt.: z dnia: 02.06.2009 r., 22.07.2009 r., 27.08.2009 r., 06.10.2009 r. i 02.11.2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 1230,-1231, 1573, 1698-1699, 1714-1828, 1977)

2.3 W SIWZ na opracowanie dokumentacji projektowej budowy drogi S8 na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (zatwierdzona przez Dyrektorkę Oddziału w Łodzi 16 maja 2008 r.) określono m.in. że przedmiotem zamówienia są m.in. usługi badania podłoża wg wymagań stawianych w Specyfikacjach Technicznych (ST) przy opracowywaniu projektów: Studium geologiczno-inżynierskiego, Projektu prac geologicznych, Dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, Dokumentacji hydrologicznej i Geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych. W pkt 3 ST w sposób szczegółowy wskazano w jaki sposób należy opracować powyższą dokumentację, jej zakres, a także ustalenia jakimi należy się kierować przy szczegółowym ustaleniu metod, zakresu pomiarów i badań. Zamawiający wskazał w ST wymagania jakie winna spełniać powyższa dokumentacja, podano podstawy prawne, a także inne normy niezbędne przy ich opracowaniu (wytyczne i instrukcje, Polskie Normy). W dokumentacji przetargowej na opracowanie dokumentacji projektowej S8 odcinek 9 rozpoznanie podłoża gruntowego zostało uwzględnione w cenie przygotowania projektu. Wykonawca dokumentacji projektowej w swej ofercie podał m.in., iż koszt opracowania „Dokumentacji geologiczno-inżynierskiej” wyniesie 2.440 tys. zł „Opracowania geotechnicznego” – 1.220 tys. zł, „Geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych” – 1.586 tys. zł i „Opracowań geotechnicznych” – 1.222 tys. zł.

W warunkach ogólnych ST (załącznik do SIWZ) na opracowanie materiałów do decyzji środowiskowych, projektu budowlanego i wykonawczego oraz dokumentacji przetargowej dla autostrady A1 na odcinku Toruń-Stryków zawarto m.in., że w ramach dokumentacji projektowej należy wykonać ww. opracowania geotechniczne.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

W ST w pkt 3 i 4 uszczegółowione zostały wymagania, w jaki sposób należy dokonać pomiarów i badań, a także wskazano podstawy prawne i inne dokumenty regulujące (PN, instrukcje i wytyczne). Natomiast tabele opracowań projektowych zarówno dla zadania I, jak i II nie uwzględniały wykazania kosztów opracowania dokumentacji geotechnicznych oznaczonych w ST następującymi numerami: P-40.20 (projekt prac geologicznych), P-40.30 (dokumentacja geologiczno-inżynierska), P-40.40 (dokumentacja hydrologiczna) i P-40.50 (geotechniczne posadowienie obiektów budowlanych), a tylko łącznie w pozycji P-10.30 projekt budowlany. Wybrany wykonawca dokumentacji projektowej dla zadania II autostrady A1 w przedłożonej ofercie nie wyszczególnił kosztów opracowania ww. dokumentacji lecz uwzględnił je w łącznych kosztach wykonania projektu budowlanego P-10.30.

W SIWZ dla zadania „Projekt i budowa autostrady A2 Stryków – Konotopa na odcinku od km 394+500 do km 411+465,8) w Tomie IV Wykaz cen - uwzględniono m.in. wśród elementów rozliczeniowych koszty wykonania: mapy do celów projektowania i dokumentacji geologiczno-geotechnicznej,

Na etapie sporządzania dokumentacji projektowej nie były wnoszone uwagi do opracowywanej dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, a pracownicy Laboratorium Drogowego nie uczestniczyli podczas wykonywanych badań podłoża przez biura projektowe. W analizowanym okresie brak było w Oddziale w Łodzi zatrudnionego geologa.

W tych sprawach Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła m.in., że w czasie, gdy były opracowywane dokumentacje projektowe dla autostrady A1 (2008 r.) i drogi ekspresowej S8 (2010 r.), Laboratorium Drogowe było Gospodarstwem Pomocniczym, tj. jednostką budżetową na własnym rachunku. Wszelkie czynności na rzecz Oddziału były wykonywane na podstawie zlecenia. Zapis o uczestnictwie pracowników Laboratorium Drogowego przy badaniach geotechnicznych podłoża budowli drogowych wykonywanych przez Projektanta, na etapie opracowywania dokumentacji projektowej, pojawił się w Regulaminie Organizacyjnym dopiero od roku 2011, gdy został utworzony Wydział Technologii - Laboratorium Drogowe. Natomiast żadnym dokumentem nie został wprowadzony obowiązek przeprowadzania badań geotechnicznych podłoża na etapie odbioru dokumentacji od Projektanta. Dyrektor Oddziału w Łodzi zaznaczyła także, że przeprowadzenie takich badań wymaga dostępu do terenu, którego na tym etapie Oddział jeszcze nie posiada. Opracowania geologiczne, jako element dokumentacji projektowej były analizowane i weryfikowane przez Oddział i stosowne Organy. Projekt prac geologicznych był zatwierdzany przez Ministra Środowiska, natomiast dokumentacja geologiczno-inżynierska była podstawą przyjęcia rozwiązań projektowych dotyczących posadowienia obiektów inżynierskich i przyjęcia konstrukcji dla ciągu głównego S8 i dróg towarzyszących. Tym samym nie było konieczności tworzenia stanowiska geologa w ramach zatwierdzonej struktury organizacyjnej.

Z powyższych zapisów SIWZ wynika, iż badania geotechniczne mają być wykonane zgodnie z Polskimi Normami i aktualnie obowiązującymi przepisami.

W decyzji Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2007 r. zatwierdzającej „Projekt prac geologicznych dla rozpoznania warunków geologiczno-inżynierskich dla potrzeb ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych autostrady A1 na odcinku od km 273+400 do 291+000 od węzła Piątek do węzła Stryków” określono m.in., że będzie wykonane 6547,2 mb otworów badawczych o głębokości od 3,0 m do 25,0 m i 294 sondowania do głębokości 20,0 m.

Z zapisów ww. decyzji wynika m.in., że zatwierdzony projekt prac geologicznych dotyczył rozpoznania warunków geologicznych dla potrzeb usadowienia obiektów budowlanych autostrady A1. Ustawa Prawo budowlane w art. 3 określiła, że obiektem budowlanym jest m.in. obiekt liniowy (droga wraz ze zjazdami), mosty, wiadukty, tunele, przepusty, sieci techniczne i zbiorniki.

Dla drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław w km 192+756 – 203+750 liczbę odwiertów badawczych ustalono:

- w decyzji z dnia 14.04.2010 r. Marszałek Województwa Łódzkiego zatwierdził projekt prac geologicznych obejmujący wykonanie 24 otworów o głębokości od 8 do 20 m, dla potrzeb rozpoznania warunków hydrologicznych.
- w decyzji z dnia 12.04.2010 r. Minister Środowiska zatwierdził projekt prac geologicznych, w którym określono wykonanie m.in.: 736 odwiertów o głębokości od 3 do 25 m o łącznym metrażu 5254 mb, 56 sondowań statycznych i dynamicznych

i badania laboratoryjne gruntu i wody, dla potrzeb ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych.

Analiza raportów miesięcznych Wykonawców kontrolowanych odcinków wykazała, iż tylko na budowie odc. 9 drogi ekspresowej S8 Wykonawca poinformował, że wykonał „Dodatkowe badania geotechniczne – w trakcie realizacji badań geotechnicznych dotyczących wzmocnienia obszarów słabonośnych wskazanych przez Dokumentację Projektową, koniecznym było ich rozszerzenie o tereny nie wskazane w Projekcie Wykonawczym”. Wykonawca złożył do Inżyniera prośbę o przyznanie dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu w kwocie 184.962 zł, który w odpowiedzi z 26 lipca 2012 r. poinformował, iż dla tego zadania dodatkowe wynagrodzenie nie przysługuje, gdyż w projekcie wykonawczym wzmocnienia podłoża istnieją zapisy o konieczności wykonania zągęszczających badań geotechnicznych. Fakt ten znany był wykonawcy na etapie przetargu i powinien być uwzględniony w cenie kontraktowej.

Powyższe ustalenia jak również wyjaśnienie Dyrektora Oddziału w Łodzi wskazują, iż dla inwestycji objętych kontrolą Oddział nie sprawował nadzoru nad badaniami geologicznymi prowadzonymi przez biura projektowe.

(dowód: akta kontroli str. 1230-1232, 1829-1834, 1836-1837, 1909-1912)

2.4 Proces projektowania od dnia podpisania umowy (wg wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w Łodzi) był monitorowany przez wszystkie komórki techniczne Oddziału poprzez udział w radach projektu, udział w posiedzeniach ZOPI oraz KOPI. Dokumentacja projektowa techniczna (dla inwestycji objętych kontrolą – przyp. kontrolera) była weryfikowana na Radach Projektu oraz przez: Wydział Dokumentacji pod względem rozwiązań drogowych, Wydział Mostów pod względem rozwiązań mostowych, Wydział BRD pod względem bezpieczeństwa ruchu, Wydział Dróg pod kątem elementów Obwodu Utrzymania Autostrady, Wydział Środowiska i Wydział Technologii.

Ponadto, dokumentacja projektowa dla odcinka autostrady A1 – od granicy województwa kujawsko-pomorskiego/łódzkiego do węzła Stryków była weryfikowana przez Biuro Projektowo-Konsultingowe COMPLEX-PROJEKT Sp. z o.o. Przekazania (wg protokołów odbioru) raportów z weryfikacji dokumentacji projektowej i przetargowej na budowę autostrady A1 dla ww. odcinka dokonano w dniach od 3 grudnia 2009 r. do 19 sierpnia 2010 r. Z powodu opóźnień w wykonaniu tego zadania wykonawca został obciążony karą umowną na łączną kwotę 19.393,81 euro (brutto). Projektant (wg protokołu zdawczo-odbiorczego) przekazał Zamawiającemu dokumentację projektową w okresie od 22 kwietnia 2008 r. do 23 sierpnia 2010 r. Z tytułu opóźnienia wykonawca został obciążony karą umowną na łączną kwotę 86.509 euro (netto).

Do odbioru i weryfikacji dokumentacji projektowej dla odcinka autostrady A2 od węzła Stryków do węzła Konotopa, realizowanej w systemie „Projektuj i Buduj”, zobowiązany został Konsultant, tj. Konsorcjum firm w składzie: DHV Polska Sp. z o.o., Arcadis Sp. z o.o. i EGIS Poland Sp. z o.o. Konsultant, zgodnie z umową z 23 września 2009 r. na zarządzanie kontraktami na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych autostrady A2 od Strykowa do Konotopy, w tym pełnienie nadzorów nad projektowaniem i realizacją robót, zobowiązany został m.in. do: zweryfikowania rozwiązań Projektu budowlanego i Projektu wykonawczego pod względem ich zgodności z wymaganiami zawartymi w Programie funkcjonalno-użytkowym oraz obowiązującymi przepisami prawa, a także do jego odbioru łącznie ze sprawdzeniem poprawności ich wykonania.

Konsultant organizował „Konferencje Uzgodnieniowe”, na których omawiano wyniki weryfikacji dokumentacji projektowej i stanowisko projektanta w tym zakresie, a także podejmowano decyzje w jaki sposób zgłaszane uwagi będą rozwiązywane.

Kontrolującym przedłożono sześć raportów z odbytych Konferencji Uzgodnieniowych dla odcinka B autostrady A2 (tj. z dnia: 18.05.2010 r., 18.10.2010 r., 27.10.2010 r., 24.11.2010 r., 08.04.2011 r. i 29.04.2011 r.). Z załączonych list obecności do czterech raportów wynika, iż w spotkaniach tych uczestniczyli przedstawiciele Konsultanta, Biura projektowego i Wykonawcy robót drogowych tego odcinka. W dwóch spotkaniach uczestniczył także przedstawiciel GDDKiA Oddział w Łodzi.

W przypadku dokumentacji projektowej odc. 9 drogi ekspresowej S8 do jej weryfikacji zobowiązany był Konsultant zgodnie z warunkiem kontraktu. Warunki ogólne umowy z dnia 10 listopada 2011 r. w art. 11.4 stanowią, że „Konsultant jest zobowiązany dokonać weryfikacji dokumentacji projektowej dostarczonej przez Zamawiającego. Dokumentacja

będzie zweryfikowana przez Konsultanta w terminie 2 miesięcy od Daty Rozpoczęcia Usługi. Koszt wykonania weryfikacji, wg formularza ofertowego, wyceniony został w wysokości 177.000 zł.

Dokumentacja projektowa budowy odc. 9 drogi ekspresowej S8 była przekazywana w dniach od 28.11.2008 r do 30.11.2010 r., a dokumentacja dodatkowa w dniach 19.05.2011r. i 05.12.2011 r. (dotyczyła inwentaryzacji stanu zagospodarowania środowiska).

Projektanci dokumentacji projektowej dla wyżej wymienionych odcinków złożyli stosowne „Oświadczenia”, że wykonane opracowania projektowe, zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, zasadami wiedzy technicznej, normami i wytycznymi oraz że są kompletne z punktu widzenia celu, któremu ma służyć. Projekty budowlane i wykonawcze sporządzały i weryfikowały osoby posiadające stosowne uprawnienia projektowe. Zamawiający zobowiązał oferentów do wskazania w ofercie personelu będącego wykonawcą dokumentacji projektowej ze wskazaniem (imienia i nazwiska) funkcji, wykształcenia, posiadanych uprawnień i doświadczenia zawodowego. Wybrane biura projektowe w swych ofertach wskazały wymagane dane.

W trakcie opracowywania dokumentacji projektowej dla autostrady A1 zadanie II i dla odc. 9 drogi ekspresowej S8, a także na etapie jej odbioru nie były organizowane rady techniczne.

W tej sprawie umowy zawarte z biurami projektowymi na wykonanie dokumentacji projektowej dla ww. dróg w art. 8.1. określały m.in., że „Kontakty pomiędzy Zamawiającym, Kierownikiem Projektu i Wykonawcą będą się odbywały w terminach i miejscu określonym w Specyfikacjach technicznych. Wszelkie ustalenia dokonywane będą wyłącznie na piśmie”. Wymagania ogólne Specyfikacji w pkt 5.1.1. określiły m.in., że podczas trwania procesu projektowego wystąpią następujące rodzaje spotkań w sprawie dokumentacji projektowej: przegląd opracowań projektowych - w siedzibie Wykonawcy, rada projektu – w siedzibie Zamawiającego oraz wizyty robocze (wg uzgodnień).

Kontrolującym przedłożono protokół z rady technicznej odbytej w dniu 23.04.2010 r., której tematem był przegląd Projektu budowlanego – Projekt Zagospodarowania Terenu – Budowy autostrady A2 Stryków – Konotopa (odcinek B).

(dowód: akta kontroli str. 1232, 1838-1910, 1913-1924)

W badanym okresie Laboratorium Drogowe nie wykonywało sprawdzających badań geotechnicznych podłoża budowli drogowych na etapie odbioru dokumentacji od biura projektów, gdyż jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Technologii, „w tym czasie nie mieliśmy jeszcze dostępu do terenu budowy”.

(dowód: akta kontroli str. 614-617)

Dla kontrolowanych inwestycji nie zachodziła potrzeba przeprowadzania audytu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, o którym mowa w art. 24n ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>13</sup>, bowiem dokumentacja projektowa wykonana została przed wejściem w życie ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>14</sup> (art. 1 ust. 4).

(dowód: akta kontroli str. 1106-1135)

2.5 Analiza raportów Wykonawcy, Inżyniera Kontraktu, a także raportów końcowych (Wykonawcy autostrady odc. Piątek – Stryków A1 oraz odc. B autostrady A2) wykazały, iż były dokonywane zmiany w dokumentacji projektowej, lecz nie skutkowały sporządzeniem nowej dokumentacji projektowej, która wymagałaby zatwierdzenia jej przez organ architektoniczno-budowlany i uzyskania stosownej zmiany w decyzji zezwalającej na budowę. Zmiany jakie zostały wprowadzone w dokumentacji projektowej zostały opisane w pkt 4.1. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1839)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W określeniu szacunkowej wartości zamówienia na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej nie uwzględniono: kosztów w przypadku budowy drogi ekspresowej S8 dotyczących opracowania operatów ochrony środowiska oraz inwentaryzacji obiektów

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 472

i zagospodarowania terenu, a w przypadku budowy autostrady A1 kosztów: opracowania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, inwentaryzacji obiektów i zagospodarowania terenu oraz inwentaryzacji i waloryzacji zieleni, do czego zobowiązują przepisy § 10 ust. 5 pkt 2, 3, 4 i 5 rozporządzenia z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie kosztorysu inwestorskiego.

W złożonym wyjaśnieniu w sprawie przyczyn nieuwzględnienia ww. elementów w ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia dla drogi ekspresowej S8, Dyrektor Oddziału w Łodzi podała m.in., że przy opracowaniu stadialnym (Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe, koncepcja programowa, Projekt Budowlany i Projekt Wykonawczy) nie ma potrzeby wyceniać osobno opracowań środowiskowych. Cena jest ujęta w opracowaniu STEŚ. Natomiast w sprawie przyczyn nieuwzględnienia ww. kosztów w ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia dla A1, w złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Oddziału w Łodzi podała m.in., że „Zamawiający w trakcie szacowania planowanych kosztów prac projektowych uznał, iż zasadne jest zdjęcie kosztów opracowania geologicznego, inwentaryzacji obiektów i zagospodarowania terenu oraz inwentaryzacji zieleni, ponieważ materiał ten zawierał się w projekcie wstępnym autostrady, który był podstawą wydania decyzji lokalizacyjnych i pozyskania gruntów pod przyszłą autostradę A1”.

(dowód: akta kontroli str. 1706-1707)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zdaniem NIK, Oddział w Łodzi dochował należytej staranności na etapie przygotowania dokumentacji przetargowej i wyboru wykonawców dokumentacji projektowej dla: autostrady A1 od granic województwa kujawsko-pomorskiego/łódzkiego do Strykowa i odc. 9 drogi ekspresowej S8.

W ocenie NIK, przedstawione w dokumentacji projektowej rozwiązania technologiczne i materiałowe umożliwiały uzyskanie zakładanych i wymaganych przepisami technicznymi parametrów dla kontrolowanych odcinków autostrad i dróg ekspresowych.

Nieuwzględnienie, zdaniem NIK, ww. elementów w ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia dla wyboru wykonawców dokumentacji projektowej dla budowy drogi ekspresowej S8 i autostrady A1 zadanie II, nie skutkowało negatywnymi konsekwencjami.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze pkt 2.

Ocena cząstkowa

### 3. Wybór uczestników procesu budowlanego

3.1 Dla inwestycji objętych kontrolą wyboru wykonawców dokonywano w trybie przetargu ograniczonego. Jedynym kryterium jakie zastosowano była najniższa cena (100%).

- Dla zadania odc. Piątek – Stryków autostrady A1 na wykonawcę wybrano Konsorcjum firm: Johann Bunte Bauunternehmung GmbH&Co.KG, Bunte Polska Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Robót Mostowych „Most-Łódź S.A., Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów ERBEDIM Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Usług Technicznych INTERCOR Sp. z o.o. Z wykonawcą umowę (nr 5/06/R/2010) zawarto 18 czerwca 2010 r. z terminem wykonania do 30 kwietnia 2012 r., za wynagrodzeniem w kwocie 569.761.061,03 zł brutto (zgodnym z ofertą). Wartość tego zamówienia ustalono (31.08.2009 r.) na podstawie kosztorysu inwestorskiego w wysokości 727.340.400 zł. W dniu otwarcia ofert zamawiający poinformował, iż na to zadanie przeznacza 591.570.200 zł. Wartość kontraktu była niższa w stosunku do wartości kosztorysowej o 157.579.338,97 zł. (tj. o 21,7%), a do kwoty wskazanej w dniu otwarcia o 21.809.138,97 zł (tj. o 3,7%). Aneks nr 1 z dnia 31.03.2010 r. wartość kontraktu zwiększono do kwoty 573.792.076,47 zł (brutto). Według Raportu Końcowego Konsultanta szacunkowa wartość robót została ustalona na 610.922.029,73 zł (brutto). Aneks nr 2 z dnia 27 kwietnia 2012 r. termin zakończenia przedłużono o 65 dni, tj. do 4 lipca 2012 r.
- Wykonawcą dokumentacji projektowej i zadania odc. B autostrady A2 było Konsorcjum firm: Mostostal Warszawa S.A., ACCIONA INFRAESTRUCTURAS S.A., Polimex Mostostal S.A. Umowę zawarto 28 września 2009 r. za wynagrodzeniem 843.561.725,64 zł (brutto), zgodnym z ofertą. Wartość zamówienia ustalono w dniu 23.03.2009 r., na podstawie kosztorysu opracowanego metodą kalkulacji uproszczonej i wyniosła 1.357.272.720 zł. W dniu otwarcia ofert zamawiający poinformował, iż zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia 1.049.467.448 zł. Wartość

Opis stanu  
faktycznego

kontraktu była niższa od wartości kosztorysowej zadania o 513.710.994,36 zł (tj. o 37,8%). W związku ze zmianą stawki VAT (od 1 stycznia 2011 r.) kwota kontraktowa brutto wyniosła 849.787.390,17 zł. Aneks nr 2 z dnia 7 maja 2012 r. zmniejszono wartość kontraktu o 1.945.854,65 zł (netto), zmiana dotyczyła uziarnienia materiału przeznaczanego do wykonania warstwy mrozochronnej. Wartość kontraktu po zmianie wyniosła 689.498.182,76 netto (847.393.988,85 brutto). Według umowy prace projektowe i roboty budowlane mają zostać ukończone w ciągu 32 miesięcy od daty rozpoczęcia określonej w powiadomieniu rozpoczęcia. Planowany termin zakończenia do 5 czerwca 2012 r. Z zapisów zawartych w Świadectwie Przyjęcia Robót (z dnia 10.10.2012 r.) wynika, iż „Całość Robót (z wyłączeniem niewielkiego zakresu obejmującego część dróg dojazdowych i pas technologiczny, które ukończono 16.06.2012 r.) została ukończona i jednocześnie przyjęta z dniem 05.06.2012 roku.

- Odc. 9 drogi ekspresowej S8 realizowała firma Skanska S.A. Umowę (nr 2/06/R/2010) zawarto 5 października 2011 r., z terminem wykonania do 27 m-cy od daty jej zawarcia, za wynagrodzeniem w kwocie 197.690.087,36 zł (zgodnym z ofertą). Według kosztorysu inwestorskiego wartość tego zadania (z 22.07.2010 r.) ustalono w wysokości 153.000.000 zł (188.190.000 brutto). W dniu otwarcia ofert zamawiający poinformował, że przeznacza 188.190.000 zł na realizację przedmiotowego zadania. Wartość kontraktu w stosunku do wartości kosztorysowej oraz kwoty jaką zamawiający przeznaczył na realizację tego zadania była wyższa o 9.500.087,36 zł (tj. 4,8%). W tej sprawie w wyjaśnieniu Dyrektor Oddziału w Łodzi podała m.in., że *„Cena najkorzystniejszej oferty przekraczała wartość, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia”*. Przewodnicząca Komisji Przetargowej zwróciła się do kierownika Zamawiającego z pytaniem, czy w związku z powyższym ma możliwość przeznaczenia na sfinansowanie zamówienia kwoty wyższej niż pierwotnie założona, a odpowiadającej cenie oferty najkorzystniejszej. Dyrektor Oddziału w Łodzi, dysponując odpowiednimi środkami, wyraził zgodę na zwiększenie kwoty na sfinansowanie zamówienia. *„Stanowisko powyższe zgodne jest z doktryną i orzecznictwem w tym zakresie”*. Na piśmie z dnia 15 lipca 2011 r. skierowanego do Dyrektora Oddziału w Łodzi w związku z wyżej opisanym pytaniem znajduje się parafraza dyrektora (podpis nieczytelny) i adnotacja „Zgoda”.

W dniu oględzin stwierdzono, że trwały jeszcze prace budowlane m.in. przebudowywano drogę powiatową, wykonywano drogi dojazdowe do zbiorników retencyjnych, montowano panele ekranów akustycznych, montowano oznakowania i elementy bezpieczeństwa ruchu drogowego, ustawiano ogrodzenie.

Oddział GDDKiA, w przypadku inwestycji objętych kontrolą, nie żądał od wybranych wykonawców wyjaśnień uzasadniających zaproponowaną cenę.

Zawarte umowy z wykonawcami były zgodne z projektem załączonym do SIWZ. SIWZ zawierały wymagane specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót. Nie stwierdzono, aby SIWZ zawierały zapisy dotyczące postępowania w przypadku znacznego wzrostu cen materiałów budowlanych.

Wykonawcy odcinka autostrady A1 węzeł Stryków-węzeł Piątek i drogi ekspresowej S8 węzeł Łódź Południe udzielili gwarancji na okres 60 miesięcy, a autostrady A2 odc. B na okres 48 miesięcy (nawierzchnia) i 60 miesięcy (łożyska, urządzenia dylatacyjne, ekrany akustyczne).

Analiza zapisów w SIWZ dla wyboru wykonawców ww. inwestycji nie wykazała, aby były przygotowane do wyboru konkretnego wykonawcy.

Dokumentacja przetargowa (SIWZ) przewidywała zatrudnienie przez głównego wykonawcę podwykonawców, lecz nie określała kryteriów ich wyboru. Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w Łodzi wynika, że ustawa Pzp do czasu wszczęcia postępowań, wymagane i dopuszczalne było jedynie żądanie przez zamawiającego określenia przez wykonawcę w ofercie części zamówienia, której wykonanie wykonawca powierza podwykonawcy. Zgodnie z doktryną, piśmiennictwem i orzecznictwem, weryfikacja podwykonawców na etapie procedury przetargowej jest niedopuszczalna.

W ocenie NIK, Oddział na etapie wyboru wykonawcy robót budowlanych dochował należytej staranności w wyborze wykonawców, którzy gwarantowali wykonanie inwestycji w terminie i zgodnie z warunkami umowy, a także z dochowaniem wymagań jakościowych.

(dowód: akta kontroli str. 623, 1118-1119, 1232-1233, 1925-1928)

### 3.2 Na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu (Konsultanta) dla inwestycji:

1. Budowa autostrady A1 od węzła Kowal do węzła Stryków w drodze przetargu ograniczonego wybrano - konsorcjum firm: Zakład Budownictwa Mostowego Inwestor Zastępczy Sp. z o.o. z Warszawy i SGS Polska Sp. z o.o. z Warszawy.

Wartość zamówienia (ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego w dniu 10.09.2009 r.) wynosiła 28.702.192 zł, a wartość kontraktu 24.241.479,41 zł (zgodne z ofertą). Różnica wyniosła 4.460.712,59 zł (tj. o 15,5%). Termin realizacji 39 m-cy od daty rozpoczęcia (tj. od 16.07.2010 r.). Umowę z wykonawcą podpisano 20 sierpnia 2010 r. Planowany termin zakończenia październik 2013 r.

2. Budowa drogi ekspresowej S8 od węzła Walichnowy do węzła Wrocław (Łódź Południe), tj. odcinki od nr 6 do nr 9) w drodze przetargu nieograniczonego wybrano – konsorcjum firm: Biuro Usług Inwestycyjnych Ciechański & Haładaj Sp. J. z Łodzi i Tebodin Poland Sp. z o.o. z Warszawy.

Wartość zamówienia w kwocie 39.279.736,84 zł ustalono (10.06.2011 r.) na podstawie szacunkowej kalkulacji kosztów. Przed otwarciem ofert Zamawiający poinformował, że przeznaczona 32.209.384 zł. Wartość kontraktu zawartego z ww. wykonawcą wyniosła 10.968.551,16 zł (zgodna z ofertą). Oferenci (w liczbie 12) zaproponowali wykonanie zadania za kwotę od 10.968.551,16 zł do 15.015.998,60 zł.

Różnica między wartością szacunkową a wartością kontraktową wyniosła 28.311.185,68 zł (tj. 258,1%). Termin wykonania zadania określono na 42 m-ce od daty rozpoczęcia (II połowa 2011 r.). Planowany termin zakończenia kwiecień 2015 r.

W tej sprawie Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła m.in., że wartość szacunkowa zamówienia została określona z zachowaniem należytej staranności, w sposób zgodny z ustawą Pzp i powszechnie praktykowany przy wykonywaniu wyceny szacunkowej na tego rodzaju zamówienia. Kontrolowany nie czuje się wystarczająco kompetentny, aby móc zdiagnozować powody niższej wyceny zamówienia. W wyniku badania ofert Oddział GDDKiA w Bydgoszczy nie odrzucił ofert ze względu na niezgodność z SIWZ, ani też na rażąco niską cenę. Przyczyn różnic między wyceną Zamawiającego a Wykonawców można upatrywać, zdaniem kontrolowanego, w tendencji obniżania cen na usługi będące przedmiotem zamówienia z uwagi na zwiększającą się konkurencję.

3. Budowa autostrady A2 od Strykowa do węzła Konotopa - w drodze przetargu ograniczonego wybrano – konsorcjum firm: DHV Polska Sp. z o.o. z Warszawy, Arcadis Sp. z o.o. z Warszawy i Egis Poland Sp. z o.o. z Warszawy.

Przedmiotem zamówienia było zarządzanie kontraktem na projekt i budowę autostrady, w tym pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót. Wartość zamówienia w kwocie 96.226.243,50 zł ustalono (25.03.2009 r.) na podstawie rozeznania rynku. Wartość kontraktu wg umowy wynosiła 39.894.005,35 zł (zgodna z ofertą). Różnica wynosi 56.332.238,15 zł, tj. 141,2%. Termin wykonania przedmiotu umowy określono na 69 m-cy, w tym 32 – projektowanie i budowa. Umowa podpisana została 23.09.2009 r. Cena jaką przedstawiło w ofertach czterech oferentów kształtowała się od 39.894.005,35 zł do 72.276.884,55 zł.

Treść zawartych umów była zgodna z projektem umowy załączonym do SIWZ.

W projekcie umowy na wybór zarządzającego na A1 i S8 zawarto zakres przedmiotowy zadań Konsultanta. Konsultant zobowiązany został m.in. do wyznaczenia Inżyniera Kontraktu i jego upoważnienia do zarządzania i nadzorowania w jego imieniu. W art. 11.1 warunków ogólnych umowy określono, że „Konsultant będzie pełnił funkcje Inżyniera zgodnie z rolą, jaką przypisano Inżynierowi w Warunkach kontraktu na budowę robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez Zamawiającego (COSMOPOLI CONSULTANTS, tłumaczenie pierwszego wydania FIDIC 1999), jak również pełnił funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego zgodnie z przepisami polskiego prawa i postanowieniami odpowiednich pozwoleń na prowadzenie robót (...)”.

SIWZ na zarządzanie kontraktem na projekt i budowę autostrady A2 od Strykowa do Konotopy zawierała m.in. w dziale III (opis przedmiotu zamówienia) warunki przypisane Konsultantowi oraz Inżynierowi Kontraktu. W pkt. 2.3.1. określono m.in., że Inżynier Kontraktu będzie upoważniony i zobowiązany do prowadzenia nadzoru inwestorskiego nad wszystkimi robotami budowlanymi objętymi kontraktami w pełnym zakresie obowiązków wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane.

SIWZ na zarządzanie kontraktem na projekt i budowę autostrady A2 różniła się od dwóch wyżej opisanych tylko zadaniami dotyczącymi nadzoru nad wykonaniem dokumentacji projektowej i jej weryfikacji, a także nad pracami geodezyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 1233-1234, 1929,-1930)

**3.3** Obowiązek akceptacji przez Kierownika Projektu personelu Inżyniera Kontraktu określony został w SIWZ dla wyboru firmy zarządzającej Kontraktem. Zapis Kontraktu zobowiązywał Inżyniera Kontraktu w terminie 2 tygodni od dnia podpisania umowy do opracowania i przedłożenia do akceptacji kierownikowi projektu, schematu organizacyjnego zespołu ekspertów wraz ze szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień (umowa na zarządzanie budową autostrady A2). Natomiast na pozostałych dwóch inwestycjach objętych kontrolą zapis umowy (art.12.1) stanowił, iż konsultant był zobowiązany do skierowania personelu wskazanego w ofercie. Pozostałe osoby (inni eksperci i personel pomocniczy) wymienieni w SIWZ podlegają pisemnej akceptacji przez Kierownika Projektu. Konsultant był zobowiązany do zaproponowania kandydatury tych osób najpóźniej na 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia przez nich pracy. Dokumentacja przetargowa na wybór wykonawców inwestycji objętych kontrolą, nie zobowiązywała, aby kierownik projektu weryfikował i zatwierdzał kluczowy personel Wykonawcy.

Analiza zapisów w dziennikach budowy z wykonania robót branżowych wykazała, iż osoby wykonujące funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego nad wykonaniem robót ogólnobudowlanych i elektroenergetycznych, sieci gazowych, sieci wodno-kanalizacyjnych i melioracyjnych, sieci telekomunikacyjnych posiadały stosowne kwalifikacje i uprawnienia budowlane (potwierdzone dokumentami i zaświadczeniami wydanymi przez samorząd zawodowy). Kierownikami robót branżowych były osoby posiadające właściwe uprawnienia do ich wykonania.

Dokumentacja przetargowa (ogłoszenie o zamówieniu) na wybór wykonawcy inwestycji objętych kontrolą zobowiązywała do przedłożenia w ofercie (na załączonym formularzu „Potencjał kadrowy”), w stosunku dla osób, które będą pełnił samodzielne funkcje techniczne na budowie, informacji o posiadanym doświadczeniu i kwalifikacjach. Zamawiający określił warunki, jakie winna spełniać osoba na stanowisku dyrektora kontraktu w zakresie posiadanego doświadczenia zawodowego, brak ich było natomiast w stosunku do wymaganych kwalifikacji.

Dla odc. B autostrady A2 wybrany Wykonawca w swej ofercie m.in. wskazał imiennie, kto będzie pełnił funkcję dyrektora kontraktu, a także potwierdził jego doświadczenie zawodowe podając, na jakich budowach i w jakim okresie pełnił funkcję dyrektora kontraktu, a także ich wartość. Brak było natomiast podania jego kwalifikacji.

Dla odc. Piątek – Stryków autostrady A1 Zamawiający zobowiązał, aby Wykonawca we wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu przedstawił osobę na stanowisko dyrektora kontraktu/przedstawiciela wykonawcy (1 osoba) podając jej doświadczenie i kwalifikacje. Wykonawca tego zadania w ofercie do wskazanej imiennie osoby na pełnienie funkcji dyrektora kontraktu/przedstawiciela Wykonawcy przedstawił jej doświadczenie zawodowe, bez wskazania kwalifikacji.

W tej sprawie Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła m.in., że postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę ww. odcinków dróg prowadzone były w trybie przetargu ograniczonego. W związku z tym dokumenty potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu, określone w ogłoszeniu o zamówieniu, Wykonawcy składali wraz z wnioskami o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a nie z ofertami.

Dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 Zamawiający w pkt III.2.2. warunków zamówienia w pozycji „Potencjał kadrowy” określił, że „Wykonawca musi wskazać osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, legitymujące się kwalifikacjami zawodowymi, doświadczeniem i wykształceniem odpowiednim do funkcji, jakie zostaną im powierzone. Wykonawca przedstawił wraz z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu osobę na funkcję (....)” dyrektora kontraktu/przedstawiciela Wykonawcy (1 osoba) i kierownika budowy. Wykonawca tego odcinka w swej ofercie na druku „Formularz 3.3.” – potencjał kadrowy wskazał imiennie osoby do pełnienia tych funkcji, ich doświadczenie zawodowe, a także wykształcenie i posiadane uprawnienia budowlane.

Na inwestycjach objętych kontrolą Kierownik Projektu zatwierdzał nie tylko osoby wchodzące w skład kluczowego personelu Inżyniera Kontraktu, lecz cały personel. W tym

celu Inżynier Kontraktu pisemnie zwracał się do Kierownika Projektu, w którym wykazywał imiennie osoby wraz z podaniem na jakie stanowisko i dzień rozpoczęcia pracy, załączając stosowne dokumenty potwierdzające ich kwalifikacje i doświadczenie zawodowe.

Analizą kontrolną objęto osoby wykazane w:

- „Informacji sporządzonej przez Kierownika Projektu dotyczącej tygodniowej mobilizacji oraz pracy Konsultanta” za miesiąc kwiecień 2012 r., tydzień 17 – autostrada A2 odcinek B. Na liście tej wykazane zostało łącznie 17 osób.
- Ww. Informacji za m-c czerwiec/lipiec 2012 r., tydzień 26 – autostrady A1 odc. Piątek – Stryków. Na liście tej wykazane zostało łącznie 26 osób.

Wszystkie osoby wykazane w tych dokumentach zostały zaakceptowane i dopuszczone do pracy przez Kierownika Projektu. Wszystkie osoby wykonujące funkcję inspektorów nadzoru: robót drogowych, mostowych, ogólnobudowlanych, sieci ciepłowniczej, robót wod-kan/melioracji, sieci gazowej, robót elektroenergetycznych i robót telekomunikacyjnych posiadały wymagane uprawnienia budowlane do wykonywania tej funkcji, a także dokumenty potwierdzające przynależność do organizacji samorządowej.

Do zakresu obowiązków Kierowników Projektu należało m.in. sprawdzanie obecności personelu inżyniera kontraktu na budowie, co najmniej jeden raz w miesiącu.

Kierownicy Projektów nie potrafili udokumentować sposobu wywiązywania się z tego obowiązku, natomiast przedłożono wyżej wymienione informacje, które były sporządzane przez Kierowników Projektu na kontrolowanych odcinkach, a także sporządzane przez Inżyniera Kontraktu miesięczne listy obecności jego personelu. Na liście tej pracownik podpisem potwierdzał swoją obecność w danym dniu. Na listach tych widniał także podpis Kierownika Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1234-1237, 1931-1960)

**3.4** W sprawie realizacji inwestycji w systemie „Projektuj i Buduj”, w złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Oddziału w Łodzi podała m.in., że postępowania dotyczące inwestycji realizowanych na terenie działania Oddziału w przedmiotowym systemie były przygotowywane i realizowane przez Centralę GDDKiA. Dobór sposobu realizacji inwestycji zależny był od stanu posiadania dokumentacji projektowej. W przypadku jej posiadania decydowano się na system „Buduj”. W latach 2009-2013 na obszarze działania Oddziału w Łodzi w systemie „Projektuj i Buduj” realizowano: budowę autostrady A2, przebudowę drogi krajowej DK8 na odcinku Piotrków Tryb. – Rawa Maz. – dostosowując do parametrów drogi ekspresowej i autostradę A1 Tuszyn – Stryków. W Oddziale nie prowadzi się statystyk w zakresie porównania budowy odcinków w systemie tradycyjnym i w systemie „Projektuj i Buduj”.

Na obszarze działania Oddziału w Łodzi – wg wyjaśnienia Dyrektora Oddziału – „doszło do odstąpienia od umowy przez Zamawiającego z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy, na odcinku A autostrady A2. Odstąpienie od umowy nastąpiło po dwukrotnym wezwaniu do poprawy i stwierdzeniu, na podstawie całokształtu zaistniałych okoliczności, monitoringu z postępu prac (codzienne objazdy terenu budowy stwierdzające dalszą demobilizację), stanu budowy (działania Wykonawcy wskazujące na chęć porzucenia budowy), że nie jest możliwe, aby Wykonawca w sposób realny podjął działania, które pozwolą nadrobić powstałe opóźnienia. Złożenie przez Zamawiającego powiadomienia o odstąpieniu od umowy było nieuchronnym i koniecznym następstwem opóźnienia Wykonawcy z realizacją inwestycji i nastąpiło w terminach najkrótszych i zgodnych z Warunkami Kontraktu”.

(dowód: akta kontroli str. 1119-1120, 1932)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Uwagi NIK, dotyczą nieuwzględnienia w ocenie przedłożonych ofert brak podania kwalifikacji osób pełniących kluczowe role na budowie, mimo iż zamawiający określił w dokumentacji przetargowej taki wymóg. Nie wszystkie przedkładane oferty zawierały dane dotyczące posiadanych kwalifikacji.

Ustalone nieprawidłowości

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

#### **4. Prawdliwość doboru i zastosowania materiałów budowlanych**

Opis stanu faktycznego

**4.1** W trakcie realizacji trzech analizowanych inwestycji zachodziła konieczność zmian w dokumentacji projektowej oraz zmian wartości Kontraktu.

Na odc. B autostrady A2 Poleceniami Zmian wydanymi przez Inżyniera Kontraktu, wprowadzono 5 zmian dotyczących:

1. Wykonania indywidualnego ujęcia wody podziemnej w celu zaopatrzenia w wodę Obwód Utrzymania Autostrady i Stację Poboru Opłat Nieborów jako alternatywnego, wynikającego z braku możliwości podłączenia się do istniejącej sieci wodociągowej i sposobu zaopatrzenia w wodę.
2. Ujednolicenia na całym odcinku B układu dwóch ostatnich warstw nasypu jak dla odcinka w wykopie i nasypów o wysokości 1 m.
3. Zastosowania dylatacji palczastej w miejsce dylatacji modułowych na obiekcie mostowym MA-268+PZd.
4. Wprowadzenia zmiany w zakresie uziarnienia materiału przeznaczonego do wykonania warstwy mrozoochronnej; zmiany nawierzchni bitumicznej. Zmiana wpłynęła na zmniejszenie Ceny Kontraktowej o -1.945.854,65 zł netto (+ 23% VAT 447.546,57 zł).
5. zmiany nawierzchni bitumicznej na obiekcie WD264, z SMA na BA. Zmiana wpłynęła na zmniejszenie Ceny Kontraktowej o -2.452,36 zł.

Zmiany nr 1, 2, 3 nie miały wpływu na zmianę Ceny Kontraktowej.

(dowód: akta kontroli str. 279-281, 624-653, 701-842, 1106-1135, 1211-1306)

Dla odc. 9 drogi ekspresowej S8, Poleceniem Zmiany Inżyniera Kontraktu wprowadzono jedną zmianę dotyczącą schematu łożyskowania na obiekcie PZSG-9.1 (nieistotna zmiana projektowa według przepisów ustawy Prawo budowlane). Zmiana wpłynęła na zwiększenie Ceny Kontraktowej o 13.000 zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 624-629, 654-656, 701-748, 1106-1135)

Na odc. Piątek – Stryków autostrady A1, Poleceniami Zmian dokonano:

1. Wykonania platformy roboczej na obiekcie MA-234A. Zmiana wpłynęła na zwiększenie Ceny Kontraktowej o 378.481,37 zł.
2. Wykonania tymczasowych ścianek szczelnych na obiekcie WD-234. Zmiana wpłynęła na zwiększenie Ceny Kontraktowej o 236.057,18 zł.
3. zwiększenia ilości ścianek szczelnych na obiekcie MA-234A. Zmiana wpłynęła na zwiększenie Ceny Kontraktowej o 203.448,00 zł;
4. Wykonania tymczasowych ścianek szczelnych na obiekcie WD-234. Zmiana wpłynęła na zwiększenie Ceny Kontraktowej o 210.732,85 zł.
5. Wzmocnienia podłoża gruntowego kolumnami o średnicy 1,8 – 2,2 m przy użyciu przelicznika  $n=7,57$ . Zmiana wpłynęła na zmniejszenie Ceny Kontraktowej o 670.476,06 zł.
6. Zmiany technologii łącznicy BC. Zmiana wpłynęła na zwiększenie Ceny Kontraktowej o 40.531,49 zł.
7. Zmiany konsystencji betonu do wykonania płyty nośnej na obiekcie inżynierskim WD-231. Zmiana wpłynęła na zwiększenie Ceny Kontraktowej o 108.967,52 zł;
8. Zmiana STWiORB w zakresie barier ochronnych stalowych. Zmiana nie wpłynęła na zmianę Ceny Kontraktowej.

Łączna wartość ww. zmian, wg Kierownika Projektu Unijnego, wyniosła 624.523,09 zł (brutto). Zmiany dotyczyły zamiennych rozwiązań do projektu budowlanego, rozumianych jako nieistotne w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 624-629, 657-673, 749-792, 1106-1136, 1147-1159)

Zmiany pod numerem 5, 6, 7 nie zostały ujęte w Raportach Miesięcznych Konsultanta odpowiednio za sierpień 2011 r., październik 2011 r. i luty 2012 r. Ponadto, w Raporcie Miesięcznym Konsultanta za lipiec 2011 r. wykazano polecenia zmiany o łącznej wartości 939.025,77 zł (netto). W Raporcie Miesięcznym Wykonawcy nr 19 za luty 2012 r. nie zostały uwzględnione zmiany nr 6 i 7.

Raporty zostały zatwierdzone przez Kierownika Projektu Unijnego.

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż powyższe rozbieżności wynikają z przeoczenia oraz wielostopniowej procedury związanej z wprowadzaniem wszelkich zmian. Wskazana w Raporcie Miesięcznym Konsultanta wartość 939.025,77 zł określa rzeczywistą wartość zmian, a nie wpływ na Cenę Kontraktową. Kwota ta jest wyłącznie stanem płatności wg Poleceń Zmian. Kierownik Projektu Unijnego potwierdza, iż podana przez niego kwota zmian 624.523,09 zł brutto określa wpływ na zmianę Ceny Kontraktowej.

(dowód: akta kontroli str. 749-792, 1106-1136, 1147-1159, 1211-1306)

Na podstawie analizy zapisów Raportów Miesięcznych Inżyniera Kontraktu, Raportów Miesięcznych Wykonawcy i protokołów z Rad Budowy nie stwierdzono występowania przypadków wbudowania materiałów przemysłowych (np. popiołów) w podłoża i nasypy. W trakcie realizacji inwestycji budowa autostrady A1 stosowano geosiatki i geowłókniny przy wykonywaniu m.in. materacy i nasypów zbrojonych, co jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi, było zgodne z Projektem i STWiORB.

Dla odc. B autostrady A2 zastosowano geowłókninę GEOTESS TC/PP 170 w celu wzmocnienia podłoża nasypu i geomatę Enkamat 7018 w celu wzmocnienia stożków nasypu przy przyczółkach obiektów: WA-264B, PZSZD-9, PZM-39, PZM-41, PZSZD-10, PZSZD-11. Materiały te zostały zatwierdzone przez Inżyniera Rezydenta.

Dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 użyto geosiatki i geotkaniny do wzmocnienia skarp i nasypów oraz kolumn żwirowo – betonowych.

(dowód: akta kontroli str. 624-629, 1106-1035, 1160-1161)

**4.2** Laboratorium Drogowe sporządzało comiesięczne raporty dotyczące monitoringu jakości materiałów budowlanych na realizowanych autostradach. W raportach zawarte były informacje dotyczące m.in. rodzaju materiału, rodzaju przeprowadzonego badania oraz jego wynik.

Z raportów miesięcznych czterokrotnie dostarczanych przez pracowników Laboratorium Drogowego wynika, iż:

- oznaczone zostały łącznie 4.262 próbki (w tym 1.476 dla odc. autostrady A1 węzeł Piątek – Stryków, 2.394 dla odc. B autostrady A2, 392 dla odc. 9 drogi ekspresowej S8), z tego 361 (tj. 8,5%) nie spełniało kryteriów STWiORB,
- oznaczonych zostało łącznie 4.340 próbek (w tym 1.476 dla odc. autostrady A1 węzeł Piątek – Stryków, 2.472 dla odc. B autostrady A2, 392 dla odc. 9 drogi ekspresowej S8), z tego 365 (tj. 8,4%) nie spełniało kryteriów STWiORB,
- oznaczonych zostało łącznie 4.512 próbek (w tym 1.476 dla odc. autostrady A1 węzeł Piątek – Stryków, 2.644 dla odc. B autostrady A2, 392 dla odc. 9 drogi ekspresowej S8), z tego 368 (tj. 8,2%) nie spełniało kryteriów STWiORB,
- oznaczonych zostało łącznie 4.320 próbek (w tym 1.476 dla odc. autostrady A1 węzeł Piątek – Stryków, 2.452 dla odc. B autostrady A2, 392 dla odc. 9 drogi ekspresowej S8), z tego 381 (tj. 8,9%) nie spełniało kryteriów STWiORB.

Ponadto kontroli NIK przekazano dane z monitoringu za miesiąc marzec 2011 r. dla odc. B autostrady A2, według którego wykonane zostały 94 oznaczenia, z czego 1 nie spełniało wymagań technicznych. Natomiast według wersji papierowej przekazanej do GDDKiA wykonano 217 oznaczeń, z czego 17 nie spełniało wymagań technicznych. Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi, różnica w liczbie badań spowodowana była pomyłką w sumowaniu podczas zliczania wykonywanych badań. Po ponownym zliczeniu, właściwymi wartościami są: 226 wykonanych oznaczeń, w tym 18 nie spełniało wymagań.

W monitoringu za miesiąc październik 2012 r. wykazane zostały działania będące reakcją na stwierdzone w miesiącu wrześniu 2012 r. niewłaściwe wyniki badań jakości (dwie pozycje, pomiar przyczepności przez odrywanie PULL-OFF), podczas gdy we wrześniu Laboratorium Drogowe nie oznaczyło tych parametrów. Spowodowane to było powtórным wpisaniem we wrześniu i w październiku wyników badań wykonanych w maju i czerwcu.

(dowód: akta kontroli str. 264-272, 348-370, 384-426, 1307-1326, 1558-1564)

Wykazane w monitoringu wyniki badań niespełniające wymagań STWiORB dotyczyły parametrów m.in.: nasiąkliwości mieszanki kruszywa łamanego i kruszywa naturalnego, wskaźnika zagęszczenia, wskaźnika zanieczyszczenia organicznego, nasiąkliwości obiektu, ścieralności całkowitej w bębnie LA, badania VSS, połączenia międzywarstwowego, kapilarności biernej, pomiaru przyczepności przez odrywanie PULL-OFF. Najczęściej występujące nieprawidłowości w technologii robót ziemnych dotyczyły parametrów kruszyw zastosowanych do nasypów i wzmocniania podłoża

Wyroby podlegały sprawdzeniu pod kątem parametrów określonych w STWiORB.

W raportach z monitoringu jakości określano: kategorie badanej próbki, asortyment robót/nazwę obiektu, kilometrą i datę pobrania próbki, rodzaj badania, normę/instrukcję, wymagania według Specyfikacji, wynik badania, wielkość ewentualnego odchylenia, nazwę wykonawcy oraz podjęte działania przez Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe.

Wyniki analiz laboratoryjnych przekazywano Inżynierowi Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 264-272, 348-370, 384-426, 1307-1326)

Naczelnik Wydziału Technologii wyjaśniła, iż Laboratorium Drogowe wykonywało badania laboratoryjne na różnych etapach budowy, tj. badania kwalifikacyjne (badania przed wbudowaniem), badania w trakcie realizacji, badania wykonanej nawierzchni, badania odbiorcze (na warstwach ścieralnych, asfaltowych i betonowych). Wyniki badań załączane były do comiesięcznego monitoringu (oprócz badań dotyczących sprawdzeń projektów recept w zakresie robót bitumicznych i betonowych).

(dowód: akta kontroli str. 614-618)

Laboratorium Drogowe na etapie przygotowania dokumentacji, na zlecenie Wydziału Dokumentacji, wniosło uwagi do zaprojektowanej konstrukcji nawierzchni:

- autostrady A1 granica woj. kujawsko-pomorskiego – Stryków I, od km. 230+817 do km 295+850, w zakresie m.in. zastosowania lepiszcza do mieszanek mineralno – bitumicznych, wbudowania dwóch warstw betonu asfaltowego w podbudowę i większej grubości warstwy mrozochronnej (pismo Kierownika Laboratorium Drogowego z 29 maja 2008 r.),
- drogi ekspresowej S8 w zakresie m.in. wytrzymałości na ściskanie (na kostkach sześciennych o boku 15 mm), wytrzymałości betonu na zginanie i rozciąganie przy rozłupywaniu, mrozoodporności i liczby warstw płyty betonowej o konkretnym uziarnieniu (pismo Kierownika Laboratorium Drogowego z 3 listopada 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 588-618, 849-852)

Laboratorium Drogowe:

- nie analizowało sprawozdań Inżyniera Kontraktu w zakresie technologii i zastosowanych materiałów gdyż jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Technologii, „podlegają one kontroli Inżyniera”,

- nie opiniowało technologii stosowanych przy wykonywaniu robót budowlanych na analizowanych inwestycjach w zakresie rozpoznania geologicznego (autostrada A1 i A2, droga ekspresowa S8) i projektowaną kategorią ruchu (autostrada A2),

- nie wydawało opinii w zakresie jakości odbieranych obiektów budowlanych.

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Technologii, do odbioru ostatecznego sporządzane są wyniki badań w formie „Zestawienie wyników badań”, z porównaniem do wymagań zawartych STWiORB, które następnie załączane są do operatu kolaudacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 588-618, 849-852, 1210)

Laboratorium Drogowe nie opiniowało projektów recept. Dokonywało natomiast sprawdzeń projektów recept na materiały budowlane w zakresie wymagań określonych w STWiORB na podstawie Wniosku o zatwierdzenie recepty. Sprawdzeniu podlegały m.in. mieszanki mineralno – asfaltowe, mieszanki betonowe, kruszywa i mieszanki mineralne.

Ponadto na zlecenie Oddziału w Łodzi Politechnika Wrocławska (w ramach 2 projektów recept) wykonała analizy laboratoryjne w zakresie oznaczeń odporności na zmęczenie i sztywność mieszanki mineralno – asfaltowej z przeznaczeniem na wykonanie górnej warstwy i warstwy wiążącej dla inwestycji budowy autostrady A2. Badania te, jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Technologii, nie były wykonane w Laboratorium Drogowym z uwagi na brak specjalistycznego sprzętu.

Dla odc. B autostrady A2, na 24 analizowane przypadki, 10 projektów recept (w tym 9 w części) nie spełniało wymagań:

- STWiORB D 04.07.01 B i D 05.03.05 B pod względem odporności na zmęczenie mieszanki mineralno – asfaltowej z przeznaczeniem na górną warstwę podbudowy i warstwę wiążącą,

- STWiORB D 05.03.05 A pod względem odporności na działanie wody wg wskaźnika wytrzymałości na rozciąganie pośrednie ITSr z przeznaczeniem na warstwę wiążącą,

- STWiORB 04.07.01 B i STWiORB 05.03.05 B pod względem kancistości kruszywa drobnego z przeznaczeniem na warstwę wiążącą i podbudowy o wysokim module sztywności.

W przypadku realizacji inwestycji autostrady A1, na 34 analizowane projekty recept, 4 projekty recept (w części) nie spełniały wymagań:

- STWiORB D.07.09.04 pod względem wielkości ziaren kruszywa naturalnego drobnego do produkcji mieszanki betonowej i pod względem wskaźnika rozkruszenia granitu 2/8 i 8/16 do produkcji mieszanki betonowej,