



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-16-01-2013
P/13/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@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 Katowicach

Kontrolerzy

1. Stanisław Tarnowski, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 86788 z dnia 30 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Janina Balas, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 87443 z dnia 18 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach,
ul. Myśliwska 5, 40-017 Katowice

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Ewa Tomala-Borucka, Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Katowicach

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach² na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych w latach 2008-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają pozytywne oceny cząstkowe systemu nadzoru sprawowanego przez Oddział nad zapewnieniem jakości wykonywanych robót drogowych w procesie realizacji zadań inwestycyjnych, w zakresie: przygotowania prawno-organizacyjnego do realizacji zadań, wykonania dokumentacji projektowej, wyboru uczestników procesu budowlanego, doboru i zastosowania materiałów budowlanych, sprawowania nadzoru inwestorskiego nad wykonywaniem robót drogowych oraz zarządzania i monitorowania przebiegu zadań inwestycyjnych.

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

² Zwany dalej „Oddziałem”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie prawno-organizacyjne Oddziału do realizacji zadań na rzecz odpowiedniej jakości robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Obowiązujący w Oddziale System Zarządzania Jakością³ określał ramy funkcjonowania jednostki i prawidłowej realizacji powierzonych jej zadań. Zatwierdzona przez Dyrektora Oddziału⁴ dokumentacja systemowa Oddziału, a w szczególności Księga Zarządzania Procesami⁵, określała procesy i składające się na nie procedury działań, m.in. w zakresie realizacji inwestycji oraz obsługi laboratoryjnej.

Struktura organizacyjna Oddziału została przygotowana do realizacji zadań w zakresie polityki jakości. Powołany został Zastępca Dyrektora ds. Technologii⁶, do którego zadań należało kierowanie i nadzorowanie zagadnień związanych z procesem technologicznym na etapie przygotowania i realizacji inwestycji. Sprawował on nadzór nad Wydziałem Technologii – Laboratorium Drogowym⁷ oraz Stanowiskiem ds. Systemu Zarządzania Jakością w Zakresie Technologii. W regulaminie organizacyjnym Oddziału określono zadania⁸ dla ww. komórek organizacyjnych na rzecz zapewnienia jakości wykonywanych robót drogowych. W komórkach organizacyjnych, realizujących zadania w zakresie zapewnienia wymaganej jakości robót budowlanych, było zatrudnionych łącznie 43 osoby, w tym: 19 osób w Wydziale Realizacji Inwestycji, 23 osoby w Laboratorium i jedna osoba na Stanowisku ds. Systemu Zarządzania Jakością w zakresie Technologii. Zgodnie z oceną Dyrektora Oddziału, ww. liczba osób zatrudnionych w poszczególnych komórkach organizacyjnych, zapewniała realizację zadań dla uzyskania wymaganej jakości robót drogowych.

[Dowód: akta kontroli str. 7, 12-53, 59-156, 384-385]

W Oddziale nie wprowadzono formalnego systemu obiegu dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi. W ramach procesów PG 03 (przygotowania inwestycji) i PG 04 (realizacji inwestycji) ujętych w KZP, określono procedury dotyczące przepływu informacji o przygotowaniu, realizacji i użytkowaniu inwestycji drogowej pomiędzy wydziałami i osobami nadzorującymi. M.in. w procesie PG 03, w procedurze PG 03.01 (nadzór nad przygotowaniem dokumentacji projektowej), określono zadania poszczególnych osób i komórek organizacyjnych, w tym w zakresie opracowania harmonogramu prac projektowych, nadzoru nad przestrzeganiem terminów określonych w harmonogramie, weryfikacji zmian wprowadzonych przez projektanta w wyniku opinii, uwag i protokołów z Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych przy Dyrektorze Oddziału (ZOPI), Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych przy Dyrektorze Generalnym (KOPI). Wyznaczono także obowiązek przedkładania do opiniowania wybranym komórkom organizacyjnym wariantów przebiegu trasy. Nie określono w procedurach ram czasowych na wykonywanie poszczególnych czynności związanych z opracowaniem i przysyłaniem dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi.

³ Oparty na normie ISO 9001:2008, zwany dalej „SZJ”.

⁴ Zwany dalej „Dyrektorem”.

⁵ Zwana dalej „KZP”.

⁶ Zarządzenie nr 15 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Katowicach z dnia 30 grudnia 2010 roku w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego.

⁷ Zwane dalej „Laboratorium”.

⁸ W § 13a i § 13b.

Funkcjonowanie obiegu dokumentów w Oddziale nie było przedmiotem zadań audytowych przeprowadzonych przez Biuro Audytu Wewnętrznego w latach 2008 – 2013 (I półrocze).

[Dowód: akta kontroli str. 8, 62-93]

SZJ, a w szczególności ww. procesy określone w KZP, obejmowały działania w zakresie realizacji procesu budowlanego, zgodnie z warunkami zawartych umów, w tym proces PW 11 (obsługa laboratoryjna) odnosił się do wykonywania przez Laboratorium badań laboratoryjnych i terenowych, analizy dokumentacji będącej podstawą tych badań oraz sporządzania sprawozdań, dokumentacji oraz opinii dotyczących tych badań. Przeprowadzono audyty funkcjonowania SZJ, w których oceniano realizację poszczególnych procesów. Na podstawie badania dokumentów dotyczących badań audytowych SZJ⁹ stwierdzić należy, że system był oceniany, zmieniany i korygowany. Nie były przeprowadzane w Oddziale odrębne audyty funkcjonowania systemu zapewnienia jakości robót budowlanych.

[Dowód: akta kontroli str. 62-93, 384-385, 1841]

Ze strony Inwestora (Oddziału) bezpośrednią kontrolę jakości realizowanych robót, sprawował Inżynier Kontraktu, wyłoniony w drodze zamówień publicznych. W przypadku objętych niniejszą kontrolą trzech zadań inwestycyjnych¹⁰ był on zobowiązany m.in. do kontroli jakości robót, zgodnie z postanowieniami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia¹¹ do umowy na wykonywanie tego nadzoru. Weryfikację jakości robót Inżynier Kontraktu dokonywał na podstawie wyników badań kontrolnych jakości robót, jakie zgodnie z SIWZ zlecał do wykonania przez Laboratorium. Oddział wyznaczał także przedstawiciela – Kierownika projektu, którego zadaniem była m.in. kontrola działań Inżyniera Kontraktu. Dla zapewnienia bieżącej jakości robót, w comiesięcznych Radach Budowy uczestniczył przedstawiciel Laboratorium. Przekazane przez niego informacje dotyczące jakości wykonanych robót, jak również rekomendacje dotyczące dalszych działań, jakie należy podjąć w związku z potencjalnymi uchybieniami, były wpisywane do protokołów z Rady Budowy.

Istotnym elementem prowadzonego w GDDKiA monitoringu i kontroli jakości robót były miesięczne raporty z przeprowadzonych badań kontrolnych jakości robót budowlanych na realizowanych zadaniach, sporządzane od stycznia 2010 r. Zagadnienie to przedstawione zostało w dalszej części niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 8-10, 377-378, 1574-1582, 1601-1625, 1830-1831]

W latach 2008-2013 (I półrocze) Oddział zrealizował 21 zadań inwestycyjnych w zakresie budowy dróg, na łączną kwotę 13 162 821,6 tys. zł. Dyrektor Oddziału w wyjaśnieniach podała, że nie wystąpiły przypadki bezusterkowego przejęcia robót. Dla usunięcia stwierdzonych w trakcie przejęcia robót usterek, wad i niedoróbek wyznaczony został w każdej umowie na roboty 12- miesięczny okres zgłaszania wad. W tym czasie wykonywane były wszelkie prace naprawcze związane z usunięciem usterek, wykazanych w dokumencie: Świadectwo Przejęcia. We

⁹ Audyt wznawiający ISO 9001:2000 z 2008 r., Wnioski do rozpatrzenia z audytów SZJ – 2008, Wykaz wyników przeprowadzonych audytów – 2010 r., Protokół z przeglądu nr 1/szj/2010, Zbiorne wyniki przeprowadzonych audytów – 2011 r., Protokół z przeglądu kierowniczego – 2011 r., Protokół z przeglądu kierowniczego – 2012 r., Syntetyczne wyniki audytów SZJ Katowice - 2012 r.

¹⁰ Do kontroli wybrano trzy inwestycje realizowane przez Oddział, z listy zadań ujętych w programie budowy dróg krajowych i autostrad na lata 2008-2012, tj.: Budowa autostrady A-1 Piekary Śl. (bez węzła) – Maciejów (bez węzła), km 490+427 – km 510+530, zwana dalej „zadaniem nr 1”, budowa drogi ekspresowej S-69 Bielsko-Biała – Żywiec – Zwardoń odcinek węzeł „Mikuszowice” („Żywiecka/Bystrzańska”) – Żywiec, zwana dalej „zadaniem nr 2” i przebudowa węzła „Murckowska” wraz zbudową dróg dojazdowych, km 335+818,30 km 341+254,03 w ciągu autostrady A-4, zwana dalej „zadaniem nr 3”. Roboty budowlane zakończono na zadaniu nr 1 i 3, przy czym ostatnie z tych zadań rozliczono, a zadanie nr 1 jest w trakcie rozliczania i przekazywania dokumentacji. Zadanie nr 2 jest w trakcie realizacji.

¹¹ Zwana dalej „SIWZ”.

wszystkich ww. 21 zadaniach, w okresie gwarancyjnym (po okresie zgłaszania wad) Oddział stwierdził wystąpienie usterek na drogach o łącznej długości 172 km. Na każdym z trzech objętych kontrolą zadań, część wyników badań wykonanych przez Laboratorium nieprzekraczająca 10%, wykazywała wystąpienie odstępstw od wymagań zawartych w specyfikacjach technicznych¹². Udział wyników odbiegających od wymagań ST w stosunku do wszystkich badań kontrolnych wykonanych przez Laboratorium stanowił 7,7% (419 wyników badań) na zadaniu nr 1; 2,3% (153 wyniki) na zadaniu nr 2 i 3,2% (67 wyników) na zadaniu nr 3.

[Dowód: akta kontroli str. 377-378, 1517, 1878-1884]

Wdrożony w Oddziale system zarządzania jakością oddziaływał na uzyskanie wymaganej jakości robót, poprzez sprawowany przez pracowników właściwych komórek organizacyjnych Oddziału, nadzór nad opracowaniem dokumentacji projektowej oraz SIWZ, w których określone zostały standardy jakości wykonywanych robót oraz Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych¹³. Ponadto, na zlecenie Inżyniera Kontraktu, w Laboratorium wykonywano podstawowe badania i pomiary w celu weryfikacji jakości robót co do zgodności z wymaganiami SIWZ na poszczególnych zadaniach, a także, zgodnie z ustalonymi procedurami opracowywano dokumenty, takie jak: protokoły pobrania próbek, sprawozdania z przeprowadzonych badań w Laboratorium i w terenie. Laboratorium nie wykonywało części badań dla inwestycji drogowej, takich jak badania: stali zbrojeniowej, geologiczne, chemiczne, jakości spawów, własności przeciwpoślizgowych nawierzchni¹⁴ oraz równości poprzecznej nawierzchni. Według wyjaśnień Dyrektor Oddziału badania równości poprzecznej przeprowadzał wykonawca, przy udziale przedstawiciela nadzoru inwestorskiego. Według wyjaśnień, pomiar makrotekstury nawierzchni przedstawiał wykonawca Inżynierowi Kontraktu, zgodnie z zapisami specyfikacji technicznej. Wyniki tych pomiarów dla poszczególnych warstw znajdowały się w dokumentacji Inżyniera Kontraktu i na ich podstawie dokonywane były odbiory robót zanikających oraz ostateczna ocena jakości robót, która była elementem opinii technicznej Inżyniera sporządzanej po zakończeniu Kontraktu. Badania dokumentacji w zakresie odbioru prac (dokumentacje obmiarowe) potwierdziły dokonywanie przedmiotowych badań oraz pomiarów przez wykonawcę robót. Niewykonywane przez Laboratorium badania oraz badania rozjemcze, realizowały laboratoria zewnętrzne.

[Dowód: akta kontroli str. 1315-1393, 1436-1447, 1832-1834]

Laboratorium od 1 stycznia 2011 r. działało w strukturze organizacyjnej Oddziału GDDKiA, a poprzednio jako jego gospodarstwo pomocnicze. Wykonywało 49 rodzajów badań materiałów przeprowadzanych w swoich pomieszczeniach oraz pomiary w terenie. Posiadało wymagane dopuszczenia urzędów pomiarowo-badawczych do stosowania, świadectwa wzorcowania, karty przeglądów oraz świadectwa kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 10-11, 35-36, 308-322, 352-353, 1315-1318, 1843]

Laboratorium w okresie objętym kontrolą nie opracowywało planów pracy, co wg wyjaśnień Dyrektor Oddziału, wynikało z faktu, że zakres badań dostosowywany był głównie do bieżących potrzeb przeprowadzania badań kontrolnych zgłaszanych przez Inżyniera Kontraktu, poszczególne wydziały oraz inne komórki organizacyjne Oddziału, tzw. rejony, a także centralę GDDKiA. Laboratorium sprawowało funkcję kontrolną w zakresie jakości wykonywanych robót przez poszczególnych

¹² Zwanych dalej „ST”.

¹³ Zwane dalej „STWiORB” lub „specyfikacjami technicznymi”.

¹⁴ Pomiar głębokości makrostruktury oraz współczynnika tarcia.

wykonawców zadań realizowanych przez Oddział. Nadzór nad realizacją zadań Laboratorium sprawuje Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Technologii.

[Dowód: akta kontroli str. 1313-1314, 1739-1741, 1833]

Do dnia 30 października 2013 r. Oddział nie wystąpił z wnioskiem do Polskiego Centrum Akredytacji (PCA) w celu uzyskania akredytacji¹⁵. Wymogiem koniecznym do spełnienia przez Laboratorium wymagań akredytacyjnych, była budowa jego nowej siedziby. Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w piśmie nr GDDKiA-DT-WKR-LB/072/65/2013 z dnia 8 marca 2013 r. wyraził zgodę na złożenie przez Oddział wniosku o akredytację do 31 grudnia 2013 r. W trakcie kontroli NIK trwały prace związane z przenosinami urządzeń będących na wyposażeniu Laboratorium. Dyrektor Oddziału, w wyjaśnieniach podała, że przeprowadzka Laboratorium do nowej siedziby zakończy się w grudniu 2013 r. i po tym terminie nastąpi złożenie wniosku do PCA o akredytację.

[Dowód: akta kontroli str. 1087-1089, 1583-1587]

Kierowników projektów unijnych zadań nr 1 i 2 wyznaczono na początku procesu realizacji inwestycji, odpowiednio w dniach 9 października 2008 r. i 4 maja 2010 r., tj. przed podpisaniem umów na wykonanie tych zadań¹⁶ i po opracowaniu dokumentacji projektowych¹⁷. Generalny Dyrektor DKiA określił dla nich zakres kompetencji i obowiązków¹⁸.

Zakresy obowiązków obu Kierowników projektu obejmowały m.in. występowanie w roli reprezentanta zamawiającego (GDDKiA) w zgodzie z warunkami kontraktu na roboty i nadzór, sporządzanie raportów i informacji lub potwierdzanie ich sporządzenia przez Inżyniera Kontraktu oraz czuwanie nad tym, aby Inżynier Kontraktu wypełniał swoje obowiązki zgodnie z kontraktem i wiedzą inżynierską.

[Dowód: akta kontroli str. 157-172]

Kierownicy projektów objętych badaniem zadań nr 1 i 2 byli pracownikami Wydziału Realizacji Inwestycji Oddziału, posiadali uprawnienia budowlane oraz doświadczenie zawodowe. Bezpośredni nadzór nad ww. Wydziałem sprawował Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji.

[Dowód: akta kontroli str. 19-20, 355, 1842, 1849-1854]

Dla zadania nr 3 – niebędącego projektem unijnym – nie powołano Kierownika projektu. Funkcję, jaka została przypisana Kierownikowi projektu (przedstawicielowi zamawiającego) dla realizacji tego zadania, pełniła od kwietnia 2007 r. osoba, określona w SIWZ jako Inżynier, będąca pracownikiem zatrudnionym w Wydziale Realizacji Inwestycji, na stanowisku kierownika projektu. Według wyjaśnień Dyrektor Oddziału, zakres obowiązków dla pełnionej funkcji Inżyniera na zadaniu nr 3, wynikał z zakresu czynności dla wyznaczonego pracownika jako kierownika projektu.

[Dowód: akta kontroli str. 170-171, 1512-1513]

¹⁵ Zgodnie z normą PN-EN ISO/IEC 17000:2006 akredytacja jest to "atestacja przez stronę trzecią, dotycząca jednostki oceniającej zgodność, służąca formalnemu wykazaniu jej kompetencji do wykonywania określonych zadań w zakresie oceny zgodności". Akredytacja służy budowaniu i umacnianiu zaufania do wyników wzorcowań, badań i inspekcji, certyfikowanych wyrobów i usług, kwalifikacji certyfikowanych osób oraz certyfikowanych systemów zarządzania.

¹⁶ Umowy na realizację powyższych zadań zostały podpisane odpowiednio 16 czerwca 2009 r. i 20 lipca 2010 r.

¹⁷ Dokumentację zakończono dla zad. 1 w dniu 25 czerwca 2008 r., dla zad. 2 – 15 kwietnia 2009 r.

¹⁸ Dla zadania 1 - „Dossier Kierownika Projektu Unijnego”, zatwierdzone w dniu 13 października 2006 r., natomiast dla zadania nr 2 - *Procedury beneficjenta projektu dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* dla GDDKiA, zatwierdzone w dniu 26 lutego 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

2. Wykonanie dokumentacji projektowej

Opis stanu
faktycznego

W celu realizacji projektów dla trzech zadań objętych kontrolą, wybrano w trybie przetargu nieograniczonego następujące biura projektowe: zadanie nr 1 – konsorcjum firm: Krakowskie Biuro Projektów, Dróg i Mostów TRANSPROJEKT sp. z o.o. oraz firma Complex Projekt sp. z o.o. Biuro Projektowo-Konsultingowe; zadanie nr 2 – Konsorcjum firm: Biuro Projektowo-Badawcze Dróg i Mostów TRANSPROJEKT – WARSZAWA sp. z o. o. oraz Biuro Projektów Budownictwa Komunikacyjnego TRAKT sp. z o. o.; zadanie nr 3 – Krakowskie Biuro Projektów Dróg i Mostów TRANSPROJEKT sp. z o.o.

We wszystkich trzech przypadkach kryterium oceny ofert była najniższa cena. Wybór wykonawców projektów zatwierdzony został przez Dyrektora Oddziału odpowiednio dnia: 3 października 2006 r., 15 września 2005 r. i 21 października 2005 r.

Określone w umowach wartości netto za wykonanie przedmiotu umowy wynosiły: dla zadania nr 1 – 6 679,8 tys. euro (28 061,0 tys. zł), co stanowiło 97% wartości szacunkowej zamówienia (6 868,0 tys. Euro, tj. 28 850,0 tys. zł) – różnica 789,0 tys. zł; dla zadania nr 2 – 5 210,0 tys. zł, co stanowiło 34% wartości szacunkowej zamówienia wynoszącej 15 573,8 tys. zł (różnica 12 363,8 tys. zł); dla zadania nr 3 – 3 246,9 tys. zł, co stanowiło 108% wartości szacunkowej zamówienia w kwocie 3 000,0 tys. zł (różnica: –324,9 tys. zł).

W ramach objętych badaniem postępowań na realizację projektów, nie odrzucono żadnej oferty ze względu na rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. W postępowaniu na wykonanie projektów dla zadania nr 1 odrzucono jedną ofertę z powodu *niedopuszczalnego zniżenia oferty polegającego na ustaleniu wartości łącznej nadzorów autorskich dla pierwszego odcinka na 5% sumy wartości pozycji 3-10 tabeli opracowań projektowych, podczas gdy wymagane było 10%*.

Umowy z biurami projektowymi były zgodne ze SIWZ.

[Dowód: akta kontroli str. 172-206, 1873]

Dokumentacje projektowe zadań 1 i 3 przekazano 25 czerwca 2008 r. i 15 sierpnia 2006 r., przekraczając terminy umowne jej wykonania, za co zostały naliczone kary w wysokościach odpowiednio 89,8 tys. euro netto oraz 134,2 tys. zł brutto. Dokumentację dla zadania nr 2 przekazano 15 kwietnia 2009 r., tj. w terminie ustalonym po zmianach wprowadzonych aneksami do umowy. Zmiany terminu wynikały z konieczności dostosowania zakresu dokumentacji do wymagań zarządzenia nr 30 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 listopada 2005 r. oraz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz zmianie niektórych innych ustaw¹⁹. W wyniku rozszerzenia zakresu dokumentacji wynikającego z ww. zarządzenia, wartość wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy zwiększono o 280,6 tys. zł brutto.

[Dowód: akta kontroli str. 1085-1086, 1740, 1745, 1783-1815]

Przedstawione w dokumentacji projektowej rozwiązania technologiczne i materiałowe umożliwiały uzyskanie zakładanych i wymaganych przepisami technicznymi parametrów budowanych dróg. Dokumentacje projektowe objętych

¹⁹ Dz. U. Nr 154, poz. 958., zwana dalej „ustawą o inwestycjach drogowych”.

badaniem zadań zawierały opracowania geologiczne i zakładaną kategorię ruchu dla poszczególnych dróg. Rozwiązania techniczne ujęte w dokumentacjach uwzględniały rozpoznanie geologiczne, geotechniczne i kategorię gruntu. Dla zadania nr 1 zastosowane rozwiązania uwzględniały przebieg części autostrady po terenie wpływów eksploatacji górniczej i istniejących hałd przemysłowych. Pozostałe rozwiązania dla zadania nr 1 oraz dla zadań nr 2 i 3 co do zastosowanych konstrukcje nawierzchni były standardowe i wynikały z obliczeń projektantów uwzględniających wymagania techniczne i prognozowane natężenie ruchu. Według wyjaśnień Dyrektor Oddziału, postęp prac projektowych, bieżące ustalenia dotyczące poszczególnych rozwiązań projektowych oraz ocena wykonanych w danej chwili prac były omawiane z biurami projektów podczas rad technicznych, w których uczestniczyli przedstawiciele różnych wydziałów Oddziału. Przed dokonaniem odbioru poszczególnych opracowań projektowych, takich jak m.in. projekt budowlany, projekt wykonawczy, specyfikacje techniczne i kosztorysy, przeprowadzano ich weryfikację przez wydział wiodący w procesie przygotowania danego zadania, tj. dla zadania nr 2 i nr 3 przez Wydział Dokumentacji, natomiast dla zadania 1 przez Wydział Autostrad. Uwagi z weryfikacji były przekazywane do biura projektowego celem wprowadzenia zmian. Przyjęcie dokumentacji projektowej następowało poprzez podpisanie protokołu odbioru.

Częścią dokumentacji projektowej, opracowanej dla objętych kontrolą zadań, były specyfikacje wykonania i odbioru robót budowlanych, wykonane zgodnie z 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-użytkowego²⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 384-388, 1127-1226, 1512-1516, 1783-1815, 1865-1866]

W SIWZ dla wykonania dokumentacji projektowej zadań nr 1 i 2 określono podstawy prawne, według których należy opracować wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów, a projekt prac geologicznych i dokumentacja geologiczno-inżynierska stanowiły wyodrębnione pozycje prac projektowych.

Dla zadania nr 3 wskazano, że opracowania projektowe mają być wykonane przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów i norm. W SIWZ dla tego zadania projekt prac geologicznych i dokumentacja geologiczno-inżynierska nie stanowiły odrębnych pozycji opracowań projektowych.

[Dowód: akta kontroli str. 183-184, 193-194, 1873-1874]

Dla zadań nr 1, 2 i 3 sporządzone zostały projekty prac geologicznych, wymagane postanowieniami art. 32 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze z dnia 4 lutego 1994 r.²¹, określające m.in. liczbę otworów badawczych dla wykonania ww. prac. Projekty te zostały zatwierdzone przez właściwe organy administracji geologicznej w drodze decyzji.

[Dowód: akta kontroli str. 1121-1126]

Według wyjaśnień Dyrektor Oddziału, w związku z zatwierdzeniem przez właściwe organy administracji geologicznej projektów prac geologicznych oraz opracowanej na ich podstawie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, nie dokonywano weryfikacji badań geotechnicznych na etapie sporządzania dokumentacji projektowej (poprzez pobieranie prób i badania laboratoryjne), ponieważ badania te zostały wykonane przez wykwalifikowane i posiadających stosowne uprawnienia osoby i zostały zatwierdzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Opracowania

²⁰ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

²¹ Dz. U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947 ze zm., uchylona z dniem 1 stycznia 2012 r.

geologiczno-inżynierskie i geotechniczne, wchodzące w zakres dokumentacji projektowej podlegały sprawdzeniu podczas weryfikacji całej dokumentacji projektowej.

Z analizy raportów miesięcznych Inżynierów Kontraktu, dla trzech objętych badaniem zadań, nie wynikało aby wystąpiły błędy w dokumentacji geologicznej. Stwierdzono natomiast przypadki, że m.in. przy realizacji robót na zadaniach nr 1 i 3 nastąpiła zmiana (podwyższenie) kategorii gruntu przy prowadzeniu robót ziemnych, a na zadaniu nr 2 zmiana dostosowująca zaprojektowane rozwiązania do istniejących warunków gruntowych, w tym sposobu fundamentowania 12 obiektów. Kierownicy projektów dla kontrolowanych zadań oświadczyli, że jakość i kompletność dokumentacji była wystarczająca dla realizacji celu, któremu ma służyć dla tak złożonych i prowadzonych w trudnym terenie inwestycji, natomiast korekty (zmiany wg standardów FIDIC²²) były dopuszczalne i konieczne.

[Dowód: akta kontroli str. 733-756, 1067-1068, 1313-1321, 1839-1840, 1875]

W Oddziale GDDKiA w Katowicach nie była zatrudniona osoba na stanowisku geologa. Obowiązujący schemat organizacyjny Oddziału nie przewidywał takiego stanowiska. W Wydziale Dokumentacji była zatrudniona osoba na stanowisku specjalisty, która posiadała wykształcenie geologiczne i wg wyjaśnień Dyrektor Oddziału, wspomagała ona Wydział Dokumentacji przy sprawdzaniu opracowań geologicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 1659-1660]

Analiza wrywkowo wybranych sześciu dzienników budów²³ dla objętych badaniem zadań wykazała, że dokonywano wymian gruntów. Działania te spowodowane były w dwóch przypadkach występującymi zmianami warunków w trakcie realizacji zadań nr 1 i 3 w stosunku do rozpoznanych, lub w jednym przypadku (zadanie nr 2) planowaną jego wymianą.

Konieczność wymiany gruntu na zadaniu nr 1 wynikała z faktu, że w dokumentacji geologicznej określono niższy poziom wód gruntowych niż występował w rzeczywistości, co mogło być efektem występujących w roku 2010 intensywnych opadów deszczu, w tym sytuacji powodziowych. W trakcie wykonywania robót ziemnych, tj. wykopów pod konstrukcję nawierzchni autostrady na III sekcji odcinka Piekary Śląskie – Maciejów od km 504+000 do km 504+120, stwierdzono występowanie nawodnionych gruntów spoistych. Przeprowadzone badania nośności podłoża, z uwagi na nawodnienie gruntów podłoża i wysoki poziom wód gruntowych, wykazały brak możliwości osiągnięcia wymaganych przez specyfikację techniczną parametrów nośności. Warunki gruntowe w zakresie rodzaju występujących w podłożu gruntów były zgodne z dokumentacją geologiczno-inżynierską w tym rejonie. Wymiana gruntów była zgodna z zapisami STWiORB, które w tym przypadku określały, iż jeżeli wymagane zagęszczenie nie może być osiągnięte przez bezpośrednie zagęszczanie gruntów rodzimych, to należy podjąć środki umożliwiające uzyskanie wymaganych wartości wskaźnika zagęszczenia. W przypadku zadania nr 3 stwierdzono potrzebę wymiany gruntu dla uzyskania wyników wskaźników zagęszczenia zgodnych z wymaganiami STWiORB oraz zamiany występującej warstwy węgla na piasek. Z zapisów w raporcie końcowym Inżyniera Kontraktu wynikało, że teren budowy charakteryzuje się bardzo różnorodną, często zmieniającą się budową geologiczną, co powoduje że przekroje

²² Międzynarodowej Federacji Inżynierów Konsultantów (FIDIC) - Warunki Kontraktu na budowę dla Robót Budowlanych i Inżynierskich projektowanych przez Zamawiającego – wydania polsko-angielskie.

²³ Dziennik budowy wiodący, dziennik budowy dla robót drogowych sekcja II – pierwszy, dla robót drogowych sekcja II – ostatni, dziennik budowy sekcja III, dziennik budowy obiektu WD 445, dziennik budowy obiektu WA 452 – pierwszy, dziennik budowy obiektu WA 452 – ostatni.

geologiczne nie odzwierciedlają w pełni faktycznej struktury występujących warstw geologicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 302-307, 1710-1719, 1847-1848, 1865]

Dokumentacja projektowa objętych badaniem zadań na etapie jej wykonywania i odbioru podlegała ocenie poszczególnych komórek organizacyjnych Oddziału, wymienionych w Procesie PW-03 określonym w SZJ, obejmującym przygotowanie dokumentacji, oraz przez centralę GDDKiA.

Przed odbiorem dokumentacji nie organizowano rad technicznych. Dyrektor Oddziału podała w wyjaśnieniu, że rady techniczne, narady czy spotkania robocze z przedstawicielami biur projektowych odbywały się wielokrotnie podczas całego procesu projektowego. Spotkania były zwoływane regularnie oraz w zależności od potrzeb biur projektowych, czy też Oddziału.

Biura projektowe składały oświadczenia projektantów poszczególnych dokumentacji, opracowywanych dla realizacji objętych badaniem zadań, stwierdzające że opracowana dokumentacja była kompletna z punktu widzenia celu, któremu miała służyć i sporządzona została zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Dla projektu architektoniczno-budowlanego zadania nr 3, powyższe oświadczenia projektanci wydali w kwietniu 2006 r. Dla zadania nr 2 w marcu 2009 r., natomiast dla zadania nr 1 w marcu 2008 r.

[Dowód: akta kontroli str. 385-422, 428-466, 1113-1120, 1783-1811]

Dokumentacje projektowe dla trzech objętych badaniem zadań nie posiadały audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego²⁴, o których mowa w art. 24j ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁵, ponieważ przepisy te weszły w życie po opracowaniu tej dokumentacji, tj. z dniem 31 maja 2012 r., na mocy postanowień art.12 ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁶.

Dla zadań nr 1 i 2 przeprowadzane były audyty BRD zgodnie z zarządzeniem nr 42 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 3 września 2009 r. Audytorzy BRD przeprowadzający ww. audyty posiadali upoważnienie Generalnego Dyrektora DKiA do wykonywania zadań audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego w GDDKiA. Dokumentacja dla zadania nr 3 została opracowana w 2006 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1223-1226, 1512, 1515]

Roboty na objętych badaniem zadaniach nr 1 i nr 3 wykonane zostały wg dokumentacji projektowej z uwzględnieniem rozwiązań zamiennych, które projektant zakwalifikował jako zmiany nieodstępujące w sposób istotny od projektu budowlanego. Roboty te zostały zakończone, a dla wykonanych robót uzyskano wymagane, ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane²⁷, decyzje zezwalające na użytkowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 323-351, 384-388, 1847]

Na zadaniu nr 1 zostało zatwierdzonych łącznie 135 zmian dotyczących wykonawstwa robót w zakresie: zmiany technologii wykonywanych robót, w tym ulepszania i wzmocnienia podłoża i zmiany technologii wykonania podstawy nasypu autostrady na obszarze istniejącego zbiornika Lenart, zmiany rodzaju ogrodzeń naprowadzających dla zwierząt, zmiany rodzajów materiałów stosowanych w sieciach zewnętrznych (elektrycznej i kanalizacyjnej), oraz zmiany technologii wykonania oznakowania poziomego, w wyniku której zaoszczędzono 3 763,2 tys. zł.

²⁴ Zwanych dalej audytami BRD.

²⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 472.

²⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

Łączna wartość powyższych zmian wyniosła do czasu zakończenia kontroli²⁸ NIK 63 211,8 tys. zł. Na zadaniu nr 3 wprowadzono 46 zmian na łączną wartość 8 826,5 tys. zł. Dotyczyły one głównie zmiany technologii zabezpieczenia antykorozyjnego, rezygnacji z budowy wiaduktów tymczasowych na rzecz dróg objazdów tymczasowych (oszczędność 340,1 tys. zł), zmiany kategorii gruntu (wykopy w gruncie skalistym), zmiana nakryw żeliwnych na żelbetowe poza korpusem drogi. Na będącym w trakcie realizacji zadaniu nr 2 wprowadzono 41 zmian, obejmujących m.in. zmiany sposobu fundamentowania na 12 obiektach, w celu dostosowania fundamentów do istniejących warunków gruntowych, wzmocnienia podłoża nasypu przy obiektach WS-17 i WS-18, przebudowy urządzeń melioracyjnych, wykonania sączków skarpowych wg projektów zamiennych oraz zabezpieczenie osuwiska skarpy na odcinku 21+140 – 21+180.

[Dowód: akta kontroli str. 351, 384-388, 733-756, 788-803, 849-951, 1847]

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

3. Wybór uczestników procesu budowlanego

Opis stanu
faktycznego

Objęte kontrolą zadania nr 1 i 2 realizowane były przez wykonawców wybranych w trybie przetargu ograniczonego, a wykonawcę zadania nr 3 wybrano w trybie przetargu nieograniczonego. Jedynym kryterium wyboru wykonawcy była najniższa cena oferty. Wybrano następujących wykonawców: zadanie 1 - DRAGADOS S.A.; zadanie 2 - Konsorcjum firm: Polimex-Mostostal S.A., Doprastav a.s. oraz spółka MOSTMAR S.A.; zadanie 3 – Budimex Dromex S.A.

Określone w umowach wartości netto wykonywanych robót wynosiły: dla zadania nr 1 – 1 032 053,6 tys. zł, co stanowiło 72% wartości określonej w kosztorysie inwestorskim (różnica 392 447 tys. zł); dla zadania nr 2 – 645 983,9 tys. zł, co stanowiło 58% wartości wg kosztorysu inwestorskiego (różnica 472 511,1 tys. zł); dla zadania nr 3 – 230 599,8 zł, co stanowiło 109% określonej w ww. kosztorysie (różnica: – 19 699,8 tys. zł).

W ramach trzech powyższych postępowań nie odrzucono żadnej oferty ze względu na rażąco niską cenę. Zadanie nr 3 zakończono w terminie umownym. Zadanie nr 1 było w trakcie rozliczania podczas kontroli NIK, natomiast na zadaniu nr 2, pomimo wydłużenia umownego terminu zakończenia robót do 14 października 2013 r., prace nie były prowadzone. W wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału jako główną przyczynę tej sytuacji wskazała utratę płynności dostaw na budowę podstawowych materiałów, w wyniku trudności w finansowaniu budowy przez wykonawcę.

[Dowód: akta kontroli str. 251-280, 354-364, 830, 1555-1559]

Wykonawcy robót zobowiązani zostali w umowach do udzielenia gwarancji, z tego dla zadania nr 1 na roboty drogowe i inne – 24 miesiące, dla robót mostowych – 36 miesięcy i dla oznakowania poziomego – 48 miesięcy; dla zadania nr 2 na wszystkie roboty – 60 miesięcy oraz dla zadania nr 3 na wszystkie roboty 36 miesięcy.

Dyrektor Oddziału w wyjaśnieniach podała, że długość obowiązywania gwarancji ewoluowała wraz ze wzrostem liczby realizowanych przez Oddział kontraktów i nabywaniem doświadczenia w zakresie budowania infrastruktury trwałej i niewymagającej wysokich nakładów na jej utrzymanie. GDDKiA w tym zakresie dokonywała systematycznych zmian wydłużając stopniowo okresy gwarancyjne dla

²⁸ 21 listopada 2013 r.

poszczególnych asortymentów robót, dochodząc do jednego wspólnego okresu gwarancyjnego wynoszącego obecnie 60 miesięcy.

[Dowód: akta kontroli str.251-280, 1659, 1661]

W SIWZ dotyczącej wyboru ww. wykonawców robót ustalono zasady zgłaszania podwykonawców robót, określając m.in. wymagany termin do ich zgłoszenia zamawiającemu przed dopuszczeniem ich do wykonywania pracy, po uzyskaniu jego akceptacji. Dla zadania nr 2 i 3 wprowadzono także wymóg opracowania w ramach PZJ procedur spełnienia przez podwykonawców wymagań zarządzania jakością.

W umowach na wykonanie zadań nr 1 i 2 zawarto w STWiORB wymagania niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. Ceny jednostkowe zawarte w kosztorysach ofertowych na wszystkich trzech zadaniach nie podlegały waloryzacji.

[Dowód: akta kontroli str.1874]

Oddział zapewnił nadzór inwestorski dla realizacji objętych badaniem zadań. Do pełnienia funkcji Inżyniera Kontraktu wybrane zostały w trybie przetargu nieograniczonego następujące podmioty: zadanie nr 1 – (pierwsza umowa) konsorcjum firm Arcadis Profil sp. z o.o Warszawa i Mott MacDonald Ltd i (druga umowa) – konsorcjum firm Arcadis sp. z o.o. Warszawa i Mott MacDonald Polska sp. z o.o Warszawa; zadanie nr 2 – konsorcjum firm Lafrentz Polska sp. z o.o. i Inwest-Complex sp. z o.o.; zadanie nr 3 – WS Atkins-Polska sp. z o.o.

Określone w umowach wartości netto zamówionych usług wyniosły: dla zadania nr 1 (na odcinku A-1 Pyrzowice – Sośnica, obejmującym to zadanie) 28 435,8 tys. zł (umowa nr 1), co stanowiło 36% ustalonej wartości szacunkowej zamówienia (różnica 51 480,9 tys. zł), a dla umowy nr 2 – 16 975,4 tys. zł (66% szacunkowej wartości, różnica 8 642,3 tys. zł); dla zadania nr 2 – 5 720,7 tys. zł, co stanowiło 54% wartości szacunkowej zamówienia (różnica 4 873,6 tys. zł); dla zadania nr 3 7 253,0 tys. zł, co stanowiło 60% wartości szacunkowej zamówienia (różnica 4 747,0 tys. zł).

We wszystkich ww. czterech przypadkach wyboru Inżyniera Kontraktu dokonano z zastosowaniem kryterium najniższej ceny. Treści zawartych umów były zgodne z warunkami SIWZ, w których określono także zadania Inżyniera Kontraktu, w tym polegające na pełnieniu funkcji inspektora nadzoru inwestycyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 207-250, 1874]

Pierwsza umowa na nadzór na 5 odcinkach autostrady A1, w tym dla zadania nr 1, została zrealizowana przed terminem umownym i za 99,6% kwoty umownej. Data zakończenia drugiej umowy została ustalona na 30 kwietnia 2014 r.

Dla zadania nr 2 umowa na nadzór jest w trakcie realizacji, ale z uwagi na wydłużenie terminu wykonania robót budowlanych, podpisano umowę uzupełniającą na nadzór inwestorski do 31 sierpnia 2015 r., na kwotę 3 312,8 tys. zł brutto.

Dla zadania nr 3 umowę na nadzór zrealizowano w terminie umownym, na wartość określoną w umowie.

[Dowód: akta kontroli str. 1659, 1662, 1836]

Kierownicy projektu zadań nr 1 i 2 zaakceptowali osoby wchodzące w skład kluczowego personelu Inżyniera Kontraktu, m.in. pod względem posiadanego doświadczenia zawodowego oraz kwalifikacji wymaganych w SIWZ. Weryfikowane i potwierdzone były przez nich listy obecności personelu Inżyniera Kontraktu na budowie. Z kontroli tych sporządzane były informacje dotyczące czasu pracy tego

personelu. Według wyjaśnień Dyrektor Oddziału na zadaniu nr 3, gdzie funkcję przedstawiciela GDDKiA pełnił Inżynier, przeprowadzanie takich kontroli potwierdzała stała obecność personelu Inżyniera Kontraktu na budowie i jego zaangażowanie w proces budowy. Przejawiało się to również w tym, że przy intensywnej realizacji robót i postępie prac na węźle Murckowska jakie miały miejsce na tym zadaniu, nadzór budowy przebiegał w sposób sprawny i nie powodujący żadnych przestoju na budowie.

Inżynier (przedstawiciel zamawiającego) na zadaniu nr 3 podał w wyjaśnieniu, że dla oceny postępu robót kilka razy w tygodniu wizytował teren budowy, a podczas tych objazdów stwierdzał m.in., że inspektorzy nadzoru dokonywali w terenie kontroli jakości wykonywanych robót i wbudowywanych materiałów, uczestniczyli w badaniach wykonawcy, dokonywali odbioru robót oraz kontrolowali ilości wykonanych robót. Dodał, że jego asystenci dokonywali wrywkowej, czasami codziennej oraz okresowej (co najmniej wraz w miesiącu) bezpośredniej kontroli obecności personelu nadzoru w biurze nadzoru.

[Dowód: akta kontroli str. 284-292, 299-301, 731-732, 1656-1658, 1748-1766, 1838]

Oddział nie realizował w latach 2008-2013 (I półrocze) żadnej inwestycji w systemie „Projektuj i Buduj”.

[Dowód: akta kontroli str. 377-378]

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

4. Dobór i zastosowanie materiałów budowlanych

Opis stanu
faktycznego

W trakcie realizacji objętych kontrolą zadań wprowadzono zmiany materiałów budowlanych w odniesieniu do ujętych w dokumentacji projektowej. W zadaniu nr 1 zmianami objęto 20 materiałów na łączną kwotę 24 074,8 tys. zł. W zadaniu nr 3 wprowadzono zamiany 6 materiałów, co miało wpływ na wzrost wartości prac objętych umową o 646,6 tys. zł, a w realizowanym zadaniu nr 2 zatwierdzono 8 zmian materiałów. W wyniku powyższych zmian w zadaniu nr 1 i 3 wystąpiły oszczędności wynoszące odpowiednio 3 848,9 tys. zł i 136,7 tys. zł. Zmiany materiałów zostały zaakceptowane przez inwestora (Oddział) i inżynierów kontraktu. W realizowanych zadaniach stosowano materiały przemysłowe, dopuszczone zapisami specyfikacji technicznych. W przypadku realizacji zadania nr 1, w trakcie realizacji inwestycji odstępiono od wbudowywania w korpus autostrady materiałów pochodzących z hałdy odpadów przemysłowych, po terenie której przebiegała autostrada. Stwierdzono w trakcie realizacji robót, że część odpadów zlokalizowanych w hałdzie nie spełniała wymagań sanitarno-epidemiologicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 733-749, 1876],

Wyroby i materiały budowlane badane były w sposób ciągły przez Laboratorium, w trakcie realizacji robót objętych badanymi zadaniami. Potwierdzają to daty wykonywania badań na dostarczonych do badania dokumentach z ich wykonywania, a od stycznia 2010 r. także daty wykonywania badań zapisane w miesięcznych tabelach monitoringu jakości robót. Sprawdzeniu podlegały parametry materiałów określone w STWiORB. Do przekazywanych Laboratorium próbek, dołączano dokumenty dopuszczające do stosowania materiały i wyroby budowlane. Laboratorium opiniowało i uzgadniało receptury na mieszankę betonową, mieszankę mineralno-asfaltową i kruszywa stosowane do wykonania

podbudowy, w zakresie wykonywanych przez nie badań, m.in. zagęszczania wbudowanych materiałów i wykonywania warstwy SMA, akceptowane przez inżynierów kontraktów. Zmiany receptur były uzgadniane także z projektantem.

[Dowód: akta kontroli str. 1265-1309, 1870]

Dla zadania nr 1 i 3 Laboratorium opracowało²⁹ opinie laboratoryjne dotyczące jakości zrealizowanych robót. W pierwszej z tych opinii przedstawiono zbiorcze wyniki badań, spełniania wymagań specyfikacji technicznych m.in. przez użyte materiały dla: robót ziemnych i podbudowy, mieszanek z kruszywa łamanego, kruszyw do mieszanek mineralno-asfaltowych, asfaltu drogowego i modyfikowanego, stwierdzając, że badane materiały w większości spełniały wymagania ww. specyfikacji.

W drugiej opinii przedstawiono badania i ich wyniki dla poszczególnych rodzajów robót w części drogowej i mostowej z podaniem dostawców materiałów. Na podstawie ocen wyników badań stwierdzono, że jakość badanych materiałów lub wykonanych robót spełniała wymagania specyfikacji technicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 1322-1340, 1436-1447]

Ilości zleconych przez Inżyniera Kontraktu i wykonanych przez Laboratorium badań spełniały wymagania SIWZ (zatwierdzonych przez GDDKiA) dla postępowań na wybór Inżyniera Kontraktu. Zgodnie z tymi wymaganiami, wskazane przez Inżyniera Kontraktu ilości prób, do przeprowadzenia przez Laboratorium badań, stanowiły co najmniej 10%, wymaganych przez STWiORB od wykonawców prac budowlanych, ilości wykonanych przez nich badań jakości użytych materiałów i zrealizowanych robót.

Laboratorium na zlecenie Inżyniera Kontraktu wykonało 5 431 badania dla zadania nr 1, 6 627 dla zadania nr 2 i 2 070 dla zadania nr 3, co stanowiło odpowiednio 15%, 22% i ponad 10% wszystkich badań przeprowadzonych przez wykonawców robót, tj. 35 256, 30 366 i 20 138.

[Dowód: akta kontroli str. 364, 1656-1658, 1874, 1877]

Wykonując obowiązek, określony przez Zastępcę Dyrektora Generalnego GDDKiA (pismo z dnia 7 stycznia 2010 r.), Oddział przysyłał od 29 stycznia 2010 r. do Centrali GDDKiA miesięczne sprawozdania z wykonanych badań jakości, w postaci miesięcznych tabel monitoringu zapewnienia jakości, w podziale na poszczególne zadania inwestycyjne. W tabelach tych przedstawiano informacje o działaniach będących reakcją na stwierdzone w miesiącach poprzednich niewłaściwe wyniki badań jakości. M.in. dla zadania 1 w lipcu 2011 r. informowano o uzyskaniu przez wykonawcę, przy udziale nadzoru, pozytywnych wyników zagęszczania, po stwierdzeniu w ośmiu badaniach z poprzedniego miesiąca niespełniania wskaźnika zagęszczenia, w maju 2012 r. informowano o rozebraniu trzech odcinków próbnych z powodu niespełniania parametrów STWiORB, a w maju 2013 r. o niewbudowaniu materiału, który poprzednio w pięciu przypadkach nie spełniał wymaganych przez STWiORB parametrów w zakresie zagęszczania i analizy sitowej kruszyw. Dla zadania nr 2 w maju 2013 r. informowano o usunięciu dwóch warstw podłoża ulepszanego z powodu niespełniania wymagań STWiORB w zakresie wskaźnika zagęszczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 1601-1626, 1872]

²⁹ W październiku 2013 r. i we wrześniu 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

5. Sprawowanie nadzoru inwestorskiego

Opis stanu
faktycznego

Jak przedstawiono w nin. Wystąpieniu, dla realizacji inwestycji „Budowa autostrady A1 na odcinku „Pyrzowice-Sośnica”, w tym zadania nr 1, wybrano Inżyniera Kontraktu dla pięciu zadań objętych tą inwestycją. Działania Inżyniera Kontraktu oraz jego Zespołu ds. weryfikacji dokumentacji projektowej, podejmowane były sukcesywnie dla kolejno rozpoczynającego się zadania. Dla zadania nr 1 rozpoczęcie prac ww. Zespołu zostało przez Inżyniera Kontraktu wyznaczone na dzień 4 grudnia 2008 r. (przed rozpoczęciem prac budowlanych). Inżynier Kontraktu dla zadania nr 1 sporządził raport otwarcia w lipcu 2009 r., po podpisaniu umowy z wykonawcą robót budowlanych. Z postępu robót na zadaniu nr 1 Inżynier Kontraktu sporządził ogółem 50 raportów miesięcznych (w ramach dwóch zawartych umów) oraz raport zamknięcia wspólny dla pięciu zrealizowanych zadań ww. inwestycji.

Inżynier Kontraktu w ramach prowadzonego nadzoru na zadaniu nr 2 sporządził i przekazał do zatwierdzenia Kierownikowi projektu raport otwarcia (z 12 października 2010 r.) oraz raport z weryfikacji dokumentacji projektowej. Do lipca 2013 r. Inżynier Kontraktu przedłożył do zatwierdzenia 35 miesięcznych raportów (do czasu zakończenia kontroli inwestycja w toku). Dla zadania nr 3 sporządzonych zostało 28 miesięcznych raportów z postępu robót oraz raport końcowy i raport zamknięcia, będący aktualizacją raportu końcowego.

[Dowód, akta kontroli str. 365-376, 750-951, 1512-1516]

W wyniku analizy 17 raportów miesięcznych³⁰, sporządzonych przez inżynierów kontraktu w trakcie realizacji kontrolowanych zadań, stwierdzono że zatwierdzali oni receptury i technologie proponowane przez wykonawców robót, zlecali badania kontrolne, m.in. betonu w zakresie wytrzymałości, nasiąkliwości, mrozoodporności lub wodoprzepuszczalności, mieszanek bitumicznych, gruntów oraz kruszyw. Ponadto zatwierdzali, zgłaszane przez wykonawców robót, laboratoria i wytwórnie (np. dla cementu, mieszanek asfaltowych). W żadnym z ww. raportów nie wskazano na niską jakość wykonywanych robót budowlanych lub nieprawidłowości w zastosowaniu materiałów budowlanych.

[Dowód: akta kontroli str. 750-756, 961-973]

Oddział dla objętych badaniem zadań posiadał opracowany przez wykonawców robót i zatwierdzony przez Inżyniera Kontraktu dokument pn. „Program zapewnienia jakości”³¹, w którym ujęto sposób wykonywania robót, możliwości techniczne i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i szczegółowymi specyfikacjami technicznymi (SST). W trakcie prowadzenia robót wykonawcy występowali na bieżąco do Inżyniera Kontraktu o akceptację szczegółowych PZJ (SPZJ) dla robót drogowych, mostowych i branżowych. Ponadto Wykonawcy robót występowali do Inżyniera Kontraktu z wnioskami o akceptację materiałów i wyrobów używanych dla poszczególnych asortymentów robót (drogowych, mostowych, branżowych) lub recept takich jak m.in. mieszanki betonowe. Inżynier Kontraktu w comiesięcznych raportach z pełnienia nadzoru nad realizacją objętych badaniem zadań, wykazywał złożone przez wykonawców (w danym okresie sprawozdawczym) wystąpienia o akceptację SPZJ oraz

³⁰ 10 raportów dot. zadania nr 1, 4 dla zadania nr 2 oraz 3 dla zadania nr 3.

³¹ Zwany dalej „PZJ”.

wystąpienia o akceptacji materiałów i wyrobów dla poszczególnych asortymentów robót wraz z podaniem statusu, tj. rekomendacji bez uwag, z uwagą lub braku rekomendacji.

[Dowód, akta kontroli str. 663-669, 961-973]

Zasady określania ilości i rodzajów badań, które winien przeprowadzić wykonawca podczas realizacji robót zostały określone w STWiORB. W składanych Inżynierowi Kontraktu PZJ wykonawca przedstawiał sposoby i zakres wykonywania badań wynikających ze specyfikacji technicznych, a przed przystąpieniem do badań powiadamiał Inżyniera o rodzaju, miejscu i terminie badania. Wyniki badań wykonawca przedstawiał na piśmie Inżynierowi i były one załączane do dokumentów obmiarowych, będących podstawą do wystawienia dokumentów płatności – faktur. Inżynier Kontraktu weryfikując badania wykonawcy oceniał zgodność materiałów i robót z wymaganiami ST, m.in. na podstawie wyników badań kontrolnych, przeprowadzanych przez Laboratorium na jego zlecenie. Kierownik projektu i zamawiający (Oddział) byli informowani, podczas comiesięcznych rad budowy, o ilości, rodzaju i wynikach badań wykonanych zarówno przez wykonawcę jak i o badaniach kontrolnych. Inżynier Kontraktu akceptował także składy mieszanek mineralno-asfaltowych, kruszywa do wykonania podbudowy drogi oraz nakazywał dogęszczanie warstw podbudowy do osiągnięcia wymaganego wskaźnika. Wykonawca wykonywał polecenia Inżyniera Kontraktu w zakresie usunięcia odcinków próbnych, niespełniających wymagań STWiORB i dogęszczenia warstw podbudowy lub wymiany gruntu.

[Dowód: akta kontroli str. 1656-1657, 1864, 1870]

Zgodnie z wymaganiami STWiORB wykonawcy robót wykonywali na objętych kontrolą zadaniach tzw. odcinki próbne, mające na celu sprawdzenie zaproponowanych przez nich w PZJ procedur i technologii wykonywania poszczególnych robót jak i doboru składników i materiałów niezbędnych do ich wykonania. Na zadaniu nr 1 wykonano 45 odcinków próbnych, a na zadaniu nr 2 (do dnia 31 października 2013 r.) 14 takich odcinków. Z 45 odcinków na zadaniu nr 1, sześć nie spełniało wymagań STWiORB, w tym jeden dla podbudowy z betonu asfaltowego BA 0/25, dwa z wykonania mieszanki SMA 0/12,8 i trzy z oznakowania poziomego. Na zadaniu nr 2 wymagań STWiORB i dokumentacji projektowej nie spełniało pięć odcinków w zakresie: ulepszanego podłoża (1), podbudowy asfaltowej WMS (3) i warstwy SMA (1). Dla każdego z odcinków próbnych, dla których nie uzyskano rekomendacji (spełnienia wymagań), wykonano kolejne odcinki próbne, które zostały zaakceptowane przez przedstawiciela Inżyniera Kontraktu.

[Dowód: akta kontroli str. 384-387, 467-499, 1000-1013, 1322-1447, 1868-1869]

Na podstawie będących w posiadaniu Oddziału dokumentów stwierdzono, że inżynierowie kontraktu sprawdzali na zadaniach nr 1 i nr 2 przygotowanie laboratorium wykonawcy robót (pod względem sprzętu, infrastruktury i załogi) do obsługi tych kontraktów. Z notatek służbowych z komisyjnej wizytacji laboratorium na zadaniu nr 1 oraz pisma³² zatwierdzającego to laboratorium wynikało, że było ono przygotowane do obsługi kontraktu w zakresie badań polowych i laboratoryjnych. Zadanie nr 2 było obsługiwane przez laboratorium akredytowane przez Polskie Centrum Akredytacji. Z certyfikatu akredytacji wraz z zakresem akredytacji laboratorium wynikało, że funkcjonowało ono zgodnie z zasadami i wymaganiami normy PN-EN-ISO/IEC 17025:2005 i podlegało ciągłej autoryzacji.

[Dowód: akta kontroli str. 1119-1120, 1870]

³² Z dnia 13 sierpnia 2010 r., znak: ARCADIS-MML/A1/R3/7.4/950/2010.

W trakcie realizacji poszczególnych zadań Laboratorium na bieżąco kontrolowało i monitorowało jakość wykonywanych robót. Próbki pobierano losowo w obecności przedstawicieli Inżyniera Kontraktu. Pobrane próby w siedzibie Laboratorium otrzymywały kody oznakowania (nadawane przez kierowników Zespołów) w celu uniemożliwienia dokonania ich zamiany i kierowane były do badań. Pojemniki, w którym dostarczano próbki do Laboratorium były na jego wyposażeniu. Zgodnie z protokołami, w pobraniach materiałów do prób brali udział przedstawiciele Inżyniera Kontraktu i Laboratorium. Laboratorium wykonało wymaganą minimalną ilość badań zleconych przez Inżyniera Kontraktu (min. 10% badań wykonawcy, wynikających z wymagań specyfikacji technicznych) na kontrolowanych trzech zadaniach.

[Dowód: akta kontroli str. 312, 335, 352-353, 1067, 1069-1072]

Na podstawie oględzin terenu budowy i dostarczonych do kontroli dokumentów przeprowadzanych przez wykonawcę badań stwierdzono, że przedstawiciel Inżyniera Kontraktu był obecny przy wykonywanych przez laboratorium wykonawcy badaniach lub był informowany o ich przeprowadzaniu. Przy każdym zgłoszeniu do badania odcinka próbnego, wykonawca informował Inżyniera Kontraktu o dacie i miejscu badania, a na formularzu zgłoszenia była umieszczona data wpłynięcia dokumentu do nadzoru, na co najmniej 24 godziny przed badaniem, co spełniało wymagania PZJ. Zgodnie z zapisami Opinii Technologicznej Nadzoru dla zadania nr 1, większość badań laboratoryjnych polowych była wykonywana przy udziale przedstawicieli Inżyniera Kontraktu. Na podstawie analizy dokumentacji przeprowadzonych na zadaniach 15 badań i pomiarów przez Laboratorium na zlecenie Inżyniera Kontraktu, stwierdzono że w zakres dokumentacji wchodziło zgłoszenie badań kontrolnych, protokoły pobrania próbek z podaniem osób uczestniczących w pobraniu, oraz sprawozdania (wyniki) badań. W protokole pobrania próbek zapisany był także sposób pobierania (np. do termosu), ilość próbek, miejsce pobrania, pochodzenie materiału, temperatura powietrza, oznaczenie próbki. Wyniki przeprowadzonych przez Laboratorium 15 badań wykazały zgodność z wymaganiami STWiORB.

[Dowód: akta kontroli str. 335, 364, 469-499, 1000-1066, 1321, 1448-1498, 1870-1871]

Wyniki obmiaru wpisywane były do zaakceptowanych przez Oddział dokumentów, zatwierdzanych przez Inżyniera Kontraktu, które na potrzeby poszczególnych kontraktów zostały nazwane jako „Wnioski o zatwierdzenie obmiaru robót” lub „Wystąpienie o zatwierdzenie robót”. Zgodnie z postanowieniami STWiORB (Wymagania Ogólne) dla trzech objętych kontrolą zadań, obmiar robót określał faktyczny zakres wykonywanych robót zgodnie z dokumentacją projektową i specyfikacją techniczną, w jednostkach ustalonych w kosztorysie ofertowym. Wnioski o zatwierdzenie obmiaru robót sporządzane były oddzielnie dla każdej pozycji kosztorysowej ujętej w kosztorysie ofertowym dla danego kontraktu. Dokumenty te służyły do systematycznego potwierdzania ilości wykonanych robót i były podstawą, po sprawdzeniu przez inspektorów nadzoru i zatwierdzeniu przez Inżyniera Kontraktu, do wystawienia Przejściowego Świadczenia Płatności będącego podstawą wystawienia faktury.

Wybrane do badania komplety wniosków dla zadania nr 1 o zatwierdzenie obmiaru robót dla pozycji kosztorysowej nr 1570 - T.V.1.1 „Budowa kanalizacji deszczowej wraz z urządzeniami oczyszczającymi” i pozycji kosztorysowej nr 1782 – T.V.1.1 „Nawierzchnia z mieszanki mastyksowo - grysowej (SMA) gr. 4 cm” oraz dla zadania nr 2 – wniosku o zatwierdzenie obmiaru robót dla pozycji kosztorysowej nr 1.50 – V.A.1 „Zdjęcie warstwy humusu”, nr 2.1a kosztorysu – V.A.1 „wykonanie wykopu”

i nr 2.6a kosztorysu – V.A.1 „wykonanie nasypów”, były podpisane przez kierownika budowy lub robót, potwierdzone przez inspektora nadzoru oraz zatwierdzone przez Inżyniera Kontraktu. Oba rodzaje dokumentów zawierały takie same dane, tj. m.in. nr dokumentu, nr specyfikacji technicznej, ilości robót przedmiarowych, lokalizacje elementów (kilometraż), spis załączników z określeniem ilości stron, wykaz osób podpisujących dokument ze strony wykonawcy (inżynier materiałowy, geodeta, kierownik budowy/robót) i inwestora (inspektor ds. materiałowych - technolog, geodeta, inspektor nadzoru) oraz decyzję zatwierdzającą Inżyniera Kontraktu. Wśród załączników znajdowały się operaty pomiarowe opracowane przez geodetów, raporty z badań laboratoryjnych, świadectwa kontroli jakości, dokumenty dopuszczające do stosowania w budownictwie oraz karty obmiarowe, w których wyliczano ilości robót, narastająco od początku kontraktu. W przypadku mieszanki SMA, załączone były także badania równości poprzecznej, podłużnej oraz pomiary głębokości makrotekstury. Wszystkie badania i pomiary potwierdzały spełnianie wymagań STWiORB.

[Dowód: akta kontroli str. 368, 372, 374, 1863-1864]

W trakcie realizacji trzech objętych kontrolą zadań, sukcesywnie gromadzono dokumenty potwierdzające dopuszczenie do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie materiałów i wyrobów budowlanych, w tym szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, o czym świadczą m.in. zapisy w kontrolowanych raportach miesięcznych Inżyniera Kontraktu, w raportach miesięcznych wykonawcy, ustalenia zawarte w protokołach kontroli Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego³³, oraz dokumenty stanowiące część składową operatu kolaudacyjnego dla zadania nr 3. Podczas kontroli WINB realizacji robót na zadaniu nr 3 w dniu 14 lutego 2008 r. stwierdzono zgodne z wymaganiami art. 10 ustawy Prawo budowlane stosowanie wyrobów budowlanych w zakresie oznakowania wyrobów symbolami CE, B, B regionalne i informacjami o wyrobach. Kontrola WINB z 28 kwietnia 2010 r. na realizacji autostrady A-1 (zadanie nr 1) wykazała, że zastosowana przy zabudowie w trakcie wykonywania robót geosiatka oznakowana była znakiem dopuszczającym do obrotu CE wraz informacją towarzyszącą, co spełniało wymagania ww. przepisu ustawy Prawo budowlane w związku art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych³⁴. W trakcie oględzin terenu budowy na zadaniu nr 2 nie stwierdzono występowania na terenie budowy materiałów budowlanych, nieposiadających dokumentów potwierdzających ich legalne wprowadzenie do obrotu i stosowania w budownictwie. Podczas tych oględzin zbadano dokumenty dopuszczające do obrotu i stosowania w budownictwie dla następujących materiałów: kruszywo do betonu, stal zbrojeniową, rury do przepustów, kręgi betonowe, płyty chodnikowe, kostka betonowa, krawężniki i obrzeża chodnikowe. Nie stwierdzono w powyższym asortymencie dla żadnej partii dostaw, materiałów nie spełniających wymagań specyfikacji technicznych (STWiORB) oraz wymagań ww. ustawy o wyrobach budowlanych.

[Dowód: akta kontroli str. 323-330, 333-348, 552-587, 1871-1872]

Zgodnie z obowiązującą normą PN- S-10040 z lipca 1999 r. „Obiekty mostowe – Konstrukcje betonowe, żelbetowe i sprężone – Wymagania i badania”, nie występowała na objętych kontrolą zadaniach konieczność wykonywania badań stali zbrojeniowej, gdyż badane dokumenty dla tego wyrobu posiadały atesty (z nazwą wytwórcy, oznaczeniem wyrobu, numerem wytopu - partii, wynikami przeprowadzonych badań oraz składem chemicznym). Na zadaniach nr 1 i 2 nie

³³ Zwanego dalej „WINB”.

³⁴ Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.

stwierdzono stosowania stali pochodzącej z Chin lub Litwy. Stosowano głównie stal zbrojeniową gatunku BSt 500s produkowaną w kraju.

Prawidłowe były działania nadzoru na zadaniu nr 2, związane z usunięciem z placu budowy kruszywa, o uziarnieniu niezgodnym z wymaganiami określonymi w specyfikacji ST.D.02.03.01b, w ramach zabudowy półmateraca geosyntetycznego na poletku doświadczalnym na odcinku drogi w km 17+519 – 17+693.

[Dowód: akta kontroli str. 1555, 1557-1558, 1660, 1663, 1871-1872]

W ramach realizacji zadania nr 1, 2 i 3 wystąpiły przypadki zmian w wykonaniu robót w zakresie m.in.: wzmocnienia podłoża nasypów, ulepszenia podłoża pod drogami dojazdowymi metodą wymiany gruntu, zmiany sposobu zagospodarowania pozyskanego materiału z hałdy pogórnicy, zabezpieczeń nasypów lub osuwisk skarp. Powyższe zmiany każdorazowo realizowano na podstawie wydanego polecenia zmiany, podpisanego przez Inżyniera Kontraktu, Kierownika projektu, Dyrektora Oddziału i wykonawcę, którego podstawę wydania stanowił protokół konieczności.

Dla uzyskania wymaganej jakości robót Oddział w ramach realizacji zadania nr 1 podpisał z Wykonawcą 3 umowy³⁵ na realizację zamówień (robót) dodatkowych związanych z wzmocnieniem lub odwodnieniem gruntów. W przypadku zadania nr 2, wykonawcy wybranemu w przetargu nieograniczonym, zlecono wykonanie robót dodatkowych polegających na „zabezpieczeniu skarpy przy podporze D obiektu MS-14 w km 20+339,91 drogi ekspresowej S-69 Bielsko-Biała – Żywiec”, na kwotę 1 267,8 tys. zł brutto³⁶ oraz robót dodatkowych dot. „wykonania wzmocnienia podłoża nasypu przy dojazdach do obiektów WS-17 oraz WS-18 wraz ze stożkami nasypowymi”³⁷, na szacowaną wartość zmiany 5 550,4 tys. zł.

[Dowód, akta kontroli str. 663-669, 733-749, 937]

Inżynier (od 2007 roku) na zadaniu nr 3 i Kierownik projektu (od 2008 roku) na zadaniu nr 1 wykonywał obowiązki wynikające z ogólnego zakresu czynności dla Kierownika projektu, a w przypadku zadania nr 1 obowiązki określone w „Dossier Kierownika Projektu Unijnego”. Kierownik projektu na zadaniu nr 2 (od maja 2010 r.) wykonuje obowiązki wynikające z ogólnego zakresu czynności dla Kierownika projektu określone w ww. „Dossier”. Weryfikowali oni zasadność wydanych poleceń zmian w dokumentacji projektowej, monitorowali wydatki w aspekcie spodziewanych przekroczeń obmiarów, monitorowali prowadzone badania i pomiary wykonywane przez Laboratorium. Przekazywali miesięczne raporty o postępie robót. Zgodnie z oceną Dyrektora Oddziału, wyżej wymienione osoby posiadały duże doświadczenie zawodowe oraz wiedzę techniczną, co gwarantowało wysoki poziom merytoryczny realizowanych zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 1829-1840, 1842, 1875-1876]

Z objętych kontrolą trzech zadań inwestycyjnych dokonano ostatecznego odbioru robót zadania nr 3, zakończonego w terminie umownym. Inżynier Kontraktu w dniu 26 września 2009 r. wystawił Świadczenie Przejęcia dla wykonanych robót budowlanych na tym zadaniu, wymieniając w załączniku nr 1 listę 23 zaległych do wykonania robót oraz 11 usterek i niedoróbek, określając terminy wykonania tych

³⁵ Umowa nr GDDKiA/KA/54/R-1/A-1/PŚL-M/2008/zam.dod.pale CFA/2011 z dnia 30 maja 2011 r. „Odwodnienie i wzmocnienie podłoża pod konstrukcją nawierzchni autostrady A-1 na styku Kontraktów II i III, tj. Maciejów –Sośnica i Piekary Śląskie –Maciejów na odcinku w km 510+440-510+505” na kwotę 253,3 tys. zł brutto, umowa nr GDDKiA/KA/54/R-1/A-1/PŚL-M/2008/zam. dod./2010 z dnia 29 lipca 2010 r. „Wzmocnienie podłoża gruntowego z zastosowaniem pali CFA pod nawierzchnią autostrady A-1 w km 495+850 – 497+200, na odcinku Piekary Śląskie –Maciejów” na kwotę 11 930,9 tys. zł brutto oraz umowa nr GDDKiA/KA/54/R-1/A-1/PŚL-M/2008/zam. dod./2010 z dnia 29 lipca 2010 r. „Odpompowanie wody z terenu zalewowego w rejonie istniejącej przepompowni P1 w km 492+860 w związku z budową autostrady A1” na kwotę 5 027,4 tys. zł brutto.

³⁶ Umowa nr 13/R-1/S-69/2012 z dnia 24 kwietnia 2012 r.

³⁷ Polecenie zmiany nr 18 z dnia 13 lipca 2012 r.

prac i usunięcia usterek. Komisja Odbiorowa protokołem z dnia 27 listopada 2009 r. przy udziale przedstawicieli Oddziału, projektanta, wykonawcy oraz osób pełniących nadzór nad realizacją zadania nr 3 dokonała ostatecznego odbioru robót na ww. zadaniu, uznając obiekt za zakończony, odebrany i nadający się do użytkowania. W odebranych robotach Komisja stwierdziła usterki i niedoróbki. Wykonawca udzielił gwarancji na zrealizowany obiekt budowlany na okres 36 miesięcy, tj. od dnia 26 września 2009 r. do dnia 25 września 2012 r. W dniu 19 października 2010 r. podpisano protokół odbioru robót po okresie zgłaszania wad, który upłynął z dniem 25 września 2010 r. (zgodnie z ww. Świadectwem Przejęcia robót). Komisja po dokonaniu oględzin prac wymienionych w protokole odbioru ostatecznego z dnia 27 listopada 2009 r. (wykaz robót nieukończonych lub w których stwierdzono usterki) oraz zawartych w 10 raportach miesięcznych z okresu usuwania wad (od grudnia 2009 r. do września 2010 r.), stwierdziła, że wszystkie prace wymienione w ww. dokumentach zostały wykonane (usunięto usterki). W dniu 26 listopada 2010 r. wystawiono Świadectwo Wykonania robót budowlanych dla zadania nr 3, tj. wykonawca wywiązał się ze wszystkich zobowiązań wynikających z umowy, w tym związanych z usunięciem wad stwierdzonych w tzw. okresie zgłaszania wad. Zastosowano potrącenia z tytułu wad trwałych (nierówności podłużnej warstwy ścieralnej SMA) w kwocie 29,2 tys. zł. Dyrektor Oddziału w wyjaśnieniu podała, że nierówność podłużna stanowiła nieznaczne odstępstwo od wymagań ST, nie mające wpływu na bezpieczną eksploatację nawierzchni.

[Dowód, akta kontroli str. 820-842, 1745]

Wykonawca zadania nr 3 przekazał Oddziałowi dokumentację kolaudacyjną (zbiór dokumentów budowy wg wykazu stanowiącego załącznik nr 3 do ww. protokołu ostatecznego odbioru robót z dnia 27 listopada 2009 r.) zawierającą m.in.: oświadczenia kierowników budowy i robót, sprawozdania techniczne i opinie technologiczne, dzienniki budowy, dokumentację powykonawczą, atesty, badania i deklaracje zgodności materiałów, wyniki badań laboratoryjnych, recepty mieszanek, specyfikacje techniczne robót, oświadczenia geodetów, szkice (operaty) geodezyjne (inventaryzacja powykonawcza) oraz kopie mapy zasadniczej, powstałej w wyniku geodezyjnej inventaryzacji powykonawczej.

[Dowód, akta kontroli str. 614-640]

Dyrektor Oddziału w wyjaśnieniu podała, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykonywanych robotach na bieżąco w trakcie ich realizacji wykonawca zobowiązany był do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Powyższe warunkowało dokonywanie przez nadzór inwestorski odbiorów robót zanikających lub ulegających zakryciu, pozwalających na dalszą realizację robót. Dodała, że ostateczna ocena wykonanych robót dokonywana była podczas odbiorów ostatecznych. W przypadku wystąpienia niezgodności w stosunku do wymagań specyfikacji technicznych uznanych przez Komisję za niemających wpływu na bezpieczną eksploatację obiektu, zgodnie z zapisami SIWZ dokonywane były potrącenia z tytułu tzw. wad trwałych.

(Dowód, akta kontroli str. 996-999)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

6. Zarządzanie i monitoring przebiegu zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

W Oddziale realizowano zarządzanie i monitorowanie jakości robót dla poszczególnych zadań inwestycyjnych, co do zgodności ze specyfikacją techniczną, poprzez wykonywanie m.in. od stycznia 2010 r. miesięcznych sprawozdań z monitoringu jakości robót. Zagadnienie to zostało przedstawione w poprzedniej części nin. wystąpienia.

Centrala GDDKiA otrzymywała informacje, o postępie robót i zaawansowaniu rzeczowo-finansowym na zadaniach nr 1 i 2, w miesięcznych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych Wydziału Planowania oraz w miesięcznych sprawozdaniach Kierownika projektu, przekazywanych do Departamentu Projektów Unijnych. Dla zadania nr 3 ww. informacje o postępie robót przekazywano w przedmiotowych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych.

Dyrektor Oddziału podała w wyjaśnieniu, że w przypadku zadania nr 1 i nr 2, Kierownik projektu przekazywał cotygodniowe informacje o zaawansowaniu robót do Departamentu Realizacji Inwestycji w Centrali, a ponadto Centrala GDDKiA cyklicznie, raz w miesiącu lub częściej, organizowała spotkania sprawozdawcze z udziałem Dyrektorów Oddziałów lub Zastępców ds. Realizacji Inwestycji, na których przekazywane były aktualne informacje o postępie robót i występujących problemach.

[Dowód: akta kontroli str. 369, 372, 375-515, 1574-1582, 1601-1626]

W odniesieniu do trzech objętych kontrolą zadań Oddział podejmował prawidłowe, w ocenie NIK, działania w przypadkach wstrzymania wykonywania robót lub stwierdzenia wadliwie wykonanych elementów. M.in. na zadaniu nr 1, po stwierdzeniu na odcinku A1 Piekary Śląskie – Maciejów, w rejonie hałdy odpadów górniczo-hutniczych występowania pierwiastków szkodliwych w materiale tej hałdy i wstrzymaniu robót, na zlecenie Oddziału wykonana została analiza ryzyka i określenia sposobu działania dla realizacji robót na tym odcinku. W ramach podjętych czynności będących wynikiem ww. analizy, opracowany został projekt zamienny dotyczący sposobu zagospodarowania materiału z hałdy i dalszego prowadzenia prac. Ponadto, dla niektórych odcinków autostrady A-1 niespełniających wymagań specyfikacji technicznych w zakresie równości podłużnej³⁸ oraz w zakresie odblaskowości oznakowania poziomego³⁹, dokonano ich sfrezowania i naprawy, natomiast oznakowanie poziome miało zostać poprawione przez wykonawcę robót w ramach usuwania usterek. Na zadaniu nr 2 po stwierdzeniu, że część skarp wykopów⁴⁰ uległa obsunięciu, opracowano dokumentację projektową odbudowy oraz wzmocnienia stateczności skarp. W trakcie oględzin, przeprowadzonych w ramach nin. kontroli, stwierdzono, że wykonano prace w celu zabezpieczenia tych skarp. Na zadaniu nr 3 potrącono z wynagrodzenia wykonawcy kwotę 29,2 tys. zł, po stwierdzeniu odstąpienia od wymagań STWiORB w zakresie równości podłużnej⁴¹.

[Dowód: akta kontroli str. 333-348, 385-388, 1339, 1446, 1555-1556, 1706-1707, 1745, 1767-1782]

³⁸ Od km 507+250 do 507+550 - jezdnia lewa, od km 508+140 do 508+300 - jezdnia lewa, od km 509+021 do 509+571 - jezdnia lewa (bez nawierzchni betonowej na PPO), od km 507+250 do 507+550 - jezdnia prawa, od km 508+100 do 508+300 - jezdnia prawa oraz od km 509+000 do 509+ 550 - jezdnia prawa (bez nawierzchni betonowej na PPO).

³⁹ Na odcinkach: od km 502+100 do 510 +530 - linia P-1A, P-1C, od km 509+556 do 510+530 - linia P-7B - jezdnia prawa i od km 509+506 do 510+530 - linia P-7B - jezdnia lewa.

⁴⁰ Od km 21+140 do km 21+180 strona lewa, w km 21+130-21+200 strona prawa oraz w km 21+840 strona lewa.

⁴¹ W ciągu autostrady A-4 na odcinku w km 338+000-339+820.

W latach 2008 – 2013 (I półrocze) w Oddziale GDDKiA w Katowicach przeprowadzone zostały następujące kontrole realizacji zadań wykonywanych przez wykonawcę robót i Inżyniera Kontraktu. I tak:

- w 2009 r. Departament Projektów Unijnych i Monitoringu GDDKiA przeprowadził kontrolę zarządzania i nadzór nad realizacją projektu Budowa autostrady A1, odcinek Pyrzowice-Sośnica, w zakresie wypełniania usług Inżyniera Kontraktu, w tym: weryfikację obecności nadzoru, raporty miesięczne, protokoły z narad, dzienniki budowy, badania laboratoryjne i polowe, polecenia zmian, dopuszczanie materiałów do wbudowania, akceptacja receptur i technologii proponowanych przez wykonawcę. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków Inżyniera Kontraktu i inspektorów nadzoru budowlanego.
- w 2012 r. Biuro Kontroli Wewnętrznej GDDKiA przeprowadziło kontrolę przeglądów gwarancyjnych w zakresie ekranów akustycznych” obejmującą m.in. zadanie nr 3. Kontrola stwierdziła przeprowadzenie przez wykonawcę robót na zadaniu nr 3 prac naprawczych zabezpieczających przed wypadaniem paneli ekranów, zrealizowanych w oparciu o dokumentację opracowaną przez pracowników Politechniki Śląskiej. Kontrola nie wniosła uwag oraz zastrzeżeń do wykonanych prac. Obniżono kwotę gwarancji oraz przedłużono termin ważności gwarancji.

[Dowód: akta kontroli str. 500-551]

Dyrektor Oddziału podała w wyjaśnieniu, że nie stwierdzono nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków Inżyniera Kontraktu i inspektorów nadzoru inwestorskiego w trakcie nadzorowania objętych badaniem trzech zadań.

[Dowód, akta kontroli str. 952-954]

Według wyjaśnień Dyrektor Oddziału, dla każdej inwestycji realizowanej przez Oddział powoływany był nadzór inwestorski poprzez wybrany w drodze przetargu Zespół Nadzoru (Inżyniera), który sprawował bezpośrednią kontrolę robót, w tym pod względem jakości. Inżynier dokonywał oceny jakości robót na podstawie badań wykonawcy oraz wykonywanych badań kontrolnych, których rodzaj i zakres ustalał Inżynier i zlecał ich wykonanie laboratorium zamawiającego. Pozytywna ocena wykonanych robót była podstawą dla odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu dokonywanych przez inspektorów nadzoru na bieżąco w miarę postępu prac na budowie.

[Dowód, akta kontroli str. 996-999]

GDDKiA dla objętych badaniem zadań nie powołała odrębnych komisji w zakresie oceny i weryfikacji czynności kontrolnych geodezyjnych wykonywanych przez personel Inżyniera Kontraktu. W powyższej sprawie Dyrektor Oddziału podała w wyjaśnieniu, że pomiary geodezyjne wykonywane w trakcie realizacji kontraktu wykonywane były przez wykonawców robót, natomiast zgodnie z podpisaną umową na zarządzanie i nadzór inwestorski Inżynier odpowiedzialny był za prawidłowy nadzór nad pracami geodezyjnymi prowadzonymi przez geodetów wykonawcy. Dodała, że w zakresie obowiązków służb geodezyjnych Inżyniera Kontraktu było weryfikowanie dokumentów geodezyjnych wykonawcy robót oraz prowadzenie pomiarów kontrolnych w celu potwierdzenia faktycznie wykonanych przez wykonawcę ilości robót.

Dla objętych badaniem zadań nie przeprowadzano audytów z funkcjonowania systemu zapewnienia jakości robót budowlanych.

[Dowód, akta kontroli str. 365-375, 500-502, 530-551, 952-955, 1512-1516]

WINB w Katowicach na objętych badaniem zadaniach przeprowadził łącznie 9 kontroli⁴², w tym 4 kontrole⁴³ przeprowadzone zostały na podstawie art. 83 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, w wyniku pism i skarg do WINB dotyczących: na zadaniu nr 1- lokalizacji wytwórni mas bitumicznych na zapleczu budowy, eksploatacji hałdy w pobliżu linii rozgraniczającej budowę od sąsiednich działek, rozpoznania spraw związanych z wystąpieniem ewentualnych nieprawidłowości w prowadzeniu budowy oraz na zadaniu nr 2 - oddziaływania budowy na znajdujący się w pobliżu obiekt (parking).

Pozostałe kontrole WINB dotyczyły:

- na zadaniu nr 1: kolizji obiektu podziemnego z prowadzonymi robotami (dokonano uzgodnień z właścicielem sieci podziemnej) oraz przedstawionych w niniejszym wystąpieniu zagadnień związanych ze stosowaniem w robotach dopuszczonych do obrotu materiałów, w tym geosiatki, wstrzymania realizacji budowy w związku z wystąpieniem pierwiastków szkodliwych (w ilościach przekraczających dopuszczalne wielkości) w materiale z hałdy odpadów górniczo-hutniczych i sprawdzenia stosowania właściwych zasad ochrony i technologii wznowienia robót na tym odcinku;
- na zadaniu nr 3 m.in. sprawdzenia dokumentacji dotyczącej posiadanych uprawnień i przyjęcia obowiązków przez personel nadzoru na budowie oraz stosowania wyrobów budowlanych zgodnie z art. 10 ustawy Prawo budowlane. Nie stwierdzono uchybień w tym zakresie.

[Dowód, akta kontroli str. 552-587]

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Katowice, dnia 24 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Janina Balas
Główny specjalista k.p.

⁴² Siedem kontroli na zadaniu nr 1, protokoły nr 18/2009 z dnia 7 września 2009 r., nr WINB/WIT/D/0551/01/10 z dnia 28 kwietnia 2010 r., nr WINB –WIT.7140.9.2011 z dnia 18 kwietnia 2011 r., nr WINB-WIT.7140.9.2011.JS2 z dnia 8 czerwca 2011 r., nr WINB-WIT.7740.37.2011.BO2 z dnia 29 lipca 2011 r., nr WINB-WIT.7740.112.2012.GW2 z dnia 27 kwietnia 2012 r. oraz nr WI-OIT.7740.82.2013.AG2 z dnia 8 maja 2013 r.; po jednej kontroli na zadaniu nr 2 i 3, odpowiednio: nr WINB-WIT.7740.384.2012.AG2 z 18 grudnia 2012 r. i z 14 lutego 2009 r.

⁴³ 3 kontrole dot. zadania nr 1 (29 lipca 2011 r., 27 kwietnia 2012 r., 8 maja 2013 r.) i 1 kontrola dot. zadania nr 2 (18 grudnia 2012 r.).

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

