



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-018-01/2013

P/13/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Kaczkowska, 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

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

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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.

¹ 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 zrealizowana²;
- budowa autostrady A2 Stryków – Konotopa, odcinek B od km 394+500 do km 411+465,8 – inwestycja zrealizowana według systemu „Projektuj i Buduj”³;
- 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 Łodzi⁴, 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

² na etapie wystawienia Świadectwa Przejęcia Robót

³ na etapie wystawienia Świadectwa Przejęcia Robót

⁴ 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 Technologii⁵, 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 budowy 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)

⁵ 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.)⁶, 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

⁶ 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 przemieszać 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 zdjęciowo 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. Najslabszym 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 zgodności⁷. 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 zlecanych 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 zlecanych, gdyż należy przejrzeć około 5 tys. zleceń. Szacujemy, że nie wykonano: ok. 3% badań kontrolnych (w odniesieniu do zleconych) w zakresie robót ziemnych i wzmocnień podłoży oraz około 2% badań kontrolnych (w odniesieniu do zleconych) 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)

⁷ Dz. U. z 2010 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 przeprowadzano 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 Tuszyn 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 budowlane⁸, 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.,

⁸ 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 STES 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 STES 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-użytkowym⁹.

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 wyceniać 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%.¹⁰

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 publicznych¹¹. 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/V/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

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

¹⁰ Przelicznik szacunkowej wartości zamówienia lipiec 2006 r. 1 euro – 4.387 zł

¹¹ 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 w 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-użytkowego¹².

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 Dyrektor Oddziału w Łodzi. Z wyjaśnienia tego wynika m.in., że na etapie przygotowania STEŚ 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 Dyrektora 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.

¹² 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 zagęszczających 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 publicznych¹³, 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 ustaw¹⁴ (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

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

¹⁴ 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 STES. 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

Opis stanu
faktycznego

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

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 przeznaczonego do wykonania warstwy mrozoochronnej. 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 przeznaczą 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 podał 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 parafa 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 przeznaczą 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 zdecydowano 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. Ujednoczenia 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 Polecen 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 wzmacniania podłoża

Wyroby podlegały sprawdzeniu pod kątem parametrów określonych w STWiORB.

W raportach z monitoringu jakości określano: kategorie badanej próbki, asortyment robót/nazwę obiektu, kilometr 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 lepszycza do mieszanek mineralno – bitumicznych, wbudowania dwóch warstw betonu asfaltowego w podbudowę i większej grubości warstwy mrozoochronnej (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 kołaudacyjnego.

(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 kanciastości 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,

- D.05.03.05 pod względem kanciastości kruszywa łamanego drobnego 0/4 i 0/2 z przeznaczeniem na mieszanki mineralno – asfaltowe warstwa wiążąca,
- D.04.07.01 pod względem kanciastości kruszywa drobnego z przeznaczeniem na mieszanki mineralno – asfaltowe warstwa podbudowy.

Dla odc. 9 drogi ekspresowej S8, na 19 analizowanych przypadków, 8 projektów recept (w części) nie spełniało wymagań:

- STWiORB D05.03.06 pod względem odporności na działanie wody (ITSR) mieszanki asfaltowo – mineralnej z przeznaczeniem na warstwę ścieralną
- STWiORB D 04.07.01 pod względem zawartości wolnych przestrzeni mieszanki asfaltowo – mineralnej z przeznaczeniem na górną warstwę podbudowy
- STWiORB M.13.01.00 pod względem wielkości ziaren kruszywa naturalnego do produkcji mieszanki betonowej,
- pod względem wytrzymałości na rozciąganie przy rozłupywaniu, zawartości powietrza w mieszance i w zakresie uziarnienia betonu nawierzchniowego z przeznaczeniem na warstwę górną i dolną,
- pod względem nasiąkliwości betonu B35 z przeznaczeniem na konstrukcje mostowe.

Wnioski o zatwierdzenie recept warunkowo zatwierdzał przedstawiciel Konsultanta (Inżyniera), do czasu uzyskania wyników przez Laboratorium Drogowe.

Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Technologii wyjaśnił, iż Laboratorium Drogowe nie sprawdza dokumentacji na zgłoszone do wbudowania wyroby budowlane, gdyż jest to zadanie Inżyniera.

(dowód: akta kontroli str. 371-383, 610-618)

4.3 Laboratorium Drogowe nie sporządzało rocznych sprawozdań z zakresu monitoringu jakości wykonanych robót budowlanych oraz rocznych sprawozdań z jakości materiałów budowlanych, z uwagi na to, jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi, że Laboratorium Drogowe nie ma obowiązku sporządzania takich sprawozdań. W Laboratorium Drogowym sporządzano comiesięczne sprawozdania w zakresie monitoringu jakości robót na realizowanych inwestycjach, co zostało opisane w punkcie 4.2 wystąpienia pokontrolnego. Na przykładzie comiesięcznego monitoringu prowadzonego dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 oraz odc. B autostrady A2 stwierdzono, że wszystkie wyniki analiz laboratoryjnych przekazywane były Inżynierowi Kontraktu. W przypadku wyników niespełniających norm określonych w STWiORB, Inżynier Kontraktu podejmował działania eliminujące m.in. poprzez: zlecenie przeprowadzenia ponownych badań, wykonanie odwiertów na ułożonych warstwach, zobligowanie Wykonawcy do poprawy zagęszczenia wbudowanego w podłoże materiału bądź nie wyrażał zgody na użycie materiałów niespełniających określonych kryteriów. O swoim stanowisku informował pisemnie Kierownika Projektu i Laboratorium Drogowe. Ponadto, w dwóch przypadkach (marzec 2011 r. i wrzesień 2012 r.) w miesiącu za miesiąc poprzedni wykazane zostały wyniki badań, w stosunku do których podjęte zostały działania przez Inżyniera Kontraktu (z uwagi na stwierdzone niezgodności ze STWiORB), których nie ujęto we właściwym miesiącu sprawozdawczym. Wynikało to, jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi, z przeoczenia pracowników Laboratorium Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 264-272, 348-364, 384-426, 1211-1237, 1558-1583)

Laboratorium Drogowe nie prowadziło odrębnej ewidencji w zakresie monitoringu przeprowadzonych analiz laboratoryjnych dla drogowych obiektów inżynierskich. Według danych przekazanych przez Z-cę Dyrektora Oddziału ds. Technologii przy piśmie z 23 września 2013 r.:

- Laboratorium Drogowe oraz Inżynier Kontraktu wykonali łącznie **4.604** oznaczeń dla odcinków dróg (poniższe dane nie zawierają informacji o liczbie badań/oznaczeń dla wiaduktów i mostów), w tym:
 - **1.935** badań próbek materiałów budowlanych dla odc. autostrady A1 węzeł Piątek – Stryków (+3 pomiary na całej długości kontraktu na warstwie ścieralnej: równość podłużną w jednostkach IRI, właściwości przeciwpoślizgowe, odblaskowość oznakowania poziomego),
 - **2.187** badań dla odc. B autostrady A2 (+4 pomiary na całej długości kontraktu na warstwie ścieralnej: równość podłużną odchyłki IRI i w mm, właściwości przeciwpoślizgowe, odblaskowość oznakowania poziomego),

- **473** badania dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 (+2 pomiary na całej długości kontraktu na warstwie ścieralnej: równość podłużną w jednostkach IRI, makrotekstury nawierzchni betonowej).
- Wykonawca wykonał około **19.350** badań próbek dla odc. autostrady A1 węzeł Piątek – Stryków, około **21.870** dla odc. B autostrady A2 i około **4.730** dla odc. 9 drogi ekspresowej S8. Przedstawiona liczba badań jest szacunkowa, odniesiona do badań kontrolnych i pomnożona 10 razy. Taką ilość powinien wykonać Wykonawca, którą w przybliżeniu można wyliczyć z zapisów w STWiORB. W dokumentach kontraktowych nie ma zapisów zobowiązujących Wykonawcę do ustalenia liczby badań wynikających z STWiORB, a także do poddawania liczby badań wykonanych.

(dowód: akta kontroli str. 272, 364, 610-613, 619)

Według stanu na dzień 15 listopada 2013 r. Z-ca Dyrektora ds. Technologii Oddziału w Łodzi ponownie podał, iż:

- Laboratorium Drogowe oraz Inżynier Kontraktu wykonali łącznie **5.412** oznaczeń (tj. wykonanych badań), w tym:
- **2.162** dla odc. autostrady A1 węzeł Piątek – Stryków, w tym 1.935 badań próbek materiałów budowlanych dla odc. drogi (+3 pomiary na całej długości kontraktu na warstwie ścieralnej: równość podłużną w jednostkach IRI, właściwości przeciwpoślizgowe, odblaskowość oznakowania poziomego) oraz 224 oznaczeń dla mostów lub wiaduktów,
 - **2.546** dla odc. B autostrady A2, w tym 2.187 badań dla odc. drogi (+4 pomiary na całej długości kontraktu na warstwie ścieralnej: równość podłużną odchyłki IRI i w mm, właściwości przeciwpoślizgowe, odblaskowość oznakowania poziomego) oraz 355 oznaczeń dla mostów lub wiaduktów,
 - **704** dla odc. 9 drogi ekspresowej S8, w tym 473 badania dla odc. drogi (+2 pomiary na całej długości kontraktu na warstwie ścieralnej: równość podłużną w jednostkach IRI, makrotekstury nawierzchni betonowej) oraz 229 oznaczeń dla mostów lub wiaduktów.

- Wykonawca wykonał **67.359** badań próbek dla odc. autostrady A1 węzeł Piątek – Stryków, **45.708** dla odc. B autostrady A2. Oddział w Łodzi nie posiadał informacji w zakresie ilości badań wykonanych przez Wykonawcę dla odc. 9 drogi ekspresowej S8.

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż „ustalenie dokładnej liczby badań wynikających ze STWiORB dla poszczególnych odcinków dróg nie jest możliwe. Ilość badań niezbędnych do wykonania na danym odcinku drogi uzależniona jest m.in. od przyjętej przez danego Wykonawcę technologii robót, ilości zaangażowanego sprzętu i zasobów ludzkich oraz harmonogramu robót. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 272, 364, 610-613, 619-622, 1558-1565)

Dane w zakresie liczby badań laboratoryjnych Wykonawcy, przedstawione zostały przez Z-cę Dyrektora ds. Technologii na podstawie Raportów Miesięcznych Wykonawcy (Raport z Postępu Robót nr 23 – A1; Raport o Postępie Pracy nr 31 – A2).

Ponadto Z-ca Dyrektora Oddziału w Łodzi podał, iż badania laboratoryjne w kategorii badań: grunty i kruszywa dla odc. Piątek – Stryków autostrady A1 w zakresie wilgotności naturalnej, granicy płynności WL, optymalnej gęstości i optymalnej wilgotności, wytrzymałości na ściskanie po 7 dniach – nie są wymagane STWiORB.

NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż zapisy STWiORB D.02.03.01 oraz D.04.05.01 określają ww. badania, jako obowiązkowe do wykonania.

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż omyłkowo zaznaczono badania granicy płynności WL i wytrzymałości na ściskanie po 7 dniach. Optymalna gęstość, optymalna wilgotność oraz wilgotność naturalna są wykonywane przy określeniu wskaźnika zagęszczenia. Wilgotność naturalna jest wykonywana przy wskaźniku zagęszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 620-622, 1558-1566)

Na podstawie Raportu Wykonawcy Robót Budowlanych o Postępie Pracy nr 32 za miesiąc maj 2012 r. dla odc. B autostrady A2 stwierdzono, iż Wykonawca wykonał łącznie (całkowita liczba badań od początku budowy) 49.045 badań, w tym badania gruntów i kruszyw – 23.444; betonu – 23.871; robót asfaltowych – 1.730; innych – 101.

Na podstawie Raportu Z Postępu Robót nr 23 – czerwiec 2012 r. dla odc. Piątek – Stryków autostrady A1 stwierdzono, iż Wykonawca wykonał łącznie (od początku budowy) 67.359

badan, w tym badania gruntów i kruszyw – 45.605; robót asfaltowych – 1.930; gruntów i kruszyw (badania na budowie) – 19.824.

W Raportach tych Wykonawcy nie podali, jakie badania (i ile) są obowiązkowe do wykonania (tzn. wynikają ze STWiORB).

Na podstawie Raportów Miesięcznych Wykonawcy odc. 9 drogi ekspresowej S8 nie można ustalić liczby próbek oraz liczby oznaczeń, które Wykonawca zobowiązany był wykonać, z uwagi na brak przedmiotowych danych w ww. dokumencie.

(dowód: akta kontroli str. 624-629)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Laboratorium Drogowe nie opiniowało technologii stosowanych przy wykonywaniu robót na realizowanych inwestycjach, do czego zobowiązują postanowienia § 14 regulaminu organizacyjnego Oddziału w Łodzi¹⁵ Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe w zakresie swojego działania obowiązane jest do opiniowania technologii stosowanych przy wykonywaniu robót na realizowanych inwestycjach¹⁶.

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż technologia robót ustalona w dokumentacji projektowej i w STWiORB nie podlega już powtórnemu opiniowaniu przez Laboratorium Drogowe na etapie realizacji, lecz kontroli sprawowanej przez Inżyniera. Laboratorium Drogowe zobowiązane jest wykonywać badania kontrolne, którymi „zarządza” Inżynier Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 264-272, 348-370, 588-613)

2. Zgodnie z umowami na zarządzanie Kontraktem¹⁷, Konsultant zobowiązany jest do zapewnienia wykonania badań laboratoryjnych sprawdzających jakość materiałów proponowanych przez Wykonawcę Robót do realizacji zadania oraz jakość wykonywanych robót. Badania proponowane przez Wykonawcę będą prowadzone przez laboratorium wskazane przez Zamawiającego. Konsultant zapewni wykonanie nie mniej niż 10% badań i pomiarów kontrolnych każdego rodzaju badań przewidzianych w SST dla danego zadania. W STWiORB dla analizowanych inwestycji podane są częstotliwość i zakres każdego rodzaju badania, które należy wykonać w trakcie realizacji inwestycji.

Ponadto, w Raporcie Otwarcia Inżyniera Kontraktu inwestycji budowa autostrady A2 przygotowanym 20 listopada 2009 r., Inżynier Kontraktu zastrzegł, że zgodnie z Warunkami Kontraktu badania laboratoryjne sprawdzające jakość materiałów proponowanych przez Wykonawcę do realizacji robót oraz badania kontrolne wskazane przez Inżyniera Kontraktu będą wykonywane w laboratorium Zamawiającego (min. 10%).

W Oddziale w Łodzi, dla wybranych inwestycji nie można ustalić wskaźnika badań i pomiarów kontrolnych, do których zobowiązują postanowienia umów na zarządzanie kontraktami oraz nie można ustalić, czy dochowana została liczba wykonanych badań dla każdego rodzaju robót opisanych w STWiORB, tj. dla asortymentu robót betonowych, bitumicznych i ziemnych. W Raportach Miesięcznych Wykonawcy inwestycji budowa autostrady A1 i A2, Wykonawcy podali liczbę wszystkich przeprowadzonych badań (w danym miesiącu oraz narastająco od początku inwestycji), bez podziału na te badania, które byli zobowiązani wykonać (tj. wynikających ze STWiORB). W Raportach Miesięcznych Wykonawcy odc. 9 drogi ekspresowej S8, Wykonawca podał ilość serii lub sztuk wykonanych badań, nie precyzując, jakiego okresu dotyczą te badania oraz czy podane ilości odnoszą się do pobranych próbek, czy oznaczeń.

(dowód: akta kontroli str. 619-622, 624-629, 674-842)

W Raportach Miesięcznych Inżyniera Kontraktu (dla odc. B autostrady A2) za okres od marca 2011 r. do września 2011 r., Inżynier Kontraktu poddawał w wątpliwość możliwość osiągnięcia przez Laboratorium Zamawiającego wymaganej ilości badań (10%).

¹⁵ § 14 pkt 6 zarządzenia nr 5 z dnia 27 kwietnia 2011 r. i § 14 pkt 4 zarządzenia nr 7 z dnia 6 marca 2013 r.

¹⁶ Regulamin organizacyjny z dnia 27 kwietnia 2011 r.

¹⁷ Umowa zawarta w dniu 23.09.2009 r. pomiędzy GDDKiA a Konsultantem na wykonanie usługi polegającej na zarządzaniu Kontraktami, w tym pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót; Umowa zawarta w dniu 23 września 2009 r. pomiędzy GDDKiA a Konsultantem na wykonanie usługi polegającej na zarządzaniu Kontraktem na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych autostrady A2 od Strykowa do Konotopy od km 365+261,42 (od węzła Stryków I bez węzła) do km 456+239,67 (do węzła Konotopa włączając węzeł), w tym pełnienie nadzorów nad projektowaniem i realizacją robót; Umowa nr 3/08/II/2010 zawarta w dniu 20 sierpnia 2010 r. pomiędzy GDDKiA a Konsultantem na wykonanie usługi polegającej na zarządzaniu Kontraktem: budowa autostrady A1 Toruń – Stryków, od km 215+850 do km 291+000, w tym pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót.

W raportach tych Inżynier Kontraktu pisał: „Konsultant poinformował Zamawiającego o braku pełnej dostępności Laboratorium Zamawiającego na budowie oraz opóźnione otrzymywanie wyników przez Nadzór, co uniemożliwia podjęcie natychmiastowej decyzji o odebraniu robót”. W Raporcie nr 24 korekta 1 za miesiąc wrzesień 2011 r. napisał, iż „W dniu 09.09.2011 r. odbyło się spotkanie Konsultanta z przedstawicielami Laboratorium Zamawiającego Oddział Łódź, na którym przedstawiony został problem możliwości nieosiągnięcia minimalnej wymaganej ilości badań (10%). Przedstawiciele Laboratorium Zamawiającego zobowiązali się do zwiększonej realizacji zleceń wychodzących od Inżyniera.”

(dowód: akta kontroli str. 624-629, 689-699)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ustalenia kontroli wskazują na nierzetelne liczenie przez pracowników Oddziału w Łodzi ogólnej liczby próbek zbadanych oraz próbek niespełniających wymagań STWiORB. Ocenę powyższą uzasadniają czterokrotnie przedkładane przez pracowników Laboratorium Drogowego różniące się wersje elektroniczne liczby przeprowadzonych badań laboratoryjnych zamieszczonych w comiesięcznym monitoringu jakości robót, błędne przekazywanie danych do GDDKiA, a także brak rozeznania co do ogólnej liczby wymaganych STWiORB badań laboratoryjnych. W konsekwencji Oddział w Łodzi nie posiadał rozeznania w zakresie realizacji przez Inżyniera Kontraktu wymaganych 10% badań na każdej z realizowanych inwestycji, określonych w umowach na zarządzanie Kontraktem. Oddział w Łodzi nie monitorował liczby badań kontrolnych zleconych przez Nadzór w stosunku do wszystkich badań wynikających z poszczególnych specyfikacji technicznych dla danego odcinka drogi. W świetle regulaminu organizacyjnego Oddziału w Łodzi, Kierownik Projektu czuwa nad tym, by Inżynier wypełniał swoje obowiązki zgodnie z kontraktem i wiedzą inżynierską.

Ponadto NIK zwraca uwagę, iż Zamawiający nie posiada wiedzy w zakresie liczby wykonanych badań próbek materiałów budowlanych – wymaganych STWiORB – przez Wykonawcę Robót.

NIK zwraca uwagę, iż badania laboratoryjne są ważnym elementem polityki jakości prowadzonej przez Kierownika Projektu, Nadzór oraz Wykonawcę Robót, a także są podstawą do opracowania rankingu Wykonawców.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższe ustalenia świadczą o braku dostatecznego nadzoru i kontroli Wydziału Technologii – Laboratorium Drogowe nad realizacją zadań w zakresie zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

5. Sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad wykonywaniem robót drogowych

Opis stanu
faktycznego

5.1 Na zarządzenie kontraktem budowy:

- autostrady A1 odcinek Stryków-Kowal z wyłonionym Konsultantem umowa została podpisana 20 sierpnia 2010 r., z terminem wykonania listopad 2013 r. Natomiast z Wykonawcą odc. Piątek-Stryków autostrady A1 umowa została podpisana 18 czerwca 2010 r., tj. o dwa miesiące wcześniej niż z Zarządzającym. Sytuacja ta (wg Konsultanta – raport otwarcia – brak daty) jest bardzo niekorzystna z punktu widzenia czasu na mobilizację. W złożonym w tej sprawie wyjaśnieniu Dyrektor Oddziału w Łodzi podała m.in., że Wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza (ATKINS) odmówił podpisania umowy. Zamawiający, zgodnie z ustawą Pzp, niezwłocznie dokonał ponownego wyboru najkorzystniejszej oferty z pośród pozostałych ofert. Czynność ta wymagała skierowania postępowania do kontroli uprzedniej Prezesa UZP. Ponadto wykonawca, którego wybrana została oferta mając trudności z uzyskaniem gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wyznaczonym terminie, poprosił o przesunięcie terminu jej podpisania. „Należy, zatem uznać, że termin podpisania umowy na Konsultanta wynika z przyczyn, które nie można było przewidzieć i na które kontrolowany nie miał wpływu”.
- drogi S8 od węzła Walichnowy do węzła Wrocław z wyłonionym Konsultantem umowa została zawarta w dniu 10 listopada 2011 r., z terminem wykonania kwiecień 2015 r. Z wykonawcą budowy odcinka 9 drogi S8 umowa została zawarta w dniu 5 października 2011 r., tj. o miesiąc wcześniej.

Przekazanie terenu budowy (wg Protokołu Przekazania) nastąpiło w dniu 19.10.2011 r., w tym samym dniu nastąpiło również rozpoczęcie robót.

W złożonym wyjaśnieniu w sprawie wyboru Konsultanta z miesięcznym opóźnieniem w stosunku do Wykonawcy Dyrektor Oddziału w Łodzi podała m.in., że „*Jakość złożonych ofert wymusiła konieczność zastosowania procedury uzupełniania dokumentów składanych wraz z ofertą na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Procedura ta wpłynęła znacząco na termin wyboru oferty najkorzystniejszej, a w konsekwencji na termin podpisania umowy z Konsultantem*”.

- autostrada A2 odcinek Stryków-Konotopa, z Konsultantem umowa została zawarta w dniu 23 września 2009 r. z terminem jej zakończenia 5 czerwca 2012 r. Z wykonawcą autostrady A2 odcinek B umowa została podpisana w dniu 28 września 2009 r. Kierownik Projektu wydał polecenie Inżynierowi Kontraktu rozpoczęcia prac z dniem 25.09.2009 r.

Przekazanie dokumentacji projektowej Konsultantowi nastąpiło w dniach:

- 19 sierpnia 2010 r. dla zadania budowa autostrady A1 węzeł Piątek – węzeł Stryków. Kierownik Projektu Zarządzającemu kontraktem budowy autostrady A1 Toruń-Stryków, w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót, wyznaczył datę rozpoczęcia usługi na dzień 27 sierpnia 2010 r.
- 16 listopada 2011 r. dla zadania budowa drogi ekspresowej S8 odc. 9. Kierownik Projektu Unijnego wyznaczył Konsultantowi datę rozpoczęcia usługi na dzień 18 listopada 2011 r.

Z pism potwierdzających przekazanie dokumentacji projektowej wynika, że dokumentacja ta była kompletna. Personel Inżyniera Kontraktu dokonywał weryfikacji dokumentacji projektowej, a swoją ocenę i ustalenia zawarł w raporcie otwarcia i raporcie końcowym z A2 (szczegółowo opisano w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 1573-1574, 1961-1974, 1978-1979)

Dla odc. Piątek-Stryków autostrady A1, mimo braku wyłonienia Inżyniera Kontraktu przed przystąpieniem przez Wykonawcę do robót budowlanych (data rozpoczęcia robót – 8 lipca 2010 r.), Wykonawca w miesiącu lipcu i sierpniu 2010 r. prowadził prace kontraktowe. Na placu budowy obecny był personel oraz sprzęt Wykonawcy, jak również Podwykonawcy Robót w zakresie m.in. wykonania robót melioracyjnych, prac geodezyjnych, tymczasowej organizacji ruchu, nadzoru saperskiego oraz przeprowadzenia próbnych obciążeń pali fundamentowych.

Wykonawca dwukrotnie informował Oddział w Łodzi (02.08.2010 r. i 01.09.2010 r.), iż nie została przekazana mu informacja, kto pełni funkcję Inżyniera Kontraktu i na jaki adres należy kierować korespondencję do niego skierowaną. Ponadto wskazał, iż nigdy nie otrzymał pisemnego powiadomienia o wyborze Inżyniera przez Zamawiającego lub powierzenia jego funkcji, obowiązków i uprawnień Kierownikowi Projektu, zauważając iż Zamawiający powinien wyznaczyć Inżyniera pisemnym powiadomieniem Wykonawcy przed podjęciem przez niego działań, a nie po zakończeniu.

Z chwilą rozpoczęcia robót na placu budowy nie zostali zatwierdzeni Podwykonawcy oraz sprzęt Wykonawcy.

Według stanu na dzień 17 sierpnia 2010 r., materiały budowlane, sprzęt, PZJ oraz Plan Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia nie zatwierdzał bądź zatwierdzał warunkowo Kierownik Projektu odc. Piątek - Stryków, T. K., który wyznaczony został do pełnienia funkcji Inżyniera Kontraktu przez Dyrektora Oddziału w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 749-792, 853-886, 911-932, 1034-1041, 1963)

Na odc. Piątek – Stryków autostrady A1 Inżynier Kontraktu rozpoczął pracę z dniem 27 sierpnia 2010 r., pomimo iż rozpoczęcie robót – według zapisów w Dziennikach Budowy – nastąpiło 8 lipca 2010 r. Inspektorzy Nadzoru Inwestorskiego rozpoczęli pracę od 15 października 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 865, 911-912, 913-932, 1961)

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż „*Zamawiający, aby umożliwić Wykonawcy Robót podjęcie czynności wynikających z umowy, a także w celu uniknięcia roszczeń Wykonawcy Robót, z uwagi na brak możliwości realizacji obowiązków umownych spowodowanych brakiem Inżyniera Kontraktu, nie czekając na moment wyłonienia przyszłego Konsultanta,*

który z kolei wyznaczy Inżyniera Kontraktu, powołał w celu działań kontraktowych p.o. Inżyniera Kontraktu".

(dowód: akta kontroli str. 1558-1570, 1617-1620)

Wykonane na placu budowy roboty w okresie od 8 sierpnia 2010 r. do 15 października 2010 r. potwierdzone i zatwierdzone były przez Kierownika Projektu inwestycji budowa autostrady A1 na odcinkach:

- odc. III węzeł Kowal – węzeł Sojki (wraz z węzłem Kowal i Sójki),
- odc. IV węzeł Sojki – węzeł Kotliśka (wraz z węzłem Kowal),
- odc. V węzeł Kotliśka – węzeł Piątek,

który jednocześnie pełnił funkcję Inspektora Nadzoru na odc. 2 (sekcja 3) i odc. 3, tj. odcinka Piątek – Stryków. Od 15 października 2010 r. roboty na budowie potwierdzał i zatwierdzał Inspektor Nadzoru Robót Drogowych (personel Inżyniera Kontraktu).

(dowód: akta kontroli str. 749-792, 887, 913-932)

Analiza dokumentacji wykazała niezgodności pomiędzy zapisami w Dzienniku Budowy odc. 2 (sekcja 3) i Dzienniku Budowy odc. 3 a Raportem Z Postępu Robót Nr 1 Wykonawcy autostrady A1, dotyczące kilometrażu i rodzaju dróg, w ciągu których wykonywane były roboty odhumusowania i wykonywania nasypów.

W sprawie powyższych rozbieżności Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż Kierownik Projektu nie podjął działań w sytuacji niezgodności, gdyż nie śledzi na bieżąco zapisów dokonywanych w dziennikach budowy.

(dowód: akta kontroli str. 857-886, 913-932, 1558-1568)

Dla odc. 9 drogi ekspresowej S8, pomimo braku wyłonienia Inżyniera Kontraktu przed przystąpieniem przez Wykonawcę do robót budowlanych (data rozpoczęcia robót – 19 października 2011 r.), Wykonawca w okresie październik – listopad 2011 r. prowadził prace kontraktowe. Na placu budowy obecny był personel Wykonawcy oraz Podwykonawcy Robót w zakresie m.in. sprawdzenia terenu pod względem występowania niewybuchów i niewypalów oraz ich usunięcie, wycinki drzew i karczowania krzewów, nadzoru geologicznego i badań geotechnicznych, nadzoru przyrodniczego i archeologicznego.

W momencie rozpoczęcia robót na placu budowy, nie zostali zatwierdzeni Podwykonawcy oraz sprzęt Wykonawcy.

Według stanu na dzień 8 listopada 2011 r., materiały oraz PZJ zatwierdzał p.o. Inżyniera Kontraktu (tj. Naczelnik Wydziału Realizacji Inwestycji Oddziału w Łodzi), pełniący jednocześnie funkcję Inspektora Nadzoru Inwestorskiego wskazanego w piśmie z dnia 13 października 2011 r. skierowanego do WINB w Łodzi.

P.o. Inżyniera Kontraktu wyznaczony został przez Kierownika Projektu Unijnego, pomimo iż nie posiadał w zakresie swoich obowiązków uprawnień do wyznaczania/powoływania Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 465-467, 701-748, 993-1021, 1042-1072, 1961)

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, że „(...) brak Inżyniera, Inspektorów Nadzoru Inwestorskiego oraz co za tym idzie brak możliwości rozpoczęcia i kontynuowania robót przez Wykonawcę, spowodowałoby roszczenia czasowe oraz finansowe na niekorzyść Skarbu Państwa, czego uniknął Kierownik Projektu powołując p.o. Inżyniera Kontraktu.”

(dowód: akta kontroli str. 1558-1570)

Wykonane na Placu Budowy roboty w okresie od 19 października 2011 r. do 18 listopada 2011 r., wskazane w Dziennikach Budowy (dla robót drogowych i obiektów inżynierskich – wiaduktów i przepustów dla zwierząt) nie były zatwierdzone przez Inspektora Nadzoru Inwestorskiego. Ponadto w Dziennikach Budowy (dla robót drogowych) stwierdzono brak daty przyjęcia obowiązków Inspektora Nadzoru Robót Drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 1073-1102)

W ośmiu Raportach Miesięcznych Wykonawcy odc. B autostrady A2 od numeru 18 (za marzec 2011 r.) do numeru 25 (za październik 2011 r.), Wykonawca stwierdził „zbyt małą liczebność personelu Nadzoru Inżyniera Kontraktu, uniemożliwiająca skuteczną realizację; dla przykładu na odc. B dwóch Inspektorów Nadzoru Robót Drogowych ma do dyspozycji jeden samochód, podobnie dwóch Inspektorów Nadzoru Robót Mostowych ma do dyspozycji jeden samochód; nadzór nad robotami przy realizacji Kontraktu często wymagany jest poza godz. od 6.00 do 22.00 przez 6 dni w tygodniu.” Zdaniem Wykonawcy, ww. problem miał wpływ na niewykonanie terminu pośredniego 20% oraz może mieć wpływ na termin końcowy i termin pośredni (wymagana minimalna ilość wykonania 45%).

W Raportach Miesięcznych Wykonawcy oraz Raportach Miesięcznych Inżyniera Kontraktu dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 nie stwierdzono zapisów dotyczących jakości wykonywania pracy przez personel Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 1103-1105)

Inżynier Kontraktu zatwierdzał (bądź warunkowo zatwierdzał) materiały użyte podczas budowy, recepty i technologie, sprzęt Wykonawcy oraz Podwykonawców, które były zgodne z wymaganiami STWiORB. Materiały czy projekty recept niezgodne ze STWiORB nie uzyskiwały akceptacji Inżyniera i nie zostały dopuszczone do wbudowania. Inżynier Kontraktu dopuszczał do pracy wytwórnie mas bitumicznych i betonowych oraz wytwórnię prefabrykatów, po przedstawieniu przez Wykonawcę m.in. deklaracji zgodności, danych technicznych betoniarni, świadectw legalizacji wag, certyfikatów zakładowej kontroli produkcji, uprawnień operatorów.

Do czasu wyłonienia Konsultanta dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 i odc. autostrady A1, materiały i sprzęt Wykonawcy oraz PZJ zatwierdzał Kierownik Projektu Unijnego oraz p.o. Inżyniera Kontraktu, co zostało szczegółowo opisane w stwierdzonych nieprawidłowościach punktu 5 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1022, 1034-1038, 1042-1044, 1103-1105)

Inżynier Kontraktu (Rezydent) dla wszystkich analizowanych odcinków dróg sporządzał raporty, których wymóg określony został w załączniku do umowy na Zarządzenie Kontraktem, tj. raport otwarcia, raporty miesięczne, raporty techniczne oraz raport końcowy. Według stanu na dzień 25 listopada 2013 r. nie został opracowany:

- Raport zamknięcia dla odc. B autostrady A2, gdyż nie nastąpiło wystawienie Świadectw Wykonania,
- Raport końcowy (brak wystawienia Świadectwa Przejęcia) i Raport zamknięcia dla odc. 9 drogi ekspresowej S8.

(dowód: akta kontroli str. 701-842, 933-992, 1103-1105)

Raport Otwarcia Inżyniera Kontraktu dla inwestycji budowa autostrady A1 nie zawierał daty jego sporządzenia. Raport został zaparafowany przez osobę sporządzającą (z dokumentacji nie wynika, kto sporządził ten raport). Ponadto w Raporcie otwarcia nie stwierdzono potwierdzenia przekazania raportu do Kierownika Projektu oraz zatwierdzenia przez Zamawiającego.

Do pierwszego Raportu Miesięcznego (za wrzesień 2010 r.) nie został dołączony wzór podpisu i parafki Inżyniera Kontraktu, który powinien być potwierdzony przez Kierownika Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 749-792, 1103-1105, 1961)

Raport Otwarcia Inżyniera Kontraktu dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 nie zawierał dokładnej daty jego sporządzenia (opracowany został w styczniu 2012 r.).

Raporty Miesięczne sporządzane były przez Inżyniera Kontraktu bądź Inżyniera Rezydenta. W żadnym Raporcie miesięcznym nie stwierdzono dokładnej daty ich opracowania oraz podpisów obu Inżynierów.

(dowód: akta kontroli str. 701-748, 1103-1105, 1591-1594, 1961)

Raporty miesięczne Konsultanta (odc. B autostrady A2) za styczeń 2010 r. i maj 2010 r. zostały opracowane po terminie wynikającym z warunków umowy, tj.: odpowiednio 26 lutego 2010 r. i 23 czerwca 2010 r.

Raport Końcowy Konsultanta na odc. B autostrady A2 został opracowany 28 sierpnia 2012 r., tj. na 43 dni przed wystawieniem Świadectwa Przejęcia Robót (10 października 2012 r.) i przekazany Kierownikowi Projektu w dniu 11 września 2012 r., tj. na 28 dni przed wystawieniem tego Świadectwa.

Świadectwa Przejęcia Części Robót wystawione zostały 25 kwietnia 2012 r., 31 maja 2012 r., 29 czerwca 20102 r. i 30 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 793-842, 933-990, 1496-1508)

W Raporcie z Postępu Robót nr 1 Wykonawca odc. Piątek – Stryków autostrady A1 zapisał, iż w okresie lipiec – sierpień 2010 r. wykonał on roboty branżowe, melioracyjne, polegające na usunięciu roślinności ze skarp rowów oraz odmulenie cieków.

Informacje te były niezgodne z:

- Raportem Końcowym Inżyniera Rezydenta, w którym zapisał, iż: „Roboty melioracyjne wykonywane były od października 2010 r. do 30 maja 2012 r.”,

- Dziennikami Budowy dla odc. 2 i odc. 3, wg których prace rozpoczęte w dniu 14 września 2010 r. polegały na wykoszeniu i wygrabieniu porostów, usunięciu kożucha roślin pływających i porostów roślin korzeniących się.

(dowód: akta kontroli str. 857-859, 1023-1032, 1598-1603)

5.2 Szczególne warunki kontraktu w subklauzuli 4.9 (Zapewnienie jakości) stanowią m.in., że „Wykonawca przygotowuje i przedłoży Inżynierowi w ciągu 14 dni (na autostradzie A2 odcinek B – w ciągu 28 dni) od Daty Rozpoczęcia Robót System Zapewnienia Jakości, aby dostosować swoje działania do wymagań Kontraktu. System Zapewnienia Jakości powinien zawierać:

- a) procedury zarządzania jakością na Placu Budowy,
- b) struktury organizacyjne dla wdrażania procedur zarządzania jakością,
- c) instrukcję zarządzania jakością, oraz
- d) procedury wskazujące, że wszyscy Podwykonawcy spełniają wymagania zarządzania jakością”.

Wykonawca odc. 9 drogi ekspresowej S8 przedłożył Inżynierowi Kontraktu do zatwierdzenia „System Zapewnienia Jakości”, przygotowany 2 listopada 2011 r. (brak daty przekazania). W dokumencie tym m.in. przedstawiono: zakres kontraktu, podmioty uczestniczące w jego realizacji, procedury zarządzania jakością na placu budowy, struktury organizacyjne ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za wdrażanie procedur zarządzania jakością, instrukcję zarządzania jakością, a także procedury wskazujące, że wszyscy podwykonawcy spełniają wymagania zarządzania jakością. P.o. Inżyniera Kontraktu w piśmie z dnia 8 listopada 2011 r. skierowanym do Wykonawcy Skanska S.A. poinformował o zatwierdzeniu PZJ, przedstawionego w piśmie z dnia 2 listopada 2011 r.

Według zestawienia (na dzień 02.09.2013 r.) Wykonawca przedmiotowego odcinka opracował 94 Programy Zapewnienia Jakości, z tego 3 nie zostały zatwierdzone przez Inżyniera.

Dla odc. Piątek – Stryków autostrady A1 PZJ przygotowany został przez Wykonawcę po 41 dniach od daty rozpoczęcia prac na budowie, które według zapisu w Dzienniku Budowy rozpoczęto w dniu 8 lipca 2010 r. Dokument ten zawierał poza wymaganymi elementami określonymi w subklauzuli 4.9. również załączniki, które m.in.: uszczegóławiały opracowywanie PZJ dla określonych asortymentów robót, procedury kontroli i sterowania jakością wykonywanych robót, zawierały także wzory formularzy i instrukcję jakości dla laboratorium wykonawcy. W czasie trwania budowy wykonawca przedmiotowego odcinka opracował łącznie 368 szczegółowych Planów Zapewnienia Jakości, z tego 61 zostało odrzuconych, a 6 zostało warunkowo zatwierdzonych.

Wykonawca autostrady A2 odcinek B w dniu 30 października 2009 r. przekazał Konsultantowi do zatwierdzenia PZJ dla prac projektowych i PZJ dla wykonania robót budowlanych. Inżynier Kontraktu zatwierdził go 10 listopada 2009 r. Dla realizacji robót budowlanych na przedmiotowym odcinku Wykonawca opracował i przedłożył do zatwierdzenia łącznie 195 PZJ.

Analiza zapisów zawartych w PZJ (szczegółowych) wykazała m.in., że spełniały wymogi pkt 6.1. wymagań ogólnych STWiORB.

Analiza raportów miesięcznych Inżyniera Kontraktu, z przebiegu realizacji zadań objętych kontrolą, wykazała przypadki niezgodności robót lub wyników badań z wymaganiami określonymi w STWiORB. Przykładowo na budowie A2 odcinek B wystąpiło dziewięć przypadków, gdzie Wykonawca był zobowiązany do przedłożenia Inżynierowi Kontraktu – programu naprawczego. Programy te dotyczyły m.in.: rozmycia skarpy, zabezpieczenia antykorozyjnego styków montażowych, zagęszczenia nasypu (warstwa 1, droga 705), zagęszczenie warstwy mrozoochronnej (km 408+641 do 408+805 strona lewa), zagęszczenia podbudowy z kruszywa łamanego (km 408+800 do 409+100 strona prawa). W okresie objętym kontrolą z realizacji PZJ nie były sporządzane okresowe sprawozdania, gdyż jak wskazała w złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Oddziału w Łodzi, sprawozdanie jako oddzielny dokument nie jest wymagane.

Stosownie do postanowień umowy zawartej z wykonawcą (subklauzula 4.9), jak również postanowień zawartych w STWiORB (pkt. 6.1. nr DM.00.00.00) Wykonawca był zobowiązany do przedłożenia PZJ tylko Inżynierowi, celem ich akceptacji. Wskazane dokumenty nie zobowiązywały GDDKiA do wyrażania zgody na ich zatwierdzenie przez

Inżyniera Kontraktu lub do ich opiniowania. Ponadto, dokumenty powyższe nie zobowiązywały Inżyniera Kontraktu do oceny funkcjonowania PZJ.

Nie stwierdzono przypadków, aby Inżynier określał niezbędne zakresy do zapewnienia wykonania robót zgodnie z umową lub SST.

Zdaniem NIK, przestrzeganie warunków określanych w PZJ gwarantowało uzyskanie wymaganej jakości robót.

(dowód; akta kontroli str. 1122, 1961-1962, 1979-1985)

5.3 Na podstawie Raportów Miesięcznych Wykonawcy i Inżyniera Kontraktu Oddział w Łodzi posiadał wiedzę w zakresie m.in.: zmian w dokumentacji projektowej, a także w zakresie rodzaju wykonanych przez Wykonawcę robót drogowych/mostowych oraz zaawansowania prac w danym miesiącu sprawozdawczym.

Oddział w Łodzi nie posiadał natomiast informacji, czy liczba wykonanych przez Wykonawców badań laboratoryjnych próbek materiałów na realizowanych inwestycjach była zgodna z wymaganiami zawartymi w STWiORB w każdym rodzaju badań z podziałem na asortyment, co zostało opisane w punkcie 1 i 4 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 624-629, 674-842)

Na podstawie Raportów Miesięcznych Wykonawcy i Inżyniera Kontraktu oraz protokołów z Rad Budowy nie stwierdzono, by dla kontrolowanych inwestycji wystąpiły przypadki żądania przez Inżyniera Kontraktu od Wykonawcy przeprowadzenia badań w celu zademonstrowania, że poziom ich wykonywania jest zadawalający.

(dowód: akta kontroli str. 276-278, 276-336, 1106-1135)

Dla odc. B autostrady A2 stwierdzono rozbieżności pomiędzy wynikami badań Laboratorium Zamawiającego i Laboratorium Wykonawcy w zakresie wytrzymałości na ściskanie kruszywa stabilizowanego cementem. W związku z powyższym, Inżynier Rezydent wnioskował o przedstawienie przez Zamawiającego niezależnego, akredytowanego laboratorium, którego wyniki byłyby ostateczne i niepodważalne oraz Programu Naprawczego.

W Protokole z Rad Budowy nr 25 z 8 listopada 2011 r. dotyczącego odc. B autostrady A2 zapisano, iż w opinii Nadzoru niepokój budzą różnice w wynikach badań laboratoryjnych warstwy stabilizacji uzyskiwane przez Laboratorium Wykonawcy i Laboratorium Zamawiającego. Zgodnie z sugestią Z-cy Dyrektora Oddziału w Łodzi zostanie wykonany komisyjny pobór próbek stabilizacji gruntu cementem. Ponadto zaproponował on zrobienie dodatkowych badań nośności wykonanych warstw aparatem FWD.

Pismem z dnia 2 grudnia 2011 r. Wykonawca (Z-ca Dyrektora Kontraktu) poinformował Inżyniera Rezydenta, że zlecił on Instytutowi Badawczemu Dróg i Mostów opracowanie opinii na temat przyrostu wytrzymałości na ściskanie warstw kruszywa stabilizowanego cementem oraz wykonanie badań ugięć urządzeniem FWD wraz z analizą trwałości zmęczeniowej konstrukcji nawierzchni.

Ponadto Inżynier Rezydent zlecił Laboratorium Drogowemu wykonanie kontrolnych pomiarów nośności warstw kruszywa stabilizowanego cementem za pomocą aparatu FWD, a Oddział w Łodzi – Instytutowi Badawczemu Dróg i Mostów wykonanie badań wytrzymałości na ściskanie po 7 i 28 dniach dojrzewania prób kruszywa stabilizowanego cementem oraz oznaczenia wskaźnika mrozoodporności.

(dowód: akta kontroli str. 285-289, 337-341, 843-844, 1106-1164)

Dla odc. Stryków – Piątek autostrady A1 Wykonawca poinformował Inżyniera Kontraktu o wystąpieniu kolizji zbrojenia stref zakotwień want ze strefami zakotwień kabli sprężających na poprzecznicach między podporami. Inżynier Kontraktu zwrócił się do Instytutu Politechniki Wrocławskiej z prośbą o opinię zbrojenia i betonowania pomostu przęsła wiaduktu WD 231 w zakresie możliwości uzyskania pełnowartościowych elementów przęsła przy bardzo dużym zagęszczeniu zbrojenia miękkiego.

Dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 w dokumentacji (protokoły z Rad Budowy, Raporty Miesięczne) nie stwierdzono, by Inżynier Kontraktu wnioskował do Oddziału w Łodzi o przeprowadzenie niezbędnych badań, pomiarów lub ekspertyz przez niezależny podmiot.

(dowód: akta kontroli str. 276-278, 1106-1164, 1604-1610)

Z dokumentacji funkcjonującej w Oddziale w Łodzi wynika, iż dla odc. B autostrady A2 we wnioskach o zatwierdzenie recept brak było stanowiska Inżyniera Rezydenta bądź Inżyniera Kontraktu o zatwierdzeniu (bądź nie) tych wniosków (pomimo istnienia takiej pozycji we

Wniosku), za wyjątkiem 2 przypadków, w których Inżynier Rezydent akceptował warunkowo receptę na mieszankę mineralno-asfaltową z przeznaczeniem na podbudowę z betonu asfaltowego oraz warstwę wiążącą po przebadaniu przez Laboratorium Drogowe.

W jednym przypadku Inżynier Rezydent nie zatwierdził recepty ma mieszankę mineralno-asfaltową z przeznaczeniem na warstwę wiążącą z betonu asfaltowego (wniosek nr 11/03/2011/3).

Dla odc. Piątek – Stryków autostrady A1 we wszystkich analizowanych przypadkach Inżynier warunkowo zatwierdzał receptę na mieszankę mineralno-asfaltową z przeznaczeniem na wykonanie warstwy wiążącej, ścieralnej, górnej warstwy podbudowy, do czasu uzyskania wyników przez Laboratorium Drogowe.

Dla odcinka 9 drogi ekspresowej S8 w każdym przypadku brak było stanowiska Inżyniera Rezydenta bądź Inżyniera Kontraktu o zatwierdzeniu (bądź nie) wniosków o zatwierdzenie recept (pomimo istnienia takiej pozycji we Wniosku) na górną warstwę podbudowy, warstwę ścieralną, wiążącą z betonu asfaltowego oraz mieszanki mineralno-asfaltowej.

Wyniki badań wraz z oceną, czy projekty recept spełniały wymagania STWiORB, przekazywane były do Kierownika Projektu oraz Inżyniera Rezydenta (do wiadomości).

(dowód: akta kontroli str. 371-383, 1558-1575)

Na przykładzie odc. 9 drogi ekspresowej S8 i odc. B autostrady A2 stwierdzono występowanie przypadków, w których wskaźnik zagęszczenia materiałów nie spełniał wymagań określonych w STWiORB. Dotyczyło to: zasypki fundamentu obiektu WS-9.1, przy podporze A obiektu WL-9.3, obiektu PZSG-9.1 (podpora 1, 3, 5), zasypki przepustu P-9.07, zasypki stożka obiektu WD-269, podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego cementem, warstw nasypów, warstwy podbudowy z betonu asfaltowego o wysokim module sztywności. W każdym przypadku o wynikach niespełniających wymagań STWiORB Laboratorium Drogowe informowało Inżyniera Kontraktu, który np. obligował Wykonawcę do poprawy zagęszczenia i wstrzymania robót do czasu osiągnięcia wymaganych parametrów (np. warstwy nasypu, zasypki fundamentu podpory obiektu, podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego cementem, warstwy mrozoochronnej nasypu, warstwy podbudowy z betonu asfaltowego o wysokim module sztywności), uznawał, że wskaźnik zagęszczenia spełnia wymogi określone w Karcie Nadzoru Autorskiego, bądź zezwalał na ułożenie kolejnej warstwy konstrukcyjnej (decyzje o kolejnych pracach opierał na wynikach Wykonawcy). Wykonawca na polecenie Nadzoru dogęszczał poszczególne warstwy niespełniające wymagań STWiORB oraz przedstawiał pozytywne wyniki badań kontrolnych wskaźników zagęszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 264-272, 384-423)

Inżynier Kontraktu zatwierdzał (bądź nie) kruszywa m.in. do wykonania warstw nasypów (dolnych i górnych), do uszorstnienia nawierzchni, kruszywa wchodzące w skład mieszank mineralno-asfaltowych, kruszywa wapienne i amfibolitowe (mieszanka na podbudowę z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie).

Inżynier Kontraktu zatwierdzał dostawy cementu na podstawie m.in. certyfikatów zgodności, deklaracji zgodności, świadectwa jakości, raportów z badań cementów, które stanowiły załącznik do Wniosku o zatwierdzenie materiałów. W oparciu o Wnioski o zatwierdzenie materiału nie można zidentyfikować, jakiej partii dostawy dotyczy dany wniosek.

W oparciu o zapisy zawarte we Wnioskach o zatwierdzenie materiału nie można jednoznacznie zidentyfikować, jaka partia cementu i kiedy została dostarczona na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 264-272, 845-848, 1347-1369)

5.4 Obowiązujące na kontrolowanych inwestycjach STWiORB (A1 i S8) i WWIORB (A2) określiły do wykonania łącznie 37 odcinków próbnych. Z przedłożonych raportów i sprawozdań z wykonania odcinka próbnego wynikało, że wykonano ogółem 45, w tym 6 odcinków, których wykonania nie przewidywały STWiORB. Wśród pozostałych 39 odcinków próbnych 16 było powtarzających się, z tego cztery odcinki dotyczyły ulepszonego podłoża z gruntu i kruszywa stabilizowanego cementem (D.04.05.01), pięć z podbudowy z betonu asfaltowego (D.04.07.01), dwa warstwy mrozoochronnej (D.04.02.02), jeden podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie (D.04.04.02), trzy warstwy wiążącej z betonu asfaltowego (D.05.03.05) i jednego warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego (D.05.03.06).

Nie wykonano łącznie osiem odcinków próbnych, z tego cztery na drodze ekspresowej S8 (dwa dotyczyły odcinków próbnych uszorstnienia nawierzchni - D.05.03.25 i M.15.03.12,

jednego odcinka dla warstwy ścieralnej z mieszanki SMA - M.15.03.04 i jednego wzmocnienia skarp i nasypów - D.02.04.01, dwóch na A1 (wykonanie nasypów - D.02.03.01 i warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego M.15.03.04 b), a także dwóch na A2 (podbudowa z chudego betonu - D.04.06.01 i nawierzchni z betonu cementowego - D.05.03.04). W sprawie drogi ekspresowej S8 Dyrektor Oddziału w Łodzi podała, że STWiORB „D.02.04.01 Wzmocnienie skarp i nasypów – zgodnie ze specyfikacją do wykonania był odcinek próbny przy dogęszczaniu głębokich wymian metodą ubijania impulsowego DI. Ponieważ przy zagęszczaniu w sposób klasyczny – przy użyciu walca – otrzymane zostały wymagane parametry zagęszczenia, nie było konieczności wykonania zagęszczenia metodą ubijania impulsowego DI. Czyli nie było konieczności wykonania odcinka próbnego”. W przypadku pozostałych czterech niewykonanych odcinków na drodze ekspresowej S8 załączony został „Protokół z wykonania odcinka próbnego” w dniu 9 maja 2013 r. na drodze DP2909E km 0+221-0+288, który dotyczył warstwy ścieralnej z mieszanki SMA grubości 4 cm. Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w Łodzi wynika, że protokół ten potwierdza również wykonanie odcinka próbnego wynikającego ze ST.D.15.03.04, a także dwóch odcinków próbnych uszorstnienia (D.05.03.25 i M.15.03.12), gdyż „ze względów technologicznych uszorstnienie nawierzchni wykonuje się podczas wykonania warstwy ścieralnej z mieszanki SMA. Dla mieszanki SMA odcinek próbny był wykonany”

(dowód: akta kontroli str. 1574-1575, 1988)

NIK przyjmuje wyjaśnienie Dyrektora Oddziału w Łodzi i uznaje wykonanie trzech przedmiotowych odcinków próbnych na drodze ekspresowej S8.

NIK zauważa jednak, iż wykonanie (na drodze ekspresowej S8 odcinek 9) zagęszczenia skarp i nasypów metodą klasyczną – przy użyciu walca – było niezgodne z metodą określoną w STWiORB dotyczącą wzmocnienia skarp i nasypów (D.02.04.01), która zobowiązywała do wykonania zagęszczenia metodą ubijania impulsowego DI. Kontrolującym nie przedłożono dokumentów uzasadniających wprowadzenie powyższej zmiany zagęszczania.

Z wykonania odcinków próbnych na drodze ekspresowej S8 kontrolującym przedłożono 14 protokołów, z tego tylko jeden był podpisany przez Wykonawcę i Inżyniera Kontraktu oraz Inspektora Nadzoru Robót Drogowych, pozostałe nie posiadały podpisów osób uczestniczących przy wykonywaniu odcinka próbnego, a także nie były zatwierdzone przez Inżyniera Kontraktu. Do każdego protokołu załączono wyniki badań laboratoryjnych, na których widniał podpis kierownika robót i Inspektora Nadzoru Robót Drogowych, za wyjątkiem badań wykonanych 9 maja 2013 r. z odcinka próbnego warstwy ścieralnej z mieszanki SMA grubości 4 cm – brak było stosownych podpisów. Ponadto, w dokumencie „Wyniki badania” załączonym do protokołu z wykonania odcinka próbnego w tym dniu podano, iż próbki do badań dostarczono w dniu 8 maja 2013 r., tj. dzień wcześniej.

Obowiązujące na odc. 9 drogi ekspresowej S8 STWiORB (D.04.07.01, D.05.03.05, D.05.03.06 i D.05.03.13) w pkt. 5.6. stanowią, iż „Wykonawca może przystąpić do wykonywania warstwy nawierzchni po zaakceptowaniu odcinka próbnego przez Inżyniera”. Analiza dokumentacji powykonawczej odcinków próbnych (sprawozdania, raporty, wnioski o zatwierdzenie) wykazała, że wykonawcy zadań objętych kontrolą wykonywali odcinki próbne zgodnie z zasadami określonymi w STWiORB, WWiORB i PZJ. Dokumentacja powykonawcza ze strony Konsultanta była zatwierdzana przez inspektorów nadzoru odpowiednich branż (np. drogowa, mostowa, materiałowa) i przez Inżyniera Kontraktu, za wyjątkiem przypadków opisanych wyżej dotyczących drogi ekspresowej S8. W dwóch przypadkach raport z odcinka próbnego (autostrada A1) zatwierdzono warunkowo z powodu braku wszystkich wyników z badań i zatwierdzonej recepty.

Analiza kontrolna zapisów w raportach i sprawozdaniach z wykonania odcinków próbnych wykazała m.in., że przestrzegany był proces technologiczny i procedury określone w STWiORB. Stwierdzono tylko w jednym przypadku brak wskazania w sprawozdaniu temperatury powietrza i siły wiatru w czasie wykonywania odcinka próbnego w dniu 03.12.2011 r. Odcinek próbny dotyczył wykonania warstwy ścieralnej z mieszanki betonu asfaltowego AC S o grubości 4 cm na drodze dojazdowej (DD285LB KR1-KR2) – droga ekspresowa S8 odcinek 9. Temperatura mieszanki wynosiła 160-168^o C. Czas transportu nie przekraczał 2 godzin. Wykonawca w raporcie wskazał tylko, że „Warstwa ścieralna z betonu asfaltowego była układana przy dobrych warunkach atmosferycznych”. Natomiast w Raporcie z postępu robót (nr 17) za miesiąc grudzień 2011 r. w załączniku nr 24

dotyczącym rejestru pogody Wykonawca podał m.in., że temperatura 3 grudnia 2011 r. wynosiła: min. 3^o C, max. 10^oC, średnia temp. dzienna 6^oC, opady - 0,0 l/m², wiatr brak oznaczeń. W STWiORB (nr D.05.03.05.C) w pkt 5.5 określono m.in., że „Warstwa nawierzchni z betonu asfaltowego może być układana, gdy temperatura otoczenia jest nie niższa niż +10^oC. Temperatura powietrza powinna być mierzona co najmniej 3 razy dziennie w okresach równomiernie rozłożonych w planowanym czasie”.

(dowód: akta kontroli str. 1574-1575, 1986-2028)

5.5 W raportach miesięcznych Inżyniera Kontraktu nie stwierdzono, by Inżynier Kontraktu przekazywał Wykonawcy pisemne informacje o niedociągnięciach dotyczących urządzeń laboratoryjnych, zaopatrzenia laboratorium w sprzęt, pracy personelu lub metod badawczych.

(dowód: akta kontroli str. 624-629, 1106-1138, 1143-1144)

W przypadku inwestycji budowa autostrady A1, Inżynier Kontraktu, w dniu 28 lutego 2011 r. zatwierdził obsługę Laboratorium Polowego Wykonawcy w zakresie: roboty drogowe, urządzenia obce, OUA (Obwód Utrzymania Autostrady), SPO (Stacja Poboru Oplat) oraz MOP (Miejsce Obsługi Podróżnych), za wyjątkiem robót bitumicznych, na podstawie Prośby o zatwierdzenie wraz z załącznikami (zawierającymi m.in. listę składu osobowego Laboratorium, wykaz sprzętu laboratoryjnego, świadectwa wzorcowania i certyfikaty).

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż w zakresie inwestycji budowa autostrady A1 nie są mi znane przypadki, aby Inżynier Kontraktu przekazywał Wykonawcy pisemne informacje o niedociągnięciach dotyczących urządzeń laboratoryjnych, zaopatrzenia laboratorium w sprzęt, pracy personelu lub metod badawczych. W zakresie inwestycji budowa drogi ekspresowej S8 i autostrady A2 Inżynier Kontraktu nie przekazywał Wykonawcy ww. informacji, ponieważ nie wystąpiła taka konieczność.

Inżynier Kontraktu nie przekazywał do Oddziału w Łodzi listy urządzeń i sprzętu badawczego wykorzystywanego w trakcie budowy do badań i posiadania stosownych świadectw oraz ważnej legalizacji, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi, Inżynier Kontraktu nie miał obowiązku przedłożenia takiej listy.

(dowód: akta kontroli str. 749-792, 1106-11338)

Dla odc. B autostrady A2, Inżynier Kontraktu, zatwierdził laboratoria Wykonawcy/Podwykonawców w zakresie obsługi wytwórni mas bitumicznych (w dniu 15 czerwca 2011 r.), w zakresie mieszanki betonowej (10 sierpnia 2010 r.), w zakresie warstwy wiążącej i ścieralnej na obiektach mostowych (23 sierpnia 2011 r.), na podstawie złożonych przez Wykonawcę Wniosków o zatwierdzenie wraz z załącznikami (m.in. certyfikatów, PZJ, wykazu personelu i sprzętu, informacji o działalności Laboratorium). Ponadto Inżynier Kontraktu w dniu 5 października 2011 r. zatwierdził Laboratorium Przedsiębiorstwa Podstawowych Badań i Robót Geotechnicznych, na podstawie Wniosku o zatwierdzenie (wraz z załącznikami zawierającymi m.in. spis wyposażenia Laboratorium, protokoły kontroli sprzętu, świadectwa wzorcowania, certyfikaty kalibracji).

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż „(...) Wykaz sprzętu laboratoryjnego był przekazywany do GDDKiA przez Inżyniera Kontraktu wraz z informacją o akceptacji przez Inżyniera Kontraktu laboratorium Wykonawcy Kontraktu. Sprzęt i urządzenia posiadały stosowne dokumenty – świadectwa i ważną legalizację. Zostały przeprowadzone stosowne oględziny sprzętu i urządzeń. Wykazany sprzęt i urządzenia były zgodne z dokumentacją.”

(dowód: akta kontroli str. 793-842, 1106-1138, 1143-1144)

Dla odc. 9 drogi ekspresowej S8, w dniu 15 lutego 2012 r. Inżynier zatwierdził laboratorium Wykonawcy w zakresie wykonywania badań i oznaczeń dotyczących jakości wbudowanych materiałów, na podstawie złożonego przez Wykonawcę Wniosku o zatwierdzenie wraz z załącznikami (m.in. certyfikatów, PZJ, wykazu sprzętu).

Natomiast pierwsze badania Laboratoryjne Wykonawcy wykonywane były w miesiącu grudniu 2011 r. i styczniu 2012 r., co zostało potwierdzone wpisem do Raportów z Postępu Robót Wykonawcy. W grudniu 2011 r. i styczniu 2012 r. dokonano m.in.: kontroli mieszanki betonowej z pobraniem próbek betonowanych pali, badania wytrzymałościowe 28-dniowe na próbkach betonowych pali wysokośrednicowych oraz badanie wodoszczelności, badania przydatności gruntu do wbudowania (dolna warstwa nasypu) oraz analizy sitowej kruszywa wapiennego. Wszystkie badania spełniały wymagania STWiORB. Laboratoria Wykonawcy dokonujące analiz w grudniu 2011 r. i styczniu 2012 r. nie zostały zatwierdzone przez Inżyniera Kontraktu.

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż „Wykonawca wykonywał badania we własnym Laboratorium wskazanym w Systemie Zarządzania Jakością z dnia 2 listopada 2011 r., który został zatwierdzony przez p.o. Inżyniera Kontraktu. (...) Wykonawca ma prawo wykonywać badania w dowolnym laboratorium, natomiast decyzją Inżyniera Kontraktu jest ocena przedstawionych wyników.”

(dowód: akta kontroli str. 701-748, 993-1021, 1137-1138, 1143-1144, 1558-1568)

5.6 Laboratorium Drogowe na każdym etapie realizacji inwestycji prowadziło badania kontrolne i pomiarowe, które – jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Technologii – były jednocześnie badaniami do odbioru.

W celu monitorowania jakości wykonanych robót budowlanych, Laboratorium Drogowe w trakcie realizacji inwestycji wykonało badania w zakresie:

- robót ziemnych (badania kwalifikacyjne i kontrolne/sprawdzające) – zagęszczenie gruntu, nośność wykonanej warstwy,
- podbudów (badania kontrolne) – zagęszczenie i nośność wykonanej warstwy, wytrzymałość na ścislenie, mrozoodporność,
- robót bitumicznych (badania powykonawcze) – gęstość, gęstość objętościowa, wskaźnik zagęszczenia, wolne przestrzenie w warstwie, grubość warstw konstrukcyjnych, połączenia międzywarstwowe, badanie sztywności i zmęczenia,
- robót betonowych (badania kontrolne) – pomiar przyczepności przez odrywanie metodą PULL-OFF,
- pomiarów na warstwie ścieralnej – pomiary równości podłużnej warstwy ścieralnej, pomiary właściwości przeciwpoślizgowych (szorstkość – A1, A2), pomiary odblaskowości (A1, A2), pomiary makrotekstury (S8).

(dowód: akta kontroli str. 614-618, 849-852)

W Księdze Jakości Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad Oddział w Łodzi wydanie 2 z 2011 r. nie określono wzoru protokołu z pobrania próby do badań laboratoryjnych oraz metod statystycznych pobrania próbek, określono natomiast procedury związane z przyjęciem próbek i ich pobraniem w terenie.

Analiza protokołów z pobrania próbek do badań laboratoryjnych (13 protokołów z odc. 9 drogi ekspresowej S8, 26 – z odc. B autostrady A2 i 14 – z autostrady A1) wykazała, iż w żadnym wypadku Inżynier Kontraktu bądź Inżynier Rezydent nie byli obecni podczas poboru próbek do badań oraz nie brali udziału w poborze tych próbek. Osobami pobierającymi lub obecnymi przy pobieraniu próbek byli: Inspektor Nadzoru, Inspektor Nadzoru Robót Drogowych i Inspektor ds. materiałów. W czterech przypadkach (11.04.2013r., 22.04.2013r., 22.05.2013r., 02.06.2013r. odc. 9 drogi ekspresowej S8) podczas pobierania próbek personel Inżyniera Kontraktu (Nadzór) nie był obecny, w tym w dwóch przypadkach nie stwierdzono również obecności Zamawiającego (materiał pobierany był przez laboranta Wykonawcy Robót).

W 61% przypadków (tj. w 8 przypadkach na 13) dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 Zamawiający nie był obecny przy pobieraniu próbek do badań laboratoryjnych.

W 73% przypadków (tj. w 19 przypadkach na 26) dla odc. B autostrady A2 Zamawiający nie był obecny przy pobieraniu próbek do badań laboratoryjnych.

W 93% przypadków (tj. w 13 przypadkach na 14) dla autostrady A1 Zamawiający nie był obecny przy pobieraniu próbek do badań laboratoryjnych.

W protokołach z poboru próbek na odc. B autostrady A2 i autostrady A1 (w okresie od lipca 2011 r. do lipca 2012 r.) brak było informacji, kto pobierał próby do badań. Ponadto stwierdzono, iż protokoły nie zawierały metod pobrania, rodzaju badania, nazwy producenta materiału i wykonawcy robót oraz informacji, jaki materiał został pobrany. W oparciu o dane zawarte w protokołach pobrania próbek do badań nie można ustalić, czy badania i pomiary były przeprowadzane zgodnie z wymaganiami norm.

Dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 pobrane próby na budowie przekazywane były przez Inspektora Nadzoru do Laboratorium Zamawiającego w terminach od 1 dnia do 14 dni. W dwóch przypadkach próbki przekazywane były w dniu ich pobrania. W protokołach pobrania próbek z odcinków A2 i A1 nie stwierdzono protokołów przekazania (w tym dat przekazania) próbek do Laboratorium Zamawiającego.

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż zgodnie z zapisami umowy na zarządzanie kontraktem dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 i odc. Piątek – Stryków autostrady A1, Konsultant jest zobowiązany do pobierania próbek i dostarczenia ich do Laboratorium.

(dowód: akta kontroli str. 17-127, 178, 849-852, 1558-1565)

Naczelnik Wydziału Technologii wyjaśniła, iż „Laboratorium Drogowe nie korzysta z pojemników Wykonawcy, ponieważ posiada własne pojemniki do pobierania próbek. Pojemniki (worki, tace, wiadra) na kruszywo, grunt, mieszankę mineralno – asfaltową są nieoznakowane. Natomiast formy, cylindry do pobierania próbek (np. mieszanki związanej cementem) są oznaczone w sposób trwały i czytelny. Laboratorium Drogowe nie posiada wiedzy, czy Nadzór do pobierania próbek korzystał z pojemników Wykonawcy oraz czy posiada taką procedurę. Próbkę do badań pobierane były losowo, w miejscu wskazanym przez Nadzór. Nie były stosowane statystyczne metody poboru próbek.”

W zakresie zlecenia Wykonawcy dodatkowych badań materiałów w przypadku wątpliwości co do ich jakości, jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Technologii, może odpowiedzieć tylko Nadzór.

(dowód: akta kontroli str. 614-618)

5.7 Na kontrolowanych inwestycjach wykonawcy informowali inżyniera kontraktu o rodzaju, miejscu i terminie pomiaru lub badania. Wykonawcy autostrady A1 odc. Piątek – Stryków, a także drogi ekspresowej S8 odcinek 9 przekazywali plany tygodniowe (harmonogramy), które były załączane do protokołów z Narad Technicznych organizowanych przez Inżyniera Kontraktu. Natomiast wykonawca autostrady A2 odcinek B informował inspektorów nadzoru i inspektora ds. materiałowego (personel Inżyniera Kontraktu) drogą elektroniczną o terminie, miejscu i rodzaju badania, wysyłając stosownego maila. Na potwierdzenie wysyłania maili kontrolującym przekazano przykładowo pięć wysłanych w dniach: 19.05.2011 r., 31.03.2011 r., 10.03.2011 r., 27.06.2011 r. i 01.08.2011 r., z tego ostatnie dwa dotyczyły badań przyczepności do podłoża ułożonej papy termozgrzewalnej na obiekcie PZM 27 oraz P4 i PZM 29 – wysłane zostały z jednodniowym wyprzedzeniem. Natomiast pozostałe trzy wysłane zostały w tym samym dniu, w którym miały być wykonywane badania.

Warunki Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (D-M-00.00.00) w pkt 6.4 stanowią m.in., że „Przed przystąpieniem do pomiarów lub badań, Wykonawca powiadomi Inżyniera o rodzaju, miejscu i terminie pomiaru lub badania”.

Wymagania ogólne SST (D-M-00.00.00) w pkt 6.5. określili m.in., że Wykonawca będzie przekazywać Inżynierowi raporty z wynikami badań w czasie i formie określonej w PZJ (S8 i A1), a na A2 jak najszybciej, nie później jednak niż w terminie określonym w programie zapewnienia jakości. Analiza zapisów w PZJ (szczegółowych) na wykonanie określonych robót budowlanych wykazała m.in., że brak było w nich wskazania w jakim terminie wykonawca ma dostarczyć Inżynierowi wyniki badań.

Analiza miesięcznych raportów Wykonawcy i Inżyniera Kontraktu wykazała m.in., że nie ujmowano w nich omawiania wyników badań kontrolnych w sytuacji wystąpienia niezgodności lub różnic pomiędzy wynikami badań kontrolnych przeprowadzonych przez Inżyniera Kontraktu, a wynikami badań otrzymanymi od Wykonawcy. Inżynier Kontraktu w swoich raportach wskazywał liczbę zlecanych do wykonania badań laboratoryjnych w danym miesiącu, bez omawiania ich wyników. Raporty te były zatwierdzane przez Kierownika Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1987, 2029-2057)

Inżynier Kontraktu nie dokonywał badań laboratoryjnych niezależnie od Wykonawcy. Wszystkie badania zlecane były do Laboratorium Drogowego i wykonywane przez Laboratorium Drogowe.

Ustalenia kontroli w zakresie zgodności lub różnicy pomiędzy wynikami badań Inżyniera Kontraktu a wynikami badań otrzymanymi od Wykonawcy oraz pobieranie próbek do badań laboratoryjnych przez Inżyniera Kontraktu zostały opisane w punkcie 5.3 i 5.6 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 337-341, 619-620, 701-842, 849-852)

5.8 Wymagania ogólne STWiORB (DM.00.00.00) dla autostrady A1 i drogi ekspresowej S8 w pkt 7 określili, że roboty pomiarowe do obmiaru wykonuje geodeta uprawniony sporządzając odpowiednie szkice z podaniem niezbędnych wymiarów, z których może być wyliczona obmiarowa: długość (m), szerokość (m), grubość (m) powierzchnia (m²) i objętość (m³). Wzór szkicu powinien być uzgodniony z Inżynierem. Dokumentację złożoną ze: szkiców, wyliczonego i zapisanego obmiaru w rejestrze obmiarów, dokumentacji fotograficznej obmiarów, Wykonawca przekazuje do sprawdzenia i akceptacji Inżynierowi

w dwóch egzemplarzach. Po zatwierdzeniu kopia trafia do Wykonawcy i stanowi element dokumentów odbiorowych jak również podstawę do sporządzenia faktury. Natomiast w pkt 1.4 (Określenia podstawowe) wyjaśniono jak należy rozumieć „Rejestr obmiarów – akceptowany przez Inżyniera rejestr z ponumerowanymi stronami służący do wpisywania przez Wykonawcę obmiaru dokonywanych Robót w formie wyliczeń, szkiców i ew. dodatkowych załączników. Wpisy w Rejestrze Obmiarów podlegają potwierdzeniu przez Inżyniera”.

Dla autostrady A2 Wymagania ogólne w pkt 7. określiły, iż obmiar robót „Nie dotyczy”.

Na zarządzanie kontraktami budowy drogi ekspresowej S8 od węzła Walichnowy do węzła Wrocław - Inżynier Kontraktu w Raporcie otwarcia (styczeń 2012) w załączniku nr 3 określił wzory formularzy jakie będą obowiązywać w relacji Wykonawca – Inżynier. Wśród tych dokumentów załączona została również „Karta Obmiaru”. Raport ten został zatwierdzony przez Inżyniera Kontraktu w styczniu 2012 r.

Natomiast Wykonawca autostrady A1 odcinek Piątek – Stryków w ogólnym „Planie Zapewnienia Jakości” m.in. podał wzory druków jakie będą obowiązywać w zakresie obmiaru robót, tj.: „Protokół obmiaru”, „Wniosek o zatwierdzenie obmiarów”, „Załącznik do Wniosku o zatwierdzenie obmiarów” i „Karta obmiaru”. PZJ został zatwierdzony przez Inżyniera Kontraktu w dniu 1 października 2010 r.

Z przedłożonych dokumentów (Raport Kontroli Robót) z budowy autostrady A1 odc. Piątek – Stryków wynika m.in., że geodeta dokonał obmiaru wykonania kapy chodnikowej oraz ilości zużytej stali na obiekcie WD-234, wyliczenia w karcie obmiaru zostały zweryfikowane przez inspektora branżowego. Dla tego obiektu inżynierskiego ilość zużytej stali została odnotowana w „Karcie Rejestru Obmiaru”. W tym dokumencie ewidencjonowano ilość zużytej stali wg. obmiaru i narastająco od początku jego budowy. W dokumencie „Raport Kontroli Robót” dotyczącym wykopu pod ławy fundamentowe na obiekcie WD-229, geodeta w dokumencie „Obmiar robót” określił objętość wykopu (wymiarów wykopów, obliczenia sprawdzone zostały przez uprawnionego geodetę Inżyniera). Dane te zostały ujęte w „Karcie Rejestru Obmiaru”, w którym wykazywana była ilość wykonanych robót wg obmiaru i narastająco. W przedmiotowym Raporcie również był wykazany bieżący obmiar i narastający od początku budowy. Dane zawarte w tym dokumencie były zatwierdzone przez Inżyniera Kontraktu i jego personel, tj. przez inspektora branżowego i materiałowego. W „Raporcie kontroli robót” nr 25/ODC3/RD/152/07/2012 dotyczącym warstwy wiążącej z betonu asfaltowego o wysokim module sztywności (beton asfaltowy AC WMS 16) wskazano rozliczenie zużycia betonu wg. bieżącego obmiaru (07/2012) i narastająco od początku budowy, stan zaawansowania wyniósł 99,6%. Do dokumentu tego załączone zostały: Karta rejestru obmiaru (zawierała zapisy obmiaru od 30.06.2011 r. do 31.07.2012 r.), Zestawienia wyników warstwy wiążącej w km 278+875 – 279+158 str. P. Szkic dokumentacyjny z dnia 9.05.2012 r., Dokument kontrolny pomiaru geodezyjnego, Badanie mieszanki MMA z dnia 20.12.2012 r., Tabele pomiarów prowadzonych na budowie w ww. kilometrażu.

Na autostradzie A1 odcinek Piątek – Stryków (wg kosztorysu ofertowego) ilość humusu nadającego się do zakładania zieleni ze sprzymowaniem ustalono w wysokości 263469 m³, zdjęto 261743,03 m³, z tego wykorzystano na umocnienie pasa dzielącego, skarp i rowów 160378,29 m³ oraz na zielen drogową 101159,40 m³, tj. 99,9%.

Raporty powyższe były podpisane przez przedstawiciela Wykonawcy, inspektora branżowego i inspektora materiałowego oraz inspektora geodezyjnego oraz zatwierdzone przez Inżyniera Kontraktu.

Dla odc. 9 drogi ekspresowej S8 ilość wykonanej pracy ewidencjonowano w „Karcie obmiaru”. W dokumencie tym wykazywano obmiar: do okresu rozliczeniowego, w okresie rozliczeniowym i na koniec okresu rozliczeniowego. W Karcie obmiaru nr 4/13/4/M za okres rozliczeniowy od 1.06.2012 r. do 30.06.2012 r. wykazano ilość zużytego betonu konstrukcyjnego w tym okresie, tj. 321,50 m³. Dokument ten był podpisany przez Inżyniera Budowy, Dyrektora Kontraktu oraz przez inspektora nadzoru (geodetę) i zatwierdzony przez inspektora nadzoru (personel Inżyniera kontraktu). Załącznikami do tej karty były: szkic geodezyjny i dwa załączniki (bez nazwy). Jako rejestr obmiaru kontrolującym przedłożono wyciąg z rejestru prowadzonego w formie elektronicznej, w którym odnotowywane były nr karty obmiarowe przypisane do odpowiedniego Przejściowego Świadczenia Płatności (PŚP)

i do odpowiedniego rodzaju robót. Dokument ten nie spełniał wymogu, o którym mowa w pkt 1.4 wymagań ogólnych STWiORB (DM.00.00.00).

(dowód: akta kontroli str. 2058-2092)

5.9 Budowa drogi ekspresowej S8 odcinek 9 – wg Karty obmiaru nr 6/9/2M za okres rozliczeniowy od 1.05.2012 r. do 30.05.2012 r. do zbrojenia ław fundamentowych wiaduktu Wł-9.3 zużyto 95.022 kg stali zbrojeniowej (pręty zbrojeniowe klasy A-IIIN). Wg dokumentu Wz do budowy tego wiaduktu użyto stal zakupioną w łącznej ilości 125.455 kg (w dn. 28.03, 25.04, 7.05 i 8.05.2012 r.). Do każdej Wz dołączano: deklaracje zgodności, świadectwa odbioru, certyfikaty (atesty) i deklaracje producenta. Dane zawarte w tych dokumentach wskazywały m.in. jakie cechy techniczne posiadała stal, jej numer atestu, nazwę wytwórcy, oznaczenie wyrobu wg PN-H-93215, numer wytopu, wyniki przeprowadzonych badań oraz skład chemiczny wg analizy wytopowej oraz masę partii.

Kontrolującym przedłożono dwa wnioski o zatwierdzenie materiałów o nr.:

- 40/M/2012 z dnia 06.09.2012 r. – dotyczył prętów stalowych żebrowanych B500B do zbrojenia betonu. Do wniosku załączono: aprobatę techniczną Instytutu Techniki Budowlanej AT-15-8525/2011 z 15 lutego 2011 r., Certyfikat Zgodności (ITB-2027W) i Krajowy Certyfikat Zgodności Nr 17/2010.
- 41/M/2012 z dnia 06.09.2012 r. – dotyczył stalowych drutów i prętów żebrowanych NIKE St-500-b do zbrojenia betonu. Do wniosku załączono: aprobatę techniczną Instytutu Techniki Budowlanej AT-15-4624/2010 z 16 grudnia 2010 r. oraz Krajową Deklarację Zgodności nr 1/12 z dnia 26.01.2012 r. (w załączeniu).

Wnioski powyższe zostały pozytywnie zaakceptowane przez Inspektora ds. Materiałowo-Technologicznych i Inspektora Nadzoru Robót Sanitarnych oraz zatwierdzone przez Inżyniera Rezydenta.

Wykonawca odc. 9 drogi ekspresowej S8 firma SKANSKA zleciła Politechnice Gdańskiej w dniu 19.03.2013 r. wykonanie badań stali zbrojeniowej z obiektów mostowych w budowie. Do badań dostarczone zostały 54 komplety próbek (po 6 próbek do próby rozciągania i po 6 próbek do próby zginania, 1 komplet – 12 próbek). Badania wykazały, że „Pręty ze stali zbrojeniowej z obiektów mostowych w budowie w ciągu drogi ekspresowej S8 na odcinku: węzeł Walichnowy - węzeł Wrocław A1 – Odcinek 9 – od km 202+700 do 204+000 (...) spełniają wymagania norm w zakresie własności wytrzymałościowych oraz charakterystyki zginania”. Badania stali wykonywane były w dniach 25.03-12.04.2013 r. Załącznikami dokumentów „Raport badań” były deklaracje zgodności wyrobów hutniczych (Świadectwa odbioru). Nie można było ustalić daty zakupu, a także z jakiej partii dostawy była pobrana stal do ww. badań.

NIK zauważyła, iż zlecenie badań stali w tym okresie było zbyt późne, gdyż większość obiektów inżynierskich była już na ukończeniu, a stal która została wbudowana nie była poddana sprawdzającemu badaniu, do czego zobowiązuje Polska Norma.

Kontrolującym nie przedłożono dokumentów potwierdzających przekazywanie do badań stali przez wykonawców pozostałych dwóch inwestycji objętych kontrolą, tj. z autostrady A1 odcinek Piątek-Stryków i autostrady A2 odcinek B.

Polska Norma PN-63/B-06251 (Roboty betonowe i żelbetowe. Wymagania techniczne) w pkt 3.2.2. dotyczącym badania stali określiła, że „Ciężar badanej partii stali nie powinien przekraczać 60 ton. Z każdej partii należy pobierać 6 próbek do badania na zginanie i 6 próbek do określenia granicy plastyczności. Stal może być przeznaczona do zbrojenia tylko wówczas, jeżeli na próbkach zginanych nie następują pęknięcia lub rozwarstwienia”.

Z pozostałych dwóch inwestycji objętych kontrolą przedłożono kontrolującym po trzy wnioski (z A1 o nr: RA/M10/BT/074, RA/M/10/M-L/08, RA/m/10/M-L/07 i z A2 o nr: 13/09/2011/7, 03/10/2011/14, 13/09/2011/9) o zatwierdzenie stali zbrojeniowej wbudowywanej w obiektach inżynierskich. Do każdego wniosku załączone zostały: Aprobaty techniczne, Deklaracje zgodności, Certyfikaty zgodności. Wnioski te zostały bez uwag zatwierdzone przez Inspektorów ds. materiałowych i Inspektorów nadzoru oraz przez Inżyniera Kontraktu. Z dokumentów tych wynika m.in., że stal spełniała wymogi w zakresie zginania (rozciągania) i plastyczności.

W oparciu o zapisy zawarte w powyższych wnioskach nie można było zidentyfikować dostarczonej stali na budowę, gdyż nie zawierały daty jej dostarczenia, masy stali, nr partii lub wytopu.

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 26 września 2013 r. na budowie drogi ekspresowej S8 (odcinek 9) stwierdzono, iż w tym dniu trwały prace porządkowe, montowano ogrodzenie, usuwano zgromadzony humus z przym. Wykonawca posiadał na wbudowane materiały wymagane dokumenty potwierdzające ich jakość, tj. deklaracje zgodności, deklaracje producenta, certyfikaty, badania laboratoryjne stali i kruszywa. Firma Skanska S.A. na miejscu uruchomiła wytwórnię betonu. Receptury na produkcję betonu konstrukcyjnego (B35, B45, B50) były zatwierdzone przez Inżyniera Kontraktu.

Z analizy zapisów w dokumentacji Inżyniera Kontraktu (raporty miesięczne, protokoły lub notatki z porad technicznych) nie stwierdzono przypadków wbudowywania materiałów budowlanych nieposiadających wymaganych dokumentów potwierdzających ich jakość.

(dowód: akta kontroli str. 623, 2092-2208)

5.10 W trakcie realizacji trzech kontrolowanych inwestycji wystąpił jeden przypadek zwiększenia zakresu rzeczowego oraz kosztów inwestycji w związku z zapewnieniem jakości robót budowlanych, poprzez wprowadzenie materiałów o lepszych parametrach jakościowych przy budowie autostrady A1 w zakresie zmiany konsystencji betonu do wykonania płyty nośnej na obiekcie inżynierskim WD-231. Przyczyną zmian było zmniejszenie ryzyka powstania ubytków w konstrukcji płyty przy zastosowaniu betonu o konsystencji K3 (może on być przyczyną znacznych utrudnień w betonowaniu lub nawet uniemożliwi uzupełnienie betonem stref między poszczególnymi warstwami zbrojenia i osłonek).

Łączny koszt Propozycji Zmiany wyniósł 108.967,52 zł. Polecenie Zmiany wydane zostało przez Inżyniera Kontraktu oraz zatwierdzone przez Kierownika Projektu Unijnego oraz Zamawiającego – Dyrektora Oddziału w Łodzi.

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż w trakcie realizacji robót budowlanych w zakresie autostrady A2 odc. B i drogi ekspresowej S8 odc. 9 nie wystąpiły przypadki zwiększenia zakresu rzeczowego oraz kosztu inwestycji w związku z zapewnieniem wymaganej jakości robót.

(dowód: akta kontroli str. 311-336, 624-629, 1106-1136, 1147-1159)

5.11 Praca Kierowników Projektu podlegała okresowej ocenie członka korpusu służby cywilnej, co zostało opisane w punkcie 1.6 wystąpienia pokontrolnego. Przy ocenie stosowano następujące kryteria: rzetelność i terminowość, wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania, zorientowanie na osiągnięcie celów oraz doskonalenie zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 278, 588-609, 1106-1130)

5.12 Według Świadectwa Przejęcia Robót dla odc. B autostrady A2 z dnia 10 października 2012 r. całość robót została ukończona (w tym ukończenie zaległej pracy i usunięcie wad) i przejęta z dniem 5 czerwca 2012 r., tj. zgodnie z terminem zawartym w umowie z dnia 28.09.2009 r. na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych. Stwierdzone wady zostały wymienione w załączniku do Świadectwa Przejęcia Robót i dotyczyły regulacji wysokościowej studzienek rewizyjnych i ściekowych oraz lokalnych uzupełnień powłok malarskich i tynkarskich w budynku biurowo – administracyjnym w OUA Nieborów. Inżynier Kontraktu w Raportach Miesięcznych Okresu Gwarancji Jakości i Rękojmi za Wady podał m.in., że w okresie dotychczasowej (tj. do października 2013 r.) eksploatacji nie stwierdzono usterek elementów konstrukcyjnych uniemożliwiających prawidłową i zgodną z przeznaczeniem eksploatację odc. B autostrady A2.

Pozwolenia na Użytkowanie wydane zostały przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi w zakresie wiaduktów drogowych, wiaduktów i mostów autostradowych, przepustów, przejść dla zwierząt, przepustów drogowych, budynków toalet, zbiorników ekologicznych, obiektów OUA Nieborów.

(dowód: akta kontroli str. 934-986, 1210, 1446-1494, 1496-1508, 1513-1516)

Inżynier Kontraktu (Inżynier Rezydent) na bieżąco weryfikował dokumentację przekazywaną od Wykonawcy i w przypadku ewentualnych braków pismami wzywał do jej uzupełnienia. Zweryfikowaną dokumentację Inżynier Kontraktu przekazywał do Kierownika Projektu/Zamawiającego.

Pismem z dnia 11 grudnia 2013 r. Inżynier Rezydent przekazał Zamawiającemu pełną dokumentację kolaudacyjną (ostatnie przekazanie dokumentacji z dnia 05.06.2013). Natomiast w Raporcie Końcowym Konsultanta opracowanym 28 sierpnia 2012 r. – tj. na 10 miesięcy przed zatwierdzeniem przez Inżyniera Kontraktu dokumentacji powykonawczej

– zapisano, iż wyniki przeprowadzonych badań kontrolnych zestawione zostały w operacie kolaudacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 1210, 1595-1597)

Wykonawca odc. Stryków – Piątek autostrady A1 pismem z dnia 4 lipca 2012 r. poinformował Inżyniera Kontraktu o zakończeniu (w terminie zgodnym z umową) realizacji robót zasadniczych w ramach Kontraktu oraz przekazał dokumentację powykonawczą dla przedmiotowego zadania inwestycyjnego. W Świadectwie Przejęcia Robót z dnia 1 sierpnia 2012 r. wykazano wady w zakresie m.in.:

- bariery (32 wady),
- ekrany (11 wad),
- drenaż podłużny (27 wad),
- zbiorniki (1 wada),
- trasa główna (28 wad),
- obiekty WD, MA, PZ, Przepusty (457 wad),
- rowy melioracyjne (32 wady).

Pozwolenia na Użytkowanie wydane zostały przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi w zakresie wiaduktów drogowych, zbiorników ekologicznych, przepustów poza trasą główną autostrady, przejścia dla zwierząt, obiektów OUA Piątek, obiektów MOP i Główno Wschód.

Inżynier Kontraktu (Inżynier Rezydent) na bieżąco weryfikował dokumentację przekazywaną od Wykonawcy i w przypadku ewentualnych braków pismami wzywał do jej uzupełnienia. Zweryfikowaną dokumentację Inżynier Kontraktu przekazywał do Kierownika Projektu/Zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 1370-1403, 1495, 1509-1512, 1513-1516)

Zgodnie z treścią umowy nr 2/10/R/2011 z dnia 5 października 2011 r., której przedmiotem jest wykonanie robót polegających na budowie odc. 9 drogi ekspresowej S8, Wykonawca zobowiązany jest do zakończenia robót w terminie 27 miesięcy od daty zawarcia umowy (tj. do 5 stycznia 2014 r.). Pierwsze Świadectwo Przejęcia Części Robót wystawione zostało 27 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1404-1445, 1513-1516, 1558-1590)

W protokołach kontroli obowiązkowej przeprowadzanej przez inspektorów WINB w Łodzi dla analizowanych odcinków dróg stwierdzono, iż sprawdzenia zastosowanych wyrobów budowlanych, szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego dokonano na podstawie oświadczenia Kierownika Budowy (według którego wbudowane wyroby budowlane były oznakowane znakiem budowlanym „B” lub „CE, posiadały informacje o wyrobie oraz zostały wbudowane zgodnie z przeznaczeniem i za zgodą Inspektora Nadzoru”).

(dowód: akta kontroli str. 1513-1516, 1558-1590)

Według stanu na dzień 1 grudnia 2013 r. dla odc. B autostrady A2 i odc. Piątek – Stryków Świadectwo Wykonania nie zostało wystawione.

(dowód: akta kontroli str. 1558-1567)

Według stanu na dzień 9 grudnia 2013 r. Oddział w Łodzi nie wnosił roszczeń do Wykonawcy Robót i Inżyniera Kontraktu w zakresie niezapewnienia wymaganej jakości robót.

(dowód: akta kontroli str. 1617-1620)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Szczególne warunki kontraktu w subklauzuli 4.9 (Zapewnienie jakości) stanowią m.in., że „Wykonawca przygotowuje i przedłoży Inżynierowi w ciągu 14 dni (na autostradzie A2 odcinek B – w ciągu 28 dni) od Daty Rozpoczęcia Robót System Zapewnienia Jakości, aby dostosować swoje działania do wymagań Kontraktu

Dla odc. Piątek – Stryków autostrady A1 Wykonawca opracował Plan Zapewnienia Jakości, a w dniu 18 sierpnia 2010 r. zaparafował ten dokument Dyrektor Kontraktu. PZJ Inżynier Kontraktu zatwierdził 1 października 2010 r. (kontrolującym nie okazano dokumentu potwierdzającego, kiedy PZJ został przekazany do Inżyniera Kontraktu).

Z powyższych danych wynika, iż Wykonawca autostrady A1 odc. Piątek – Stryków przygotował PZJ po 41 dniach od daty rozpoczęcia prac na budowie, które według zapisu

w Dzienniku Budowy rozpoczęto w dniu 8 lipca 2010 r., czym naruszono termin określony w subklauzuli 4.9.

W ocenie NIK, przyczyną był brak w tym okresie Zarządzającego Kontraktem.

(dowód: akta kontroli str. 1122, 1961-1962, 1979-1985)

2. Zgodnie z zapisami STWiORB Wymagania ogólne pkt 6.3 Pobieranie próbek, Inżynier będzie miał zapewnioną możliwość udziału w pobieraniu próbek. W czterech przypadkach (11.04.2013 r., 22.04.2013 r., 22.05.2013 r., 02.06.2013 r. odc. 9 drogi ekspresowej S8) podczas pobierania prób Nadzór nie był obecny, w tym w dwóch przypadkach nie stwierdzono również obecności Zamawiającego (materiał pobierany był przez laboranta Wykonawcy Robót).

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż podczas pobierania próbek Nadzór był obecny, zgodnie z oświadczeniem Inspektora Nadzoru. Brak podpisu w protokole wynika z przeoczenia.

Kontroli NIK nie przekazano oświadczenia Inspektora Nadzoru o obecności podczas pobierania prób, o którym mowa w wyjaśnieniu Pani Dyrektor, pomimo żądania okazania takiego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 1558-1565, 849-852)

3. W Księdze Jakości Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad Oddział w Łodzi wydanie drugie z 2011 r. określono, iż do próbek musi być dołączony protokół z zawartymi wyczerpującymi danymi odnośnie materiału do badań (pochodzenie próbki, zleceniodawca, wielkość partii, data pobrania, miejsce pobrania, zakres badań). Próbki muszą być pobrane zgodnie z obowiązującymi normami, instrukcjami i wytycznymi.

Analiza 15 protokołów z poboru próbek na analizowanych odcinkach dróg wykazała, iż – za wyjątkiem jednego przypadku – nie można określić, czy badania i pomiary tych próbek były przeprowadzone zgodnie z wytycznymi zawartymi w Księdze Jakości oraz w STWiORB (w których określono rodzaj badania dla danego materiału). Poszczególne protokoły z poboru próbek nie zawierały bowiem kompletnej informacji w zakresie materiału pobranego do badań, rodzaju metody pobrania oraz rodzaju zleconych badań, które należy wykonać.

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż „w protokołach pobrania (przy pobraniach, w których nie uczestniczył pracownik Laboratorium) nie było pełnych informacji prawdopodobnie z powodu niedopatrzeń pobierających.”

Z protokołów poboru prób wynika, iż we wszystkich przypadkach, w których w pobieraniu próbek uczestniczył przedstawiciel Zamawiającego (8 szt.), protokoły te nie zawierały kompletnych informacji w zakresie materiału pobranego do badań, rodzaju metody pobrania oraz rodzaju zleconych badań, które należy wykonać.

(dowód: akta kontroli str. 849-852, 1327-1346, 1558-1562)

4. Zgodnie art. 41 ustawy Prawo budowlane, Inwestor jest obowiązany zawiadomić właściwy organ o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które wymagane jest pozwolenie na budowę, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem.

W protokole przekazania terenu budowy nr 1 (odc. Piątek – Stryków autostrady A1) spisany w dniu 8 lipca 2010 r. pomiędzy Zamawiającym (Oddział w Łodzi) a Wykonawcą (Lider Konsorcjum), w punkcie 3 zapisano, iż roboty budowlane wolno rozpocząć od dnia 16 lipca 2010 r.

W dniu 8 lipca 2010 r. ówczesny Dyrektor Oddziału w Łodzi powiadomił Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o zamiarze rozpoczęcia realizacji zadania 16 lipca 2010 r. Stwierdzono jednak, iż faktyczne rozpoczęcie robót nastąpiło 8 lipca 2010 r., gdyż Kierownik Budowy potwierdził wpisem do Dzienników Budowy przystąpienie do wykonywania robót przygotowawczych i przejęcia placu budowy od Zamawiającego.

Zaznaczyć należy, iż Kierownik Projektu pismem z dnia 8 lipca 2010 r. powiadomił Lidera Konsorcjum, iż dzień 16 lipca 2010 r. jest Datą Rozpoczęcia przedmiotowego Kontraktu.

W okresie od 8 do 16 lipca 2010 r. na budowie wykonano następujące prace:

- przekazanie placu budowy przez zamawiającego, które odbyło się bez fizycznego przekazania punktów granicznych i osnowy geodezyjnej,
- odszukanie granic przez zespół geodezyjny, punktów granicznych i punktów państwowej osnowy geodezyjnej,

- rozpoznanie terenu pod kątem obecności przedmiotów niebezpiecznych,
- organizacja zaplecza budowy, wytwórni mas bitumicznych oraz biura budowy,
- inwentaryzacja stanu zerowego pasa drogowego, założenie pomocniczej osnowy geodezyjnej, wytyczenie osi trasy,
- rozpoczęto inwentaryzację stanu dróg lokalnych oraz budynków w strefie oddziaływania realizowanej inwestycji.

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż Zamawiający dopełnił swojego obowiązku zgłaszając Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego rozpoczęcie robót z siedmiodniowym wyprzedzeniem. Ponadto Zamawiający w Protokole Przekazania Budowy nr 1 wyraźnie określił, z jaką datą Wykonawca może rozpocząć roboty budowlane. Wobec powyższego Zamawiający dopełnił należytej staranności, aby dochować nałożonych na niego Prawem Budowlanym obowiązków, natomiast za dokonane wpisy w Dziennikach Budowy odpowiedzialność ponosi Kierownik Budowy, który podał błędną datę.

NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż Kierownik Budowy w dziennikach budowy podał faktyczną datę rozpoczęcia budowy, obowiązkiem Inwestora było dopilnowanie tego terminu na rozpoczęcie robót.

(dowód: akta kontroli str. 888-910, 913-932, 1558-1570)

W Oddziale w Łodzi wytyczne dotyczące protokołów pobrania próby w terenie opisane zostały w 2011 r. w Księdze Jakości Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi (wydanie 2). Pomimo tego analiza protokołów pobrania prób z 2012 r. do badań laboratoryjnych wykazała, iż protokoły te nie były wypełniane rzetelnie, nie zawierały bowiem wszystkich wymaganych polską normą oraz procedurami Księgi Jakości informacji, tj. kto pobierał próby do badań (lub kto był obecny przy pobieraniu próby), metod pobrania, rodzaju badania oraz materiału, jaki został pobrany. Wymogów odnośnie wypełniania dokumentów nie przestrzegano również w sytuacji, w której próby pobierane były przez lub w obecności Zamawiającego. Ponadto uwagi NIK dotyczą braku – przy poborze prób – obecności Nadzoru, a w sytuacji jego absencji – również Zamawiającego. W takich przypadkach poboru próby dokonywał przedstawiciel Wykonawcy.

W świetle powyższego utrudnione jest, zdaniem NIK, sprawowanie nadzoru nad prawidłowością pobrania próby, gdyż w oparciu o znikome dane zawarte w protokołach pobrania prób nie można ustalić, czy badania i pomiary były przeprowadzane zgodnie z wymaganiami norm. Ponadto pobieranie próbek bez obecności Nadzoru/Zamawiającego (tj. wyłącznie przez przedstawicieli Wykonawcy) może spowodować ryzyko wybierania próbek niereprezentatywnych dla danego odcinka lub obiektu lub próbek uprzednio zbadanych i spełniających wymagania specyfikacji technicznych.

Zdaniem NIK, sprawowany przez Inżyniera Kontraktu nadzór nie w pełni zapobiegał dokonywaniu zamiany próbek. W świetle regulaminu organizacyjnego, obowiązek czuwania nad tym, by Inżynier wypełniał swoje obowiązki zgodnie z kontraktem spoczywa na Kierowniku Projektu.

NIK zwraca uwagę, iż próbki do badania stali należało pobierać z każdej dostarczonej partii przed jej wbudowaniem. Ustalenia wskazują, że na przedmiotowym odcinku drogi ekspresowej S8 obiekty inżynierskie były już na ukończeniu, a badania stali w zasadzie dotyczyły już wbudowanej. Natomiast na pozostałych dwóch odcinkach kontrolowanych, wykonawcy robót budowlanych nie zlecali badania stali wykorzystywanej do wbudowania w obiekty inżynierskie, do czego zobowiązuje Polska Norma PN-63/B-06251 (Roboty betonowe i żelbetowe. Wymagania techniczne) w pkt 3.2.2.

W sprawie wykonywania odcinków próbnych NIK sugeruje, aby nie było wątpliwości co do liczby ich wykonania, należałoby zobowiązać inżyniera kontraktu do określenia ich liczby w raporcie otwarcia.

Ponadto, NIK zwraca uwagę, że wnioski o zatwierdzenie materiałów są mało czytelne, gdyż z ich zapisów nie można ustalić np. pochodzenia kruszywa, daty dostawy, a także zidentyfikować stali.

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

Ocena cząstkowa

6. Zarządzanie i monitorowanie przebiegu zadań inwestycyjnych

6.1 Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi, wdrożono zasady realizacji robót zgodnej ze Szczegółową Specyfikacją Techniczną, zapewniające osiągnięcie wymaganej ich jakości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Opis stanu
faktycznego

poprzez m.in. prowadzenie badań kontrolnych i pomiarów, badania materiałów przed ich wbudowaniem, badania wykonanych warstw konstrukcyjnych. Inżynier o wynikach negatywnych z badań kontrolnych informował Wykonawcę i wydawał polecenie usunięcia wady lub przedstawienie programu naprawczego, w zależności od tego, na jakim etapie ta wada występowała. W przypadku inwestycji budowa autostrady A1 wystąpiła sytuacja, w wyniku której Inżynier Kontraktu wstrzymał wykonanie robót i nakazał usunięcie wadliwie wykonanych elementów, tj. podbudowy z kruszywa stabilizowanego cementem. Badanie wykazało obniżoną wytrzymałość próbek na ściskanie po 7 i 28 dniach. Wadliwa warstwa została usunięta i zastąpiona mieszanką spełniającą wymagania dla projektowanej podbudowy.

Sprawozdania zawierające wyniki badań jakości materiałów budowlanych zawarte w miesięcznym monitoringu jakości robót, przekazywane były do Inżyniera Kontraktu oraz GDDKiA, co zostało opisane w punktach 1.3 i 4 wystąpienia pokontrolnego.

Sposób eliminowania nieprawidłowości opisany został w punkcie 4 wystąpienia pokontrolnego.

Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż w celu poprawienia czytelności protokołów pobierania próbek od 15 kwietnia 2013 r. Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe wprowadził do stosowania nowe formularze, jednolite dla wszystkich Zespołów. W trakcie trwania kontraktów, w zakresie zarządzania i monitorowania jakości materiałów i robót budowlanych nie wyniknęły problemy, które nakładałyby na Zamawiającego wprowadzenie i wdrażanie ewentualnych usprawnień w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1135, 1211-1237)

6.2 W badanym okresie Oddział w Łodzi nie prowadził kontroli realizacji zadań, wykonywanych przez Wykonawcę Robót i Inżyniera Kontraktu.

W powyższej sprawie Dyrektor Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż realizacja zadań Inżyniera Kontraktu na analizowanych inwestycjach kontrolowana była przez GDDKiA. Przez Oddział w Łodzi, przed wystawieniem Świadectwa Przejęcia Robót od Wykonawcy, przeprowadzane były kontrole oceny wizualnej jakości i kompletności wykonanych robót. Z oględzin spisywany był protokół, do którego załączano wykaz usterek i wad z terminem ich usunięcia.

Na potwierdzenie powyższych wyjaśnień, Dyrektor przekazała protokoły odbioru technicznego trzech obiektów inżynierskich o numerach: WD-235, WD-236, WD-237.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1135, 1211-1237, 1260-1282)

W ocenie Oddziału w Łodzi dla odc. B autostrady A2 i odc. 9 drogi ekspresowej S8 nie stwierdzono nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków Inżyniera Kontraktu i Inspektora Nadzoru Inwestorskiego. W przypadku odc. Piątek – Stryków autostrady A1, Zamawiający ocenił, że mobilizacja Inżyniera Kontraktu jest niedostateczna (braki w obsadzie personelu nadzoru). Ponadto wystąpiły drobne uchybienia (nieterminowy spływ dokumentów), które upoważniły Zamawiającego do nałożenia z tego tytułu kar (nie odnosiła się bezpośrednio do odc. Piątek – Stryków lecz do całości sprawowanego nadzoru na A1 od Kowala do Strykowa).

(dowód: akta kontroli str. 1211-1237)

Na dwukrotne pytanie NIK skierowane do Dyrektora Oddziału w Łodzi w sprawie udziału ilościowego i procentowego przeprowadzonych przez GDDKiA kontroli w stosunku do liczby zadań inwestycyjnych realizowanych przez Oddział w Łodzi oraz czy każda inwestycja podlegała kontroli przez GDDKiA pod względem jakości wykonanych robót i zastosowanych materiałów budowlanych, Dyrektor Oddziału w Łodzi nie udzieliła odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1135, 1211-1237)

6.3 Dla analizowanych inwestycji nie były powoływane komisje, które dokonywałyby oceny dokumentacji geodezyjnej Inżyniera Kontraktu oraz kontroli pomiarów wykonanych przez geodetów Inżyniera Kontraktu.

Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału w Łodzi, karty obmiarowe, dotyczące głównie przekroczeń były sprawdzane przy okazji weryfikacji rozliczeń w ramach Przejściowych Świadectw Płatności. W zakresie obowiązków służb geodezyjnych Inżyniera Kontraktu weryfikowane były poprawności dokumentów geodezyjnych, sporządzanych przez Wykonawcę Robót, w celu potwierdzania faktycznie wykonanych ilości robót.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1135, 1165-1178)

6.4 W trakcie realizacji inwestycji w Oddziale w Łodzi nie były przeprowadzane audyty z funkcjonowania systemu zapewnienia jakości robót budowlanych.

Jak wyjaśniła Dyrektorka Oddziału w Łodzi, jakość wykonywanych robót budowlanych kontrolowana była poprzez procedury zapisane w Warunkach Kontraktu i Dokumentacji Technicznej. Natomiast w odniesieniu do A2, w dniu 1 lutego 2012 r. odbyła się kontrola laboratoriów Wykonawcy Kontraktu w zakresie jakości wykonania robót przez przedstawicieli Zamawiającego i Konsultanta. Laboratoria Wykonawcy wizytowane były przez przedstawicieli GDDKiA oraz Konsultanta.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1135, 1179-1184)

Z analizy oświadczeń o stanie kontroli zarządczej Dyrektorki Oddziału w Łodzi za rok 2012 wynika, iż zastrzeżenia w funkcjonowaniu kontroli zarządczej dotyczą zarządzania ryzykiem w zakresie nieefektywnego wykorzystania zapisów umów z Wykonawcami na roboty budowlane oraz egzekwowanie od Wykonawców ich obowiązków.

Z analizy oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za rok 2011 i 2010 wynika, iż kontrola zarządcza nie obejmowała zagadnień dotyczących zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 1211-1237, 1238-1301)

6.5 W trakcie realizacji inwestycji budowa autostrady A2 oraz autostrady A1, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (WINB) przeprowadził odpowiednio jedną i dwie kontrole w zakresie m.in.: realizacji inwestycji, wymaganych pozwoleń lub zgłoszeń oraz uprawnień budowlanych, prowadzenia dzienników budowy i dokumentacji kontroli stosowania wyrobów budowlanych, obsługi geodezyjnej.

W zaleceniach pokontrolnych WINB wnosił o wykonywanie inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej w trakcie realizacji inwestycji (budowa autostrady A2) oraz dokonywanie wpisów w dzienniki budowy o oznakowaniu zastosowanych wyrobów budowlanych i dokumentach dopuszczających je do obrotu i sporządzenie przez Inwestora zestawienia obiektów budowlanych odrębnie do pozwolenia na użytkowanie i do zawiadomienia o zakończeniu budowy (inwestycja A1).

WINB nie kontrolował inwestycji Budowa drogi ekspresowej S8 w trakcie jej realizacji, w tym zastosowanych wyrobów budowlanych oraz dysponowaniem przez GDDKiA nieruchomościami na cele budowlane.

Dyrektorka Oddziału w Łodzi wyjaśniła, iż kontrole nie dotyczyły potwierdzania o dysponowaniu przez GDDKiA nieruchomościami na cele budowlane. W przypadku braku takich dokumentów, Wojewoda nie wydałby decyzji na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1135, 1179-1210)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W świetle ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, uczestnicy procesu inwestycyjnego naruszali warunki określone w Kontraktach, co skutkowało m.in. brakiem monitorowania wykonania liczby badań kontrolnych zleczanych przez Nadzór i nierzetelnym liczeniu ogólnej liczby próbek zbadanych i próbek niespełniających wymagań STWiORB. Zaznaczyć należy również brak obecności Inżyniera Kontraktu podczas poboru prób do badań laboratoryjnych. Powyższe, zdaniem NIK, spowodowane było sprawowaniem przez Zamawiającego nadzoru w ograniczonym zakresie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W świetle ustaleń opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, w ograniczonym zakresie sprawowany był nadzór i kontrola nad pracą Laboratorium Drogowego oraz pracą Inżyniera Kontraktu w zakresie zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych.

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. terminowe przekazywanie do GDDKiA Raportów Kierownika Projektu Unijnego,
2. zapewnienie realizacji przez Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe zadań określonych w regulaminie organizacyjnym Oddziału w Łodzi w zakresie opiniowania technologii stosowanych przy wykonywaniu robót na realizowanych inwestycjach,
3. uczestniczenie pracowników Laboratorium Drogowego przy badaniu podłoża,
4. określenie jednolitych zasad liczenia badań laboratoryjnych, ujmowanych w comiesięcznych monitoringuach jakości robót,
5. podjęcie działań w kierunku realizacji warunków umowy na zarządzanie Kontraktem w zakresie wykonania 10% badań i pomiarów kontrolnych każdego rodzaju badań przewidzianych w SST dla danego zadania,
6. zwiększenie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań przez Laboratorium Drogowe oraz Inżyniera Kontraktu,
7. rozważenie ujęcia w dokumentacji przetargowej zadania zobowiązującego inżyniera kontraktu do określenia, na podstawie zapisów w STWiORB, liczby odcinków próbnych do wykonania,
8. podjęcie działań eliminujących w przyszłości wybór wykonawcy robót budowlanych przed wyborem zarządzającego kontraktem,
9. podjęcie działań w celu wyegzekwowania od wykonawcy umieszczenia, we wnioskach o zatwierdzenie materiałów budowlanych, danych umożliwiających identyfikację dostarczanych na budowę materiałów sypkich i stali.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

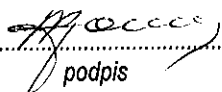
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 31 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontroler
Andrzej Bonar
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

.....

.....
podpis

.....

.....
podpis

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

