



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101 – 13 – 01/2013
P/13/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji Rozstrzygającej z dnia 25 lutego 2014 r.

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 Olsztynie
Kontrolerzy	1. Marian Staszewski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86423 z dnia 6 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2) 2. Cezary Kasznicki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86324 z dnia 6 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3 - 4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Olsztynie (zwany dalej „Oddziałem”), Al. Warszawska 89, kod 10-083 Olsztyn.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Nicewicz, Dyrektor Oddziału (od 23 października 2006 r.). (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, sprawowanie przez Oddział nadzoru nad zapewnieniem jakości wykonywanych robót drogowych, w procesie realizacji zadań inwestycyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza:

- właściwe przygotowanie prawno-organizacyjne Oddziału do realizacji zadań,
- prawidłowe wykonanie dokumentacji projektowej oraz wybór uczestników procesu budowlanego,
- należyte sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad wykonywaniem robót drogowych,
- odpowiednie zarządzanie i monitorowanie przebiegu zadań inwestycyjnych.

Wynikiem przeprowadzonych przez NIK badań kontrolnych są także uwagi dotyczące: różnej interpretacji zapisów dokumentacji projektowej odnośnie grubości warstw bitumicznych, niedokumentowania usunięcia wad w wykonanych warstwach podbudowy i wiążącej zgodnie z zatwierdzonym programem naprawczym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie prawno-organizacyjne do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. W badanym okresie (lata 2008 - I półrocze 2013) w Oddziale obowiązywała wdrożona w 2007 r. i aktualizowana na bieżąco Księga Jakości, oparta na wymaganiach normy PN-EN ISO 9001, w której opisano System Zarządzania Jakością („SZJ”). Obejmował on strukturę organizacyjną Oddziału oraz 11 procesów realizacji zarządzania jakością, w tym m.in. obsługę laboratoryjną prowadzoną w oparciu o normę PN-EN ISO/IEC 17025, którą opisano odrębnymi procedurami

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

określającymi System Zarządzania Laboratorium. W obu systemach wykazano procedury określające zdolność do realizacji zadań (badań) zgodnie z normami, instrukcjami i przepisami prawa zapewniającymi odpowiednią jakość robót drogowych. Ustalono w nich działania zmierzające m.in. do wyznaczania odpowiedzialności i uprawnień wszystkim uczestnikom procesów, prawidłowego planowania oraz do nadzoru nad projektowaniem i realizacją inwestycji drogowych. Podano też zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych Oddziału, a także wskazano właścicieli poszczególnych procesów (zastępców dyrektora Oddziału, naczelników wydziałów) oraz powiązania z innymi procesami, aktami prawnymi, wytycznymi, dyrektywami i zarządzeniami wewnętrznymi. Zadania, kompetencje i odpowiedzialności określono również w Regulaminie Organizacyjnym Oddziału.

Zadania związane z inwestycjami drogowymi, w badanym okresie, realizowały trzy pioniry Oddziału, tj.: Przygotowania Inwestycji (składającego się z wydziałów planowania, dokumentacji oraz nieruchomości i sieci drogowej), Realizacji Inwestycji (wydział realizacji inwestycji i wydział zamówień publicznych) oraz Technologii (wydział technologii – laboratorium drogowe i stanowisko ds. Systemu Zarządzania Jakością w Zakresie Technologii). W strukturze Oddziału wyodrębniono też m.in. stanowisko ds. Systemu Zarządzania Jakością.

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. w Oddziale zatrudnionych było ogółem 132 pracowników, w tym 69 (52%) w trzech pionirach zajmujących się planowaniem, realizacją i nadzorem technologicznym nad prowadzonymi inwestycjami drogowymi.

(dowód: akta kontroli str. 6-51)

Według Dyrektora Oddziału nie wystąpiły problemy organizacyjne i kadrowe mające negatywny wpływ na realizację i zarządzanie prowadzonymi zadaniami inwestycyjnymi. W zależności od potrzeb dokonywano przesunięć kadrowych pomiędzy wydziałami, tak aby zapewnić odpowiednią organizację pracy na poszczególnych etapach wdrażania projektów. Podał też, że wdrożony System Zarządzania Jakością zapewnia spełnianie wymagań i oczekiwań użytkowników dróg, poprzez określenie odpowiednich procedur prowadzących do dostarczania wyrobu o wysokiej jakości.

(dowód: akta kontroli str. 200-211)

1.2. Zgodnie z zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad („Generalnego Dyrektora”) w sprawie ustalenia wykazu akt i wprowadzania instrukcji kancelaryjnej dla GDDKiA, obieg dokumentów wewnętrznych odbywał się za pośrednictwem kancelarii lub poczty elektronicznej.

GDDKiA w Warszawie we wrześniu 2011 r. przeprowadziła w Oddziale audyt dotyczący „Realizacji projektów Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej”, w ramach którego ocenie poddano skuteczność i adekwatność systemu kontroli zarządczej, w tym m.in. procedury zarządzania i kontroli projektu z podziałem obowiązków i odpowiedzialności, procedury przetargowe, zabezpieczenie kontraktu, terminowość realizacji projektów, jakość robót, sprawozdawczość i monitoring. W zaleceniach pokontrolnych wnioskowano o wprowadzenie jednolitego i skutecznego systemu zarządzania ryzykiem projektu oraz opracowanie pisemnej metodologii weryfikacji tabeli elementów rozliczeniowych („TER”). Dyrektor Oddziału w grudniu 2012 r. poinformował Generalnego Dyrektora, że wdrożono system zarządzania ryzykiem poprzez zastosowanie kontroli zarządczej w GDDKiA wprowadzonej zarządzeniem nr 81 z 30 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia systemu tej kontroli. Podał również, że opracowana i uzgodniona z Departamentem Projektów Unijnych metodologia weryfikacji TER została wdrożona w październiku 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 52-70)

1.3. Zadania związane z monitoringiem i kontrolą założonych i wyznaczonych zakresów rzeczowo-finansowych inwestycji realizowały w Oddziale trzy pionry, tj.:

- Przygotowania Inwestycji, do zadań którego należało m.in.:
 - zlecenie opracowania oraz nadzór nad przygotowaniem dokumentacji projektowej i środowiskowej,
 - sporządzenie dokumentacji technicznej niezbędnej do realizacji zadania, uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,
 - rozpatrywanie uwag, skarg i wniosków zgłaszanych na etapie prowadzonych prac projektowych,
 - nadzór nad badaniami archeologicznymi i kompensacją przyrodniczą.
- Realizacji Inwestycji m.in.:
 - przygotowanie i weryfikacja dokumentacji przetargowej na wykonanie robót oraz przekazanie dokumentacji związanej z realizacją inwestycji wykonawcy robót i nadzorowi inwestorskiemu,
 - nadzór techniczny oraz finansowy nad realizacją zadania inwestycyjnego,
 - rozliczenie rzeczowe i finansowe realizacji inwestycji,
 - sprawozdawczość i analiza porealizacyjna.
- Technologii – Laboratorium Drogowe (zwane dalej „Laboratorium”) m.in.:
 - przeprowadzanie walidacji metod badawczych,
 - nadzorowanie, sprawdzanie, wzorcowanie i dokumentowanie stanu wyposażenia pomiarowo-badawczego oraz zapewnienie określonych wymagań jakościowych przeprowadzanych badań,
 - zapewnianie jakości i miarodajność wyników badań oraz ich przedstawienie w sposób jasny, jednoznaczny i obiektywny.

Według regulaminu organizacyjnego Oddziału do zakresu działania Laboratorium należało m.in.: przeprowadzanie badań kontrolnych i odbiorczych oraz pomiarów sprawdzających jakość wykonanych robót, opiniowanie receptur i technologii stosowanych przy wykonywaniu robót, udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów drogowych i mostowych, w tym opracowywanie operatów kolaudacyjnych, a także sporządzanie miesięcznych sprawozdań w zakresie monitoringu jakości robót wykonanych na obszarze działania Oddziału.

W zawartych przez Oddział umowach z Inżynierami Kontraktu na usługi w zakresie zarządzania i nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych określono, że uczestniczą oni m.in. w badaniach laboratoryjnych sprawdzających jakość materiałów i wykonanych przez wykonawcę robót.

Laboratorium od 2010 r. sporządzało dla wszystkich zadań inwestycyjnych realizowanych przez Oddział miesięczne tabele monitoringu zapewnienia jakości. Wykazywano w nich m.in.: asortyment robót, nazwę obiektu, materiał poddany badaniu, kilometrąż pobrania próbek, datę ich pobrania, datę badania i jego rodzaj, normy i instrukcje, wartość wg receptury, wymagania wg SST, wyniki badań, odchyłki od receptury, określenie czy próba spełnia lub nie wymagania, a także podjęte przez Laboratorium oraz Inżyniera Kontraktu działania po stwierdzeniu negatywnych wyników badań. Od stycznia 2012 r. sporządzano również dodatkowe tabele, w których wykazywano działania będące reakcją na stwierdzone w miesiącu poprzednim niewłaściwe wyniki badań jakości. Wyniki tych badań (tabele monitoringu) wysyłano do GDDKiA w Warszawie, jak również do Kierownika Projektu oraz Biura Nadzoru (Inżyniera Kontraktu). Działania nadzoru w sprawie negatywnych wyników badań jakości polegały m.in. na: kierowaniu pism do wykonawcy zadania, sporządzaniu protokołów niezgodności i monitorowaniu działań wykonawcy w celu ich uregulowania, zleceniu opracowania programów naprawczych, przeprowadzeniu dodatkowych badań, wymaganiu usunięcia nieprawidłowości, a następnie przeprowadzeniu ponownych badań.

Na siedmiu odebranych przez Oddział w latach 2008-2013 inwestycjach drogowych (spośród 9 realizowanych) i dopuszczonych do użytkowania, o łącznej długości 198,74 km stwierdzono ogółem 27 wad i usterek w zakresie jakości wykonanych robót budowlanych, nie mających w ocenie Oddziału wpływu na eksploatację dróg. Wady i usterki w wyniku podejmowanych działań były usuwane w trakcie realizacji inwestycji oraz w okresie gwarancyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 6-50, 71-75)

1.4. W tabelach monitoringu zapewnienia jakości negatywne wyniki badań, tj. niespełniające wymagania norm, instrukcji oraz szczegółowych specyfikacji technicznych („SST”) wykazywano czerwoną czcionką. Umożliwiało to podjęcie przez Inżyniera Kontraktu stosownych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości.

Laboratorium nie zawierało umów z innymi laboratoriami na wykonywanie badań dodatkowych lub rozjemczych oraz ich nie wskazywało. Badania dodatkowe (rozjemcze) wykonywane przez inne laboratoria uzgadniane były przez Inżyniera Kontraktu z Wykonawcą robót drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 19-22, 286-288)

1.5. Laboratorium posiada wyposażenie oraz wykwalifikowany personel do wykonywania badań cech chemicznych, fizycznych i fizykomechanicznych wyrobów służących do budowy dróg oraz produktów powstałych w wyniku przetworzenia tych wyrobów. Według stanu na 30 czerwca 2013 r. w Laboratorium było zatrudnionych 26 pracowników, z których 21 posiadało wykształcenie wyższe m.in. w zakresie: budownictwa, chemii, informatyki i ekonometrii, gospodarki przestrzennej, górnictwa i geologii.

Sprzęt badawczo-pomiarowy Laboratorium podlegał okresowemu wzorcowaniu i/lub sprawdzeniu w akredytowanych laboratoriach zewnętrznych lub Głównym Urzędzie Miar i/lub sprawdzeniu wewnętrznemu w Laboratorium, celem uzyskania odpowiednich świadectw. Wyposażenie Laboratorium oraz zatrudniony personel umożliwiały przeprowadzenie badań w zakresie robót ziemnych, podbudowy, betonów, mas bitumicznych oraz do przeprowadzania diagnostyki nawierzchni. Przeprowadzane przez Laboratorium badania dotyczyły m.in.:

- mieszanek mineralno-asfaltowych, asfaltów, emulsji asfaltowych, mieszanek betonowych, betonu, spoiw hydraulicznych, wyrobów betonowych do nawierzchni i wykończenia dróg,
- gruntów, gruntów/kruszyw ulepszonych spoiwami hydraulicznymi,
- nawierzchni w zakresie cech eksploatacyjnych,
- parametrów betonu mostowego oraz geotechnicznych podłoża budowli drogowych,
- podłoża gruntowego, podłoża ulepszonych spoiwami hydraulicznymi, nasypów, warstw konstrukcyjnych nawierzchni.

Laboratorium posiadało i wykorzystywało sprzęt do pomiarów metodą georadarową warstw drogi, tj. m.in.: podbudowy, warstwy wiążącej i ścieralnej.

Do czasu kontroli NIK (na dzień 2 października 2013 r.) Laboratorium nie posiadało akredytacji dla żadnego z przeprowadzanych badań. Oddział w listopadzie 2012 r. wystąpił z wnioskiem do Polskiego Centrum Akredytacji o uzyskanie akredytacji dla 10 badań dotyczących m.in.: cech i metod badawczych zawartości lepszczu rozpuszczalnego, gęstości w wodzie i gęstości objętościowej, składu ziarnowego, pobierania próbek, wytrzymałości na ściskanie nasiąkliwości kostki brukowej, modułów odkształcania podłoża, wilgotności optymalnej oraz maksymalnej gęstości objętościowej szkieletu gruntowego.

Laboratorium nie wykonywało m.in. badań stali budowlanej, izolacji budowlanych, powłok malarskich (poza przyczepnością), izolacji wodnych i cieplnych oraz badań rentgenowskich.

(dowód: akta kontroli str. 19-22, 80-84)

1.6. Z dziewięciu zadań inwestycyjnych dotyczących budowy nowych dróg, realizowanych przez Oddział w latach 2008–2013 (do 30 czerwca), badaniami objęto budowę:

- drogi S7 na odcinku Olsztynek–Nidzica (dalej „odcinek Olsztynek-Nidzica”), realizowanej w systemie „Projektuj i Buduj”, w ramach inwestycji „Olsztynek (S-51) – Płońsk (S-10)”,
- drogi S7 na odcinku Kalsk–Miłomłyn („odcinek Kalsk-Miłomłyn”), w ramach inwestycji „Elbląg (S-22) – Olsztynek (S-51)”,
- obwodnicy Olecka na drodze Nr 65 („Obwodnica”).

Kierowników projektów dla ww. trzech zadań inwestycyjnych wyznaczono po uzyskaniu i uprawomocnieniu się decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia. Wyznaczeni kierownicy projektów byli pracownikami Oddziału (określono im nowe zakresy obowiązków) i podlegali bezpośrednio Naczelnikowi Wydziału Realizacji Inwestycji. Kierownicy posiadali uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi w zakresie konstrukcyjno – budowlanej lub konstrukcyjno – inżynierskiej.

Trzykrotna zmiana kierownika projektu na odcinku Olsztynek-Nidzica wynikała ze zmian kadrowych, spowodowanych przeniesieniem na inne stanowisko oraz zwolnieniem się z pracy w Oddziale.

(dowód: akta kontroli str. 19-22, 71, 86-99, 282)

Ocena
częstkowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie prawne oraz organizacyjne Oddziału do realizacji inwestycyjnych zadań drogowych.

2. Wykonanie dokumentacji projektowej

2.1. Oddział, w trybie przetargu nieograniczonego, do opracowania dokumentacji projektowej na realizację budowy odcinka Kalsk-Miłomłyn wybrał ofertę firmy ARCADIS PROFIL Sp. z o.o. z Warszawy za 5.917 tys. zł brutto, tj. o 1 917 tys. zł powyżej wyceny inwestora (o 48%), a dokumentację Obwodnicy wybrano Konsorcjum (Biuro Inżynierskie „DAMART” ze Szczecina i POINT-PROJEKT z Gdańska) za 1.087 tys. zł brutto, tj. o 11 tys. zł mniej niż wycena inwestora (o 1%). W przypadku Obwodnicy wartość ta została zwiększona o 232,6 tys. zł brutto, ze względu na zwiększenie zakresu prac po zmianie w 2008 r. przez Oddział koncepcji budowy drogi na przekrój 2+1 pasy ruchu (zamiast 2 pasów).

Dokumentację projektową drogi Olsztynek–Nidzica opracowało Biuro Projektów Europrojekt Gdańsk. Postępowanie w sprawie zamówienia publicznego dla tego zadania prowadziła Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie („GDDKiA”).

Kryteriami wyboru projektantów, wg sporządzonych przez Oddział Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia („SIWZ”) dla dwóch zadań były m.in. potencjał ekonomiczno-finansowy i potencjał kadrowy, a także najniższa cena.

Ustalone w umowach pierwotne terminy wykonania dokumentacji były wydłużone, tj. w przypadku:

- odcinka Kalsk-Miłomłyn z 20 do 26 miesięcy, z uwagi na konieczność zmian dokumentacji po wprowadzeniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZNRID), a także na zlecenie wykonania dokumentacji nowego wiaduktu – przejścia dla zwierząt gospodarczych, zwiększając wynagrodzenie o 620,9 tys. zł,

- Obwodnicy z 18 do 34 miesiące, z uwagi na zmianę koncepcji budowy drogi z dwupasmowej na trzypasmową.

(dowód: akta kontroli str. 100-120)

2.2. Przedstawione w dokumentacji projektowej rozwiązania dla ww. zadań, umożliwiały uzyskanie zakładanych i wymaganych parametrów dla dróg ekspresowych i głównych ruchu przyspieszonego, tj. m.in. obciążenia nawierzchni 115 kN/oś, szerokości 3,5 m każdego z pasów jezdni, odpowiedniej ilości obiektów inżynierskich, urządzeń ochrony środowiska oraz dróg serwisowych.

Dla zadań Kalsk-Miłomłyn i Obwodnicy, Oddział opiniował i weryfikował przedłożoną dokumentację projektową w zakresie zastosowania materiałów budowlanych i zapewnienia wymaganej jakości robót, w tym konstrukcji nawierzchni jezdni, warstw podbudowy drogi kompleksowo, z uwzględnieniem m.in. rozpoznania geologicznego, geotechnicznego i planowanej kategorii ruchu. W przypadku budowy odcinka Olsztynek-Nidzica, weryfikacji dokumentacji projektowej i SST dokonał Inżynier Kontraktu. Zgodnie z umową zawartą przez GDDKiA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2008 r. był on zobowiązany m.in do przygotowania dokumentacji przetargowej, nadzoru inwestorskiego dla projektu oraz opracowania analizy efektywności i wzorcowej dokumentacji przetargowej dla projektów typu Zaprojektuj i Zbuduj. W każdym miesiącu Kierownik Projektu potwierdzał wykonanie prac przez Inżyniera.

Integralną częścią SIWZ były specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych sporządzone 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-użytkowego²,

(dowód: akta kontroli str. 100-143)

2.3. W SIWZ w części dotyczącej badań geologicznych dla odcinka Kalsk-Miłomłyn i Obwodnicy, wyszczególniono zasady wykonywania podłoża dróg i drogowych obiektów inżynierskich, wskazując podstawy prawne badań oraz zakres ich dokumentowania.

Wybrana cena ofertowa na przygotowanie dokumentacji projektowej, rozpoznanie podłoża gruntowego wynosiła 430 tys. zł dla odcinka na Kalsk-Miłomłyn, 3.000 tys. zł dla odcinka Olsztynek-Nidzica oraz 85 tys. zł dla Obwodnicy, co stanowiło odpowiednio 8,9%, 8,3% i 8,9% pierwotnych kosztów przygotowania projektów.

Oddział analizował przedkładane przez wykonawców dokumentacje geologiczno-inżynierskie i geotechniczne warunki posadowienia obiektów. Analizie poddano też projektowane rozwiązania dróg i obiektów inżynierskich, w wyniku czego wskazano m.in. na konieczność zwiększenia liczby, układu i długości wykonanych wierceń, a w przypadku Obwodnicy zmieniono także niektóre rozwiązania projektu przed jego przyjęciem. Opinie weryfikacyjne do opracowań geologiczno-inżynierskich budowy drogi na odcinku Olsztynek-Nidzica przygotował Inżynier Kontraktu wybrany przez GDDKiA w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 100-115, 144-145)

2.4. Na etapie odbioru dokumentacji projektowej, Zespół Oceny Projektów Inwestycyjnych w lipcu 2009 r. dokonał oceny dokumentacji odcinka Kalsk-Miłomłyn, w sierpniu 2009 r. – Olsztyńka-Nidzicy, a w listopadzie 2009 r. – Obwodnicy. Protokoły z oceny dokumentacji Kalska-Miłomłyna i Obwodnicy zatwierdził Dyrektor Oddziału, a Olsztyńka-Nidzicy Generalny Dyrektor.

² Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

Dokumentacje projektowe Olsztynka-Nidzicy oraz Kalska-Miłomłyna (drogi ujęte w sieci transeuropejskiej) były objęta audytem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego³ wykonanym przez uprawnionych audytorów.

W dokumentacjach projektowych zamieszczono m.in. oświadczenia projektantów o ich wykonaniu zgodnie z umową, obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi, normami, wytycznymi oraz o kompletności z punktu widzenia celu, któremu ma służyć. Projektanci i sprawdzający dokumentację techniczną posiadali odpowiednie uprawnienia budowlane. Opinie weryfikacyjne do dokumentacji projektowej odcinka Olsztynek–Nidzica przygotował Inżynier Kontraktu

(dowód: akta kontroli str. 100-115, 146-195)

2.5. W trakcie realizacji inwestycji Kalsk-Miłomłyn oraz Obwodnicy nie wystąpiły istotne zmiany w zakresie zagospodarowania terenu, obiektów oraz urządzeń w stosunku do ostatecznej dokumentacji projektowej, zatwierdzonej decyzją o pozwoleniu na budowę. Zmiany były wprowadzone natomiast w trybie nadzoru autorskiego i dotyczyły sytuacji, których na etapie opracowania projektu nie dało się przewidzieć (np. brak przebiegu kabli na podkładzie geodezyjnym, zmiana poziomu wód gruntowych poza pasem drogowym) lub wynikały głównie z uzupełniających badań ochrony środowiska i bezpieczeństwa ruchu drogowego. I tak w przypadku Kalska-Miłomłyna dotyczyły one przebudowy kabla telekomunikacyjnego i energetycznego, wykonania odcinka przejściowego od nowej drogi do istniejącej S7 oraz dodatkowych barier energochłonnych, przebudowy sieci melioracyjnych modernizacji urządzeń ochrony środowiska, a także zabezpieczenia przed przemieszczeniem wiaduktu DPD-26. Na Obwodnicy zmiany dotyczyły wykonania odwodnienia jezdni w postaci materaca francuskiego (specjalnej warstwy odsączającej wodę w koronie drogi), zbiorników infiltracyjnych, przepustów, studni melioracyjnych i umocnień skarp przed wysiękami.

W przypadku odcinka Olsztynek-Nidzica również nie wystąpiły zmiany w zakresie zagospodarowania terenu, obiektów oraz urządzeń w stosunku do ostatecznej dokumentacji projektowej, przyjętej przez Inżyniera Kontraktu i zatwierdzonej decyzją o pozwoleniu na budowę.

W związku z osiadaniem jezdni na niektórych odcinkach Kalska-Miłomłyna, opracowano dodatkowe projekty wykonawcze, tj.:

- „Projekt naprawy drogi ekspresowej S7 na odc. Kalsk–Miłomłyn od km 35+637,5 do km 35+701,8, zlecony przez Wykonawcę,
- „Naprawa skarpy oraz zabezpieczenie przed osiadaniem lewej jezdni drogi S7 na odcinku Pasłek-Miłomłyn w km 35+850”, zlecony przez Oddział za 38.130,00 zł (brutto).

W 2010 r. dla odcinka Olsztynek-Nidzica, Oddział zlecił opracowanie uzupełniającej dokumentacji dla łącznicy projektowanego ronda węzła Waplewo w ciągu drogi krajowej nr 7 z drogą powiatową w Waplewie, płacąc za nią brutto 48.425 zł, a koszt wykonania robót budowlanych wyniósł 863.521 zł.

Zlecenie opracowania dokumentacji łącznicy poza zadaniem realizowanym w systemie „Projektuj i Buduj”, Dyrektor Oddziału wyjaśnił tym, że we wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej na ten odcinek drogi nie podano zakresu wybudowania drogi utwardzonej od drogi S7 do Waplewa, z uwagi na błąd projektanta, który opracował materiał do wniosku. Podał też, że ze względu na napięty program budowy tego odcinka i przewidywane opóźnienie o ok. sześć

³ Przepis art. 24h pkt 1 lit. b, dotyczący przeprowadzenia audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, w ramach zarządzania bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej, został wprowadzony do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260) ustawą z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2012.472).

miesiący w uzyskaniu decyzji lokalizacyjnej uwzględniającej budowę łącznicy, zdecydowano wykonać uzupełniającą dokumentację dla budowy ww. łącznicy.

(dowód: akta kontroli str. 200-217)

W kwietniu 2013 r. Oddział wydatkował 38.130,00 zł za sporządzenie dodatkowego projektu wykonawczego pn. „Naprawa skarpy oraz zabezpieczenie przed osiadaniem lewej jezdni drogi S7 na odcinku Pasłęk-Miłomłyn w km 35+850”.

W wyjaśnieniu odnośnie zlecenia opracowania ww. projektu, Dyrektor Oddziału podał, że „Wykonawca zrealizował roboty przewidziane w projekcie zachowując wszelkie wymagania technologiczne (wykonanie kolumn w odpowiedniej siatce, ułożenie materacy, właściwe zagęszczenie nasypu, itp). Po ujawnieniu się osiadania Laboratorium GDDKiA w Olsztynie wykonało odwierty, które wykazały, że miąższość torfów gwałtownie zwiększa się poza obrysem nasypu drogowego. Ani Projektant ani Wykonawca nie byli zobowiązani do wykonania odwiertów poza obrysem nasypu drogowego. Laboratorium GDDKiA w podsumowaniu wyników badań za przyczynę osiadania wskazało pochylenie boczne dna i znaczną miąższość torfów. Na tej podstawie uznano, że nie można obarczyć Wykonawcy winą za zaistniałą sytuację. Mając na względzie zachowanie zasady konkurencyjności, w trybie przetargu nieograniczonego wyłoniono nowego Wykonawcę robót”.

(dowód: akta kontroli str. 200-244)

Ocena
częstkowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie zlecenia oraz odbioru dokumentacji projektowej dla inwestycji drogowych.

3. Wybór uczestników procesu budowlanego

3.1. Wykonawców robót trzech badanych inwestycji drogowych wybrano w trybie przetargu ograniczonego, w tym na wykonanie odcinka Olsztynek-Nidzica wybrano GDDKiA w Warszawie, a Oddział dla dwóch pozostałych. I tak wybrano oferty: konsorcjum z Liderem Sando Budownictwo Polska Sp. z o.o. dla odcinka Olsztynek-Nidzica za 1.177. 634,9 tys. zł brutto, STRABAG Sp. z o.o. i HERMANN KIRCHNER POLSKA Sp. z o.o. dla odcinka Kalsk-Miłomłyn za 1.063.934,8 tys. zł brutto (co stanowiło 83% kosztorysu inwestorskiego) oraz EUROVIA POLSKA S.A. z Bielán Wrocławskich dla Obwodnicy za 109.082,7 tys. zł brutto (92,7% kosztorysu inwestorskiego).

Zastosowane przez Oddział kryteria dopuszczenia do składania oferty cenowej wykonawcy stanowiły m.in.: realizacja w ostatnich 5 latach co najmniej dwóch zadań budowy lub przebudowy drogi klasy GP lub wyższej, wykonując w każdym z nich nie mniej niż 50 tys. m² robót nawierzchniowych oraz budowę albo przebudowę dwóch obiektów mostowych o konstrukcji żelbetowej lub zespolonej i o powierzchni płyty pomostu nie mniej niż (odpowiednio) 600 m² oraz 500 m². Po spełnieniu ww. warunków, ostatecznym kryterium wyboru była najniższa oferowana cena.

Oddział przekazał wykonawcom SIWZ, zawierające m.in. specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, a wartość kontraktu (brutto) wynosiła 73,8% kwoty 1.440.934,3 tys. zł wg kosztorysu inwestorskiego na budowę odcinka Kalsk-Miłomłyn oraz 72,1% kwoty 151.276,2 tys. zł kosztorysu inwestorskiego na budowę Obwodnicy.

Według rozliczeń z czerwca 2013 r. wartość brutto⁴ zrealizowanych robót wyniosła :

- 1.187.440,8 tys. zł na odcinku Olsztynek-Nidzica, tj. 100,8% wartości umownej, w tym 7.222,8 tys. zł stanowiła wartość wykonanych dodatkowych ekranów akustycznych⁵,

⁴ Wartości brutto po zmianach zawierają także zwiększenie podatku VAT z 22% na 23% od 1 stycznia 2011 r.

- 1.031.148,5 tys. zł na odcinku Kalsk-Miłomłyn, tj. 96,9% wartości umownej, z czego za roboty dodatkowe zapłacono 9.243,7 tys. zł (m.in. za modernizację urządzeń ochrony środowiska⁶, wykonanie barier energochłonnych⁷ oraz odcinka przejściowego do istniejącej drogi S7),
- 109.179,8 tys. zł na Obwodnicy, co stanowiło 99,4% wartości umownej, w tym wartość robót dodatkowych (umocnienie skarp przed wysiękami i specjalne odwodnienia odcinka drogi) wyniosła 2.598,4 tys. zł .

Terminy wykonania kontraktu zmieniono dla dwóch zadań, tj. dla odcinka Olsztynek-Nidzica z 5 lipca 2012 r. na 8 listopada 2012 r., Obwodnicy z 16 maja 2012 r. na 16 listopada 2012 r. natomiast dla odcinka Kalsk- Miłomłyn termin zakończenia pozostał nie zmieniony (14 lipiec 2012 r.).

W kontraktach określono gwarancje wynoszące 36 m-cy na obiekty drogowe i 60 m-cy na mostowe (dla Olsztynek-Nidzicy i Kalska- Miłomłyn) oraz 60 m-cy na roboty mostowe, drogowe i pozostałe (Obwodnica).

Wyjaśniając sprawę wydłużenia do 60 miesięcy okresu gwarancji na roboty drogowe, Dyrektor Oddziału podał, że terminy te określone zostały przez Zastępcę Generalnego Dyrektora w piśmie z 30 września 2009 r., w związku z tym wprowadzono je do postępowania przetargowego na budowę Obwodnicy.

(dowód: akta kontroli str. 128-143, 245-274)

Wykonanie części dodatkowych robót budowlanych Oddział zlecił innym wykonawcom, które na odcinku Olsztynek-Nidzica dotyczyły budowy łącznicy ronda węzła Waplewo z drogą powiatową o wartości 863 tys. zł, zaś na odcinku Kalsk-Miłomłyn obejmowały przebudowę sieci melioracji szczegółowych, poprawę odwodnienia dróg dojazdowych wzdłuż drogi, ujęcie wód gruntowych w przeciwskarpach drogi oraz przebudowę kabla telekomunikacyjnego i kabla do sterowania ruchem w wiaduktach kolejowych o wartości 645,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 212-217)

3.2. Wyboru Inżyniera Kontraktu dla odcinka Kalsk-Miłomłyn oraz Obwodnicy dokonał Oddział (w trybie przetargu nieograniczonego), a GDDKiA w Warszawie dla odcinka Olsztynek-Nidzica. Zastosowanymi przez Oddział kryteriami i warunkami ich wyboru były zwłaszcza: średni roczny przychód za ostatnie trzy lata obrotowe (nie mniej niż 3 mln zł); środki finansowe i/lub zdolność kredytowa nie mniejsza niż 0,5 mln zł, potencjał kadrowy, tj. odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Ponadto wymagano, aby w ostatnich trzech latach udokumentowano nadzór nad co najmniej dwoma zadaniami dotyczącymi budowy lub przebudowy dróg minimum klasy GP/G o wartości robót nie mniejszej niż 80 mln zł netto. Po spełnieniu ww. warunków, ostatecznym kryterium wyboru była najniższa cena.

Sporządzone przez Oddział SIWZ zostały opracowane w oparciu o „Warunki Kontraktu na budowę dla Robót Budowlanych i Inżynierskich projektowanych przez Zamawiającego” (FIDIC – 1999 r.), a umowy Oddziału z wykonawcami były zgodne z projektami zawartymi w SIWZ.

Wartość kontraktu (brutto) na odcinku Kalsk-Miłomłyn wyniosła 10.980,0 tys. zł,⁸ co stanowiło 99,5% wartości zamówienia ustalonego przez Oddział na podstawie kosztorysu inwestorskiego, którą zwiększono o 148,6 tys. zł (za nadzór nad robotami dodatkowymi). W przypadku Obwodnicy, wartość kontraktu wyniosła 4.195,0 tys. zł (57,8% wg kosztorysu Oddziału), którą zwiększono o 2.564,7 tys. zł za nadzór nad robotami dodatkowymi, przy czym Oddział nie skorzystał z możliwości wynikających z art. 90 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych

⁵ Po wykonaniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (II Raportu Oddziaływania na Środowisko) i wydaniu nowej decyzji środowiskowej, zaszła konieczność zwiększenia powierzchni ekranów akustycznych.

⁶ Dotyczy istniejącej drogi S7.

⁷ Realizacja zaleceń po audycie BRD.

⁸ 11.051.010,81 zł. – wg aneksu nr 1 z 24 marca 2011 r., ze względu na zmianę podatku VAT z 22 na 23%.

o uzyskanie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.

Terminy wykonania kontraktu na Kalsku – Miłomłynie i Obwodnicy wynosiły: 58 i 42 m-cy na nadzór i rozliczanie kontraktu, w tym 31 i 21 m-cy dotyczyło wykonywania robót w okresie podstawowym (z uwzględnieniem 3 miesięcznych okresów zimowych od 15 grudnia do 15 marca), 12 i 6 m-cy na ewentualne przedłużenie realizacji robót, 12 m-cy Okresu Zgłaszania Wad oraz trzy miesiące na rozliczenie ostateczne. Terminy były skorelowane z terminami wykonania robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 128-143)

3.3. Dla każdego z trzech zadań, uprawnienia budowlane personelu wykonawcy i personelu Inżyniera Kontraktu sprawującego samodzielne funkcje techniczne w budownictwie były odpowiednie w stosunku do przewidzianych w SIWZ. Kierownik projektu potwierdzał listę obecności personelu Inżyniera Kontraktu, poprzez kontrole obecności personelu Inżyniera Kontraktu na terenie budowy, które przeprowadzał nie rzadziej niż raz w tygodniu.

(dowód: akta kontroli str. 275-282)

3.4. W ocenie Dyrektora Oddziału w wyniku realizacji Inwestycji na odcinku Olsztynek-Nidzica w pilotażowym systemie „Projekt i Buduj”, Zamawiający unika ryzyka projektowania (wykonawca odpowiada za całą inwestycję), a ponadto:

- skraca się czas przygotowania realizacji zadania, gdyż przeprowadza się tylko jedną procedurę przetargową,
- wykonawca rozpoczął budowę przed opracowaniem wszystkich części projektu budowlanego (podzielono zadanie na kilkadziesiąt elementów – główne odcinki dróg i obiekty inżynierskie, dla których uzyskano odrębne pozwolenia na budowę).

Dyrektor podał też, że z uwagi na pilotażowy charakter systemu, ocena możliwości skrócenia czasu realizacji zadania, uzyskania wskaźników cenowych oraz zalecenia i szczegółowe rekomendacje zostaną przedstawione w raporcie Zamknięcia Programu Pilotażowego, który przewiduje się sporządzić w styczniu 2014 r..

(dowód: akta kontroli str. 200-211)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie wyboru uczestników procesu budowlanego.

4. Dobór i zastosowanie materiałów budowlanych

4.1. W trakcie budowy odcinka Kalsk-Miłomłyn oraz Obwodnicy wystąpiły zmiany w dokumentacji projektowej w zakresie zastosowanych materiałów budowlanych. Na Kalsku-Miłomłynie dotyczyły one m.in. umocnienia skarp rzek Rybnej i Brzezinka materacami gabionowymi na geowłókninie, wykonania narzutu z kamieni na geowłókninie na przeciwskarpie drogi S7, zabezpieczenia osiadania nasypu drogi dojazdowej DD-12 (poprzez wykonanie nawierzchni kruszywowej zamiast bitumicznej) wzmocnienia georusztem oraz utwardzenia górnej części schodów technologicznych na obiektach mostowych elementami drobnowymiarowymi. W przypadku Obwodnicy zmiany dotyczyły głównie wykonania materaca francuskiego (specjalnej warstwy odsączającej wodę w koronie drogi) oraz umocnień skarp przed wysiękami za pomocą geokraty komórkowej wypełnionej kruszywem łamanym.

Wnioski w sprawie tych zmian były przygotowane przez Kierowników Projektów i zaakceptowane przez Zastępcę Dyrektora Oddziału. Na zmiany te (w koniecznych przypadkach) projektant przedkładał zamienne rozwiązania projektowe.

(dowód: akta kontroli str. 212-217)

Opis stanu
faktycznego

4.2. Laboratorium badania kontrolne prowadziło w zakresie: robót ziemnych, podbudowy, betonów, bitumów, kruszyw i prefabrykatów oraz diagnostyki nawierzchni. W ramach tych badań dokonywano m.in. analiz sitowych kruszywa, a w przypadku mas bitumicznych i betonów badano nasiąkliwość, wilgotność, wodoszczelność, mrozoodporności, ścieralności, obecności na zanieczyszczenia, sondowania, wytrzymałość na ściskanie, zginanie, składu mieszanek, połączeń międzywarstwowych, wskaźników zagęszczenia, grubości warstw, koleinowania, szorstkości. Ponadto analizowano i opiniowano dokumenty dostarczone przez Inżyniera Kontraktu dotyczące receptur, atestów, certyfikatów i rekomendacji technicznych oraz wniosków o zmianę specyfikacji technicznych. Laboratorium nie sporządzało oddzielnych pisemnych opinii o jakości odbieranych obiektów budowlanych, uczestniczyło natomiast w odbiorach gotowych obiektów drogowych i mostowych. Jakość obiektów budowlanych była oceniana na etapie realizacji zadań inwestycyjnych w oparciu o prowadzone badania kontrolne. Ponadto Laboratorium weryfikowało końcowe opinie technologiczne sporządzone przez Inżyniera Kontraktu. Z przeprowadzonych badań w różnym zakresie i asortymencie robót oraz na różnych etapach realizacji zadań, sporządzano sprawozdania, w których podawano uzyskane wyniki, pozostawiając ich interpretację Inżynierowi Kontraktu. W miesięcznych tabelach monitoringu zapewnienia jakości wskazywano natomiast, czy badana próba spełnia, czy też nie warunków specyfikacji technicznej. Laboratorium nie wyznaczało okresowych celów (zadań) do osiągnięcia właściwej jakości robót w ramach badanych zadań inwestycyjnych. Wszystkie badania prowadzono na zlecenie Inżyniera Kontraktu, który wykonywał obowiązki inspektora nadzoru w poszczególnych specjalnościach budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 19-22, 283-288)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że Laboratorium nie odpowiada bezpośrednio za uzyskanie prawidłowej jakości robót na kontraktach realizowanych przez Oddział, a jedynie stanowi organ pomocniczy w osiągnięciu tych celów. Dlatego nie jest możliwe narzucenie na początku kontraktu ilości badań w danym asortymencie robót. Zaangażowanie laboratorium w proces realizacji inwestycji jest kontrolowane na bieżąco i dostosowywane do aktualnych potrzeb i możliwości. Nie można przewidzieć na początku kontraktu na jakim etapie realizacji mogą się pojawić komplikacje. Zdaniem Dyrektora Oddziału, można sztucznie założyć wykonanie konkretnej ilości badań w konkretnym asortymencie, lecz takie działanie mogłoby negatywnie wpłynąć na jakość realizowanych robót, bowiem w przypadku wykorzystania zasobów laboratorium na etapie asortymentu, który realizowany był prawidłowo i bez nieprzewidzianych problemów, nie mogłoby ono w pełni zareagować w innym zakresie prac wymagających poświęcenia większej uwagi.

(dowód: akta kontroli str. 200-211)

4.3. W okresie od rozpoczęcia inwestycji do czasu wydania świadectwa przejęcia robót, Inżynier Kontraktu realizując umowny obowiązek przeprowadzania minimum 5% badań kontrolnych wynikających ze ST, zlecił Laboratorium wykonanie (nieodpłatnie) 3 708 badań jakości materiałów i robót budowlanych na odcinku Kalsk-Miłomłyn, 2 892 na odcinku Olsztynek-Nidzica oraz 1 350 badań na Obwodnicy.

Ustalono, że liczba badań kontrolnych, na wybranym do analizy asortymencie i obiektach inżynierskich przeprowadzona przez Laboratorium na zlecenie Inżyniera Kontraktu, przewyższała ww. poziomom 5%. I tak w przypadku zadania Kalsk-Miłomłyna wykonano m.in. 829 badań mieszanki mineralno-asfaltowej warstwy ścieralnej, co stanowiło 38% badań wynikających z ST oraz 10 badań wytrzymałości betonu na ściskanie, mrozoodporności, nasiąkliwości i wodoszczelności na obiekcie inżynierskim WS-1 (8%). Na odcinku Olsztynek-

Nidzica wykonano 555 badań mieszanki mineralno-asfaltowej warstwy ścieralnej (odpowiednio 30%) oraz 44 badania wytrzymałości betonu na ściskanie, mrozoodporności, nasiąkliwości i wodoszczelności na obiekcie WD-7 (48%). W przypadku Obwodnicy wykonano 26 badań na trasie głównej warstwy ścieralnej (29% wynikających z ST dotyczących mieszanki mineralno-asfaltowej) oraz 21 badań wytrzymałości betonu na ściskanie, mrozoodporności, nasiąkliwości i wodoszczelności na obiekcie WD-1 (75%).

Laboratorium, na zlecenie Inżyniera Kontraktu wykonywało również badania po wystawieniu świadectw przejścia robót, tj. w przypadku inwestycji:

- Kalsk-Miłomłyn (roboty przejęto 14.07.2012 r.) w okresie od końca lipca 2012 r. do końca lipca 2013 r. wykonano 525 badań,
- Olsztynek-Nidzica (odpowiednio 8.11.2012 r.) od końca listopada 2012 r. do końca lipca 2013 r. wykonano 711 badań,
- Obwodnicy zadanie przejęto 24 lipca 2013 r. i do końca tego miesiąca wykonano 129 badań.

W trakcie realizacji zadań inwestycyjnych Wykonawcy wykonali 85 146 badań na odcinku Kalsk-Miłomłyn, 41723 badań na odcinku Olsztynek-Nidzica i 2 809 na Obwodnicy.

Wykonane badania na zlecenie Inżyniera Kontraktu na odcinku Kalsk-Miłomłyn stanowiły 5% badań Wykonawcy, Olsztynek-Nidzica odpowiednio 36%, a na Obwodnicy – 52%.

Spośród ogólnej liczby badań kontrolnych przeprowadzonych przez Laboratorium, na zadaniu Kalsk-Miłomłyn 581 badań nie spełniało warunków SST (wyniki negatywne), co stanowiło 14% ogółu wykonanych badań na tym zadaniu, na zadaniu Olsztynek-Nidzica wyniki negatywne stwierdzono w 639 przypadkach (14% badań), a na Obwodnicy odpowiednio 221 wyników (15%).

Dla ww. zadań Laboratorium wydało też ogółem 83 opinie, w tym 14 dotyczyło zmian specyfikacji technicznej, 44 – stosowanych receptur, 3 – materiałów, a 22 oceny występujących warunków gruntowych i sposobu posadowienia konstrukcji.

(dowód: akta kontroli str. 128-142, 283-300)

4.3.1. Analiza wyników badań kontrolnych przeprowadzonych przez Laboratorium wykazała, że na każdym z trzech zadań inwestycyjnych odnotowano przypadki wyników nie spełniających warunków SST. I tak na:

1) Odcinku Kalsk – Miłomłyn stwierdzono m.in., że :

a) Wyniki przeprowadzonych w sierpniu 2011 r. badań Laboratorium betonu klasy C 35/45 wykorzystanego do budowy ustroju nośnego wiaduktu kolejowego WK-5 wykazały, że nie spełniał on wymogów mrozoodporności, gdyż wszystkie próby uległy całkowitemu zniszczeniu. W tej sytuacji Inżynier Kontraktu poinformował Wykonawcę, że wbudowany beton uznał za wadliwy i niezgodny z kontraktem. Wykonawca poinformował jednak Inżyniera Kontraktu, że badanie mrozoodporności próbek wykonane przez Laboratorium zostało wykonane niezgodnie z wymaganiami SST, tj. badanie rozpoczęto w 63 dni od daty ich pobrania, podczas gdy powinno być wykonane po 90 dniach. Przedstawił własne wyniki badań spełniające wymagania SST. Decyzją Inżyniera Kontraktu z 05.11.2011 r. odrzucono negatywne wyniki badań Laboratorium, jako wykonane niezgodnie z SST. Kolejne badania Laboratorium na próbkach świadkach wykazały, że wszystkie wyniki badań ustroju nośnego obiektu spełniają wymagania SST i zostały przyjęte przez Inżyniera Kontraktu.

b) W trakcie badań przeprowadzonych przez Laboratorium uległy również zniszczeniu próbki betonu wykorzystanego do budowy wiaduktu drogowego WD-10. W tej sytuacji Inżynier Kontraktu (w lutym 2012 r.) wystąpił do Wykonawcy o przesłanie jego wyników badań mrozoodporności tego betonu. Po otrzymaniu od Wykonawcy pozytywnych wyników badań, Inżynier Kontraktu zwrócił się do projektanta o opinię w sprawie wykonania badań mrozoodporności alternatywną metodą porów powietrznych. Projektant w opinii stwierdził, że najbardziej miarodajnym badaniem powinno być ponowne wykonanie badań mrozoodporności. Po uzyskaniu tej opinii, Inżynier Kontraktu zalecił ponowne wykonanie badań mrozoodporności na odwiertach próbek betonu, przy czym Wykonawca w kwietniu 2012 r. zaproponował miejsca pobrania próbek, które zostały zaakceptowane zarówno przez Projektanta, jak i Inżyniera Kontraktu. Badania rozjemcze, za zgodą Inżyniera Kontraktu, wykonał Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie („IBDiM”), które wykazały, że beton spełnia wymagania dla stopnia mrozoodporności F150.

c) We wrześniu 2012 r. Laboratorium zbadało właściwości przeciwpoślizgowe nawierzchni trasy głównej, wskazując, że 40 odcinków (spośród 71) nie spełniało warunków SST w zakresie współczynnika przyczepności. Wykonawca poinformował natomiast Inżyniera Kontraktu, że jego badania z października 2012 r. wykazały, iż właściwości przeciwpoślizgowe nawierzchni spełniały wymagania SST, za wyjątkiem kilku miejsc na pasach prawych (wolnych). Podał też, że właściwości przeciwpoślizgowe nawierzchni poprawiają się w miarę eksploatacji drogi, a miejsca odbiegające od SST w niedługim czasie eksploatacji osiągną wymagane parametry. Inżynier Kontraktu dwukrotnie (w maju i czerwcu 2013 r.) wzywał Wykonawcę o dostarczenie wyników badań właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni całego odcinka. Wykonane w lipcu 2013 r. przez Laboratorium i Wykonawcę badania wykazały, że wszystkie zbadane odcinki spełniają wymagania SST.

d) Przeprowadzone w okresie wrzesień-grudzień 2011 r. przez Laboratorium (wykonane na zlecenie Inżyniera Kontraktu) badania określające nośność i zagęszczenie warstw nasypu na trasie głównej drogi S7, wykazały niespełnienie warunków SST na 6 stanowiskach pomiarowych. W tej sytuacji Inżynier Kontraktu polecił Wykonawcy zagęszczenie nasypów i zlecił wykonanie kolejnych badań kontrolnych, które wykazały, że wartości ww. parametrów spełniają te warunki.

(dowód: akta kontroli str. 200-211, 338-344)

2) Odcinku Olsztynek–Nidzica ustalono m.in., że:

a) Wyniki badań Laboratorium dotyczące mieszanki mineralno-asfaltowej na wiaduktach drogowych WD-2, WD-3, WD-7 i WD-12 (warstwa ochronna) wykazały, że nie spełniały one wymagań SST w zakresie parametru przyrostu penetracji. W związku z tym, Inżynier Kontraktu uzgodnił z Wykonawcą, że badania rozjemcze wykonana laboratorium w IBDiM. Poinformował również Wykonawcę, że Oddział nie zgadza się na zmianę SST w ww. zakresie. Wyniki badań rozjemczych potwierdziły zgodność parametrów badanych elementów z wymogami SST.

b) Wykonane w czerwcu 2012 r. przez Laboratorium GDDKiA w Bydgoszczy badania mrozoodporności betonu cementowego, wykorzystanego do budowy estakady drogowej ED-3, przejścia ekologicznego dla zwierząt PE-1 oraz mostu drogowego MD-3, wykazały, że beton ten spełniał wymagań SST. Wykonane za zgodą Inżyniera Kontraktu i Wykonawcy (przez laboratorium IBDiM) badania rozjemcze wykazały, że tylko beton obiektu mostowego MD-3 spełnia warunki SST. Badania rozjemcze dotyczące obiektów ED-3 i PE-1 wykazały, że nie spełniają wymagań dla stopnia mrozoodporności. W sprawozdaniu z tych badań stwierdzono

bowiem, że „Zgodnie z PN-88/B-06250 zbadany beton nie spełnia wymagania dla stopnia mrozoodporności F150 na 97,5%”. Wykonawca we wrześniu 2013 r. przedłożył Inżynierowi Kontraktu opinię IBDiM dotyczącą badań odporności na działanie mrozu betonów wbudowanych w ww. obiekty oraz skuteczności wykonanych powłok zwiększających trwałość betonu, w której wykazano, że:

- wbudowany beton nie spełnia wymagań SST w zakresie stopnia mrozoodporności,
- z uwagi na zastosowanie surowców do jego produkcji spełniających wymagania SST i zatwierdzonych przez nadzór, a także właściwe zabezpieczenie obiektów (poprzez zagruntowanie materiałem gruntującym i zabezpieczenie papą termozgrzewalną), zbudowane obiekty osiągną zakładany poziom trwałości,
- obiekty te należy poddawać przeglądom, utrzymywać zabezpieczenia antykorozyjne w dobrym stanie technicznym oraz wydłużyć dla Wykonawcy okres gwarancyjny.

W czasie kontroli NIK, Inżynier Kontraktu w piśmie z dnia 7 listopada 2013 r. przekazał Kierownikowi Projektu swoje stanowisko, w którym przyjął ww. opinię IBDiM, wnioskując jednocześnie o wydłużenie okresu gwarancji z 5-ciu do 10-ciu lat. Wskazał ponadto, że zastosowany przez Wykonawcę system zabezpieczenia antykorozyjnego betonu zapewni ograniczenie destrukcyjnego działania czynników zewnętrznych (mróz, woda, itp.).

W wyjaśnieniu na okoliczność negatywnych wyników badań rozjemczych (niespełniających warunków SST) dotyczących obiektów PE-1 oraz ED-3, Dyrektor Oddziału podał, że obecnie, za zgodą Inżyniera, Wykonawca na swój koszt zlecił dodatkowe badania mrozoodporności metodą porów powietrznych. Metoda ta nie jest wymieniana w specyfikacjach technicznych i nie może być decydująca, ale pozwoli Zamawiającemu na głębszą ocenę problemu i adekwatne zastosowanie odpowiednich sankcji i zabezpieczeń. Oddział bierze pod uwagę zarówno propozycję Inżyniera w sprawie wydłużenia gwarancji z odpowiednim zabezpieczeniem wykonania, jak i równoczesną możliwość obniżenia wartości obiektów. Decyzję w tej sprawie podejmie pracująca już Komisja odbioru ostatecznego, powołana przez Dyrektora Oddziału.

W ocenie NIK, niedotrzymanie dla ww. obiektów parametrów w zakresie mrozoodporności świadczy o nienależytej jakości wykonanych robót.

c) Przeprowadzone w listopadzie 2011 r. przez Laboratorium metodą georadarową badania pakietu warstw bitumicznych (podbudowa z betonu asfaltowego + warstwa wiążąca) wykazały, że na niektórych odcinkach jezdni prawej (1+090 – 1+680; 3+040 – 3+200) oraz jezdni lewej (1+275 – 1+930; 20+330 – 20+410; 9+600 – 9+890) grubość wykonanych warstw bitumicznych była mniejsza od zakładanej w projekcie. W związku z powyższym, w marcu 2012 r. Laboratorium wykonało odwierty kontrolne na tych odcinkach, które potwierdziły wyniki wcześniejszych badań georadarowych. Inżynier Kontraktu w kwietniu 2012 r. przekazał Wykonawcy wyniki badań konstrukcji nawierzchni, sporządzając protokół niezgodności w zakresie grubości konstrukcyjnych warstw bitumicznych z wymogami SST. W czerwcu 2012 r. Wykonawca przedstawił Inżynierowi Kontraktu program naprawczy obejmujący dwa warianty naprawy drogi, który następnie przekazano Kierownikowi Projektu z propozycją jego zaakceptowania i wydłużenia okresu gwarancyjnego nawierzchni np. o 50%. Oddział zaakceptował wykorzystanie programu w zakresie pierwszego wariantu, polegającego na częściowej rozbiórce nawierzchni i wykonaniu warstw zgodnie z projektem.

Na spotkaniu 17 lipca 2012 r. strony (Oddział, Inżynier Kontraktu i Wykonawca) ustaliły, że całkowita grubość warstw bitumicznych wyniesie 26,0 cm (droga nr 51) i 30,0 cm (droga S7), przy założeniu, iż grubość warstwy ścieralnej na tych drogach

nie może przekroczyć 5 cm. W piśmie z dnia 26 lipca 2012 r. Inżynier Kontraktu zwrócił uwagę Wykonawcy, że nie zrealizował on ww. ustaleń, gdyż na niektórych odcinkach położono warstwę ścieralną o grubości 6,0 cm. Inżynier Kontraktu zwrócił też Wykonawcy uwagę, że Oddział oczekuje pakietów warstw bitumicznych o ustalonych grubościach (26 cm i 30 cm), zgodnie z wymaganiami określonymi w SST, Programie Funkcjonalno-Użytkowym oraz w zakresie trwałości zmęczeniowej.

Różnice w grubości warstw bitumicznych na odcinkach w km 3+981–25+669. wykazały również badania georadarowe Laboratorium przeprowadzone w listopadzie 2012 r. oraz wiercenia kontrolne przeprowadzone w maju 2013 r. W sprawozdaniu z badań podano, że na 6% przebadanej powierzchni mogą wystąpić warstwy bitumiczne o niższej grubości od wartości projektowej. Podano też, że wyniki badań wykonanych metodą georadarową mają charakter pomocniczy i nie stanowią wprost o jakości wykorzystanych materiałów lub wykonanych robotach, a wszelkie wątpliwości powinny być zweryfikowane, poprzez badania bezpośrednie (np. wiercenia). Inżynier Kontraktu w piśmie z 22.10.2013 r. do Kierownika Projektu wskazał, że badanie georadarem z listopada 2012 r. potwierdziło, iż grubość warstw bitumicznych (podbudow + warstwa wiążąca + warstwa ścieralna) od km 20+322 do km 20+403 (jezdni lewa, pas zewnętrzny) jest zgodna z SST i wynosi 28,7 cm. Podał też, że odstąpił od sprawdzenia grubości pakietu warstw bitumicznych na innych odcinkach, kierując się: pozytywnymi wynikami pomiaru z wykonanych otworów kontrolnych oraz faktem, że droga S7 była od 08.11.2012 r. eksploatowana.

Według Dyrektora Oddziału badanie metodą georadarową dało pogląd na jakość pakietu warstw bitumicznych dla całego odcinka, która po ocenie tego badania okazała się dobra. Odsetek odcinków z grubością odbiegającą od wymaganej dla pakietu warstw bitumicznych był znikomy w stosunku do całości odcinka. W związku z powyższym nie było podstaw do wykonywania dodatkowych badań (odwiertów) niszczących warstwę ścieralną. Inżynier Kontraktu potwierdzał prawidłowość wykonania pakietu warstw na podstawie dokonywanych pomiarów geodezyjnych przez uprawnionego geodetę wykonanych w przekrojach co 25m lub co 10 m w trzech punktach dla każdej warstwy. Pomiar geodezyjne są dokładniejsze od badań georadarem. Mając dokładny pomiar niwelety po ułożeniu podbudowy z KŁSM, a następnie podobny pomiar po ułożeniu SMA można było ocenić grubość pakietu warstw. Dyrektor podał też, że badania georadarowe wykonane na realizowanych przez Oddział kontraktach, są dodatkowymi nieujętych w SST, przy czym badania te były wykorzystywane do wskazania miejsc potencjalnie zidentyfikowanych jako niespełniające wymagań. Miejsca o zaniżonej grubości konstrukcji są narażone jako pierwsze na powstanie spękań zmęczeniowych wynikających z niedostatecznej grubości pakietu warstw bitumicznych.

Podobnie wykonane metodą georadarową badania grubości warstw bitumicznych wykonane na w październiku 2012 r. na węzłach drogowych w Olsztynku (północ i zachód) wykazały, że grubość warstw bitumicznych była mniejsza od projektowanej. Inżynier Kontraktu dopiero w toku kontroli NIK, tj. pismem z października 2013 r. przekazał Wykonawcy „Ocenę grubości warstw konstrukcyjnych nawierzchni metodą georadarową” i nakazał wykonanie odwiertów kontrolnych we wskazanych lokalizacjach. Kontrolerzy NIK w toku przeprowadzanych oględzin przedmiotowego zadania, uczestniczyli przy wykonaniu odwiertu na łącznicy obiektu inżynierskiego WOP 2 w km 0+400. W dwóch protokołach z wykonania 24 odwiertów kontrolnych, wykazano, że grubości warstw

Uwagi dotyczące
badanej działalności

bitumicznych jednego odwiertu były o 0,4 cm mniejsze od minimalnej dopuszczalnej grubości wymaganej SST.

W toku kontroli NIK nie przedłożono kontrolerom dokumentacji potwierdzającej przez Inżyniera Kontraktu zrealizowanie przez Wykonawcę zadań określonych w programie naprawczym.

Dyrektor Oddziału podał m.in., że Wykonawca przedstawił program polegający m.in. na zwiększeniu grubości warstwy ścieralnej, który został zaakceptowany przez Inżyniera, a tym samym polecony do realizacji. Po wykonaniu każdej warstwy dokonywano pomiaru geodezyjnego przez uprawnionego geodetę po czym można było ocenić grubość danej warstwy na konkretnym odcinku. Na tej podstawie Inżynier oceniał prawidłowość wdrożenia programu naprawczego oraz wykonania danej warstwy. Podał też, że z inwentaryzacji geodezyjnej wynika, że średnia grubość warstwy SMA na stronie lewej wynosi 4,3 cm i na stronie prawej 4,4 cm tj. o 7,5% większą niż zakładał projekt konstrukcji. Badanie georadarem wykazało, że odcinków przekraczających grubość pakietu warstw bitumicznych o 3 cm (rzędne: -2 cm na podbudowie, +1cm na warstwach bitumicznych) jest 3,4%., zaś odcinków o zaniżonej grubości jest zaledwie około 1%. Odstępstwa te wynikają jedynie z technologii wykonywania tychże robót, a nie celowego zaniżania grubości pakietu warstw przez Wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 200-211, 245-274, 345-467)

3) Obwodnicy stwierdzono m.in., że:

a) Inżynier Kontraktu w lutym 2013 r. poinformował Wykonawcę, że wg wyników badań Laboratorium warstwy SMA na obiektach WD-5, WD-7, WD-8 oraz na odcinkach od km 0+450 do km 0+859, od km 3+500 do km 5+130 (strona lewa trasy głównej) oraz od km 5+400 do km 5+830 str. prawa) nie spełniają wymagań SST w zakresie składu ramowego, zawartości wolnych przestrzeni w warstwach bitumicznych i powinny zostać usunięte z placu budowy. Wykonawca w kwietniu 2013 r. wyraził zgodę na dokonanie potrąceń za wykonanie niespełniających wymagań SST warstw wiążących z SMA na 8 odcinkach trasy głównej o łącznej długości 4.682 mb i na trzech ww. wiaduktach, a także warstwy podbudowy na 2 odcinkach o dł. 310 mb i warstwy wiążącej o długości 70 mb. O zgodzie tej Inżynier Kontraktu poinformował Kierownika Projektu, wskazując jednocześnie, że 6 z ww. odcinków (o dł. 2.530 mb) nie kwalifikuje się do potrącenia wynagrodzenia, gdyż wady powinny być usunięte.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w związku z niewielkimi odchyleniami w zakresie zawartości wolnej przestrzeni w wykonanej warstwie ścieralnej zdecydowano się na przeprowadzenie dodatkowych badań koleinowania. Akceptacja wykonanej warstwy zależała od uzyskania poprawnych wyników dodatkowego badania.

b) Wykonane przez Laboratorium w grudniu 2011 r. i styczniu 2012 r. badania prób z 6 obiektów drogowych (WD-1, WD-2, WD-3, WD-4, WD-5 i WD-8) m.in. w zakresie mrozoodporności, nasiąkliwości i wodoszczelności betonu wykazały, że trzy obiekty (WD-2, WD-3 i WD-5) nie spełniały warunków SST. W związku z tym Inżynier Kontraktu w marcu 2012 r. wezwał Wykonawcę do dostarczenia wyników badań wykonanych przez jego laboratorium. Pomiędzy badaniami Laboratorium i Wykonawcy wystąpiły rozbieżności, w związku z czym przeprowadzono badania rozjemcze przez IBDiM, które wykazały spełnienie wymogów SST.

(dowód: akta kontroli str. 200-211, 468-497)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo wymienionej wyżej uwagi, działalność Oddziału w badanym obszarze. Zasygnalizować jednak należy występowanie przypadków rozbieżności zarówno pomiędzy wynikami badań

wykonanymi przez Laboratorium Oddziału, jak i Wykonawcy, a badaniami rozjemczymi niezależnych laboratoriów posiadających akredytacje.

5. Nadzór inwestorski nad wykonywaniem robót drogowych

5.1. Inżynierowie Kontraktu trzech badanych inwestycjach drogowych rozpoczęli swoją działalność przed rozpoczęciem robót na tych zadaniach. Zakończenie pracy Inżyniera Kontraktu odcinka Olsztynek–Nidzica przewidziano na styczeń 2014 r., Obwodnicy na sierpień 2014 r., a Kalska–Miłomłyna Inżynier Kontraktu zakończył pracę w październiku 2013 r.

Inżynierowie Kontraktu badanych trzech inwestycji dokonali weryfikacji dokumentacji projektowych, pod względem jej zgodności z istniejącym stanem, przedstawiając ich wyniki w raportach, a dokumentacje uzyskały klauzulę „do realizacji”. Każdy z Inżynierów: dostosował pracę swojego zespołu do potrzeb wynikających z prowadzonych robót, zatwierdzał receptury i technologie oraz sprawdzał wytwórnie mas bitumicznych, betonowych i wytwórnie prefabrykatów, a także sporządzał i dostarczał kierownikowi projektu raporty z postępu prac (otwarcia, miesięczne). Stwierdzono, że Inżynierowie Kontraktu w swoich raportach miesięcznych nie wskazywali na niską jakość wykonywanych robót budowlanych i nieprawidłowości w zastosowaniu materiałów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 498-501)

5.2. Inżynierowie Kontraktu zatwierdzili dla trzech badanych inwestycji drogowych łącznie 246 Planów Zapewnienia Jakości („PZJ”) opracowywanych przez Wykonawców, w tym 89 w przypadku Kalska–Miłomłyna, 97 Olsztyńka–Nidzicy oraz 61 dla Obwodnicy. Zatwierdzone PZJ dotyczyły m.in.: wykonania wykopów i nasypów, wzmocnienia podłoża kolumnami, umocnienia skarp i rowów, budowy nawierzchni dróg, obiektów inżynierskich, ekranów akustycznych, rozbiórki i przebudowy elementów dróg, linii (telekomunikacyjnych, energetycznych i teleinformatycznych) oraz sieci wodno–kanalizacyjnych, torów kolejowych. PZJ zawierały m.in.: organizację wykonywania robót, organizację ruchu na budowie, plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykaz zespołów roboczych, sposób i procedurę proponowanej kontroli i sterowania jakością wykonywanych robót, wyposażenie w sprzęt i urządzenia do pomiarów i kontroli, wykaz maszyn i urządzeń stosowanych na budowie, sposób oraz procedurę pomiarów i badań (wskazano specyfikację techniczną jako określającą rodzaj i częstotliwość badań, pobierania próbek itp.), a także sposób postępowania z materiałami i robotami nie odpowiadającymi wymaganiom SST.

Należy zaznaczyć, że Inżynier Kontraktu dla żadnego z ww. zadań inwestycyjnych nie określił zakresu badań niezbędnych do zapewnienia jakości wykonanych robót, tj. minimalnej liczby i rodzaju badań (zgodnych z warunkami kontraktu), bazując na wytycznych ujętych w specyfikacjach technicznych określających rodzaj, ilość i częstotliwość badań w odniesieniu do ilości wykorzystanego materiału lub powierzchni wykonanych robót.

(dowód: akta kontroli str. 284-285, 502-505)

Według wyjaśnień Dyrektora Oddziału, minimalna liczba i rodzaj badań wymaganych w Kontrakcie zostały określone w SST. Na podstawie Warunków Kontraktu Inżynier mógł jedynie zmienić miejsce lub szczegóły wyspecyfikowanych prób lub polecić Wykonawcy przeprowadzenie dodatkowych prób, jeżeli działał w trybie Klauzuli 13 Zmiany i korekty. Ostateczna liczba badań dla poszczególnych zakresów robót była ściśle związana z technologią robót. Dyrektor podał też m.in., że wskazywanie "z góry" ilości badań do przeprowadzenia jest nie zasadne, ponieważ po pierwsze jest obciążone dużym błędem, a po drugie sugeruje Wykonawcy, że tylko ta ilość badań jest wymagana, a w przypadku błędu

w obliczeniach zrzuca na Inżyniera część odpowiedzialności za niewykonane badania.

(dowód: akta kontroli str. 200-211)

5.3. Wykonawcy informowali Oddział o przeprowadzonych przez nich pomiarach i badaniach m.in. na radach budowy, radach technicznych, naradach tygodniowych. Wyniki badań laboratoryjnych były przedstawiane w raportach Inżyniera Kontraktu oraz w protokołach z narad miesięcznych. Podawano w nich m.in. liczbę przeprowadzonych badań wykonanych przez Wykonawcę, nie odnosząc się do ilości wykonanych badań, czy była ona zgodna, czy też nie z założeniami ST.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że przekaz warunków kontraktu jest taki, że należy wykonać tyle badań ile jest wymaganych w SST. Ilość koniecznych badań w oparciu o dokumenty kontraktowe oraz organizację własnej jednostki, określa Wykonawca ujmując koszty z tym związane w cenie robót. Wszelkie dodatkowe dokumenty sporządzone przez Inżyniera Kontraktu, po zawarciu umowy, mogą mieć wpływ na wzrost kosztów i narażają Zamawiającego na ryzyko roszczeń.

Inżynierowie analizowali wyniki badań, tj. sprawdzali czy zastosowany materiał i wykonane roboty spełniają wymagania SST. W celu rozliczenia poszczególnych robót, Wykonawca przeprowadzał w obecności Nadzoru pomiary i badania, będące podstawą do ich odbioru. Laboratorium lub Inżynier Kontraktu pobierali niezależne próby do badań w miejscu i czasie pobierania prób przez Wykonawcę. W przypadku, gdy jakikolwiek wynik z badań wskazywał na niespełnianie warunków SST, Inżynier Kontraktu zobowiązywał Wykonawcę do usunięcia nieprawidłowości. W sytuacjach, gdy Wykonawca nie zgadzał się z wynikami badań Laboratorium, wnioskował on o wykonanie badań rozjemczych w niezależnym laboratorium, a Inżynier Kontraktu wyrażał pisemną zgodę na ich przeprowadzenie, wskazując warunki pobrania prób i laboratorium do ich wykonania. Wyniki badań rozjemczych, przeprowadzone przez niezależne laboratorium uznawano za obowiązujące. Negatywne wyniki badań Inżynier Kontraktu ujmował w Protokole Niezgodności, w którym zobowiązywał Wykonawcy do opracowania programu naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 200-211, 502-505)

5.4. Odcinki próbne (17 na Kalsku-Milomłynie, 28 Olsztyńka-Nidzicy i 14 na Obwodnicy) były wykonywane na każdą warstwę konstrukcyjną drogi, tj. m.in. na: ulepszenie podłoża, wykonanie warstw podbudowy, wiążącej i ścieralnej. Z ich wykonania sporządzano raport (zatwierdzony przez Inżyniera Kontraktu), w którym wskazano m.in.: na zastosowany materiał, urządzenia i maszyny wykonujące roboty, organizację robót, warunki atmosferyczne, wyniki pomiarów i badań.

W przypadku Obwodnicy, spośród 14 odcinków próbnych, w odniesieniu do pięciu z nich Inżynier Kontraktu nakazał ich rozebranie i ponowne wykonanie. Na pozostałych dwóch zadaniach odcinki próbne zostały przez Inżyniera Kontraktu zaakceptowane.

(dowód: akta kontroli str. 502-508)

5.5. Kierownik projektu otrzymywał od Inżyniera Kontraktu informację o dokonanych przeglądach i akceptacjach laboratoriów wykonawców robót w zakresie stosowanych urządzeń i sprzętu badawczego. Kierownik projektu oraz pracownicy Laboratorium uczestniczyli w przeglądach polowych laboratoriów drogowych Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 502-505)

5.6. Laboratorium przeprowadzało badania na różnych etapach realizacji zdań oraz w różnym zakresie i asortymencie robót. Próby do badań materiałów pobierali pracownicy Laboratorium lub dostarczał je Inżynier Kontraktu. W przypadku badań

Wykonawcy, przy pobieraniu prób uczestniczył, jako przedstawiciel Inżyniera Kontraktu, inspektor nadzoru odpowiedniej branży. Pobieranie prób odbywało się losowo, statystycznie oraz ze wskazaniem konkretnego miejsca przez Inżyniera Kontraktu lub projektanta.

(dowód: akta kontroli str. 502-505)

5.7. Zgodnie z warunkami kontraktu, badania sprawdzające zlecone przez Inżyniera Kontraktu wykonywało nieodpłatnie Laboratorium, które w sprawozdaniach przekazywanych Inżynierowi podawało wyniki badań oraz przepisy i normy, na podstawie których je przeprowadzono. Uwagi dotyczące jakości robót Inżynier Kontraktu wykazywał w raportach (były one opiniowane i zatwierdzane przez kierowników projektów), a także w protokołach z rad budowy i narad technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 128-142, 502-505)

5.8. Wzory formularzy kontraktowych dotyczące obmiarów robót budowlanych, były zatwierdzone przez Inżyniera Kontraktu i dostarczone Kierownikowi Projektu. W zadaniach Kalsk–Miłomłyn i Obwodnicy, wartości robót wykonanych w okresie rozliczeniowym (np. w miesiącu) były obliczane na podstawie ww. obmiarów, cen przyjętych w kosztorysie ofertowym i wypłacane na podstawie faktur, w oparciu o Przejściowe Świadczenia Płatności. Załącznikiem do faktur był „Raport Kontroli Robót”, sporządzony przez Inżyniera Kontraktu, który zawierał wyniki badań laboratoryjnych, atesty materiałów, informacje o załączonych dokumentach (protokoły pomiarów kontrolnych i wyniki pomiarów geodezyjnych) oraz decyzje Inżyniera Kontraktu dotycząca potwierdzenia wykonania tych robót.

Rozliczenia robót na odcinku Olsztynek–Nidzica dokonywano na podstawie zaawansowania Robót Stałych z ZPRS, a należności za wykonane roboty wypłacano do wartości ryczałtowych. Analiza sporządzania obmiarów na zdjęcie humusu, wykonania warstw podbudowy drogi, warstw nawierzchni, wykonania barier stalowych i schodów wykazała, że jednostki obmiarów były zgodne z podanymi w ST Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 511-517)

5.9. Inżynier Kontraktu dopuszczał do użycia tylko materiały budowlane posiadające odpowiednie atesty, certyfikaty, deklaracje oraz rekomendacje techniczne. Na odcinku Kalsk–Miłomłyn wbudowano kruszywa niespełniające wymogów SST w odniesieniu do jego pochodzenia. Kruszywo to, wg. Inżyniera Kontraktu spełniało jednak wymagania SST w zakresie cech fizyko-chemicznych i mechanicznych. W specyfikacjach technicznych dla zadań Olsztynek–Nidzica i Obwodnicy nie przewidziano badań kontrolnych dla stali zbrojeniowej. W specyfikacji zadania Kalsk–Miłomłyn zapisano natomiast, że w przypadku wątpliwości odnośnie stali wbudowywanej w podpory i ustrój nośny, Inżynier Kontraktu zadecyduje, a Wykonawca zleci wykonanie badań kontrolnych dotyczących: sprawdzenia masy, granicy plastyczności, wytrzymałości na rozciąganie, wydłużenia i zginania na zimno. Inżynier Kontraktu na żadnym z trzech ww. zadań nie nakazywał przeprowadzenia badań kontrolnych zastosowanej stali zbrojeniowej, która pochodziła z Polski, Niemiec oraz Łotwy.

Należy zaznaczyć, że dla wszystkich ww. zadań, Wykonawcy składali do Inżyniera Kontraktu wnioski o zatwierdzenie materiałów, w których wskazywano m.in.: proponowaną do wbudowania stal, jej producenta lub dostawcę. Do wniosków dołączano wystawione deklaracje zgodności i aprobaty techniczne.

(dowód: akta kontroli str. 509-510)

5.10. W trakcie realizacji robót budowlanych wystąpiły przypadki zmiany ich zakresu rzeczowego. I tak na odcinku Olsztynek–Nidzica (w ramach poleceń

Inżyniera Kontraktu), po wykonaniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zwiększono powierzchnię ekranów akustycznych, a na Kalsku–Miłomłyn (w ramach umów uzupełniających) zmniejszono obszar wzmocnienia podłoża kolumnami CMC, zmieniono zbrojenie podłoża nasypu oraz zwiększono liczbę barier energochłonnych. Na Obwodnicy, w ramach umów uzupełniających, przeprojektowano odwodnienie drogi i umocnień skarp przed wysiękami za pomocą geokraty komórkowej wypełnionej kruszywem łamanym.

Zmiany te były poprzedzone wnioskami kierownika projektu i zaakceptowane przez Zastępcę Dyrektora Oddziału.

Podczas wykonywania robót obok obiektu DPD-26 na odcinku Kalsk–Miłomłyn osunęły się skarpy i uszkodziły kolumny betonowe wzmocniające podłoże gruntowe pod drogę. W wykonanej na zlecenie Oddziału (za 61,5 tys. zł brutto) przez Politechnikę Gdańską ekspertyzie wykazano, że:

- obiekt był realizowany w bardzo trudnych warunkach gruntowo-wodnych, co wymagało od projektanta weryfikacji i modyfikacji projektu,
- technologia wykonania nasypu drogowego z obiektem DPD-26 została w projekcie opisana bardzo ogólnie, co powodowało trudności w określeniu kolejności wykonywanych prac przy korpusie drogowym i wykopie szerokoprzestrzennego,
- błędem było przyjęcie kolumn przemieszczeniowych wykonanych z wysoko zlokalizowanej platformy roboczej bezpośrednio przy podporze P1 obiektu, w wyniku czego doszło do przemieszczeń tej podpory.

Na podstawie ww. ekspertyzy projektant wprowadził zmiany w dokumentacji wykonawczej robót drogowych i mostowych obejmujące wzmocnienie podłoża gruntowego, konstrukcję obiektu DPD-26 i zbrojenie nasypu.

(dowód: akta kontroli str. 212-217, 518-559)

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Oddziału podał, że Wykonawca popełnił kilka błędów w trakcie robót (m.in. zbliżył się za bardzo do obiektu przy wykonywaniu pali przemieszczeniowych, obrał niewłaściwą technologię wykonywania wykopu w trudnych warunkach), to nie można obarczyć ani jego ani Projektanta winą za niemożliwe do przewidzenia zmiany stosunków wodnych na danym obszarze. Zmiany te skutkowały koniecznością wyniesienia platform roboczych, co zwiększało naprężenia na słabonośne podłoże. Zastane na budowie warunki okazały się odmienne w stosunku do tych z etapu projektowania, wobec tego Projektant, w ramach nadzoru autorskiego, wprowadził zmiany w projekcie konstrukcji obiektu DPD-26. Ponieważ zmiany te wprowadzono poleceniem Inżyniera, to dlatego uznano, że Wykonawcy należy się zapłata za roboty.

(dowód: akta kontroli str. 200-211)

Na zadaniu Kalsk–Miłomłyn wystąpiły również inne zmiany zakresu rzeczowego robót związane z osiadaniem nawierzchni jezdni na odcinku od km 35+650 do 35+685, w pobliżu obiektu DPD-26. W związku z tym faktem Inżynier Kontraktu w świadectwie przejęcia robót z 11 sierpnia 2012 r. wskazał na potrzebę zlikwidowania tego osiadania. Z opracowanej we wrześniu 2012 r. na zlecenie Oddziału opinii technicznej⁹ wynika m.in., że wykonawca usypał hałdę ziemi na skraju zagłębienia terenowego, co spowodowało zniszczenie kolumn i uruchomiło osiadanie nasypu, a dwie awarie na jednej budowie wskazują na nienależyte wykonanie kolumn.

⁹ „Opinia techniczna w sprawie określenia przyczyn nadmiernych osiadań drogi S 7 Kalsk – Miłomłyn km 35+650-35+685” opracowana we wrześniu 2012 r., koszt 7.995,00 zł.

Wykonawca tego zadania został zobowiązany przez Oddział do uzupełniania nawierzchni masą bitumiczną w miejscach gdzie osiadanie przekroczyło 10 cm oraz monitorowania osiadań, dostarczenia projektu naprawy do 31 grudnia 2012 r. Naprawę zakończono w październiku 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 212-217, 338-344)

Kolejne osiadanie jezdni stwierdzono ponadto na tym zadaniu na odcinku w km 35+850. Na podstawie projektu wykonawczego sfinansowanego przez Oddział, w czerwcu 2013 r. zlecono naprawę tego odcinka (za 1.862,3 tys. zł brutto) innej firmie. W sierpniu 2013 r. Dyrektor Oddziału odstąpił jednak od umowy z tą firmą z uwagi na fakt, że prowadzone przez nią roboty naprawcze spowodowały kolejną awarię drogi. W związku z odstąpieniem od umowy z winy wykonawcy, Oddział do czasu kontroli NIK nie naliczył jednak jemu kary umownej (naliczono ją w listopadzie 2013 r. w kwocie 186,2 tys. zł).

W protokole odbioru ostatecznego robót z 17 października 2013 r. stwierdzono, że naprawę tej wady Wykonawca zadania zakończy w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 212-217, 560-564)

5.11. Kierownik projektu każdego z kontrolowanych zadań nadzorował wypełnianie obowiązków przez Inżyniera Kontraktu, zgodnie z kontraktem i wiedzą inżynierską, m.in. w zakresie:

- sprawdzania miesięcznych raportów Inżyniera, kompetencji personelu Inżyniera i Wykonawcy, dokumentacji rozliczeniowej i propozycji umów podwykonawców,
- udziału w radach budowy i radach technicznych oraz uczestnictwa w kontrolach Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie („WINB”), dopuszczających do użytkowania poszczególne odcinki dróg oraz obiektów.

Kierownicy projektu wizytowali budowę m.in. sprawdzając, czy ustalenia ze spotkań i narad są realizowane na placu budowy. Wykonywali też wszystkie obowiązki wynikające z Podręcznika POliŚ¹⁰, w tym m.in. weryfikowali pod względem merytorycznym wszystkie dokumenty do przejściowego świadectwa płatności, raporty, protokoły, opinie Inżyniera i protokoły konieczności, itp. Ponadto sporządzali i przekazywali Dyrektorowi Oddziału miesięczne Raporty Kierownika Projektu zawierające dane o przebiegu realizacji Projektu (produktu i rezultatu), informacje o problemach występujących w trakcie realizacji Projektu, a także zestawienia dokumentów potwierdzających poniesione wydatki kwalifikowane objęte wnioskiem.

(dowód: akta kontroli str. 748-750)

Oddział nie posiadał udokumentowanych ocen pracy Kierowników Projektu oraz Inżynierów Kontraktu sporządzonych przez Koordynatorów Projektu (pracowników GDDKiA w Warszawie). Dyrektor Oddziału podał, że z informacji uzyskanych z Departamentu Realizacji Inwestycji GDDKiA Koordynatorzy nie sporządzają takich ocen.

(dowód: akta kontroli str. 200-211)

5.12. Roboty budowlane na dwóch zadaniach odebrano w terminach ustalonych w kontraktach zawartych z Wykonawcami, tj. na Odcinku Kalsk-Miłomłyn 14 lipca 2012 r. i Olsztynek-Nidzica 8 listopada 2012 r. W przypadku Obwodnicy roboty odebrano natomiast dopiero 14 lipca 2013 r. podczas gdy planowany termin ich wykonania ustalono do dnia 16 listopada 2012 r. (opóźnienie wyniosło 250 dni). Przejęcie robót na tych zadaniach nastąpiło pomimo stwierdzeniu szeregu wad i zaległych prac, nie mających jednak wpływu na możliwość użytkowania drogi. Występujące wady i zaległe roboty ujęto w wykazach stanowiących załączniki do świadectw przejęcia robót na poszczególnych zadaniach. I tak:

¹⁰ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

- na odcinku Kalsk-Miłomłyn wskazano 2092 lokalizacje wystąpienia wad i niedoróbek, które dotyczyły konieczności: uzupełnienia humusu, darni, udroźnienia i odmulenia rowów, przepustów, wzmocnienia i profilowania skarp, rowów, uzupełnienia poboczy kruszywem, wymiany, uzupełnień i naprawy elementów barier ochronnych, ogrodzenia drogi, krawężników, oznakowania poziomego i pionowego, płyt chodnikowych, skorygowania poziomu studzienek, wykonania brakującego i uzupełnienia obrukowania obiektów inżynierskich, zlikwidowania osiadania nawierzchni jezdni, naprawy dojazdów do furt ekranów akustycznych i uporządkowania terenu,
- na odcinku Olsztynek-Nidzica wskazano 1120 lokalizacji wad i niedokończonych robót, dotyczące m.in.: braków w oznakowaniu poziomym i pionowym, kratek ściekowych, zjazdów z dróg serwisowych i obsługujących, wiat i zatok przystankowych, nawierzchni bitumicznych i chodników, nieuporządkowana pasów drogowych, braku lub nadmiaru humusu, braku lub uszkodzonych elementów barier ochronnych, ogrodzenia drogi, krawężników, płyt chodnikowych, niewyprofilowania skarp i rowów, nierówne, niedokończone pobocza i powierzchnie zielenców, nieprawidłowych połączeń ze zjazdami do zbiorników retencyjnych, uszkodzonych przepustów,
- na Obwodnicy stwierdzono 413 lokalizacji wad i niedokończonych robót dotyczące m.in.: braku kostek brukowych i krawężników oraz spoin, zagęszczenia poboczy, elementów odblaskowych, naciągu listw, słupków hektometrowych, nawierzchni ramp zjazdowych, regulacji i zamknięć studni rewizyjnych, wykonania i naprawy obrukowania przepustów, niezakończonego humusowania, niewyprofilowania skarp i rowów, ubytków i pęknięć mas asfaltowych, braków w oznakowaniu poziomym. Ponadto w świadectwie wskazano niezgodności badań kontrolnych z wymogami specyfikacji technicznej dotyczących koleinowania, równości podłoża, składu ramowego, zawartości wolnych przestrzeni, które zakwalifikowano do wyliszeń potrażeń, pozostawiając decyzję komisji odbiorowej. Niezgodności badań kontrolnych ze specyfikacją techniczną ze względu na skład ramowy i zawartość wolnych przestrzeni zakwalifikowano jako wady trwałe.

We wszystkich przypadkach określono termin usunięcia wad i zaległych robót.

W związku z kwestionowaniem przez Wykonawcę Obwodnicy zasadności naliczeń i potrażeń wykazanych w raportach miesięcznych, Inżynier Kontraktu sporządził „Raport sporu dotyczący kar umownych”, w którym wysokość kar Wykonawcy i roszczeń GDDKiA określono na łączną kwotę 4.936,1 tys. zł. Na wysokość tych kar i roszczeń składały się kwoty:

- 2.656,9 tys. zł za przekroczenia przez Wykonawcę terminu czasu na ukończenie robót, w tym kwota 2.036,8 tys. zł dotyczy umowy zasadniczej, a kwota 620,1 tys. zł dwóch umów dodatkowych,
- 46,0 tys. zł za nieterminowe przedkładanie raportów o postępie prac,
- 62,0 tys. zł za nieterminowe przedkładanie i aktualizację harmonogramów,
- 2.171,2 tys. zł z tytułu dodatkowych kosztów na zapewnienie nadzoru inwestorskiego w okresie przedłużonych robót (do dnia wystawienia „Świadectwa przejścia robót”).

Dla wszystkich zadań, zostały powołane przez Dyrektora Oddziału komisje odbioru robót, z których komisja do odbioru robót wykonanych na odcinku Kalsk-Miłomłyn zakończyła pracę w dniu 17 października 2013 r. Komisyjnym odbiorem ostatecznym robót na tym odcinku objęto cały kontrakt wraz z robotami dodatkowymi i uzupełniającymi, z uwzględnieniem wad jakościowych dotyczących zaniżeń nawierzchni w 9 punktach lokalizacyjnych, a także osiadania nawierzchni

drogi w km 49+920 – 49+970. Komisja zaleciła kwartalne monitorowanie tych odcinków na koszt Wykonawcy.

W przypadku natomiast odcinka Olsztynek-Nidzica oraz Obwodnica roboty nie zostały jeszcze ostatecznie odebrane, przy czym Oddział uzyskał decyzje WINB o pozwoleniu na ich użytkowanie.

Komisja odbiorowa w protokole z maja 2013 r. wykazała na odcinku Olsztynek–Nidzica szereg uwag do wykonanych robót, wskazując zaangażowanie Wykonawcy w usuwanie usterek jest niezadawalające.

W protokole z października 2013 Komisja zobowiązała Wykonawcę Obwodnicy do niezwłocznego przystąpienia do umocnienia rowów i skarp pomiędzy obiektami nr 4 i 5 oraz zabezpieczenie wpustów ulicznych na wyspach.

(dowód: akta kontroli str. 690-746)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w badanym obszarze.

6. Zarządzanie i monitorowanie przebiegu zadań inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

6.1. W celu zapewnienia właściwego monitoringu realizacji działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości Oddział sporządzał tabele pn. „Działania będące reakcją na stwierdzone w miesiącu poprzednim niewłaściwe wyniki badań jakości”. Ujmowano w nich wyniki badań niespełniających warunków specyfikacji technicznej i wskazywano, czy nieprawidłowości te zostały usunięte, czy też trwa ich usuwanie. Potwierdzeniem usunięcia nieprawidłowości były kolejne badania przeprowadzone przez Wykonawcę, Laboratorium lub laboratorium rozjemcze. Zatwierdzone przez Dyrektora Oddziału tabele przekazywano do Departamentu Realizacji Inwestycji GDDKiA w Warszawie, Wydziałowi Realizacji Inwestycji Oddziału oraz Kierownikom Projektów.

(dowód: akta kontroli str. 747)

6.2. Oddział nie prowadził dodatkowych kontroli Wykonawcy i Inżyniera Kontraktu w czasie realizacji badanych zadań inwestycyjnych. Nie powoływał też odrębnych komisji do weryfikacji dokumentacji geodezyjnej oraz kontroli pomiarów prowadzonych przez Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 747, 782)

6.3. W latach 2010-2013 WINB przeprowadził łącznie 187 kontroli budów, w tym 175 kontroli obowiązkowych oraz 12 kontroli wykonywania robót, z czego 95 na odcinku Kalsk–Miłomłyn (91 oraz 4), 67 Olsztynek-Nidzica (61 i 6) oraz 25 na Obwodnicy (23 i 2).

W toku 12 kontroli wykonywania robót, WINB stwierdził m.in. przypadki:

- braku wpisów inspektora nadzoru w dzienniku budowy o wbudowanych wyrobach budowlanych,
- ubytków powierzchniowych betonu na dwóch estakadach drogowych na odcinku Kalsk – Miłomłyn,
- nieprawidłowo wprowadzonych zmiany w projekcie budowlanym wiaduktu na Kalsku–Miłomłynie, w związku z czym m.in. ukarano mandatem inspektora robót mostowych, projektanta oraz kierownika robót.

Spośród 12 kontroli wykonania robót, w trakcie ośmiu z nich WINB sprawdził też podstawowe materiały i wyroby budowlane, nie stwierdzając nieprawidłowości.

Oddział uzyskał pozwolenia na użytkowanie trasy głównej trzech kontrolowanych zadań przed zakończeniem wszystkich robót.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym obszarze.

IV. 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 Kontroli¹¹, wnosi o przestrzeganie obowiązku pełnego dokumentowania przez Inżyniera Kontraktu usuwania wad i usterek stwierdzonych w toku robót budowlanych.

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 Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

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

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.

Olsztyn, dnia 17 marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.