



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

Tekst ujednolicony

LKA-4101-03-01/P/12/076/2012

Katowice, dnia 31 sierpnia 2012 r.

**Pani
Ewa Tomala-Borucka
Dyrektor
Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg
Krajowych i Autostrad
w Katowicach**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach² w zakresie wykonywania obowiązków inwestora przy realizacji w latach 2008 - 2012 (do zakończenia kontroli) wybranych inwestycji drogowych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Oddziału w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

Ocenę sformułowano na podstawie badań kontrolnych trzech inwestycji drogowych:

- „Budowa autostrady A1 odcinek od węzła „Świerklany” (bez węzła) do granicy państwa z Republiką Czeską w Gorzyczkach od km 548+897 do km 567+223”, realizowanej na podstawie umowy nr FS/2006/PL/16/C/PT/001-3 z dnia 18 października 2007 r. w okresie od 26 listopada 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. oraz kontynuowanej na podstawie umowy nr GDDKiA/DRI/2010/R/1/FS/Ce z dnia 1 października 2010 r., zwanej dalej zadaniem nr 1;
- „Budowa autostrady A1 Pyrzowice (z węzłem) – Piekary Śląskie (z węzłem) km 474+350 – km 490+427”, realizowanej na podstawie umowy nr GDDKiA/KA/52/R-1/A-1/P-Śl/2008 z dnia 27 lipca 2009 r., zwanej dalej zadaniem nr 2;

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r.

² Zwanym dalej „Oddziałem”.

- „Budowa drogi ekspresowej S1 Pyrzowice – Podwarpie Etap III odcinek węzeł „Pyrzowice” – węzeł „Lotnisko” km 0+300,00 – km 2+158,00”, realizowanej na podstawie umowy nr 39/R1/S1/2010 z dnia 15 listopada 2010 r., zwanej dalej zadaniem nr 3.

1. Spośród trzech kontrolowanych zadań dwa realizowano z udziałem środków budżetu państwa, a jedno (zadanie nr 3) wyłącznie ze środków Krajowego Funduszu Drogowego. Oddział spełnił warunki finansowania ze środków budżetu państwa zadań nr 1 i nr 2, określone w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń Rady Ministrów z dnia: 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa³ oraz z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴, gdyż przystępując do realizacji tych zadań posiadał wymagane programy inwestycji, uzgodnione odpowiednio w maju 2006 r. oraz we wrześniu 2008 r. przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁵. Programy te zawierały wszystkie wymagane elementy określone w § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzeń.
2. Zrealizowane przez Oddział, w okresie objętym kontrolą, postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych, dot. inwestycji nr 2 (w trybie przetargu ograniczonego) oraz inwestycji nr 3 (w trybie przetargu nieograniczonego), wraz z postępowaniami w trybie z wolnej ręki na udzielenie zamówień na roboty dodatkowe i uzupełniające dla zadania podstawowego właściwie udokumentowano i przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶ w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji. Kryterium wyboru wykonawców w obu postępowaniach była najniższa cena. Rzetelnie przeprowadzono analizy dokumentacji przetargowych, w wyniku których, na podstawie uprawnienia zamawiającego wynikającego z art. 87 ust. 2 ustawy Pzp, poprawiono oczywiste omyłki rachunkowe i inną omyłkę w ofertach złożonych przez wykonawców oraz, zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, odrzucono jedną ofertę na realizację zadania nr 3, gdyż wykonawca nie przedłożył oryginału gwarancji potwierdzającego wniesienie wadium, wymaganego w pkt 10.3 specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁷.
3. W umowach zawartych z wykonawcami robót budowlanych rzetelnie zabezpieczono interesy inwestora, poprzez określenie kar umownych za odstąpienie od realizacji lub niedotrzymanie terminów wykonania umów, ujęcie w nich zapisów precyzujących m.in.: obowiązki i uprawnienia stron, wystawianie świadectw płatności, odbiorów przejściowych i końcowych, warunki płatności podwykonawcom oraz okresy gwarancji. Ustalono także zabezpieczenia należytego wykonania umów w wysokości 5% wartości kontraktowej brutto dla zadania nr 3 i 10% dla pozostałych zadań⁸, w wysokości zgodnej z art. 150 ust. 2 ustawy Pzp, a wykonawcy przedłożyli w tym zakresie stosowne gwarancje bankowe. Zadanie nr 3 zakończono w terminie, a dla pozostałych zadań gwarancje te obejmowały również wydłużony czas ich realizacji.
4. Roboty budowlane wszystkich trzech zadań inwestycyjnych rozpoczynano na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę i po zawiadomieniu Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, zgodnie z art. 28 ust. 1 oraz art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁹.
5. Oddział, zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, zapewnił dla wszystkich zadań na kierowników budowy osoby posiadające uprawnienia budowlane, o czym powiadomiono Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Oddział wyegzekwował opracowanie planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia dla wszystkich trzech zadań inwestycyjnych od kierowników budów, obowiązanych do ich sporządzenia na podstawie art. 21a ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Plany te zawierały wszystkie elementy wymagane § 3 ust. 1 rozporządzenia

³ Dz. U. Nr 133, poz. 1480, obowiązujące do 1 lipca 2006 r.

⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 831, obowiązujące od 1 lipca 2006 r. do 31 grudnia 2010 r.

⁵ Zwanym dalej „Dyrektorem Generalnym DKiA”.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwanej dalej „ustawą Pzp”.

⁷ Zwanej dalej „siwz”.

⁸ W przypadku zadania nr 1 dotyczy to umowy z dnia 1 października 2010 r. na kontynuację budowy.

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., zwanej dalej „ustawą Prawo budowlane”.

Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia¹⁰.

6. NIK ocenia pozytywnie realizację zadań nr 2 i nr 3, które ukończono odpowiednio w dniach: 16 czerwca i 28 kwietnia 2012 r., zgodnie z warunkami umów i aneksu nr 4 z dnia 18 kwietnia 2012 r. do umowy na realizację zadania nr 2. Aneksiem tym zwiększono czas ukończenia robót o 57 dni, w stosunku do terminu określonego w umowie, w związku z wystąpieniem anomalii (zapadliska) na dzień wykopu w km 486+690 do 486+820 i wstrzymaniem robót ze względu na konieczność wzmocnienia podłoża.
- 7.1. Oceniając negatywnie realizację zadania nr 1, wykonywanego w ramach pierwszej umowy z dnia 18 października 2007 r., NIK zwraca uwagę, że skuteczne kroki zmierzające do odstąpienia od tej umowy w związku z narastającymi opóźnieniami, Inżynier Kontraktu¹¹ podjął dopiero po prawie dwóch latach realizacji zadania, a na trzy miesiące przed umownym terminem jego zakończenia (16 stycznia 2010 r.). Wyznaczony dla zadania nr 1 przez zamawiającego¹² Kierownik Projektu i Inżynier (pełniący nadzór nad realizacją robót) wielokrotnie, w okresie od grudnia 2007 r. do października 2009 r., sygnalizowali podczas rad budowy m.in.: o nieprzestrzeganiu czasu pracy określonego w warunkach kontraktu, tj. od poniedziałku do piątku w godzinach od 6⁰⁰ do 22⁰⁰ w okresie od 1 maja do 30 września, braku personelu i właściwej ilości sprzętu na placu budowy, częstych zmianach kluczowego personelu, opóźnieniach w przedkładaniu kolejnych wersji harmonogramu robót oraz rosnących opóźnieniach przy realizacji prac związanych z ww. inwestycją oraz wzywali pisemnie wykonawcę¹³ do wywiązania się w tym zakresie z warunków umowy. W związku z rażącymi zaniedbaniami po stronie wykonawcy, skutkującymi opóźnieniami w realizacji umowy, Inżynier, na podstawie subklauzuli 15.1 warunków umowy (będącej pierwszym krokiem do odstąpienia od umowy), pismem z dnia 9 października 2009 r. wezwał wykonawcę do respektowania postanowień umowy, poprawy, usunięcia naruszeń i opóźnień w terminach od 16 do 30 października 2009 r. Tym samym wykonawca miał nadrobić opóźnienia w wykonaniu robót i obiektów, w stosunku do terminów realizacji (od 17 stycznia do 18 września 2009 r.) wymaganych zatwierdzonym harmonogramem nr 7, z uwzględnieniem deklarowanych przez wykonawcę wydłużonych terminów ich wykonania (od 16 do 25 października 2009 r.). Ponadto dla obiektów realizowanej inwestycji, a w szczególności obiektów inżynierskich (mosty i wiadukty), dla których ostateczna deklaracja wykonawcy, określona w niezatwierdzonym harmonogramie, wyznaczała termin zakończenia przekraczający nawet o cztery miesiące umowny termin wykonania zadania, Inżynier wskazał tylko część asortymentu robót do wykonania w ww. terminie. Zdaniem Inżyniera, wyrażonym w piśmie, wyznaczony termin na wykonanie robót był racjonalny dla doświadczonego wykonawcy, który wielokrotnie deklarował już ukończenie przedmiotowych robót znacznie wcześniej. Brak zastosowania się wykonawcy do powyższego wezwania był podstawą do odstąpienia (na podstawie subklauzuli 15.2) przez Dyrektora Oddziału z dniem 29 grudnia 2009 r. od realizacji ww. umowy z dnia 18 października 2007 r. na wykonanie zadania nr 1 z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, a tym samym wstrzymania wszystkich robót. W imieniu Skarbu Państwa, Generalny Dyrektor DKiA w dniu 19 stycznia 2010 r. złożył do sądu pozew przeciwko wykonawcy o zapłatę w postępowaniu upominawczym kwoty 40 909 410,56 euro (164 914 016 zł), tytułem kary umownej, stanowiącej 15% wartości wynagrodzenia, wraz z ustawowymi odsetkami. W uzasadnieniu pozwu podano, że po stronie wykonawcy występował szereg powtarzających się opóźnień. Powód podjął bezpośrednie rozmowy z wykonawcą zmierzające do utrzymania umowy w mocy, określenia sposobu dalszej realizacji, przy uwzględnieniu założenia GDDKiA w postaci uzyskania pewności, iż ww. fragment autostrady zostanie zakończony w terminie uwzględniającym zobowiązania Polski w ramach realizacji Euro 2012. W okresie sierpień–październik 2009 r., pomimo podjęcia ze strony zamawiającego i Inżyniera intensywnych środków nadzorczych, opóźnienie wykonawcy po raz kolejny uległo zwiększeniu.
- 7.2. W przypadku tego zadania, ówczesny dyrektor Oddziału, działając, jako pełnomocnik osoby prawnej (GDDKiA), wystąpił do Wojewody Śląskiego z wnioskiem z dnia 15 grudnia 2006 r. o pozwolenie na budowę, załączając do niego „Oświadczenie o posiadanych prawie do dysponowania nieruchomością na cele

¹⁰ Dz. U. Nr 120, poz. 1126.

¹¹ Zwany dalej „Inżynierem”.

¹² Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad.

¹³ Konsorcjum firm: Alpine Mayreder Bau Gmbh (Lider), Alpine Bau Deutschland AG (Partner), Alpine stavebni společnost Cz, s.r.o (Partner).

budowlane”, nie spełniające wymogów określonych we wzorze takiego oświadczenia, stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁴. W oświadczeniu tym, oprócz wskazania nieruchomości, do których wymieniony posiadał prawo dysponowania na cele budowlane, zawarł również prośbę o włączenie do postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę działek, dla których złożono wnioski o wywłaszczenie i zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości z rygorem natychmiastowej wykonalności. Natomiast, zgodnie z wzorem ww. rozporządzenia, oświadczenie miało jedynie potwierdzać posiadanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W konsekwencji złożenia ww. oświadczenia, nie spełniającego wymogów ww. rozporządzenia, Wojewoda Śląski udzielił pozwolenie na budowę zadania nr 1 w decyzji nr 17/07 z dnia 17 lutego 2007 r., którą uchylono, co wydłużyło proces jego uzyskania do 6 sierpnia 2007 r.

- 7.3. Jako nierzetelne należy ocenić powierzenie przez Kierownika Projektu, od dnia 31 stycznia 2008 r., stanowiska kierownika budowy (zadania nr 1, realizowanego na podstawie umowy z dnia 18 października 2007 r.) osobie nie spełniającej warunku siwz, tj. posiadania minimalnego 60 miesięcznego doświadczenia na tym stanowisku w podobnych robotach. Inżynier, w piśmie do Oddziału z dnia 4 grudnia 2007 r. znak: J2W174AO/JLIK/1100/0221/25/07, określił na 51 miesięcy staż pracy w tym zakresie kandydata na to stanowisko, od uzyskania w dniu 17 lipca 2003 r. właściwych uprawnień budowlanych bez ograniczeń do zakończenia ostatniego zadania w październiku 2007 r. Wyjaśniając okoliczności powierzenia stanowiska kierownika budowy osobie nie posiadającej stażu pracy, wymaganego w siwz, dyrektor Oddziału w dodatkowych wyjaśnieniach do protokołu podała, że Kierownik Projektu zatwierdził kierownika budowy na okres próbny, uwzględniając duże doświadczenie zawodowe, tj. 31 lat pracy w budownictwie, w tym ponad 5 lat pracy na stanowiskach kierowniczych na podobnych robotach budowlanych w kraju oraz blisko 3 letnie doświadczenie przy realizacji robót liniowych na szkodach górniczych).
- 7.4. Przedłużono natomiast okres realizacji zadania nr 1, kontynuowanego na podstawie nowej umowy z dnia 1 października 2010 r. W związku z drugą awarią w dniu 13 marca 2012 r. na budowie mostu MA 532¹⁵ (na segmencie K7.11) Śląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego¹⁶ wydał w tej sprawie postanowienie nr 49/12 z dnia 10 kwietnia 2012 r. wstrzymujące prowadzenie robót budowlanych przy budowie tego obiektu, wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub zagrożenie mienia oraz nakładające obowiązek przedłożenia przez Oddział, w terminie 30 dni, ekspertyzy zawierającej rozstrzygnięcie m.in. kwestii bezpieczeństwa obiektu, wprowadzenia ewentualnych zmian w projekcie budowlanym lub zastosowania programów naprawczych. ŚWINB decyzją nr 57/12 z dnia 30 maja 2012 r. nakazał Oddziałowi, w terminie do końca sierpnia 2013 r., wykonanie robót budowlanych i czynności, w celu doprowadzenia budowy do stanu zgodnego z prawem, poprzez m.in. naprawienie dwóch zarysowanych zastrzałów żelbetowych przylegających do segmentu K7.11 i uszkodzonej płyty dolnej w segmencie K 7.11 oraz wprowadzenie elementów wzmacniających płytę dolną mostu w postaci porzecznych żeber połączonych monolitycznie z płytą na całej szerokości skrzynki. W odniesieniu do powyższego należy zaznaczyć, że już aneksem nr 1 z dnia 28 marca 2012 r., w związku z opóźnieniami w budowie mostu MA 532 i MD 532.1, nie leżącymi po stronie wykonawcy, przedłużono termin ukończenia tego zadania o 115 dni do 26 lipca 2012 r. Aneksem tym ustalono, że dodatkową płatność, wynikającą z przedłużenia czasu na ukończenie, określi Inżynier zgodnie z warunkami kontraktu, co będzie przedmiotem odrębnego aneksu do umowy. Powyższe przedłużenie czasu na ukończenie zadania wynikało w części z uchybień w projekcie różnicowym dla ww. obiektów. Z tego tytułu Inżynier uznał uprawnienie wykonawcy do przedłużenia czasu na ukończenie o 15 dni, co zawarł w stanowisku do rozszczenia wykonawcy nr 23 z dnia 1 marca 2012 r., na podstawie którego przyjęto ww. aneks. Według tego stanowiska projektant nie uwzględnił w dokumentacji projektowej lokalizacji łożyska skrajnego (łożysko poza konstrukcją mostu) oraz rur ochronnych dla kabli kotwiących, co w pierwszym przypadku spowodowało postój w robotach szalunkowych i zbrojarskich na segmencie K2 (nowe rozwiązania spowodowały zwiększenie ilości zbrojenia i betonu), a w drugim konieczność poszerzenia poprzecznic nad podporą E mostu.

¹⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

¹⁵ Most autostradowy w ciągu autostrady A-1 w km 555+844 biegnący przez dolinę potoku Kolejówka.

¹⁶ Zwanego dalej „ŚWINB”.

W dodatkowych wyjaśnieniach do protokołu kontroli podano, że problemy techniczne, związane z zabudową łożysk, wynikały z ustaleń o dostosowaniu i wykorzystaniu łożysk wyprodukowanych podczas realizacji pierwotnego kontraktu, czego nie skoordynowano w dokumentacji różnicowej dla obiektu MA 532, a potrzeba poszerzenia poprzecznicy wyniknęła w związku z zatwierdzeniem przez Inżyniera zaproponowanego przez wykonawcę do realizacji systemu sprężania kabli. Zatwierdzona przez Inżyniera technologia sprężania spowodowała zwiększenie ilości zbrojenia w obszarze zakotwień, co przy szczupłości miejsca i kolizji kabli (rur osłonowych) ze zbrojeniem projektant uwzględnił w decyzji o poszerzeniu o 50 cm poprzecznicy nad podporą.

8. Do prowadzenia ewidencji księgowej wartości środków trwałych w postaci dróg i obiektów mostowych, wytworzonych w ramach zakończonych zadań inwestycyjnych, Oddział stosował zasady (politykę) rachunkowości oraz zakładowy plan kont, obowiązujące w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, na podstawie zarządzeń Generalnego Dyrektora DKiA, w tym zarządzenia¹⁷ nr 28 z dnia 30 października 2006 r. w sprawie zakładowego planu kont, prowadzenia ewidencji księgowej, zasad rachunkowości, stosowania programów komputerowych w księgowości oraz wykazu ksiąg rachunkowych w GDDKiA. Oddział do końca 2011 r. nie prowadził ewidencji dróg i obiektów mostowych, zobowiązany postanowieniami § 3 ust. 3 ww. zarządzenia. W latach 2008-2011 o wartość zakończonych inwestycji drogowo-mostowych z konta 081 (środki trwale w budowie) odnoszono na zmniejszenie funduszu jednostki - konto 800. Wartość inwestycji drogowych, dla których płatnikiem był Oddział, zakończonych w latach 2008–2011, o którą zmniejszono fundusz jednostki, wyniosła 634 783,6 tys. zł. W zarządzeniu nr 7 z dnia 29 lutego 2012 r. (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012 r.) w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz planu kont w GDDKiA, Generalny Dyrektor DKiA ustalił (załącznik nr 10) zasady przyjmowania m.in. zakończonych inwestycji budowlanych na stan ewidencyjny majątku GDDKiA, wg których (pkt 4 ppkt 3) po zakończeniu inwestycji Centrala GDDKiA dokonuje przejęcia obiektu do ewidencji w księgach rachunkowych.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

¹⁷ Zmienionego zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA: nr 35 z dnia 12 grudnia 2006 r., Nr 8 z dnia 31 stycznia 2007 r., nr 22 z dnia 28 sierpnia 2007 r., nr 42 z dnia 19 grudnia 2007 r., nr 36 z dnia 13 sierpnia 2008 r., nr 42 z dnia 19 grudnia 2007 r., nr 36 z dnia 13 sierpnia 2008 r., nr 66 z dnia 17 listopada 2008 r. oraz nr 76 z dnia 9 grudnia 2008 r.