



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

Tekst ujednolicony z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą Komisji Odwoławczej w NIK
Delegatura w Łodzi z dnia 2 sierpnia 2012 r.

LLO-4101-06-01/2012
P/12/076

Łódź, dnia lipca 2012 r.

Pani
Iwona ZATORSKA-SYTYK
Dyrektor
GDDKiA Oddział w Łodzi

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziale w Łodzi, zwanym dalej „Oddziałem” lub „Inwestorem”, kontrolę wykonywania obowiązków inwestora przy realizacji budowy obwodnicy miasta Pabianic w rezerwowanym korytarzu Drogi Krajowej nr 14 BIS (*łąączniki S14 na odcinku Ksawerów – Dobroń*), zwanej dalej „Projektem” lub „inwestycją”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 26 czerwca 2012 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK² przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez Oddział obowiązków inwestora przy realizacji Projektu, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Kontrolowana inwestycja wchodziła w skład przebudowy dróg krajowych w aglomeracji łódzkiej, obejmującej zachodnią obwodnicę miasta Łodzi w ciągu drogi ekspresowej S-14 na odcinku od drogi krajowej nr 2 do drogi ekspresowej S-8 i przewidywała budowę drogi dwujezdniowej o długości 15,2 km oraz bezkolizyjnych

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

² Dz. U. Nr 227, poz. 482.

skrzyżowań dwupoziomowych. Zadanie obejmowało także budowę 5 węzłów, 9 przepustów oraz 15 mostów i wiaduktów. Inwestycja podzielona została na dwa etapy, realizowane równolegle obejmujące budowę obwodnicy odpowiednio: od węzła Ruda do węzła Lublinek i od węzła Lublinek do węzła Dobroń, wraz z obiektami towarzyszącymi.

W ocenie NIK, Oddział był rzetelnie przygotowany do realizacji inwestycji oraz wyboru jej wykonawców, posiadał wszystkie wymagane dokumenty oraz kompletną dokumentację projektową, pomimo tego iż rozpoczynając budowę nie zadbał o uaktualnienie, z wyjątkiem aneksu Nr 1 z kwietnia 2009 r., Programu inwestycyjnego (z czerwca 2008 r.), zatwierdzonego warunkowo, ze względu na zbyt małą ilość danych zamieszczonych w Zbiorczym Zestawieniu Kosztów, uniemożliwiających dokonanie oceny kosztowej zadania.

Aktualizacja Programu i jego uzgodnienie z Generalnym Dyrektorem dokonane zostało dopiero w lutym 2012 r., pomimo przekroczenia już w 2010 r., planowanych kosztów sporządzenia dokumentacji Projektu o kwotę 419 tys. zł (9,5%), kosztów wykupu nieruchomości o kwotę 5.770 tys. zł (13%), a także zaleceń Departamentu Planowania GDDKiA (z kwietnia 2010 r.) dotyczących konieczności jego zaktualizowania pod kątem zgodności zapisów z wykonaniem za 2009 r. i lata poprzednie, wartością kosztorysową zatwierdzoną przez Ministerstwo Infrastruktury oraz planowaną kwotą wydatków na 2010 r.

Zaktualizowany w lutym 2012 r. Program Inwestycyjny obejmował koszt realizacji Projektu powiększony o 198.474 tys. zł, w stosunku do pierwotnego kosztu tego zadania określonego w Programie Inwestycyjnym z czerwca 2008 r. na kwotę 407.973 tys. zł, lecz pomniejszony o kwotę 262.892 tys. zł w stosunku do ogólnych kosztów określonych w aneksie Nr 1 z kwietnia 2009 r. do Programu z czerwca 2008 r.

Powodem - według wyjaśnień Pani Dyrektor - braku aktualizacji Programu inwestycyjnego była konieczność podziału pierwotnego zadania na dwie odrębne inwestycje zgodnie z zapisami Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, a także zmianą kwot wynikających z zawartych umów. Realizację inwestycji bez posiadania aktualnego programu inwestycyjnego, NIK ocenia jako działanie, naruszające przepis § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa³, który stanowi, że realizacja inwestycji może być finansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej szacunkowy łączny koszt inwestycji.

Inwestor przekazał wykonawcy teren budowy w terminie zgodnym z umową (2 lipca 2010 r.), jednak nie wszystkie działki objęte tym terenem miały uregulowany stan prawny. Jeszcze w trakcie niniejszej kontroli NIK, 10 działek nie zostało nabytych z powodu prowadzonych postępowań wywłaszczeniowych. Brak dostępu do działek był powodem zgłaszania przez wykonawcę roszczeń.

W ocenie NIK, zawarte umowy z wykonawcami i usługodawcami w pełni zabezpieczały inwestora przed nierzetelnym wykonaniem przedmiotowej inwestycji. Zaznaczyć należy, iż Oddział korzystał z tej możliwości obciążając wykonawcę inwestycji karami umownymi, w tym za: niewykonanie w terminie szczegółowej kalkulacji cen jednostkowych kwotą 64 tys. zł, nieuzyskanie wymaganej minimalnej ilości wykonania w okresie

³. Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579. Do 31 grudnia 2010 r. obowiązywało rozporządzenie RM z 3 lipca 2006 r. (Dz. U. Nr 120, poz. 831).

7 miesięcy od daty rozpoczęcia robót budowlanych karą w wysokości 14.480 tys. zł, opóźnienie w zakończeniu Projektu na łączną kwotę 30.953 tys. zł (za styczeń, luty i marzec 2012 r.) oraz notami odsetkowymi na kwotę 245 tys. zł.

Ponadto, w związku z realizacją robót budowlanych niezgodnie z harmonogramem, wykonaniem nasypów zbrojonych niezgodnie z dokumentacją projektową, a także produkcję stabilizacji w węźle betoniarskim przy obiekcie WD-11 bez dopuszczenia przez Inwestora, Inżynier Kontraktu odwołał w lipcu 2011 r. Dyrektora Kontraktu (przedstawiciel wykonawcy) oraz dokonał zmiany na stanowisku kierownika robót drogowych - etapu II.

W trakcie procesu inwestycyjnego wszystkie (łącznie 70) roszczenia wykonawcy, zgłaszane na bieżąco, były odrzucone przez Inwestora.

2. W ocenie NIK, Inwestor rzetelnie i zgodnie z przepisami prawa przygotował i przeprowadził postępowanie przetargowe dotyczące wyboru projektanta i wykonawcy robót i usług związanych z Projektem. Postępowania te prowadzone były z zachowaniem wymogów określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴, zwanej dalej „ustawą Pzp”. Pierwszego wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu dotyczącym powierzenia wykonania ratowniczych robót archeologicznych na łączną kwotę 1.605 tys. zł, dokonano bez udokumentowania przez wybranego oferenta doświadczenia niezbędnego do realizacji tego zamówienia wraz z opracowaniem ich wyników o wielkości porównywalnej z przedmiotem zamówienia. W związku z uwzględnieniem przez zamawiającego protestu, złożonego przez innego oferenta w tej sprawie, dokonano powtórnego badania i oceny ofert.”

Na wezwanie Inwestora wyłoniony w pierwszym terminie wykonawca uzupełnił brakujące dokumenty potwierdzające spełnienia warunków udziału w postępowaniu i w kolejnej powtórzonej ocenie ofert jego oferta została ponownie wybrana.

3. W badanym okresie Projekt finansowany był wyłącznie ze środków krajowych. Projekt: „Zachodnia obwodnica Łodzi w ciągu dr. eksp. S-14 wraz z obwodnicą Pabianic, odc. Obwodnica Pabianic” figurował na zaktualizowanej w sierpniu 2011 r. Liście Projektów Indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 wśród projektów z listy podstawowej. W październiku 2011 r. Oddział wystąpił do Centrum Unijnych Projektów Transportowych z wnioskiem o jego dofinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), lecz wniosek ten został zwrócony do uzupełnienia i do czasu zakończenia niniejszej kontroli umowy w tym zakresie nie zawarto.

Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi wyznaczył z dniem 1 września 2011 r. Kierownika tego Projektu, jako Kierownika Projektu Unijnego, przyznając mu jednocześnie od 1 października 2011 r. do 31 lipca 2012 r. dodatek zadaniowy w wysokości 800 zł miesięcznie. Zaznaczyć należy, iż Kierownik Projektu pełnił już funkcję Kierownika Projektu Unijnego dla zadania - budowa drogi ekspresowej S8, finansowanej ze środków POLiŚ. NIK zauważyła, że procedury zawarte w podręczniku „Procedury beneficjenta projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko dla GDDKiA” dopuszczały w szczególnie uzasadnionych przypadkach – za zgodą

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

GDDKiA – odstąpienie od zasady, że Kierownik Projektu (dla projektów POIiŚ) może pełnić tę funkcję tylko dla jednego projektu. Na wniosek z dnia 16 września 2001 r. skierowany przez Oddział w Łodzi do Centrali GDDKiA uzyskano zgodę w dniu 20 września 2011 r.

4. Inwestor zapewnił objęcie kierownictwa budowy przez osobę posiadającą właściwe uprawnienia budowlane. Przyjęcie obowiązków kierownika budowy nastąpiło w dniu 9 lipca 2010 r., tj. po upływie siedmiu dni od dnia przekazania placu budowy.

W toku realizacji przedmiotowej inwestycji zatrudnionych było 7 dyrektorów Kontraktu, 53 kierowników robót budowlanych, 29 podwykonawców zatwierdzonych przez Inwestora.

Wydanych zostało (w czerwcu 2010 r.) łącznie 30 tomów dziennika budowy, zgodnie z technologicznym podziałem robót oraz możliwością pełnego wykorzystania potencjału wykonawcy robót. Dla dwóch etapów robót drogowych wystawiony został jeden dziennik budowy, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁵, nakazującego prowadzenie odrębnego dziennika dla każdego wydzielonego odcinka robót liniowych.

NIK nie podziela argumentacji Kierownika projektu zawartej w wyjaśnieniu, że Inwestor przekazując wykonawcy dzienniki budowy dla poszczególnych branż, nie miał wiedzy, w jaki sposób zamierzał on je prowadzić, gdyż do obowiązków inwestora, stosownie do postanowień § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r., należy zamieszczenie na pierwszej stronie dziennika budowy danych wykonawcy, osób sprawujących kierownictwo budowy i robót budowlanych, nadzór autorski i inwestorski, z podaniem ich specjalności i numerów uprawnień budowlanych. Osoby te potwierdzają podpisem i datą przyjęcie powierzonych im obowiązków.

W ocenie NIK, Kierownik projektu w trakcie realizacji inwestycji, rzetelnie wykonywał swoje obowiązki, pomimo stwierdzonych w jego działaniach uchybień polegających na:

- pełnieniu przy budowie wiaduktu WD-13 nadzoru nad robotami branży drogowej wyłącznie przez inspektora posiadającego uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi w specjalności mostowej,
- niekwestionowaniu błędnie sporządzonych przejściowych świadectw płatności w 3 spośród 20 świadectw wystawionych przez wykonawcę robót budowlanych, w zakresie łącznej wartości zatwierdzonych płatności. Błędy te korygowane były w kolejnych świadectwach i nie miały wpływu na wysokość wypłaconych wykonawcy należności.

5. Nadzór inwestorski nad Projektem sprawował Inżynier Kontraktu wyznaczony przez konsorcjum firm Biuro Usług Inwestycyjnych Ciechański & Haładaj Sp. j. z Łodzi oraz Tebodin SAP - Projekt Sp. z o. o. z Warszawy, zwane dalej „Konsultantem”, na podstawie umowy z dnia 15 lipca 2010 r. na zarządzanie Kontraktem, w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót.

Wysokość wynagrodzenia za zarządzanie określona na kwotę netto 2.765 tys. zł, nie była uzależniona od postępu robót na budowie. Czas realizacji usługi określony został na 32 miesiące, tj. do dnia 15 marca 2013 r.

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 108, poz. 953 ze zm.

i na okres ten składało się 17 miesięcy realizacji kontraktu i 15 miesięcy nadzoru i rozliczania Kontraktu, a na wypadek wydłużenia okresu zarządzania Kontraktem do pięciu miesięcy przewidziano rezerwę w kwocie 340 tys. zł (12,3%). Za zarządzanie Kontraktem i pełnienie do końca listopada 2011 r. (*planowany okres zakończenia robót*) nadzoru nad realizacją inwestycji wypłacono Konsultantowi łącznie 2.530 tys. zł netto, tj. 91,5% zakontraktowanej kwoty.

NIK ocenia, jako rzetelne i gospodarne działania Inżyniera Kontraktu w zakresie sprawowanego nadzoru inwestorskiego nad realizacją przedmiotowego Projektu, pomimo stwierdzonych uchybień, na co wskazują zapisy w dzienniku budowy wiaduktu WD-7, w którym pod 7 wpisami dokonanymi przez kierownika robót mostowych w okresie od dnia 28 marca 2012 r. do dnia 15 maja 2012 r., dotyczącymi zgłoszenia do odbioru zakończonych robót i wydania zgody na rozpoczęcie kolejnych prac, brakowało wpisów inspektora nadzoru inwestorskiego.

6. Pomimo zaangażowania Kierownika projektu i Inżyniera Kontraktu w terminowej realizacji inwestycji, nie została jednak ona zakończona i odebrana od wykonawcy w terminie określonym w Kontrakcie (*30 listopada 2011 r.*). Żaden z obiektów inżynierskich nie został wykonany w terminie planowanym w Harmonogramie z lutego 2011 r., tj. do 30 września 2011 r.

Po upływie jednego roku realizacji przedmiotowej inwestycji, zwiększenie przez wykonawcę ilości sprzętu na budowie z 11 szt. w sierpniu 2010 r. do 232 szt. we wrześniu 2011 r. oraz personelu odpowiednio: 47 i 630 (tj. powyżej zakładanego w „Harmonogramie Ilości Sprzętu i Personelu”), nie zagwarantowało planowanego terminu zakończenia inwestycji.

Do końca kwietnia 2012 r. zaawansowanie rzeczowe wyniosło 86,9%, finansowe 89,0%, czasowe 123,5%. Wykonawca robót kilkakrotnie występował do Inwestora z wnioskiem o zawarcie aneksu do umowy o przedłużenie czasu ukończenia Projektu do dnia 30 czerwca 2012 r. Inwestor odmawiał przedłużenia terminu zakończenia Projektu z uwagi na brak podstaw prawnych.

W dniu 27 kwietnia 2012 r. Inwestor przejął część robót dotyczących etapu I o wartości 197.659 tys. zł (brutto). Roboty pozostałe do wykonania, obejmujące etap II inwestycji miały zostać zakończone w terminie do końca czerwca 2012 r.

W dniu 12 czerwca 2012 r. przeprowadzona została przez WINB obowiązkowa kontrola robót dotyczących etapu II inwestycji. Do czasu zakończenia kontroli NIK, nie dokonano odbioru końcowego Projektu i oddania drogi do użytkowania.

7. Na realizację Projektu dotychczas poniesiono nakłady w łącznej wysokości 504.616 tys. zł (10.233 tys. zł w 2007 r., 24.463 tys. zł w 2008 r., 12.022 tys. zł w 2009 r., 97.610 tys. zł w 2010 r., 296.873 tys. zł w 2011 r., 63.415 tys. zł w okresie 5 miesięcy 2012 r.).

Ewidencja poniesionych wydatków prowadzona była w Oddziale zgodnie z obowiązującą w GDDKiA polityką rachunkowości oraz zakładowym planem kont, wprowadzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Wydatki na realizację inwestycji objętej badaniem kontrolnym ewidencjonowano na koncie

inwestycyjnym 081 (środki trwale w budowie). Nie stwierdzono przypadków wykorzystania ich niezgodnie z przeznaczeniem. Zobowiązania dotyczące przedmiotowej inwestycji Oddział regulował w terminie.

Ustalono, w toku kontroli NIK, że Oddział nie prowadził ewidencji dróg (środków trwałych) tylko zgodnie z dyspozycją Generalnego Dyrektora zawartą w zarządzeniu nr 7 z dnia 29 lutego 2012 r. ewidencję taką prowadzi GDDKiA.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w strukturze organizacyjnej GDDKiA nie przewidziano utworzenia w Oddziałach komórek kontroli wewnętrznej. W GDDKiA funkcjonowały natomiast dwie komórki, tj. Biuro Kontroli Wewnętrznej i Biuro Audytu Wewnętrznego, które w analizowanym okresie nie przeprowadzały kontroli związanych z realizacją badanej inwestycji. Przeprowadzony audyt wewnętrzny dotyczył rozbudowy drogi krajowej nr 8.

W Oddziale był prowadzony natomiast bieżący nadzór funkcjonalny przez osoby wyznaczone przez dyrektora Oddziału dla realizacji omawianej inwestycji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- realizowanie inwestycji drogowych w oparciu o program inwestycyjny zatwierdzony i uzgodniony z dysponentem środków budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pani Dyrektor przedstawienia, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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 Łodzi, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

(-)

DYREKTOR DELEGATURY

Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

z up. Andrzej Cieniewski

Za zgodność z dokumentami zawartymi

w aktach kontroli LLO-4101-06-01/2012