



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

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

Olsztyn, dnia 31 lipca 2012 r.

Pan
Mirosław Nicewicz
Dyrektor
GDDKiA Oddział w Olsztynie

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 Olsztynie przeprowadziła kontrolę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie („Oddział”) w zakresie wykonywania obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych w okresie 2008 r. - 2012 r. (do zakończenia kontroli).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 19 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK², przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia wykonywanie przez Oddział obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych, natomiast negatywnie ocenia prowadzenie przez Oddział ewidencji środków trwałych.

Ocena pozytywna z nieprawidłowościami wykonywania przez Oddział obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych sformułowana została na podstawie kontroli trzech wybranych inwestycji drogowych³ i wynika z:

1. Rzetelnego i zgodnego z obowiązującymi przepisami przygotowania inwestycji,
2. Zawierania umów z wykonawcami przeważnie z przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁴, dalej ustawa Pzp – stwierdzono jeden przypadek zawarcia umowy z wykonawcą wybranym niezgodnie z tą ustawą,
3. Zapewnienia rzetelnego nadzoru nad realizacją inwestycji drogowych.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² W dniu 2 czerwca 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o NIK, wprowadzona ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.), jednakże na mocy art. 2 ustawy nowelizującej, do postępowań kontrolnych niezakończonych sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego do dnia wejścia w życie zmienionych przepisów, stosuje się przepisy dotychczasowe.

³ „Budowa drogi ekspresowej nr 7 na odcinku Kalsk (Pasłęk) – Miłomłyn”, „Budowa drogi ekspresowej nr 7 na odcinku Olsztynek – Nidzica” i „Rozbudowa drogi krajowej nr 16 etap IV na odcinku Biskupiec – Borki Wielkie”

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

Ad. 1. Przystępując do realizacji trzech kontrolowanych inwestycji Oddział:

- posiadał zaakceptowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad programy inwestycyjne zawierające zakresy wymagane przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 3 lipca 2006 r.⁵,
- posiadał projekty budowlane i wykonawcze na budowę drogi na odcinku Kalsk – Miłomłyn oraz na odcinku Biskupiec – Borki Wielkie a także posiadał projekty na budowę drogi Olsztynek – Nidzica, wykonane w ramach Kontraktu „Projektuj i Buduj”;
- uzyskał decyzje ZNRID⁶ i decyzje o pozwoleniu na budowę oraz posiadał potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia robót (w uzasadnionych przypadkach).
- w każdym przypadku Oddział wywiązał się z obowiązku zgłoszenia Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Olsztynie zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych, informując o osobach przewidzianych na stanowiska kierowników budów i inspektorów nadzoru a także o wszystkich zmianach na tych stanowiskach. Place budów przekazano wykonawcom w terminach przewidzianych w umowach.

Ad. 2. Postępowania w sprawie zamówień publicznych⁷ – poza jednym – Oddział prowadził zgodnie z ustawą Pzp i wewnętrznymi uregulowaniami obowiązującymi w GDDKiA. Po ich zakończeniu Dyrektor Oddziału zawarł umowy z wykonawcami wybranymi w ich trakcie.

Wyboru wykonawcy zadania „Rozbudowa drogi krajowej nr 16 etap IV na odcinku drogi Biskupiec – Borki Wielkie” dokonano z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. W toku postępowania na wybór wykonawcy tego odcinka drogi, Komisja przetargowa odrzuciła ofertę jednego z wykonawców z uwagi na rażąco niską cenę i spośród pozostałych ofert wybrał jako najkorzystniejszą ofertę o najniższej cenie.

W toku ww. postępowania o zamówienie publiczne Komisja wystąpiła do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień, nie wskazując jednak elementów, które w trakcie badania oferty wzbudziły wątpliwości, lecz stwierdzając jedynie ogólnikowo, że zaoferowana cena jest niska w stosunku do szacowanej. Niewskazanie szczegółowo żądanych wyjaśnień stanowiło naruszenie art. 90 ust. 1 ustawy Pzp. Odrzucenie ww. oferty, której cena była zaledwie o 2 % niższa od wybranej, nastąpiło bez wykazania przez Komisję zasadności twierdzenia, że zawiera ona rażąco niską cenę – Komisja nie wskazała żadnego elementu odrzuconej oferty, który potwierdzałby, że zaoferowana w niej cena była rażąco niska. Niezasadne odrzucenie oferty stanowiło naruszenie art. 90 ust. 3 ustawy Pzp. Tym samym przez niezapewnienie zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców naruszono art. 7 ust. 1 ustawy Pzp.

Powyższe nielegalne działania potwierdził Sąd Okręgowy w Olsztynie, który wyrokiem z 9 grudnia 2010 r. nakazał unieważnić czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i czynności odrzucenia ww. oferty oraz dokonanie ponownej oceny ofert z udziałem ww. oferty odrzuconej. Jednocześnie Sąd Okręgowy w Olsztynie zasądził od GDDKiA na rzecz skarżącego wykonawcy kwotę 14.644 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania. W wyniku ponownej oceny ofert za najkorzystniejszą uznano ofertę wcześniej odrzuconą. W związku z bardzo długim czasem trwania postępowania o zamówienie publiczne, umowy termin zakończenia budowy przesunął się o sześć miesięcy w stosunku do pierwotnie planowanego, a kwota kontraktowa zmniejszyła się o 3.342.335,62 zł.

Ad. 3. Do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad realizacją każdego z kontrolowanych zadań inwestycyjnych Dyrektor Oddziału powołał Kierowników Projektów spełniając wymogi wprowadzone przez Generalnego Dyrektora DKiA⁸ w „Procedurach beneficjenta projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko dla

⁵ Dz. U. z 2006 Nr 120, poz. 831, zmienionego rozp. R.M. z dnia 3 grudnia 2010 r. Dz.U Nr 238, poz. 1579

⁶ Zezwolenie Na Realizację Inwestycji Drogowej.

⁷ Dotyczyły wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej (na budowę drogi na odcinku Biskupiec – Borki Wielkie), wykonawców budowy dróg a także wykonawców w zakresie zarządzania i nadzoru nad realizacją projektów (na odcinkach Kalsk – Miłomłyn i Biskupiec – Borki Wielkie), wykonawców prac archeologicznych i prowadzących nadzór herpetologiczny.

⁸ z 26 lutego 2010 r. oraz zmienionego 5 kwietnia 2012 r.

GDDKiA". Kierownik Projektu m.in. nadzorował wykonywanie obowiązków przez Inżyniera Kontraktu oraz organizował narady dotyczące postępu robót na budowie. Postęp robót odnotowywany był w dziennikach budów przez kierowników budów i potwierdzany przez inspektorów nadzoru. Zakresy robót budowlanych objęte projektami budowlanymi i wykonawczymi były zmieniane poleceniami zmian zatwierdzonymi przez Oddział.

Dwóch spośród trzech wykonawców robót budowlanych kontrolowanych inwestycji Oddział obciążył karami w łącznej kwocie 144 tys. zł. Kary te dotyczyły przekroczeń terminów dostarczenia harmonogramów rzeczowo-finansowych i zostały wyegzekwowane poprzez potrącenie z płatności za wykonane roboty drogowe.

Oddział na bieżąco realizował swoje zobowiązania wobec wykonawców, wszystkie faktury wykonawców zostały opłacone w terminach ustalonych w umowach, tj. w ciągu 49 dni od daty ich dostarczenia.

Z zachowaniem obowiązującego trybu dokonano zmiany umownego terminu zakończenia budowy drogi na odcinku Olsztynek – Nidzica. Termin zakończenia budowy z 5 lipca 2012 r. na 8 listopada 2012 r. został zmieniony aneksem do umowy. Czas na wykonanie kontraktu wydłużono o okres uznany przez Inżyniera Kontraktu za uzasadniony ze względu na okoliczności wskazane przez wykonawcę we wniosku złożonym w tej sprawie. Wykazał w nim na niekorzystne warunki pogodowe w lipcu 2011 r. oraz brak dostępu do części placu budowy, wynikający z dodatkowych badań archeologicznych.

Negatywna ocena w zakresie prowadzonej ewidencji środków trwałych wynika z nieujmowania w niej dróg i obiektów mostowych, będących w zarządzie Oddziału, w tym dróg i obiektów mostowych wybudowanych przez Oddział i oddanych do użytkowania w okresie objętym kontrolą.

Do końca 2011 r. w Oddziale na koncie bilansowym 011 „Środki trwałe” nie księgowano wartości zakończonych inwestycji drogowych. Po zakończeniu inwestycji drogowej o jej wartość zmniejszano stan środków trwałych w budowie (Ma 081), dokonując równolegle zmniejszenia funduszu jednostki (Wn 800). Nie ujmowanie w ewidencji księgowej dróg i obiektów mostowych stanowiło naruszenie art. 4 i 20 ustawy o rachunkowości⁹, które stanowią m.in.:

- jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy, a zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmować w księgach rachunkowych i wykazywać w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. W myśl ww. artykułu rachunkowość jednostki obejmuje m.in. okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów, a także ich wycenę oraz ustalanie wyniku finansowego,
- do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

W badanym okresie Oddział zakończył realizację inwestycji drogowych, w wyniku których oddano do użytku 116,29 km dróg krajowych. Na ich realizację Oddział poniósł wydatki w kwocie 2.195.405,7 tys. zł.

Wg stanu na 31 grudnia 2011 r., Oddział wykonywał obowiązki zarządu na drogach krajowych o długości 1.299,5 km.

W wyniku nieujmowania dróg i obiektów mostowych w ewidencji księgowej zaniżano wartość aktywów (środków trwałych) i pasywów (funduszu jednostki) Oddziału i GDDKiA w rocznych sprawozdaniach finansowych.

W Oddziale obowiązywała polityka rachunkowości, wprowadzana i zmieniana zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont. Od 1 stycznia 2012 r. w GDDKiA wprowadzono politykę rachunkowości, w której zapisano, że wartość zakończonych inwestycji

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1223 ze zm.

drogowo-mostowych należy zdejmować ze stanu środków trwałych w budowie (Ma 081) i ujmować na stanie środków trwałych (Wn 011).

Do czasu zakończenia kontroli NIK w ewidencji środków trwałych Oddziału nie ujęto żadnej z użytkowanych dróg.

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

1. Odrzucanie ofert ze względu na zawieranie przez nie rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia tylko po wykazaniu w sposób ewidentny, że cena jest rażąco niska i po wcześniejszym wskazaniu wykonawcy szczegółowych elementów oferty, do których powinien udzielić wyjaśnienia.
2. Przyjęcie na ewidencję środków trwałych dróg i obiektów mostowych, wobec których Oddział wykonywał obowiązki zarządcze.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

***Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony na podstawie uchwały
Komisji Odwoławczej z dnia 14 sierpnia 2012 r. - zatwierdzonej przez Prezesa NIK.***

Olsztyn, 3 września 2012 r.

Z poważaniem