



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ-4101-04-01/2012

Rzeszów, dnia października 2012 r.

tekst ujednolicony

Pan

Wiesław Kaczor

Dyrektor Oddziału

Generalnej Dyrekcji Dróg

Krajowych i Autostrad

w Rzeszowie

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012², Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła kontrolę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie, zwanego dalej *Oddziałem* lub *Zamawiającym*, w zakresie wypełniania obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 28 sierpnia 2012 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 17 września 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie – stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK – przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez Oddział obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych w zakresie objętym kontrolą.

Ocenę powyższą sformułowano na podstawie kontroli przygotowania i realizacji pięciu następujących zadań inwestycyjnych:

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² 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.

- Budowa autostrady A4 Tarnów-Rzeszów, Kontrakt I na odcinku węzeł Krzyż - węzeł Dębica-Pustynia km 502+796,97 do 537+550, o długości 34,75 km i wartości kontraktu po zmianach 1.763.611.406,86 zł, zwanym dalej *Inwestycją A*;
 - Budowa autostrady A4, odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Rzeszów Centralny oraz budowa drogi ekspresowej S-19, odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Świlcza, o łącznej długości 8,419 km i wartości kontraktu po zmianach 444.659.802,04 zł, zwanym dalej *Inwestycją B*;
 - Budowa autostrady A4, odcinek Rzeszów (węzeł Rzeszów Wschód) – Jarosław (węzeł Wierzbna) od km 581+250 do km 622+450, o długości 41,20 km i wartości kontraktu po zmianach 2.213.810.962,02 zł, zwanym dalej *Inwestycją C*;
 - Zaprojektowanie i wybudowanie autostrady A4 Rzeszów - Korczowa na odcinku Jarosław „Węzeł Wierzbna” (bez węzła) - Radymno (z węzłem), o długości 25 km i wartości kontraktu po zmianach 976.182.877,40 zł, zwanym dalej *Inwestycją D*;
 - Zaprojektowanie i wybudowanie autostrady A4 Rzeszów – Korczowa, na odcinku Radymno (bez węzła) – Korczowa, o długości 22 km i wartości kontraktu po zmianach 825.065.885,70 zł, zwanym dalej *Inwestycją E*,
- oraz na podstawie ewidencji księgowej prowadzonej dla zadań inwestycyjnych zakończonych w latach 2008-2012.

W kontroli ustalono, iż na dzień 31.05.2012 r. zaangażowanie robót na poszczególnych budowach, w stosunku do aktualnych harmonogramów wynosiło:

- w przypadku Inwestycji A – 61% (pierwotny termin zakończenia realizacji: 6.08.2012 r.),
- w przypadku Inwestycji B – 68% (pierwotny termin zakończenia realizacji: 11.02.2012 r.),
- w przypadku Inwestycji C – 39% (pierwotny termin zakończenia realizacji: 22.07.2012 r.),
- w przypadku Inwestycji D – 78,8% (pierwotny termin zakończenia realizacji: 30.04.2012r.),
- w przypadku Inwestycji E – 47,5% (pierwotny termin zakończenia realizacji: 30.04.2012 r.).

W przypadku Inwestycji D i E terminy te zostały, w związku z uznaniem roszczeń Wykonawców, przedłużone odpowiednio do 14.09.2012 r. i 11.09.2012 r.

Przy formułowaniu oceny ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę prawidłowe działania Oddziału w zakresie: zapewnienia nadzoru i sprawowania funkcji kierowników budów, zapewnienia planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wyboru wykonawców inwestycji, zapewnienia zgodności zawartych umów ze standardami FIDIC oraz terminowego dokonywania płatności.

Na powyższą ocenę wpłynęły nieprawidłowości stwierdzone w zakresie:

1. Przygotowania inwestycji, w tym składania wniosków o wydanie zezwoleń na realizację inwestycji drogowych;
2. Określenia szacunkowej wartości zamówienia dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla 47-kilometrowego odcinka autostrady A4: Jarosław „Węzeł Wierzbna” (bez węzła) – Korczowa;
3. Egzekwowania postanowień umów dotyczących realizacji inwestycji;
4. Nieustalenia należności Skarbu Państwa z tytułu kar umownych lub ustalenia tych należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (finansowe skutki nieprawidłowości wyniosły 479.271,81 zł);

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stwierdzone nieprawidłowości, w tym przede wszystkim brak skutecznych działań w obliczu niewywiązywania się Wykonawców z zawartych umów, były przyczyną niepełnej realizacji ocenianych zadań inwestycyjnych.

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości, oprócz przypadków wskazanych w dalszej części wystąpienia, ponoszą: Pan Wiesław Kaczor, Dyrektor Oddziału, Pan Wiesław Sowa, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji, Pan Władysław Kowal, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji, Pani Aneta Gierlak – Czarnik, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno – Finansowych, zgodnie z ustalonym podziałem zadań.

1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Oddział nierzetelnie przygotowywał wnioski o wydanie zezwoleń na realizację inwestycji drogowych (zrid) przez Wojewodę Podkarpackiego. Żaden z wniosków nie zawierał kompletnych załączników, o których mowa w art. 11d ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*³, bądź załączniki te – w ocenie Wojewody Podkarpackiego – nie odpowiadały wymogom wynikającym z odrębnych przepisów. Nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- rozbieżności pomiędzy wnioskiem, dokumentami ewidencyjnymi i projektem budowlanym oraz nieścisłości przedmiotu żądania,
- niedostosowania projektu budowlanego do wymogów zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*⁴,

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz.1194 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.

- nieprzedłożenia: map, wykazów zmian gruntowych i określenia zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu oraz analiz powiązania drogi z innymi drogami publicznymi,
- nieprzedłożenia aktualnego wypisu z ewidencji gruntów, obejmującego właścicieli nieruchomości objętych przedsięwzięciem,
- nieprzedłożenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- niedołączenia opinii wymaganych art. 11d ust. 1 pkt 8 ww. ustawy *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* lub wskazania okoliczności, z powodu których ich uzyskanie nie jest konieczne,
- niedołączenia wystarczającej liczby egzemplarzy projektu budowlanego oraz decyzji administracyjnych.

W kontroli ustalono, iż Oddział w przypadku trzech inwestycji dopiero po złożeniu wniosku o wydanie zrid występował o uzyskanie niektórych załączników. Po złożeniu wniosku o zrid, Oddział wystąpił z wnioskami o wydanie 9 opinii dotyczących Inwestycji B (odcinek autostrady A4) i C, m.in. do: właściwych organów nadzoru górniczego, zarządu gospodarki wodnej, dyrekcji Lasów Państwowych, konserwatora zabytków i zarządcy infrastruktury kolejowej. W sześciu przypadkach (dotyczących Inwestycji B odcinek autostrady A4, C i D) Oddział wystąpił do Marszałka Województwa Podkarpackiego z wnioskami o wydanie wymaganych pozwoleń wodnoprawnych w dniu złożenia wniosku o zrid lub później.

W 20 przypadkach Oddział wystąpił do organów samorządu terytorialnego o wydanie opinii dotyczących Inwestycji A, B (odcinek autostrady A4), C i D po złożeniu wniosku o wydanie zrid, co było sprzeczne z przepisem art. 11b ust. 1 ustawy *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*.

Na skutek powyższych nieprawidłowości Wojewoda Podkarpacki kierował do Oddziału wezwania do uzupełnienia wniosków, a w przypadku Inwestycji B (odcinek autostrady A4) pierwszy wniosek pozostawił bez rozpatrzenia. Uzupełnienie ww. wniosków następowało w czasie od 27 dni do niemal 5 miesięcy od dnia złożenia wniosków o wydanie zrid. W przypadku każdej inwestycji dokonywano ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, której obowiązek sporządzenia wynikał z art. 88 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa*

w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisku⁵, co m. in. wpłynęło na termin wydania decyzji zrid.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli składanie nierzetelnych i niekompletnych wniosków miało wpływ na czas prowadzonych przez Wojewodę Podkarpackiego postępowań administracyjnych w sprawie wydania zrid, a tym samym na czas realizacji poszczególnych inwestycji. Oddział, składając wnioski o wydanie zrid w nieprawidłowej formie, miał na celu jak najszybsze rozpoczęcie ich rozpatrywania (w szczególności w części dotyczącej spraw związanych z projektami podziału działek i spraw własnościowych, w związku z bardzo dużą ich liczbą, wynikającą z rozdrobnionej struktury agrarnej na Podkarpaciu) oraz uzyskanie zrid w okresie umożliwiającym podpisanie umów na realizację inwestycji z terminem wykonania w 2012 r. Zezwolenia te w żadnym badanym przypadku nie zostały wydane w terminie 90 dni, o którym mowa w art. 11a ww. ustawy *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, zaś w skrajnym przypadku decyzja została wydana po 11 miesiącach i 7 dniach od dnia złożenia wniosku.

W kontroli ustalono, iż w przypadku Inwestycji A, B i C przygotowanie projektów wniosków o wydanie zrid, oraz dokumentacji stanowiącej załączniki do ww. wniosków zostało powierzone przez Oddział innym podmiotom, które nie w pełni wywiązały się ze swoich obowiązków.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, iż w przypadku Inwestycji A Oddział nie naliczył kary umownej w kwocie 975 euro za 13 dni zwłoki w przekazaniu przez Wykonawcę niektórych załączników do wniosku o wydanie zrid, tj. mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych i istniejące uzbrojenie terenu, analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, oraz określenia zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

W przypadku Inwestycji B (odcinek autostrady A4), Oddział nie naliczył kary umownej w kwocie 230 euro za 20 dni zwłoki w przekazaniu: wykazu zmian w infrastrukturze, projektu zagospodarowania terenu oraz załączników graficznych do wniosku o wydanie zrid.

W przypadku Inwestycji C, Wykonawcy naliczono karę za nieprzedłożenie w terminie dokumentacji w kwocie 320,70 euro, tj. za 11 dni zwłoki, tymczasem faktyczna zwłoka Wykonawcy – w związku z przekazaniem w dniu 28.05.2010 r. m.in. materiałów opisowych i graficznych do wystąpień o wydanie opinii przez 17 samorządów lub instytucji – wyniosła nie 11 lecz 53 dni, a należna kara była wyższa o 1.224,50 euro.

⁵ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

Łączna kwota nieprawidłowości w zakresie przygotowywania wniosków o wydanie zrid wyniosła 2.429,50 euro. Według kursu euro określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w *sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych*⁶ odpowiada ona kwocie 9.765,62 zł.

Natomiast Oddział tym samym Wykonawcom rzetelnie naliczył kary umowne za opóźnienia w przekazaniu m.in. dokumentacji projektów budowlanych, projektów wykonawczych i dokumentów przetargowych, które wyegzekwowano w łącznej kwocie 180.921,08 euro.

Przy realizacji wymienionych zadań Oddział zapewnił objęcie funkcji kierownika budowy przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, wskazane w art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁷. Ustanowiono również inspektorów nadzoru inwestorskiego, oraz zapewniono sprawowanie nadzoru autorskiego, o których mowa w art. 19 ww. ustawy. Pełnienie ww. nadzorów zostało powierzone odrębnym podmiotom, na podstawie umów, w których powołano Inżynierów Kontraktu (w zakresie nadzoru inwestorskiego) oraz Głównego Projektanta (w zakresie nadzoru autorskiego).

W przypadku wszystkich inwestycji przekazanie terenu budowy nastąpiło w terminach wynikających z zawartych umów. Oddział spełnił wymagania określone w art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane* w zakresie opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Dla Inwestycji A, B i C Oddział posiadał dokumentację projektową, o której mowa w § 4 rozporządzenia 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-użytkowego*⁸, zaś w zakresie Inwestycji D i E programu funkcjonalno – użytkowe, o których mowa w § 15 ww. rozporządzenia.

Do czasu uzgodnienia programów inwestycji, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r.⁹ i z dnia 2 grudnia 2010 r.¹⁰ w *sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa*, wykonywanie robót budowlanych w ramach zadań inwestycyjnych objętych kontrolą było finansowane ze

⁶ Dz. U. Nr 282, poz. 1650

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 120, poz. 831

¹⁰ Dz. U. Nr 238, poz. 1579

środków Krajowego Funduszu Drogowego. Uzgodnione programy zawierały wszystkie elementy, wynikające ze wskazanych powyżej przepisów rozporządzenia.

2. Oddział udzielał zamówień publicznych w zakresie usług i robót związanych z kontrolowanymi inwestycjami zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹¹, zwanej dalej *ustawą Pzp*, oraz zgodnie z procedurami obowiązującymi w GDDKiA.

Jednakże Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie „Dokumentacji geologiczno-inżynierskiej” dla 47-kilometrowego odcinka autostrady A4: Jarosław „Węzeł Wierzbna” (bez węzła) – Korczowa. Pan Mariusz Widziszewski, specjalista zatrudniony w Wydziale Dokumentacji Oddziału błędnie określił szacunkową wartość przedmiotu zamówienia. Wartość ta, to iloczyn liczby kilometrów drogi oraz kosztu wykonania „Dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla odc. S-19” dla jednego kilometra, który wynosił 8.714,29 zł. Natomiast do określenia szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia przyjęto błędnie, że koszt wykonania dokumentacji dla jednego kilometra wynosi 8.714,29 euro. W ten sposób szacunkową wartość przedmiotu zamówienia określono na 2 mln zł (brutto) zamiast na 511.965 zł (brutto), przez co zawyżono ją o 1.588.035 zł, tj. ponad trzykrotnie.

W ocenie NIK oszacowanie wartości zamówienia w tym postępowaniu było niezgodne z wymogiem art. 32 ust. 1 ustawy Pzp dotyczącym ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością.

W przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie „Dokumentacji geologiczno-inżynierskiej”, cena najtańszej, wybranej oferty wynosiła 775.920 zł.

Na skutek tej nieprawidłowości dokonano zamówienia na kwotę wyższą od szacunkowej wartości zamówienia o 263.955 zł, tj. 51,6 %.

3. Zawarte przez Oddział umowy mogły stanowić podstawę do pełnej i terminowej realizacji kontrolowanych inwestycji. W szczególności umowy, przedmiotem których była budowa kontrolowanych odcinków autostrady A4 były zgodne z międzynarodowymi standardami FIDIC wyznaczonymi, w przypadku Inwestycji A, B i C, „Warunkami Kontraktu na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez Zamawiającego”, oraz

¹¹ Dz. U. z 2010 Nr 113, poz. 759 ze zm.

„Warunkami Kontraktu na urządzenia i budowę z projektowaniem dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez Wykonawcę” dla Inwestycji D i E. Wyżej wymienione międzynarodowe, Ogólne Warunki Kontraktowe Oddział dostosował do postanowień prawa polskiego, opracowując Szczegółowe Warunki Kontraktowe (SWK). Umowy były zgodne z postanowieniami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówień, oraz złożonymi przez Wykonawców ofertami.

Umowy na roboty budowlane zawarte przez Zamawiającego z Wykonawcami przewidywały udział w procesie inwestycyjnym Inżyniera Kontraktu, jako osoby wyznaczonej do działania, dla realizacji celów Kontraktu. Obowiązki i uprawnienia Inżyniera Kontraktu zostały określone w warunkach FIDIC oraz w SWK, w których nałożony został na Inżyniera Kontraktu obowiązek uzyskania uzgodnień przed podjęciem działań w sprawach wynikających z enumeratywnie wyliczonych Subklauzul umów kontraktowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższy obowiązek wzmacniał pozycję Oddziału jako inwestora w procesie inwestycyjnym, chociaż osłabiał niezależność Inżyniera Kontraktu w podejmowaniu decyzji, a zwłaszcza w rozstrzyganiu sporów pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcami.

W kontroli ustalono, iż w 5 umowach Zamawiający określił wysokość zabezpieczenia na poziomie 5% Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż Zamawiający nie zawarł w umowach zapisów, które zabezpieczałyby jego interesy w przypadku niewywiązywania się Wykonawców ze zobowiązań płatniczych wobec Podwykonawców.

W kontroli ustalono, iż Oddział uzyskał od Wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umów. W przypadku wydłużenia pierwotnego terminu realizacji Kontraktów, terminy udzielenia zabezpieczenia były przedłużane.

4. W kontroli ustalono, iż w 2009 r. Konsorcjum firm: Przedsiębiorstwo Geologiczne Sp. z o.o. w Kielcach (Lider) i Hydrogeotechnika Sp. z o.o. w Kielcach (Partner) nierzetelnie wykonało „Dokumentację geologiczno-inżynierską” dla 47-kilometrowego odcinka autostrady A4: Jarosław „Węzeł Wierzbna” (bez węzła) – Korczowa. Na skutek nierzetelnej dokumentacji, tylko do dnia zakończenia kontroli, Oddział zmuszony był uznać dwa roszczenia Wykonawcy robót budowlanych w ramach Inwestycji E, na łączną kwotę 39.549.466,67 zł (4,8 % wartości kontraktu). Do czasu zakończenia kontroli na rozpatrzenie oczekiwało kolejnych 8 roszczeń, na łączną kwotę 24.587.256,46 zł (2,5 % wartości

kontraktu) złożonych przez Wykonawcę Inwestycji D, firmę BUDIMEX DROMEX S.A. W roszczeniach tych wskazano na odmienne od przewidywanych w dokumentacji geologicznej warunki gruntowe, które spowodowały konieczność wykonania dodatkowych prac, co wydłużyło okres realizacji robót.

W imieniu Oddziału powyższą Dokumentację odebrał Kierownik Projektu, Pan Franciszek Piechota. Ponadto została ona przyjęta bez zastrzeżeń przez Ministra Środowiska, który przed jej wydaniem uzyskał pozytywną opinię w tej sprawie, wydaną na zlecenie Komisji Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich przy Ministrze Środowiska.

W listopadzie Oddział zlecił wykonanie ekspertyzy Dokumentacji, która wykazała występowanie w niej szeregu błędów i wad oraz brak należytej staranności ze strony jej Wykonawcy, wobec istniejących możliwości badania podłoża gruntowego. Nierzetelność dokumentacji polegała w szczególności na: braku wydzielenia warstw geotechnicznych, niedoszacowaniu parametrów wytrzymałościowych i odkształceniowych warstw gruntów spoistych o dużej miąższości, co skutkowało znacznymi, niekontrolowanymi osiadaniem nasypu, niewyznaczeniu parametrów geotechnicznych warstw słabonośnych, w tym również gruntów organicznych, niewłaściwym przyporządkowaniu gruntów do grupy nośności w budownictwie drogowym bez uwzględnienia wartości stopnia plastyczności.

5. Wypełniając obowiązki inwestorskie, Oddział systematycznie informował Wykonawców o swoim stanowisku odnośnie sposobu wykonywania przez nich obowiązków umownych w trakcie realizowanych Inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem stwierdzonych nieprawidłowości, zaniechań i zaniedbań. W szczególności Oddział wskazywał na:

- opóźnienia w realizacji prac w stosunku do założeń harmonogramów, z przyczyn zależnych od Wykonawców,
- niedostateczne zaangażowanie na budowach pracowników Wykonawcy oraz jednostek sprzętowych,
- niewykonywanie prac budowlanych w godzinach przewidzianych w umowach,
- brak dostaw materiałów na place budów lub ich ograniczenie,
- brak działań ze strony Wykonawców pozwalających na nadrobienie opóźnień w prowadzonych robotach budowlanych, w okresach sprzyjających tego typu pracom,
- nieregulowanie płatności Podwykonawcom za wykonane przez nich usługi i prace.

Powyższe nieprawidłowości w realizacji umów występowały w zdecydowanej większości okresów realizacji kontrolowanych Inwestycji. Większość wyżej cytowanych

nieprawidłowości związanych z realizacją Inwestycji miała charakter ciągły i narastający. Pierwsze pisma dotyczące nieprawidłowości przy realizacji Inwestycji A i B zostały skierowane przez Oddział do Wykonawców odpowiednio we wrześniu i październiku 2010 r. Powiadomienia o nieprawidłowej realizacji umów w zakresie Inwestycji C, D i E kierowane były do Wykonawców z końcem 2010 r. i na początku 2011 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Oddział, podejmując w dniu 24.07.2012 r. (w przypadku Inwestycji A) oraz w dniu 25.05.2012 r. (w przypadku Inwestycji B) decyzje o odstąpieniu od Kontraktów z winy Wykonawców, zdecydował się na takie rozwiązania za późno. Powyższą ocenę uzasadnia nienależyte wykonywanie przez Wykonawców obowiązków umownych w całym okresie realizacji ww. Inwestycji. Niski stopień zaawansowania robót i niewielkie zaangażowanie w realizację Inwestycji, stwarzały pełne podstawy do skorzystania przez Oddział z prawa podjęcia decyzji o odstąpieniu od Kontraktów znacznie wcześniej, tj. przynajmniej jesienią 2011 r. Wnioski o ogłoszenie upadłości, które w 2012 r. złożyło 2 z 5 Wykonawców potwierdzają fakt, iż podmioty te znajdowały się w stale pogarszającej się kondycji finansowej, a co za tym idzie decyzja Oddziału o odstąpieniu od kontraktów była spóźniona.

W przypadku Inwestycji C, Oddział nie wypowiedział umowy, uzasadniając to tym, że Wykonawca pomimo kłopotów finansowych w dalszym ciągu realizuje roboty (pomimo poważnego opóźnienia), licząc na poprawę swojej kondycji finansowej, co daje szansę na dokończenie robót przy minimalizacji kosztów Skarbu Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rozpatrywanie przez Oddział spraw kierowanych przez Wykonawców, a dotyczących: zapytań o informację, zatwierdzania wniosków materiałowych, wniosków dot. mieszanek bitumicznych i betonowych. Większość spraw (w zależności od rodzaju sprawy i Inwestycji od 83% do 96%) była załatwiana bezzwłocznie. Dłuższy okres rozpatrywania pozostałych spraw wynikał z obowiązku zachowania wymaganej procedury (np. badanie mrozoodporności mieszanek betonowych), bądź zawichości konkretnej sprawy (np. konsultacje z Projektantami, Wykonawcami). Załatwianie powyższych spraw nie miało wpływu na sposób, a zwłaszcza na czas realizacji kontrolowanych Inwestycji.

W kontroli ustalono, iż przyjęty przez Oddział sposób rozstrzygania roszczeń składanych przez Wykonawców inwestycji był zgodny z zasadami określonymi w Ogólnych Warunkach Kontraktu i SWK.

Oddział nieterminowo rozpatrywał roszczenia składane przez Wykonawców. Spośród rozstrzygniętych 114 roszczeń, 58 z nich (50,9%) rozpatrzonych zostało po terminie wskazanym w SWK. Opóźnienia wyniosły od 2 do 244 dni w stosunku do terminów przyjętych w umowach. Dla kolejnych 33 badanych roszczeń, będących w trakcie rozpatrywania upłynął termin na ich rozpatrzenie. W ocenie NIK powyższe dane wskazują na zbyt krótki, przyjęty w zapisach umownych termin 42 dni, na rozpatrzenie roszczeń, który ze względu na charakter spraw nie mógł zostać dotrzymany.

Do umów z trzema Wykonawcami robót budowlanych, dopiero po upływie terminu wykonania przedmiotu umowy, Oddział zawarł aneksy wydłużające czas wykonania przedmiotu umowy. Oprócz jednego aneksu, pozostałe podpisywane były w terminie od 22 do 83 dni po upływie terminu zakończenia kontraktu. W każdym z tych przypadków wydłużenie umownych terminów następowało wyłącznie z przyczyn przewidzianych w tych umowach. Terminy te zostały przedłużone na skutek uwzględnienia złożonych przez Wykonawców roszczeń związanych z występowaniem stanowisk archeologicznych, niesprzyjających warunków atmosferycznych (nawalne deszcze, powódź), brakiem dostępu do placu budowy z przyczyn niezależnych od Wykonawcy ani Zamawiającego, czy też koniecznością wykonania dodatkowych nieprzewidzianych prac.

6. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, iż Oddział nie naliczał lub nieterminowo naliczał kary umowne z tytułu niewłaściwej realizacji umów.

Zaniechania te wskazują na możliwość zaistnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*¹².

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły następujących przypadków:

- nienaliczenia kar umownych w kwocie 18.000 zł należnych w związku z nieterminowym przedłożeniem przez Wykonawcę Inwestycji A jej harmonogramu oraz jego aktualizacji,
- nienaliczenia kar umownych w kwocie 16.000 zł (do dnia zakończenia kontroli) należnych za nieterminowe składanie miesięcznych raportów o postępie pracy (Inwestycja A i B),

¹² Dz. U z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

- naliczenia dopiero w trakcie trwania kontroli NIK kar umownych w kwocie 6.301.471,50 zł należnych od Wykonawcy Inwestycji A za zwłokę w osiągnięciu WMIW. Należność z tego tytułu została ustalona w wysokości niższej niż wynika to z prawidłowego obliczenia, ponieważ opóźnienie wyniosło 37 dni, a kary naliczono za 36 dni. Ponadto, jako podstawę naliczenia ww. kary błędnie przyjęto Zaakceptowaną Kwotę Kontraktową w wysokości 1.750.408.749,72 zł, zamiast w wysokości 1.763.611.406,86 zł. Tym samym należność Skarbu Państwa została zaniżona o 223.890,71 zł,
- nienaliczenia Wykonawcy Inwestycji C kary umownej za opóźnienie w osiągnięciu WMIW. Karę tę naliczono dopiero w dniu 23.08.2012 r., przy czym ustalono ją w kwocie zaniżonej o 221.381,10 zł, co wyniknęło z błędnego przyjęcia, że opóźnienie wyniosło 161 dni, gdy faktycznie wyniosło ono 162 dni.

W kontroli ustalono, iż Oddział nie weryfikował dostarczenia projektów umów z poszczególnymi Podwykonawcami w terminie 28 dni przed planowanym skierowaniem Podwykonawców do wykonania robót (Inwestycja A i B), co uniemożliwiło naliczenie ewentualnych kar umownych przewidzianych zapisami umowy w kwocie 2.000 zł za każdy dzień zwłoki.

Naliczone kary umowne w kwocie 54.604.223,64 zł dotyczące Inwestycji B (kara za nieukończenie w terminie oraz za odstąpienie od kontraktu z winy Wykonawcy) do dnia 21.08.2012 r. nie zostały wyegzekwowane. Według wyjaśnienia Kierownika Projektu prowadzone było rozliczenie z uzyskanej gwarancji należytego wykonania umowy (które zostało przyjęte na poziomie 5 % ceny kontraktowej), a na niezaspokojoną część należności zostaną podjęte działania mające na celu jej wyegzekwowanie. W ocenie NIK wyegzekwowanie pełnej ww. kwoty kary – w związku z sytuacją finansową Wykonawcy – może okazać się niemożliwe.

Oddział terminowo dokonywał zapłaty za faktury wystawiane za realizację projektów, robót budowlanych oraz sprawowanie nadzoru autorskiego i inwestorskiego.

7. Ewidencjonowanie przez Oddział środków trwałych powstałych w wyniku zakończonych zadań inwestycyjnych.

7.1. W latach 2008-2012 środki trwałe powstałe w wyniku zakończonych zadań inwestycyjnych w zakresie budowy dróg i obiektów mostowych nie były ujęte w ewidencji

księgowej Oddziału na koncie 011 - Środki trwałe. Oddział stosował się w tym względzie do postanowień polityki rachunkowości obowiązującej w GDDKiA do dnia 31.12.2011 r., zgodnie z którą w GDDKiA „nie prowadzi się ewidencji księgowej dróg i obiektów mostowych”. Zdaniem NIK polityka rachunkowości w tym zakresie nie była zgodna z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³, w szczególności mówiącymi o tym, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, tj. w taki sposób, żeby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty (art.24 ust. 1 i 2).

W latach 2008-2012 Oddział, według ewidencji księgowej, zakończył realizację 25 zadań inwestycyjnych (w tym 20 drogowych i mostowych), na które poniósł wydatki w kwocie 166.260.739,11 zł. Do czasu zakończenia tych inwestycji wydatki te ewidencjonowane były po stronie Wn konta 081 *Inwestycje budowlane (środki trwałe w budowie)* oraz po stronie Ma konta 800 *Fundusz jednostki*. Jedynie w przypadku 5 inwestycji, innych niż drogowe i mostowe, o wartości 6.233.529,70 zł, poniesione nakłady prawidłowo przeksięgowano z konta 081 na konto 011 *Środki trwałe*.

Nakłady inwestycyjne pozostałych 20 zakończonych zadań inwestycyjnych, polegających na budowie dróg i mostów, o łącznej wartości 160.027.209,41 zł, zaewidencjonowano po stronie Ma konta 081 oraz po stronie Wn konta 800, zmniejszając tym samym (o tę kwotę) stan aktywów i pasywów Oddziału.

Taki sposób ewidencjonowania nie odpowiadał zasadom, wynikającym z – obowiązujących w okresie objętym kontrolą – rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 28.07.2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹⁴ i z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵.

Do dnia 23 sierpnia 2012 r. w ewidencji finansowo – księgowej Oddziału na koncie 011 *Środki trwałe* nie ujęto żadnej drogi ani mostu, pomimo, że Oddział administrował siecią dróg o łącznej długości 731,812 km, w tym mostów o długości 6,00156 km.

¹³ Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1223 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861 ze zm.

Brak w ewidencji księgowej Oddziału dróg i mostów jako środków trwałych zostało wyjaśnione przez Dyrektora Oddziału jako konsekwencja zarządzeń Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wprowadzających zasady rachunkowości w GDDKiA. Zarządzenia te z jednej strony definiowały środki trwałe zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o *rachunkowości* i sposób ich ewidencjonowania w odniesieniu do obowiązujących uregulowań prawnych (w tym dotyczące 2 grupy środków trwałych *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, obejmującej m.in. drogi i mosty), a z drugiej strony wskazywały, że *nie prowadzi się ewidencji księgowej dróg i obiektów mostowych*, a także, że *wartość zakończonych inwestycji drogowo – mostowych odnoszona jest na zmniejszenie funduszu jednostki (Wn 800/Ma 081)*.

7.2. W 2011 r. Oddział zakończył ponadto 4 inwestycje dot. dróg i mostów o łącznej wartości 24.142.532,73 zł (12,7 % ogółu zakończonych inwestycji w okresie objętym kontrolą w wysokości 190.258.743,84 zł, po dokonanych korektach), które na dzień 30.05.2012 r. były zaewidencjonowane w księgach rachunkowych jako niezakończone. Spośród nich 2 ww. inwestycje o wartości 16.280.363,68 zł i część trzeciej o wartości 4.699.892,95 zł (łącznie 20.980.256,63 zł), zaewidencjonowano na koncie 081.

Inwestycje te zostały zakończone w maju i grudniu 2011 r., a informacja o ich zakończeniu została przekazana przez Wydział Planowania do Wydziału Finansowo - Księgowego w Oddziale w styczniu 2012 r. Korekta ww. zapisów, w wyniku których zmniejszono fundusz jednostki (Wn 800, Ma 081) została dokonana przez Oddział w dniu 31.05.2012 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

Pozostała część trzeciej z ww. inwestycji i czwarta inwestycja na łączną kwotę 3.162.276,10 zł (1,7 %), na dzień 30.05.2012 r., była zaewidencjonowana przez Oddział na kontach Zespołu 4.

W dniu 31.05.2012 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Oddział przeksięgował ww. koszty inwestycji na stronę Wn konta 081, a następnie konta 800.

7.3. Spośród 25 inwestycji, zaewidencjonowanych przez Oddział jako „zakończone” na koncie 800, 2 inwestycje – a w ich ramach 4 zadania – w łącznej kwocie 144.528 zł nie były zakończone. W dniu 14.06.2012 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Oddział dokonał otwarcia ksiąg dla przedmiotowych zadań, przeksięgując je na stronę Wn konta 081 i Ma 800. Błędne zaewidencjonowanie ww. danych w księgach rachunkowych miało wpływ na treść informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych Oddziału za 2010 r. i za 2011 r.

Nieprawidłowe ewidencjonowanie zakończonych inwestycji dot. dróg dotyczyło 98,654 km, co stanowiło 13,6% - wszystkich dróg (725,81 km), którymi Oddział zarządzał na dzień 23.08.2012 r. W przypadku inwestycji dot. mostów, błędne księgowanie dotyczyło 0,685 km, co stanowiło 11,4% ilości wszystkich obiektów mostowych (6,00156 km) zarządzanych przez Oddział w ww. dniu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Bieżące analizowanie realizacji umów oraz bezzwłoczne wypowiadanie ich z winy Wykonawcy, w przypadkach powstania zawinionych przez Wykonawcę opóźnień w realizacji umowy i braku poprawy mimo wezwania do niej.
2. Podjęcie działań mających na celu terminowe rozpatrywanie roszczeń składanych przez Wykonawców Inwestycji.
3. Obciążenie Wykonawców karami umownymi, w tym m.in.:
 - 975 euro za 13 dni opóźnienia w przekazaniu materiałów do wniosku o zrid dla Inwestycji A,
 - 230 euro za 20 dni opóźnienia w przekazaniu materiałów do wniosku o zrid dla Inwestycji B (odcinek autostrady A4),
 - 1.224,50 euro o które zaniżono karę za 53 dni opóźnienia w przekazaniu materiałów do wniosku o zrid dla inwestycji C,
 - 18.000 zł w związku z nieterminowym przedłożeniem przez wykonawcę Inwestycji A harmonogramu oraz jego aktualizacji,
 - 16.000 zł za nieterminowe składanie miesięcznych raportów o postępie pracy (Inwestycji A i B).
4. Prawidłowe wyliczenie i egzekwowanie kar umownych za nieosiągnięcie w terminie Wymaganej Minimalnej Ilości Wykonania w przypadku Inwestycji A i C.
5. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania naliczonych kar umownych w związku z umową na realizację Inwestycji B.
6. Zapewnienie prawidłowego określania szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówień publicznych.
7. Egzekwowanie od dotychczasowych Wykonawców Inwestycji A i B umownych praw Skarbu Państwa wynikających z odstąpienia przez Oddział od Kontraktów z winy Wykonawców.

8. Obciążenie Wykonawcy *Dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla autostrady A4 na odcinku Jarosław (węzeł Wierzbna) – Korczowa od km 621+930,00 do km 668+837,65* kosztami poniesionymi przez Oddział, wynikającymi z nierzetelnie wykonanej ww. Dokumentacji.
9. Zapewnienie składania wniosków o wydanie zezwoleń na realizację inwestycji drogowych, zawierających wszystkie wymagane załączniki.

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Pan Dyrektor ma prawo zgłosić do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

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