



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ-4101-04-01/2012
P/12/076

Szczecin, września 2012 r.

**Pan
Tadeusz Rajkiewicz
Dyrektor Oddziału w Szczecinie
Generalnej Dyrekcji
Dróg Krajowych i Autostrad**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie³ kontrolę wykonywania obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych w okresie od 2008 r. do czasu zakończenia kontroli.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 3.08.2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Oddziału GDDKiA w badanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Kontrolą objęto trzy zadania inwestycyjne: „Budowa południowej obwodnicy miasta Stargard Szczeciński w ciągu drogi krajowej S-10” (zadanie nr 1), „Budowa drogi ekspresowej S-3 Szczecin – Gorzów Wlkp. odcinek II węzeł „Pyrzyce” (bez węzła) – węzeł „Myślibórz” od km 28+200 do km 54+900” (zadanie nr 2) i „Budowa węzła Parłówko wraz z obwodnicą m. Troszyn oraz m. Ostromice w ciągu drogi krajowej nr 3” (zadanie nr 3).

1. NIK pozytywnie ocenia przygotowanie do realizacji kontrolowanych inwestycji, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Dla wszystkich badanych inwestycji Oddział GDDKiA opracował programy inwestycyjne, o których mowa w § 6 *rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa z dnia 3 lipca 2006 r.*⁴ i z dnia 2 grudnia 2010 r.⁵ Przed rozpoczęciem inwestycji Oddział GDDKiA uzyskał wyma-

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

² Delegatura w Szczecinie

³ dalej Oddział GDDKiA

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 120, poz. 831

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579

gane prawem decyzje Wojewody Zachodniopomorskiego o pozwoleniu na budowę dla zadań nr 1 i 2 (odpowiednio z dnia 15.11.2007 r. i 27.09.2007 r.) oraz o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (z 5.08.2009 r.) dla zadania nr 3.

Przy realizacji zadań Oddział GDDKiA zapewnił objęcie funkcji kierownika budowy przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, o których mowa w art. 42 ust. 1 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*⁶. Ustanowiono również inspektorów nadzoru inwestorskiego, nakazanych w pozwoleniach na budowę i w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Oddział spełnił wymagania określone w art. 18 ust. 1 pkt 3 *ustawy Prawo budowlane* w zakresie opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Skontrolowano udzielone przez Oddział GDDKiA w badanym okresie 8 zamówień publicznych na łączną kwotę 410.517.865,63 zł (brutto) oraz 2 zamówienia w kwocie 119.925 zł (brutto) wyłączone spod stosowania przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁷ (ze względu na kwotę zamówienia) stwierdzając, że zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami *Pzp* m.in. w zakresie: określenia wymaganych elementów specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁸ (art. 36-38 *Pzp*), informowania wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty (art. 92 ust. 1 *Pzp*) oraz określenia przedmiotu i wartości zamówienia (art. 29-33 *Pzp*). Równocześnie w przeprowadzonych postępowaniach stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

- a) W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie nr 3 (102.496.075,26 zł brutto), członek stałej komisji przetargowej, mimo obowiązku określonego w art. 17 ust. 2 *Pzp*, nie złożył w toku postępowania o udzielenie zamówienia oświadczenia o braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 *Pzp*.
- b) Na dzień podpisania umowy nr 143/N/2009 z dnia 3 grudnia 2009 r. na kwotę 1.364.021 zł brutto (na zarządzanie projektem dotyczącym zadania nr 3, w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót) wybrany wykonawca nie przedłożył opracowania „Organizacja i metodologia nadzoru inwestorskiego” - wymaganego w pkt 3. tom III SIWZ.

W postępowaniu tym, w treści oferty wybranej jako najkorzystniejsza nie umieszczono informacji o liczbie stron oferty oraz strony nie zostały kolejno ponumerowane, co naruszało postanowienia pkt 8.11 tom I SIWZ.

- c) W postępowaniu na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania pn. „Zmiana zagospodarowania drogi ekspresowej S-3 w okolicy rzeki Myśla ok. km 51+200” (179.340 zł brutto) termin składania i otwarcia ofert w SIWZ i w informacji na stronie internetowej wyznaczono na dzień 18 września 2009 r., natomiast termin ten w ogłoszeniu o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) i na tablicy w siedzibie zamawiającego wskazano na 17 września 2009 r. Tym samym nie dochowano wymogu identycznej treści ogłoszeń publikowanych w BZP i na stronie internetowej zamawiającego, a także w jego siedzibie, określonego w przepisie art. 40 ust. 6 pkt 2 *Pzp* oraz nie zapewniono zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1 *Pzp*).

W postępowaniu tym jako najkorzystniejszą wybrano ofertę, która wpłynęła do Oddziału GDDKiA w dniu 18 września 2009 r., mimo że zgodnie z pkt 5. protokołu postępowania o udzielenie zamówienia, otwarcie ofert odbyło się 17 września 2009 r. w siedzibie zamawiającego. Dokumentacja postępowania wskazywała

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwanej dalej *Pzp*.

⁸ dalej SIWZ.

na wybór oferty, która została złożona po terminie składania i otwarcia ofert, określonym w ogłoszeniu o zamówieniu w BZP i na tablicy w siedzibie zamawiającego. Postępowanie zatem powinno było zostać unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 *Pzp*.

Strony oferty wybranej jako najkorzystniejsza w tym postępowaniu zostały luźno (bez trwałego połączenia) wpięte do akt postępowania, wbrew postanowieniom pkt 8.11 SIWZ.

- d) W postępowaniu na wykonanie projektu naprawy wiaduktu drogowego WD-1, realizowanego w ramach budowy obwodnicy TPO w ciągu drogi krajowej nr 3 (59.655 zł brutto):
- brakowało dokumentacji dotyczącej szacowania wartości zamówienia (z należytą starannością);
 - do wniosku w sprawie realizacji zamówienia nie dołączono „*Dokumentacji z przeprowadzonego rozpoznania cenowego*”;
 - nie dokonano rozpoznania cenowego w formie faksowej lub elektronicznej poprzez przekazanie zapytania o cenę do co najmniej trzech wybranych wykonawców;
 - do wniosku o udzielenie zamówienia nie załączono kopii przekazanych zapytań o cenę oraz odpowiedzi na te zapytania;
 - zatwierdzenie wniosku w sprawie realizacji zamówienia (14 i 16 czerwca 2011 r.) nastąpiło po zawarciu umowy (8 czerwca 2011 r.).

Postępowanie takie było niezgodne z postanowieniami odpowiednio § 2, § 3 ust. 2, § 3 ust. 3, § 3 ust. 5, § 4 ust. 1 pkt 2 zarządzenia nr 79 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁹ z dnia 16 grudnia 2008 r.

- e) Umowa nr 12-185/11/JG/Br (ekspertyza obiektów WD1 i WD3 realizowanych w ramach budowy obwodnicy TPO w ciągu drogi krajowej nr 3) na kwotę 60.270 zł (brutto) zawarta została w dniu 18 marca 2011 r., podczas gdy wniosek ws. realizacji zamówienia wyłączony spod stosowania przepisów *Pzp* został zatwierdzony przez dyrektora oraz zastępcę dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Ekonomiczno-Finansowych (przewidziane § 4 ust. 1 pkt 2 ww. zarządzenia nr 79) 24 marca 2011 r., tj. 6 dni po zawarciu umowy.

2. NIK pozytywnie ocenia wypełnianie przez Oddział GDDKiA zadań inwestora, pomimo stwierdzonych uchybień.

W ramach wszystkich 3 kontrolowanych zadań inwestycyjnych, Oddział GDDKiA zawarł umowy na pełnienie czynności kontrolnych przez Inżyniera Kontraktu lub Inżyniera Rezydenta. Zespoły Inżynierów, składające się z inspektorów wymaganych specjalności, sprawowały bieżącą kontrolę robót na budowach. Inżynier składał miesięczne raporty, które zatwierdzał Kierownik Projektu, reprezentujący Oddział GDDKiA.

Oddział GDDKiA nie został obciążony żadnymi karami umownymi dotyczącymi realizacji 3 badanych inwestycji, nie wystąpiły też przypadki zapłaty odsetek z tytułu nieterminowej płatności za faktury wykonawców.

Zakres rzeczowy robót budowlanych 3 zadań inwestycyjnych był zgodny z uzyskanymi decyzjami o pozwoleniu na budowę i decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Dla wszystkich kontrolowanych inwestycji Oddział GDDKiA uzyskał decyzje Wojewody Zachodniopomorskiego o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, wymagane art. 46 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony*

⁹ w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów *Pzp* przez GDDKiA (ze zm.)

środowiska¹⁰ i wykonał wszystkie elementy związane z ochroną środowiska, przewidziane w zatwierdzonej dokumentacji projektowej. W żadnym z badanych zadań inwestycyjnych nie wystąpiły przypadki opóźnień w realizacji, wynikające z terminów odbiorów przejściowych (w tym robót ulegających zakryciu i akceptacji mieszanek) lub z terminów udzielenia odpowiedzi na pytania wykonawcy i kierownika budowy.

Przy realizacji zadania nr 3 Oddział GDDKiA poniósł dodatkowe koszty w łącznej kwocie 1.563.471,51 zł (brutto) związane z rysami na wiadukcie WD-1, powstałymi wskutek błędu projektanta. Oddział GDDKiA uzyskał postanowienie sądu z 11.05.2011 r. dopuszczające dowód z opinii biegłego i do zakończenia kontroli kompletował dokumentację, celem wszczęcia procedury odszkodowawczej wobec projektanta tego obiektu.

Wszystkie 3 badane inwestycje wykonano w terminach określonych w umowach lub w aneksach, a łącznie 832 wady i usterki, stwierdzone przy odbiorze robót, zostały usunięte w wyznaczonych terminach. Oddział uzyskał wymagane prawem decyzje Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o pozwoleniu na użytkowanie inwestycji, które poprzedziły pozwolenia na użytkowanie poszczególnych odcinków dróg i obiektów inżynierskich, takich jak mosty, wiadukty drogowe i przepusty.

W związku z realizacją wszystkich inwestycji drogowych w badanym okresie, Oddział GDDKiA obciążył wykonawców (udzielonych zamówień publicznych) 11 karami umownymi na łączną kwotę 512.214,76 zł.

W stosunku do wykonawcy umowy nr 111/D-9/2011 z 6.09.2011 r., który nie zapłacił kary umownej w wysokości 2.187 zł (naliczonej 2.11.2011 r.), Oddział GDDKiA rozpoczął przygotowywanie pozwu sądowego. Za 212 dni opóźnienia Oddział GDDKiA obciążył projektanta karą 26.352,00 zł, stanowiącą 40% wynagrodzenia (brutto), która - zgodnie z § 9 ust. 1 lit. a umowy nr 1/K/2008 - powinna wynieść 69.832,80 zł, tj. 106% wynagrodzenia (brutto). Zastępca dyrektora Oddziału GDDKiA wyjaśnił, że wysokość kary ustalona zgodnie z umową byłaby rażąco wysoka i niezgodna z art. 484 § 2 Kodeksu cywilnego.

3. NIK negatywnie ocenia zaniechania Oddziału GDDKiA dotyczące nieprzyjęcia na stan ewidencyjny majątku środków trwałych, stanowiących inwestycje budowlane zakończone w badanym okresie (m.in. drogi; urządzenia towarzyszące; urządzenia ograniczające uciążliwość drogi dla środowiska; obiekty inżynierskie - wiadukty, estakady, mosty; zbiorniki wodne) o wartości 77.969.266,17 zł (obwodnica Międzyzdroje¹¹) oraz 334.889.532,25 zł (obwodnica Stargard Szczeciński¹²). Wartości te nie zostały zaewidencjonowane na koncie 011 - Środki trwałe i Oddział nie określał wartości powstałych środków trwałych na potrzeby corocznego bilansu.

W bilansach za lata 2008-2011 nie ujęto środków trwałych, powstałych w wyniku 2 zakończonych zadań inwestycyjnych. Także w sprawozdaniach finansowych Oddziału GDDKiA nie ujęto dróg i obiektów inżynierskich będących w zarządzie Oddziału GDDKiA, tj. łącznie 1.042,030 km dróg, 414 obiektów inżynierskich, z tego 192 wiaduktów, 54 mostów, 8 tuneli, 160 przepustów, co było to niezgodne z przepisami art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³.

¹⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

¹¹ długość dróg 1,600 km, 3 obiekty inżynierskie (2 wiadukty, 1 przepust)

¹² długość dróg 12,230 km, 27 obiektów inżynierskich (17 wiaduktów, 2 mosty, 8 przepustów)

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Ponadto, mimo wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. zarządzenia nr 7 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie *zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont w GDDKiA*¹⁴, do zakończenia kontroli NIK nie zostały przyjęte na stan ewidencyjny majątku GDDKiA drogi i obiekty inżynierskie będące w zarządzie Oddziału.

4. NIK pozytywnie ocenia wykorzystywanie przez Oddział GDDKiA wyników zadań audytowych i kontroli wewnętrznych, przeprowadzanych przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Biuro Kontroli Wewnętrznej GDDKiA.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. *Ujmowanie w ewidencji księgowej i wykazywanie w bilansie środków trwałych powstających w wyniku zakończonych inwestycji budowlanych.*
2. *Udzielanie zamówień publicznych zgodnie ze wszystkimi wymogami Pzp.*
3. *Wszczęcie procedury odszkodowawczej wobec projektanta wiaduktu WD-1.*
4. *Stosowanie regulacji wewnętrznych dotyczących realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów Pzp.*
5. *Rozważenie w zawieranych umowach ustalania wysokości kar z uwzględnieniem przepisu art. 484 § 2 Kodeksu cywilnego.*
6. *Wyegzekwowanie od wykonawcy umowy nr 111/D-9/2011 zapłaty nałożonej kary 2.187 zł.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Dyrektora o nadesłanie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się - stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* - od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

¹⁴ załącznik nr 10 do zarządzenia określił zasady przyjmowania środków trwałych w budowie – inwestycji budowlanych – zakończonych na stan ewidencyjny majątku GDDKiA, prowadzenia rozliczeń, analiz zrealizowanych zadań oraz archiwizowania dokumentacji z tym związanej.