

Inżynierowi zajęła stanowiska odmiennego od stanowiska GDDKiA. W ocenie NIK powyższe ograniczenia eliminowały możliwość zapobiegania sporom na drodze porozumienia stron przed uruchomieniem procedur dotyczących rozstrzygnięcia sporów. Konsekwencją tego stanu były także długotrwałe postępowania sądowe o rozstrzygnięcie spraw spornych⁸ (str. 23-24).

6. **W umowach z wykonawcami rzetelnie zabezpieczono interesy inwestora.** Precyzyjnie zostały określone w nich obowiązki i uprawnienia stron, terminy płatności, przypadki w których strony zapłacą karę, okresy gwarancji oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Jednakże nie zastosowano odpowiednich zabezpieczeń przed niewywiązywaniem się wykonawców ze zobowiązań płatniczych wobec podwykonawców, a także zabezpieczenie należytego wykonania umowy ustalano na poziomie 5% ceny całkowitej podanej w ofercie, przy możliwych 10% (str. 24-25).
7. **Nadzór funkcjonalny i instytucjonalny nad realizacją inwestycji drogowych nie zawsze był skuteczny.** Świadczą o tym nieprawidłowości ustalone w ramach kontroli NIK przeprowadzonych w siedmiu oddziałach GDDKiA. Nieprawidłowości te polegały m.in. na wypowiedaniu umów wykonawcom robót budowlanych z bardzo dużą zwłoką, składaniu nierzetelnych i niekompletnych wniosków o wydanie zezwoleń na realizację inwestycji drogowych, niedotrzymywaniu umownego terminu rozpatrzenia roszczeń zgłaszanych przez wykonawców, przyjęciu bez uwag nierzetelnie opracowanej dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, nieustaleniu należności od wykonawcy z tytułu kar umownych lub ustaleniu tych należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (str. 26-31).
8. **Księgi rachunkowe w zakresie ewidencji środków trwałych prowadzono z naruszeniem przepisów art. 4, 13, 17 i 20 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹.** Nie ujęto w nich żadnej drogi będącej w zarządzie GDDKiA, ani wbudowanych w nie obiektów inżynierskich. Szacunkowa wartość odtworzeniowa tych dróg wynosiła 172.737 mln zł (na koniec 2010 r.), a ich długość 17.087,6 km. W ewidencji księgowej nie ujęto nawet dróg wybudowanych w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2008-2011 o łącznej długości 1.371,63 km, na które poniesiono wydatki w kwocie 15.929,6 mln zł. Czyn ten wyczerpuje ustawowe znamiona przestępstwa określonego w art. 77 ust. 1 ustawy o rachunkowości (str. 31-32).

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia kontroli wskazują, że znaczna część nieprawidłowości w realizacji inwestycji drogowych, polegających na nierzetelnym prowadzeniu postępowań o zamówienia publiczne i nierzetelnym wywiązywaniu się z nadzoru nad realizacją inwestycji drogowych, wynika z nieprzestrzegania przez inwestora obowiązujących przepisów i procedur. Z uwagi na fakt, że finansowanie budowy sieci dróg następuje ze środków publicznych, inwestor powinien dołożyć wszelkich starań o pełne zabezpieczenie interesu publicznego (prawnego i ekonomicznego), w tym również uwzględnienia praw wykonawców. Obecny model zarządzania projektami polegającymi na budowie dróg, **w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót, jest mało efektywny, ponieważ niedostatecznie zabezpiecza interesy GDDKiA, nie eliminuje ryzyka poniesienia straty przez jedną ze stron kontraktu w wyniku zmiany cen w czasie trwania realizacji projektu, a także nie uwzględnia potrzeby, by przy realizacji tych projektów funkcjonował niezależny fachowiec, który będąc autorytetem uznanym przez obie strony kontraktu**

⁸ W październiku 2012 r. wartość roszczeń dochodzona przez wykonawców przed sądami wynosiła ponad 4 mld zł.

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

budowlanego, mógłby przedstawiać im swoje opinie w kontrowersyjnych kwestiach, co pozwoliłoby zapobiec wielu sporom, które występują pomiędzy stronami w obecnym modelu zarządzania.

Dlatego zdaniem Najwyższej Izby Kontroli z jednej strony należy rozważyć lepszą ochronę interesów GDDKiA, poprzez ustalanie zabezpieczenia należytego wykonania umowy na maksymalnym dopuszczalnym poziomie, tj. 10%. Należy również ustalać odpowiednie do przedmiotu zamówienia warunki ekonomiczno-finansowe¹⁰ jakie powinien spełniać podmiot ubiegający się o kontrakt na budowę co jest szczególnie istotne wobec stosowania ceny jako podstawowego kryterium wyboru ofert. Zasady te powinny wyeliminować, występujące w dotychczasowej praktyce, przypadki wybierania jako najkorzystniejszych – ofert wykonawców znajdujących się w złej sytuacji finansowej. Konsekwencją wyboru takich firm było wydłużanie czasu realizacji budowy, jej przerywanie, konieczność wyłaniania nowego wykonawcy, a także do pokrywania przez GDDKiA zobowiązań wykonawcy wobec podwykonawców. Problemem w wyborze ofert jest również brak jednoznacznej definicji „rażąco niskiej ceny”.

Z drugiej strony należy rozważyć szersze oparcie umów na Warunkach Kontraktowych FIDIC. Między innymi w większości obecnie realizowanych kontraktów wykreślone zostały w Szczególnych Warunkach Kontraktu zapisy zakładające możliwość zastosowania uzasadnionej waloryzacji cen jednostkowych w czasie trwania kontraktu (Subklauzula 13.8 Warunków Kontraktowych FIDIC), a rolę Inżyniera Kontraktu, dla którego w warunkach kontraktowych FIDIC przewidziano rolę niezależnego eksperta, ograniczono praktycznie do roli inspektora nadzoru inwestorskiego.

Mając na względzie powyższą sytuację, Najwyższa Izba Kontroli wnosi:

- pod adresem **Prezesa Rady Ministrów** o rozważenie możliwości wprowadzenia w ustawie Prawo zamówień publicznych definicji pojęcia „rażąco niskiej ceny”, określenia mierników do jej ustalenia oraz szczegółowego sposobu postępowania mającego na celu ustalenie, czy oferowana cena nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Pojęcie „rażąco niskiej ceny” jest używane w ustawie Pzp, ale nie zostało w niej jednoznacznie zdefiniowane. W świetle wyników kontroli celowe jest dokonanie postulowanych zmian w ustawie Pzp, ze względu na problemy jakie zamawiający ma z ustaleniem, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

- pod adresem **Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej** o podjęcie działań – przy udziale GDDKiA – mających na celu przygotowanie nowego modelu zarządzania projektami realizowanymi przez GDDKiA w zakresie budowy dróg publicznych, który usprawniłby proces inwestycyjny, w sposób uwzględniający zarówno interesy inwestora, jak też wykonawców.

W świetle wyników kontroli celowym jest wprowadzenie zmian zarówno na etapie wyłaniania wykonawców, jak również w umowach na wykonanie robót budowlanych oraz w sposobie realizacji tych umów. Należałoby wprowadzić wymagania dotyczące sytuacji ekonomicznej i finansowej wykonawcy, których spełnienie pozwala mu na złożenie oferty, gwarantujące, że wykonawca jest w stanie zrealizować inwestycje na warunkach finansowania ustalonych w umowie. Wprowadzony mechanizm powinien pozwalać GDDKiA na wyeliminowanie z przetargów firm, które nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi i nie prowadzą racjonalnej działalności. Uzasadnione jest też wprowadzenie mechanizmów wymuszających na przedstawicielach inwestora przestrzeganie

¹⁰ O których mowa w art. 22 ust. 1 Pzp.

obowiązujących zasad udzielania zamówień publicznych oraz terminowe wypełnianie przez nich przypisanych im obowiązków inwestora ustalonych w kontraktach, a także egzekwowanie od wykonawców realizacji wszystkich warunków kontraktów. Wskazane byłoby przy tym, ograniczyć do niezbędnego minimum wprowadzanie zmian w umowach polegających na odstępstwie do wzorca umowy FIDIC, w tym nie rezygnować z zapisów o uzasadnionej waloryzacji cen, która zmniejsza ryzyko obu stron umowy. Nie należy również ograniczać inżyniera kontraktu do roli inspektora nadzoru. Działając jako niezależny fachowiec (bez uprawnień do dokonywania zmian w warunkach kontraktu) inżynier kontraktu powinien ułatwić obu stronom umowy dojście do porozumienia w spornych kwestiach.

Ponadto mając na uwadze wyniki kontroli, wskazujące w szczególności na:

- niewyciąganie konsekwencji przewidzianych w umowie wobec wykonawców będących w ciągłej i narastającej zwłóce w terminowej realizacji robót budowlanych lub wyciąganie tych konsekwencji z dużym opóźnieniem,
- korupcjogenną dowolność postępowania,
- nierzetelne wykonywanie w procesie udzielania zamówień publicznych działań dotyczących ustalenia, czy oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny oraz sytuacji finansowej wykonawcy,
- nieprzestrzeganie ustalonych procedur postępowania przez pracowników uczestniczących w procesach realizacji inwestycji drogowych,
- nieujmowanie dróg w ewidencji księgowej środków trwałych.

Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o:

- zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją zadań inwestora w procesie wyboru wykonawców, nad egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcami oraz nad terminowym rozpatrywaniem roszczeń,
- ujęcie w ewidencji księgowej wszystkich dróg i obiektów mostowych będących w zarządzie GDDKiA, tak by sprawozdanie finansowe za 2012 r. było rzetelne.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Problematyka rozwoju sieci dróg krajowych jest jednym z istotnych zagadnień, którym zajmuje się Rada Ministrów. Znalazło to wyraz w różnych dokumentach Rady Ministrów, m.in.:

- w przyjętej w 2006 r. Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, w której ujęto dwa priorytety dotyczące infrastruktury drogowej: Priorytet 2 – poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej oraz Priorytet 6 – Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej,
- w przyjętej w 2005 r. Polityce Transportowej Państwa na lata 2006-2025, w której jako nadrzędny cel określono poprawę jakości systemu transportowego i jego rozbudowę zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, jako jednego z czynników decydujących o warunkach życia mieszkańców i o rozwoju gospodarczym kraju i regionów. W dokumencie tym stwierdzono, że zadania w zakresie rozwoju podstawowej sieci drogowej koncentrować się będą na m.in.:
 - budowie wybranych odcinków autostrad i dróg ekspresowych,
 - budowie obejść miejscowości,
 - przebudowie dróg krajowych pod kątem bezpieczeństwa.

Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych¹¹ określiła docelowy przebieg najwyższej klasy dróg krajowych, do których należą autostrady i drogi ekspresowe.

Kierując się wielkością i stanem technicznym sieci drogowej w Polsce oraz potrzebami gospodarki związanymi z zapewnieniem sprawnych połączeń transportowych z resztą Europy oraz wewnątrz kraju, w 2007 r. Rada Ministrów ustanowiła PBDKI. W Programie wyszczególniono drogi (autostrady, drogi ekspresowe, obwodnice) do wykonania w latach 2008–2012 ze wskazaniem dla każdej z nich wartości kosztorysowej oraz nakładów na jej budowę planowanych do poniesienia w poszczególnych latach tego okresu. W Programie wskazano też zadania, których realizacja ulegnie przyspieszeniu w związku z mistrzostwami Europy w piłce nożnej w 2012 r. Rada Ministrów wskazała przy tym, że Program powinien być aktualizowany corocznie z uwzględnieniem m.in. realizacji zadań inwestycyjnych.

W styczniu 2011 r. Rada Ministrów ustanowiła PBDKII. Rada Ministrów kierowała się tym, że ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹² utraciła moc z dniem 1 stycznia 2010 r., a tym samym wygasł przepis stanowiący podstawę prawną do dokonywania zmian PBDKI, a zatem jego aktualizacja stała się możliwa tylko przez przyjęcie nowego programu.

Sprawowanie nadzoru nad realizacją obu ww. programów przypisano ministrowi właściwemu do spraw transportu, a jego wykonanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad oraz drogowym spółkom specjalnego przeznaczenia powołanym na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia¹³.

Zasadniczą rolę w dziedzinie prawa dotyczącego istnienia i rozwoju sieci dróg publicznych w Polsce pełni ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁴ (dalej uodp). Przepisy tej ustawy (art. 2) określają funkcjonalny podział dróg publicznych w kraju, które dzielą się na cztery kategorie, w tym drogi krajowe, stanowiące własność Skarbu Państwa.

¹¹ Dz. U. Nr 128, poz. 1334 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 23, poz. 136.

¹⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

Przepis art. 5 ust. 1 zawiera wyliczenie dróg, które zaliczane są do dróg krajowych. Katalog dróg krajowych tworzy 9 rodzajów dróg w tym autostrady i drogi ekspresowe.

Art. 13a ustawy o drogach publicznych wskazuje przepisy określające zasady, na których mogą być realizowane zadania w zakresie budowy i eksploatacji autostrad i dróg ekspresowych.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Zadania, które do niego należą – w tym wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych – wyszczególnione zostały w art. 18 uodp.

Zgodnie z przepisami art. 20 ww. ustawy do zarządcy drogi należy m.in. opracowywanie projektów rozwoju sieci drogowej, opracowywanie projektów planów finansowania budowy i przebudowy dróg, pełnienie funkcji inwestora, nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi.

Do każdego procesu inwestycyjnego dotyczącego obiektów docelowo mających uzyskać status (kwalifikację) dróg publicznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁵ (dalej ustawy szczególnej). Przepisy tej ustawy przewidują jednoetapowe postępowanie ustalające wszystkie warunki realizacji inwestycji drogowej.

Zgodnie z przepisami art. 11a ustawy szczególnej w odniesieniu do dróg krajowych decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi wydaje wojewoda. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ona wymagana przepisami 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 środowisko¹⁶.

W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁷.

Ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury transportu lądowego oraz zarządzania tą infrastrukturą reguluje ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego¹⁸, z tym że przepisy tej ustawy nie mają zastosowania do autostrad płatnych¹⁹ budowanych i eksploatowanych na zasadach określonych przepisami ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym²⁰.

Zgodnie z przepisami art. 5-7 ustawy szczególnej wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw

¹⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm. (z wyjątkiem art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego).

¹⁸ Dz. U. Nr 267, poz. 2251 ze zm.

¹⁹ Poza tym, że część wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych może być przeznaczona na nabywanie nieruchomości przeznaczonych pod budowę autostrad płatnych.

²⁰ Dz. U. z 2012 r. Nr 931, poz. 2571 ze zm.

silnikowych. Minister właściwy do spraw transportu może przekazać część środków, na nabywanie nieruchomości przeznaczonych pod budowę autostrad płatnych. W razie wystąpienia zagrożenia w realizacji budowy autostrad płatnych z powodu braku środków na nabywanie nieruchomości, o których mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, procentowy udział przekazywanej części środków, o których mowa w art. 5, w wysokości do 20%, biorąc pod uwagę realizację programu budowy autostrad i stopień zaawansowania inwestycji. Źródłem finansowania dróg publicznych są również środki finansowe określone przepisami o drogach publicznych, przepisami o transporcie drogowym i przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

Regulacje prawne dotyczące obowiązków inwestora

1) Obowiązki inwestora procesu budowlanego nałożone ustawą Prawo budowlane (dalej upb)

W art. 18 ustalono:

1. Do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie:

- 1) opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów,
- 2) objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy,
- 3) opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- 4) wykonania i odbioru robót budowlanych,
- 5) w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych – przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

2. Inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie.

3. Inwestor może zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego.

W kolejnych artykułach upb reguluje prawa i obowiązki wszystkich uczestników procesu budowlanego (art. 20 – 27).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie obiektów budowlanych, przy których realizacji wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego²¹, nałożyło na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego przy budowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz związanych z nimi bezpośrednio obiektów budowlanych, w tym tuneli drogowych i innych budowli (§ 2 pkt 15).

2) Obowiązki inwestora nałożone ustawą o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Właściwy zarządca drogi powinien złożyć wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej do wojewody w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich oraz starosty w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych. Wniosek winien być zaopiniowany przez właściwych miejscowo zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wniosek powinien zawierać w szczególności dokumenty przywołane w art. 11d ust. 1 tej ustawy.

²¹ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

3) Obowiązki inwestora (jednostki sektora finansów publicznych) nałożone ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²² (dalej ufp)

Jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość (art. 40 ufp) zgodnie z przepisami o rachunkowości²³, z uwzględnieniem zasad określonych w ufp.

Wydatki publiczne mogą być ponoszone (art. 44 ufp) na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób:

- celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych (art. 68 ufp) stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem.

4) Obowiązki nałożone ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej uor)

Szczegółowe zasady rachunkowości dla jednostki budżetowej dotyczą:

- ewidencji wykonania budżetu,
- ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym,
- ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa,
- wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów,
- sporządzania sprawozdań finansowych oraz odbiorców tych sprawozdań.

Księgi rachunkowe obejmują (art. 13 uor) zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą:

- 1) dziennik,
- 2) księgę główną,
- 3) księgi pomocnicze,
- 4) zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych,
- 5) wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz).

Konta księgi głównej zawierają zapisy (art. 15 uor) o zdarzeniach w ujęciu systematycznym. Na kontach księgi głównej obowiązuje ujęcie zarejestrowanych uprzednio lub równocześnie w dzienniku zdarzeń, zgodnie z zasadą podwójnego zapisu. Zapisów na określonym koncie księgi

²² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

²³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

głównej dokonuje się w kolejności chronologicznej. Konta ksiąg pomocniczych zawierają (art. 16 uor) zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej.

Konta ksiąg pomocniczych prowadzi się (art. 17 uor) m.in. dla środków trwałych, w tym także środków trwałych w budowie, wartości niematerialnych i prawnych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych.

Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego (art. 20 uor) należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Aktywa i pasywa wycenia się (art. 28 uor) nie rzadziej niż na dzień bilansowy w sposób następujący:

- 1) środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne – według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych), pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości,
- 1a) nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne zaliczane do inwestycji – według zasad, stosowanych do środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, określonych w pkt 1 oraz w art. 31, art. 32 ust. 1-5 i art. 33 ust. 1 lub według ceny rynkowej bądź inaczej określonej wartości godziwej,
- 2) środki trwałe w budowie – w wysokości ogółu kosztów pozostających w bezpośrednim związku z ich nabyciem lub wytworzeniem, pomniejszonych o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości.

Nabyte lub powstałe aktywa finansowe oraz inne inwestycje ujmuje się w księgach rachunkowych na dzień ich nabycia albo powstania, według ceny nabycia albo ceny zakupu, jeżeli koszty przeprowadzenia i rozliczenia transakcji nie są istotne (art. 35 uor).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wykonywanie zadań w zakresie planowania inwestycji drogowych

Ustalenia kontroli wykazały, że GDDKiA rzetelnie i zgodnie z programami Rządowymi: PBDKI i PBDKII, przygotowywała roczne plany wydatków majątkowych.

W dokumentach tych ujęto wszystkie inwestycje wyszczególnione w PBDK I oraz PBDK II. W planach rocznych umieszczono także inwestycje, które nie były ujęte w ww. programach (9 inwestycji w 2009 r., 10 inwestycji w 2010 r. oraz 6 inwestycji w 2011 r.). Przykładowo: Budowa drogi S-6 Trasa Kaszubska odcinek Lębork – Obwodnica Trójmiasta, Budowa obwodnicy Mińska Mazowieckiego w ciągu autostrady A-2 na odcinku węzeł Lubelska – Siedlce, czy Budowa autostrady A-2 Stryków – Konotopa. Inwestycje te zostały włączone do planów, ponieważ zostały uwzględnione w ustalonym – corocznie od 2009 r. – przez Radę Ministrów Programie rzeczowo-finansowym dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego.

Plany roczne były przez GDDKiA w trakcie roku wielokrotnie aktualizowane. Było to wynikiem zarówno stopnia realizacji rocznych wydatków, jak też zmieniającymi się limitami nakładów przeznaczonych na realizację PBDK I oraz PBDK II. Początkowo na ten cel Rada Ministrów przeznaczyła kwotę do 121 mld zł, która w 2010 r. została zmniejszona do 78 mld zł, a w 2011 r. podwyższona do 82,8 mld zł. W konsekwencji plany roczne w istotny sposób odbiegały od pierwotnie przyjętych założeń i programów rządowych. Przykładowo:

- w PBDK I zaplanowano realizację inwestycji „Budowa autostrady A-4 Rzeszów-Korczowa” na lata 2009–2011, a wydatki na nią w łącznej kwocie 1.821.846 tys. zł. Natomiast w planie

- rocznym na 2009 r. (po aktualizacji) przewidywano już realizację inwestycji na lata 2009–2012 i zwiększono wartość kosztorysową o 806.154 tys. zł. W kolejnych latach wydłużono czas realizacji inwestycji do 2013 r. i zwiększono wartość kosztorysową tym razem o 1.707.216 tys. zł, tj. do 4.335.216 tys. zł, która była wyższa od pierwotnie planowanej o 2.515.379 tys. zł (o 138%),
- w PBDK I zaplanowano realizację inwestycji „Budowa drogi S-3 Szczecin–Gorzów Wlkp.” na lata 2006–2009, a wydatki na nią w łącznej kwocie 1.563.913 tys. zł. Już w planie rocznym na 2008 r. przewidywano realizację inwestycji na lata 2006–2010, a wartość kosztorysową zwiększono do kwoty 2.276.000 tys. zł. W planie rocznym na 2010 r. (po aktualizacji) wydłużono czas realizacji inwestycji o kolejny rok – do 2011 r.
 - w PBDK I zaplanowano realizację inwestycji „Budowa drogi S-5 Nowe Marzy–Bydgoszcz” na lata 2009–2011, a wydatki na nią w łącznej kwocie 953.940 tys. zł. W planie rocznym na 2009 r. (po aktualizacji) przewidywano realizację inwestycji na lata 2010–2012, a jej wartość kosztorysową zwiększono o 687.837 tys. zł, tj. do kwoty 1.641.750 tys. zł, która była wyższa od pierwotnej o 72%. W planie rocznym na 2010 r. przedłużono planowany czas realizacji inwestycji do 2015 r. W PBDK II i w planach rocznych na 2011 r. i na 2012 r. nie ujęto tego zadania.

3.2.2. Wykonywanie zadań związanych z finansowaniem inwestycji drogowych

W latach 2008–2012 (I półrocze) w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, GDDKiA złożyła łącznie 44 wnioski o dofinansowanie. W ich efekcie podpisała 38 umów o dofinansowanie, a 5 dalszych umów zostało przygotowanych do podpisania. Łączna wartość wniosków o płatność złożonych w latach 2008–2012 (I półrocze) przez GDDKiA wyniosła 30.915,1 mln zł. W wyniku realizacji ww. 38 umów w latach 2008–2012 (do 21 czerwca) uzyskano refundację wydatków poniesionych na inwestycje drogowe w łącznej kwocie 19.296,6 mln zł.

Inwestycje drogowe realizowane były jednak z naruszeniem wymogów określonych w umowach o dofinansowanie. Skutkowało to zmniejszaniem funduszy unijnych przyznanych na realizację tych inwestycji, w tym w wyniku zwrotu części otrzymanych środków.

Do 30 czerwca 2012 r. GDDKiA zwróciła 205,7 mln zł w związku z ustalonymi 22 przypadkami naruszenia umów, które polegały na:

- braku publikacji sprostowania ogłoszenia o zamówieniu po dokonaniu zmiany terminu składania ofert – 5 przypadków,
- zawarciu w SIWZ i ogłoszeniu o zamówieniu wymogu dysponowania sprzętem lub potencjałem kadrowym na etapie składania ofert – 7 przypadków,
- działaniach niezgodnych z przepisami ustawy Pzp – 10 przypadków, m.in. przy realizacji inwestycji:
 - „Budowa obwodnicy miejscowości Miękowo w ciągu DK nr 3”, zmniejszenie o 5% wydatków kwalifikowanych z uwagi na posługiwanie się w opisie zamówienia nazwami własnymi towarów i produktów,
 - „Budowa drogi ekspresowej S-2 odcinek Konotopa-Puławska”, zmniejszenie o 10% kosztów kwalifikowanych z uwagi na nieuzasadnione skrócenie terminów składania ofert.

Ponadto GDDKiA przewidując uznanie części wykonanych robót jako niekwalifikowalne – pomimo wcześniejszego ujęcia ich we wnioskach o dofinansowanie i otrzymaniu na nie

funduszy unijnych – z własnej inicjatywy wycofała wydatki poniesione na te roboty z wydatków kwalifikowalnych i z otrzymanych refundacji zwróciła 258,9 mln zł.

W związku z przedstawionymi wyżej nieprawidłowościami w skontrolowanym okresie GDDKiA zwróciła łącznie 464,6 mln zł. Ze względu na trwający proces kontraktacji w ramach perspektywy 2007 – 2013, środki te mogły być jeszcze wykorzystane na dofinansowanie budowy innych dróg. Jednak ze względu na jego zakończenie, wystąpienie kolejnych nieprawidłowości spowoduje, że kwoty zwrócone w wyniku tych nieprawidłowości nie będą mogły już być wykorzystane.

3.2.3. Wykonywanie zadań w zakresie przygotowania inwestycji do realizacji

Dla wszystkich badanych inwestycji realizowanych z udziałem środków budżetu państwa GDDKiA opracowała 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.*²⁴ i z dnia 2 grudnia 2010 r.²⁵ Przed rozpoczęciem inwestycji uzyskano wymagane prawem decyzje właściwego miejscowo Wojewody o pozwoleniu na budowę lub o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej²⁶. Programy inwestycyjne zawierały wszystkie wymagane elementy określone w § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzeń.

Oddziały GDDKiA na ogół rzetelnie przygotowywały wnioski o pozwolenia na budowę i wydanie zezwoleń na realizację inwestycji drogowej (dalej zrid). Nieprawidłowości ujawniono w szczególności w Oddziale w Rzeszowie, który nierzetelnie przygotował wszystkie wnioski dotyczące wydania zezwoleń na realizację 5 inwestycji drogowych objętych kontrolą NIK. Żaden z tych 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*, 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*²⁷,
- 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*,

²⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 831.

²⁵ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

²⁶ Zezwolenia na realizację inwestycji drogowej zaczęły obowiązywać od 10 września 2008 r. w miejsce dotychczasowych pozwoleń na budowę.

²⁷ Dz. U. Nr 120, poz. 133 ze zm.

- niedołączenia wystarczającej liczby egzemplarzy projektu budowlanego oraz decyzji administracyjnych.

Przykładowo dopiero po złożeniu wniosku o wydanie zrid Oddział wystąpił:

- z wnioskami o wydanie 9 opinii, które należało załączyć do wniosku²⁸. Dotyczyło to 2 inwestycji oraz opinii m.in.: właściwych organów nadzoru górniczego, zarządu gospodarki wodnej, dyrekcji Lasów Państwowych, konserwatora zabytków i zarządcy infrastruktury kolejowej,
- do organów samorządu terytorialnego o wydanie 20 opinii dotyczących 4 z 5 kontrolowanych inwestycji. Uzyskanie tych opinii, było warunkiem złożenia wniosku o wydanie zrid²⁹.

Na skutek powyższych nieprawidłowości wojewoda podkarpacki kierował do Oddziału wezwania do uzupełnienia wniosków, a w przypadku zadania „Budowa autostrady A-4 odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Rzeszów Centralny oraz budowa drogi ekspresowej S-19, odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Śliwca” 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.

Składanie nierzetelnych i niekompletnych wniosków miało wpływ na wydłużenie prowadzonych przez wojewodę podkarpackiego postępowań administracyjnych w sprawie wydania zrid, a tym samym na czas realizacji poszczególnych inwestycji. Zezwolenia te we wszystkich zbadanych przypadkach 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 upływie 11 miesięcy i 7 dni od dnia złożenia wniosku.

Ustalono także, że Oddział w Rzeszowie nierzetelnie rozliczył trzech wykonawców, którym zlecił przygotowanie projektów wniosków o wydanie zrid na 3 spośród 5 badanych inwestycji. W dwóch przypadkach, w których zwłoka w przekazaniu przez Wykonawcę niektórych załączników do wniosku wyniosła 13 i 20 dni, Oddział nie naliczył im kar umownych w kwotach odpowiednio 975 i 230 euro, a w jednym przypadku przy opóźnieniu 53 dni Oddział naliczył karę tylko za 11 dni opóźnienia, przez co zaniżył ją o 1.224,50 euro. Łącznie w tych trzech przypadkach kary umowne zostały zaniżone o 2.429,50 euro, tj. o 9.765,62 zł³⁰.

Nierzetelne w omawianym zakresie były również działania Oddziałów w Warszawie i Katowicach. Oddział w Warszawie do wniosków o wydanie pozwolenia na budowę na odcinki C1 i C2 autostrady A-2 nie załączył kompletu decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi dla wszystkich działek objętych wnioskami. Wnioski uzupełniono dopiero po 17 dniach, a pozwolenie na budowę uzyskano z opóźnieniem 16 dni. Stwierdzono, że pomimo ustalenia w umowie z wykonawcą (który przygotowywał te wnioski) ostatecznej daty uzyskania pozwolenia na budowę oraz kary za niedotrzymanie tego terminu, Oddział w Warszawie nie obciążył wykonawcy karami umownymi za 16-dniowe opóźnienie, uznając że termin wydania pozwolenia na budowę nie zależał wyłącznie od wykonawcy. W tym przypadku zaniechanie dochodzenia kary umownej było wynikiem, przyjęcia

²⁸ Wymóg art. 11d ust. 1 pkt 8 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

²⁹ Zgodnie z wymogami określonymi w art. 11b ust. 1 ww. ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

³⁰ 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 przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 282, poz. 1650).

w umowie terminu wykonania jej przedmiotu, który nie zależał wyłącznie od wykonawcy, a także braku konsekwencji w egzekwowaniu tak zapisanych warunków umowy.

Natomiast Dyrektor Oddziału w Katowicach, składając w grudniu 2006 r. wniosek o pozwolenie na budowę autostrady A-1 na odcinku Świerklany – Gorzyczki, załączył do niego oświadczenie nie spełniające wymogów określonych we wzorze takiego oświadczenia³¹. W oświadczeniu ujął również ponad 100 działek, dla których nie posiadał prawa do dysponowania nimi na cele budowlane i wskazał, że dla tych działek złożone zostały wnioski o wywłaszczenie i zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości. W konsekwencji złożenia wadliwego oświadczenia proces uzyskania pozwolenia na budowę wydłużył się do 6 sierpnia 2007 r.

Przy realizacji inwestycji drogowych GDDKiA zapewniła objęcie funkcji kierownika budowy przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, o których mowa w art. 42 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*. Ustanowiono również inspektorów nadzoru inwestorskiego, wskazanych w pozwoleniach na budowę i w decyzjach o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. GDDKiA spełniła także wymagania określone w art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane* w zakresie zapewnienia opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Tylko w przypadku realizowanej przez Oddział w Katowicach „Budowy autostrady A-1 na odcinku Świerklany – Gorzyczki” Kierownik Projektu działając nierzetelnie zatwierdził na kierownika budowy osobę nie spełniającą jednego z warunków, określonego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia³², tj. osobę, która nie miała wymaganego stażu pracy, liczonego od daty od uzyskania uprawnień. Osoba ta zajmowała stanowisko kierownika budowy w okresie od 31 stycznia 2008 r. do 28 kwietnia 2009 r.

3.2.4. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na opracowanie dokumentacji projektowej i realizację inwestycji drogowych

W okresie od 2009 r. w GDDKiA obowiązywała reguła, że postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego poszczególnych inwestycji prowadziły Oddziały właściwe miejscowo dla ich lokalizacji, a Centrala prowadziła je tylko w przypadkach, w których Generalny Dyrektor uznał to za celowe.

W przeprowadzanych przez GDDKiA postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane stosowano praktycznie jedynie kryterium ceny. Z tego względu istotne dla wyłonienia rzetelnego wykonawcy było określenie warunków przewidzianych w art. 22 ust. 1 Pzp, które powinien on spełniać. Określone przez GDDKiA warunki w zakresie sytuacji ekonomiczno-finansowej wykonawcy nie pozwalały na wyeliminowanie z postępowania firm znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej.

W październiku 2008 r. Generalny Dyrektor w celu umożliwienia uczestnictwa w ogłaszanych postępowaniach przetargowych szerszemu gronu wykonawców, polecił Dyrektorom Oddziałów zaprzestać stosowania wobec wykonawców warunku w zakresie „płynności bieżącej” oraz sformułował wzory dotyczące określenia wymaganego średniego przychodu i wymaganej kwoty środków własnych w dyspozycji wykonawcy. Wymagania określone przez Generalnego Dyrektora

³¹ 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 budowę (Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.).

³² Dalej: siwz.

były bardzo liberalne, szczególnie w zakresie środków własnych, których wielkość określono jako iloraz dwukrotnej wartości szacunkowej zamówienia i oczekiwanej liczby miesięcy jego realizacji. Wobec ustaleń umownych dotyczących płatności za wykonane prace³³ spełnianie tego warunku nie dawało gwarancji, że sytuacja finansowa wykonawcy pozwoli mu na sprawną realizację zamówienia, tym bardziej, że GDDKiA jako posiadane przez wykonawcę środki własne traktowała również oświadczenia banku o gotowości jego kredytowania.

Przyjęte kryteria nie zapewniły wyeliminowania z postępowań podmiotów znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, o czym świadczą liczne wnioski o ogłoszenie upadłości zgłaszane przez wykonawców wyłonionych przez GDDKiA w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Przykładem firmy znajdującej się w kryzysie, jest lider Konsorcjum wybranego do realizacji zamówienia na kontynuację zadania „Budowa autostrady A-2 odcinek C”. GDDKiA 29 lipca 2011 r. podpisała umowę z Konsorcjum a w dniu 6 kwietnia 2012 r. jego lider – DSS S.A. złożyła do sądu wniosek o ogłoszenie upadłości, zaś podwykonawcy wystąpili do GDDKiA o zapłatę nieuregulowanych przez Konsorcjum należności. Skutkiem problemów finansowych lidera Konsorcjum była konieczność bezpośredniego regulowania przez GDDKiA należności z tytułu prac wykonanych przez podwykonawców. Przy tym GDDKiA rozpatrując ofertę złożoną przez to Konsorcjum dysponowała dokumentacją wskazującą na trudną sytuację finansową lidera, który w latach 2008-2010 uzyskiwał ujemne wyniki finansowe. Strata netto wyniosła: za 2008 r. – 11.990,8 tys. zł, za 2009 r. – 18.183,5 tys. zł, za 2010 r. – 17.988 tys. zł (co stanowiło 15,9% przychodów ze sprzedaży). Opinie i raporty biegłego rewidenta za lata 2008–2010 wskazywały na wartości ujemne wskaźników finansowych, takich jak rentowność sprzedaży netto i rentowności kapitału własnego, stopę zadłużenia w przedziale 56,4% – 69,6% oraz wskaźnik płynności na poziomie 0,3 – 0,4 przy wartości referencyjnej 1,2 – 2,0.

Zamówienia publiczne na opracowanie dokumentacji projektowej, wykonawcę prac budowlanych, Inżyniera Kontraktu (Konsultanta) prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy Pzp m.in. w zakresie: określenia wymaganych elementów siwz (art. 36-38 Pzp) oraz informowania wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty (art. 92 ust. 1 Pzp). Równocześnie w przeprowadzonych postępowaniach stwierdzono szereg nieprawidłowości, wskazujących na występowanie w tym zakresie korupcjogennej dowolności postępowania:

a) Działając z naruszeniem prawa zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zawarł kontrakt na wykonanie I odcinka inwestycji pn. „Budowa drogi ekspresowej S-3 Szczecin–Gorzów Wielkopolski”, węzeł „Klucz” – węzeł „Pyrzyce” od km 0+000 do km 28+200. Kontrakt ten zawarto jako trzeci w kolejności i jego wartość wraz z cenami na dwa wcześniej zawarte kontrakty na wykonanie odcinka II i odcinka III, przewyższała kwotę, którą GDDKiA mogła przeznaczyć na sfinansowanie tej inwestycji. Otwarcie ofert, które wpłynęły w ramach trzech postępowań o zamówienie publiczne prowadzonych dla wszystkich trzech odcinków, nastąpiło w dniach 12 czerwca oraz 11 i 13 lipca 2007 r. Suma najniższych cenowo ofert wynosiła 1.937.193,1 tys. zł i była wyższa o 239,5 tys. zł od wartość kosztorysowej ww. inwestycji oraz o 373,3 tys. zł od planowanych wydatków określonych w PBDK I. Pomimo

³³ Najpierw wykonawca musi kupić materiały, za które GDDKiA mu nie zapłaci, póki nie będą „wbudowane”, potem po miesiącu wykonywania prac, może przedstawić rozliczenie, ale nie może ono obejmować wszystkich robót, tylko roboty wykonane w ramach wykonanych i odebranych pozycji kosztorysowych i w ciągu 56 dni po otrzymaniu przez Inżyniera Rozliczenia za dany miesiąc wraz z dokumentami towarzyszącymi może oczekiwać na płatność. Praktycznie płatności dokonywane są za roboty wykonane 6 miesięcy wcześniej.

tego, ówczesne kierownictwo GDDKiA zawarło umowy z wykonawcami poszczególnych zadań: na odcinek II – 3.10.2007 r., na odcinek III – 13.12.2007 r. i na odcinek I – 22.01.2008 r., na łączną kwotę 1.937.193,1 tys. zł. Zawarcie umowy na wykonanie odcinka I ww. inwestycji za kwotę 666.986,51 tys. zł, stanowiło naruszenie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, który nakazywał zamawiającemu unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli cena najkorzystniejszej oferty przewyższa kwotę, którą zamawiający może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Czyn ten wypełniał również znamiona czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁴ określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁵. GDDKiA jako jednostka finansów publicznych, działając w granicach i na zasadach określonych ustawą o finansach publicznych, mogła zwiększyć kwotę przeznaczoną na realizację zamówienia, tak aby była ona wyższa od ceny zawartej w ofercie najkorzystniejszej, o ile uznałaby to za uzasadnione i celowe, a następnie mogła udzielić zamówienia wykonawcy. Jednak kolejność tych działań nie mogła być odwrotna, tak jak to nastąpiło w tym przypadku. Umowę z wykonawcą odcinka I w ramach tej inwestycji zawarto w dniu 22 stycznia 2008 r., a dopiero w dniu 26.03.2008 r. w planie rocznym na 2008 r. przyjęto kwotę wystarczającą na realizację wszystkich trzech zawartych już wcześniej kontraktów.

- b) W toku 3 postępowań przetargowych przeprowadzonych przez Centralę GDDKiA w sposób nierzetelny dokonano sprawdzenia, czy oferty 4 wykonawców zawierają rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.** Działając na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy Pzp, Centrala GDDKiA wystąpiła do 4 wykonawców, których ceny ofertowe były najniższe i stanowiły od 45,7% do 64,1% ceny określonej w kosztorysie inwestorskim, o udzielenie wyjaśnień w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Były to jednak działania nierzetelne, ponieważ w wezwaniu do ich złożenia³⁶ nie wskazano, które elementy oferty budziły wątpliwości GDDKiA i w sprawie których elementów wykonawca ma złożyć wyjaśnienia. Stwierdzono jedynie, iż zaoferowana cena jest niska w stosunku do szacowanej i domagano się udzielenia wyjaśnień dotyczących elementów ofert mających wpływ na wysokość ceny.

Na sformułowane w powyższy sposób zapytania o wyjaśnienia GDDKiA otrzymała ogólnikowe odpowiedzi, w których wykonawcy stwierdzili m.in.: „zawarta w ofercie Konsorcjum cena realizacji przedmiotowego zamówienia została przygotowana z należytą starannością, na podstawie wnikliwej analizy warunków rynkowych, aktualnych cen materiałów, kruszyw, maszyn oraz kosztów pracy niezbędnych do realizacji przedmiotu zamówienia, jak również z uwzględnieniem szczególnych okoliczności związanych z prowadzoną przez wszystkich członków Konsorcjum działalnością gospodarczą”. Ogólnikowe wyjaśnienia zostały przyjęte przez Komisje przetargowe, które uznały je za wyczerpujące i potwierdzające, że oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia.

³⁴ Karalność czynu przedawniła się po trzech latach od jego popełnienia.

³⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

³⁶ Zamawiający ma obowiązek wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w sprawie zaoferowanej przez niego ceny, jeżeli w wyniku szczegółowej analizy złożonej oferty oceni, że oferowana cena jest rażąco niska. Wyjaśnienia wykonawcy nie mają charakteru dowodowego, lecz mają za zadanie utwierdzić zamawiającego w słuszności dokonanej oceny lub przeciwnie – wskazać, że ocena zamawiającego jest nieprawidłowa. Aby dać wykonawcy szansę na wykazanie, że ocena zamawiającego jest nieprawidłowa, tj. że oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej, w wezwaniu do złożenia wyjaśnień zamawiający powinien wskazać elementy oferty, które wzbudziły jego wątpliwości, tak by wykonawca mógł w swoich wyjaśnieniach odnieść się do tych właśnie kwestii.

Jednym z wykonawców, który składał powyższe wyjaśnienia w sprawie rażąco niskiej ceny było Konsorcjum firm: China Overseas Engineering Groupe Co. Ltd., Shanghai Construction (Group) General Co., China Railway Tunnel Group Co., DECOMA Sp. z o.o., którego oferty na wykonanie odcinków A i C autostrady A-2 zostały wybrane jako najbardziej korzystne. Umowę na wykonanie odcinka C zawarto na kwotę stanowiącą zaledwie 45,7% kwoty przeznaczonej przez GDDKiA na ten cel. GDDKiA odstąpiła od umowy z tym Konsorcjum w dniu 13 czerwca 2011 r., tj. po 20 miesiącach od podpisania umowy, w sytuacji gdy Konsorcjum to w połowie maja wstrzymało roboty na budowie, zalegało z płatnościami wobec podwykonawców na ok. 117 mln zł (na dwóch realizowanych odcinkach autostrady A2) i zażądało od GDDKiA wyższej zapłaty za wykonanie przedmiotu umowy.

W świetle ustaleń kontroli do tej sytuacji doszło, ponieważ służby GDDKiA nie dołożyły należytej staranności i rzetelności przy weryfikacji dokumentów potwierdzających spełnianie przez Wykonawcę warunków udziału w postępowaniu przetargowym oraz przy formułowaniu wezwania o złożenie wyjaśnień kierowanego do Konsorcjum w celu ustalenia, czy złożona przez nie oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, poprzez brak jednoznacznego określenia elementów oferty, co do których wyjaśnień oczekiwano. Działając w tym zakresie GDDKiA powoływała się, że działa na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy Pzp, ale działania te nie były zgodne z tym przepisem.

O występowaniu zjawiska składania – przez wykonawców – ofert zawierających ceny rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia mogą świadczyć występujące różnice pomiędzy cenami zaoferowanymi w ofercie przez wykonawcę, a cenami na ten sam zakres, które wykonawca ten musiał zapłacić podwykonawcom. Analizy porównawcza kosztorysu ofertowego Konsorcjum firm: NDI SA i SB Granit SA oraz 9 faktur podwykonawców budowy autostrady A-4 odcinka węzeł Brzesko – węzeł Wierzchosławice wykazała, że wartość robót rozliczanych w ramach umowy zawartej przez to Konsorcjum z GDDKiA była niższa od wartości tych robót wykonywanych przez podwykonawców. Przykładowo:

- rozliczenie do faktury nr 8/BU/2011 z dnia 10 lutego 2011 r. wystawionej przez firmę IMB Podbeskidzie Sp. z o.o. na łączną kwotę 1.199.876,64 zł (netto 975.509,46 zł) zawierało m.in. 7 pozycji, których wartość netto wyniosła 953.661,06 zł. Wartość tych samych robót rozliczonych w ramach kontraktu wyniosła 520.731,42 zł, tj. o 432.929,65 zł mniej,
- rozliczenie do faktury nr 0016/BU/2011 z dnia 10 marca 2011 r. wystawionej przez firmę IMB Podbeskidzie Sp. z o.o. na łączną kwotę 1.441.623,84 zł (netto 1.172.051,90 zł) zawierało m.in. 7 pozycji, których wartość netto wyniosła 1.145.717,90 zł. Wartość tych samych robót rozliczonych w ramach kontraktu wyniosła 668.639,10 zł, tj. o 477.078,80 zł mniej,
- rozliczenie do faktury nr 31/BU/2011 z dnia 15 kwietnia 2011 r. wystawionej przez firmę IMB Podbeskidzie Sp. z o.o. na łączną kwotę 4.561.259,28 zł (netto 3.708.340,88 zł) zawierało m.in. 14 pozycji, których wartość netto wyniosła 3.598.900,58 zł. Wartość tych samych robót rozliczonych w ramach kontraktu wyniosła 1.691.300,36 zł, tj. o 1.907.600,22 zł mniej,
- rozliczenie do faktury nr 0023/11/10FVU z dnia 29 listopada 2010 r. wystawionej przez ZRUG Zabrze Sp. z o.o. na łączną kwotę 999.856,89 zł (netto 819.554,83 zł) zawierało m.in. 19 pozycji, których wartość netto wyniosła 319.398,22 zł. Przy zastosowaniu cen jednostkowych netto ujętych w kontrakcie wartość tych robót netto wyniosłaby 165.587,78 zł, tj. o 153.810,44 zł mniej.

- c) **Wyboru wykonawcy zadania „Rozbudowa drogi krajowej nr 16 etap IV na odcinku drogi Biskupiec – Borki Wielkie” realizowanego przez Oddział w Olsztynie dokonano z naruszeniem przepisów ustawy Pzp.** W toku postępowania o zamówienie publiczne na wybór wykonawcy tego odcinka drogi Komisja wystąpiła do jednego z wykonawców o udzielenie wyjaśnień, nie wskazując jednak elementów, które w trakcie badania oferty wzbudziły wątpliwości, lecz stwierdzając jedynie ogólnikowo, że zaofferowana cena jest niska w stosunku do szacowanej. Niewskazanie szczegółowo żądanych wyjaśnień stanowiło naruszenie art. 90 ust. 1 ustawy Pzp. Komisja przetargowa odrzuciła ofertę tego wykonawcy z uwagi na rażąco niską cenę i spośród pozostałych ofert wybrał jako najkorzystniejszą ofertę o najniższej cenie. 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 zaofferowana 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, a cena kontraktowa zmniejszyła się o 3,4 mln zł. Przy tym jednak w związku z bardzo długim czasem trwania tego postępowania o zamówienie publiczne wynikającym z popełnionych błędów, umowny termin zakończenia budowy przesunięto o sześć miesięcy w stosunku do pierwotnie planowanego.

- d) **Komisja powołana przez Dyrektora Oddziału w Szczecinie dokonała wyboru najkorzystniejszej oferty w sytuacji, w której postępowanie należało unieważnić.** Dotyczyło to postępowania na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania pn. „Zmiana zagospodarowania drogi ekspresowej S-3 w okolicy rzeki Myślą ok. km 51+200” (179.340 zł brutto), w którym 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 określonego w przepisie art. 40 ust. 6 pkt 2 Pzp identycznej treści ogłoszeń publikowanych w BZP i na stronie internetowej zamawiającego oraz w jego siedzibie, przez co 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 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 być zostać unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 Pzp.
- e) **Dyrektor Oddziału w Szczecinie podpisał umowę** na zarządzanie zadaniem „Budowa węzła Parłówko wraz z obwodnicą m. Troszyn oraz m. Ostromece w ciągu drogi krajowej nr 3”, w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót, z wykonawcą, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą,

mimo że ten do dnia podpisania umowy nie przedłożył opracowania „Organizacja i metodologia nadzoru inwestorskiego” – wymaganego w pkt 3. tom III siwz. Ponadto 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.

- f) **Komisja** powołana przez Generalnego Dyrektora DKiA do przeprowadzenia przetargu na wyłonienie wykonawcy „Budowy drogi ekspresowej S-3 Szczecin Gorzów Wielkopolski, odcinek II węzeł „Pyrzyce” (bez węzła) – węzeł „Myślibórz” od km 28+200 do km 54+900” **nie wezwała Spółki Eurovia Beton GmbH, do uzupełnienia dokumentu, potwierdzającego spełnianie jednego z warunków udziału w postępowaniu**, którego brak stwierdzono na etapie oceny ofert. Oferta Spółki Eurovia Beton GmbH nie została uznana przez zamawiającego jako najkorzystniejsza, tym samym zaniechanie to nie stanowiło rażącego naruszenia ustawy Pzp i nie miało wpływu na wynik postępowania, niemniej stanowiło ono naruszenie dyspozycji art. 26 ust. 3 ustawy Pzp.
- g) **W Oddziale w Rzeszowie nierzetelnie oszacowano wartość przedmiotu zamówienia** dotyczącego wykonania „Dokumentacji geologiczno-inżynierskiej” dla 47-kilometrowego odcinka autostrady A4: Jarosław „Węzeł Wierzbna” (bez węzła) – Korczowa”, co miało wpływ na wybór ofert, bo przy prawidłowym oszacowaniu należałoby postępowanie unieważnić. Do określenia wartości przedmiotu zamówienia posłużono się kosztem wykonania dokumentacji jednego kilometra drogi, który przyjęto błędnie na 8.714 euro zamiast 8.714 zł. 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. W przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie ww. zamówienia publicznego, cena najtańszej, wybranej oferty wynosiła 775.920 zł. W sytuacji poprawnego oszacowania wartości przedmiotu zamówienia i zaplanowania na jego realizację kwoty odpowiadającej temu szacowaniu, Zamawiający powinien unieważnić postępowanie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp (wg stanu prawnego na dzień otwarcia ofert, tj. 05.01.2009 r.). Na skutek nierzetelnego oszacowania wartości przedmiotu zamówienia dokonano zamówienia na kwotę wyższą od prawidłowo ustalonej szacunkowej wartości zamówienia o 263.955 zł, tj. 51,6%.
- h) **W prowadzonych w Oddziale w Szczecinie postępowaniach poniżej 14 tys. euro naruszono szereg postanowień zarządzenia nr 79 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad³⁷ z dnia 16 grudnia 2008 r.**, w tym dwie umowy realizowane w ramach „Budowy obwodnicy TPO w ciągu drogi krajowej nr 3³⁸, na kwoty 59.655 zł i 60.270 zł, zawarto mimo niezatwierdzenia wniosków w sprawie realizacji każdego z tych zamówień. Wnioski te zostały zatwierdzone dopiero po 6 i 8 dniach od podpisania umów.
- i) **W toku prowadzonych przez Oddział w Krakowie postępowań o zamówienie publiczne na wykonanie wszystkich trzech badanych odcinków autostrady A-4, Komisja przetargowa wykluczyła po dwóch wykonawców. Wykonawcy ci w postępowaniu odwoławczym uzyskali orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej wskazujące na nieuprawnione ich wykluczenie.**

3.2.5. Regulacje w umowach zawartych na realizację inwestycji drogowych

W GDDKiA przyjęto do stosowania wzorzec umowy o roboty budowlane wypracowany przez FIDIC, który zawiera szereg mechanizmów pozwalających na efektywne zarządzanie projektem i rozwiązywanie sytuacji spornych, mogących pojawić się w trakcie realizacji umowy. W umowie

³⁷ W sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów Pzp przez GDDKiA.

³⁸ Na wykonanie projektu naprawy wiaduktu drogowego WD-1 oraz na wykonanie ekspertyzy obiektów WD1 i WD3.

FIDIC poza stronami umowy, tj. zamawiającym i wykonawcą, wprowadzono dodatkową instytucję – Inżyniera. Z uwagi na posiadaną wiedzę i doświadczenie Inżynierowi przypisano obowiązek bezstronnego działania z wykorzystaniem własnej wiedzy technicznej i wspierania stron w prawidłowej realizacji umowy. We wzorcu umowy FIDIC przyjęto, że Inżynier nie ma uprawnień do korygowania kontraktu, a to oznacza brak uprawnień do podejmowania decyzji o zmianie wartości Kontraktu, o zmianie umownych terminów wykonania poszczególnych etapów robót, w tym również terminu końcowego, w sprawie skutków finansowych zdarzeń stanowiących ryzyko zamawiającego. Natomiast w FIDIC przewidziano, że w każdej zgłoszonej przez wykonawcę sprawie dotyczącej tych kwestii, Inżynier powinien postępować zgodnie z klauzulą 3.5, tj. „winien przekonsultować ją z każdą Stroną w celu osiągnięcia porozumienia”.

Jednak GDDKiA w każdym przypadku wzorzec umowy uzupełniała o warunki szczególne, w których zawierała postanowienia ograniczające możliwości niezależnego działania wykonawcom pełniącym funkcję Inżyniera przy budowie dróg. Zawierały one bowiem m.in. klauzule zobowiązujące Inżyniera do uzyskania pisemnej zgody GDDKiA przed podjęciem niektórych czynności, objętych jego kompetencjami jako konsultanta. Na Inżyniera nałożono m.in. obowiązek uzyskania zgody GDDKiA na:

- zajęciem się roszczeniem wykonawcy o przedłużenie czasu na wykonanie Wymaganej Minimalnej Ilości Wykonania oraz zmian terminów zakończenia robót,
- zajęcie się sprawą przedstawionej przez wykonawcę wyceny robót i elementów nie ujętych w kontrakcie, sprawą zmiany wartości robót oraz sprawą skutków finansowych zdarzeń stanowiących ryzyko zamawiającego,
- zajęcia się sprawą oferty wykonawcy na wprowadzenie zmian korzystnych dla zamawiającego.

W konsekwencji tych ograniczeń GDDKiA mogła nie wyrazić zgody Inżynierowi na przedstawienie wykonawcy swojego stanowiska, które byłoby odmienne od stanowiska GDDKiA. Powyższe ograniczenia eliminowały możliwość zapobiegania sporom na drodze porozumienia stron przy udziale Inżyniera, uważanego przez strony za obiektywny podmiot, tj. działający zgodnie z klauzulą 3.5, a przed uruchomieniem procedur dotyczących rozstrzygnięcia sporów przewidzianych w klauzuli 20. Między innymi konsekwencją tego stanu były także liczne postępowania sądowe o rozstrzygnięcie spraw spornych. Wartość roszczeń dochodzona przez wykonawców przed sądami przekroczyła już 4 mld zł.

Efekty funkcjonowania w różnych dziedzinach życia publicznego wielu instytucji polubownych, arbitrażowych, mediacyjnych dowodzą, że w dużej liczbie przypadków strony sporów, wysłuchawszy argumentacji uznanego przez nie niezależnego fachowca, dochodzą do porozumienia. Taką właśnie rolę – niezależnego fachowca arbitra – we wzorcu umowy FIDIC przypisano Inżynierowi.

Niezależność Inżyniera ograniczano również poprzez nałożenie na niego obowiązku uzyskania zgody GDDKiA na wyznaczenie konkretnych pracowników do pełnienia funkcji inspektorów nadzoru inwestorskiego. Przy wprowadzeniu tego ograniczenia urzędnik GDDKiA może decydować według własnego uznania, a nie według ustalonych reguł, czy konkretny pracownik, spełniający warunki siwz, uzyska zgodę (czy też tej zgody nie uzyska) na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego, co zwiększa ryzyko korupcyjne.

W umowach zawieranych przez GDDKiA w imieniu Skarbu Państwa, a dotyczących realizacji inwestycji drogowych, rzetelnie zabezpieczono interesy inwestora poprzez precyzyjne określenie w nich obowiązków i uprawnień stron, terminów płatności, przypadków w których strony zapłacą

karę, okresów gwarancji oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Jednak zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w tych umowach nie było dostateczne:

- w umowach z wykonawcami robót budowlanych nie stosowano żadnych zapisów zabezpieczających interesy Skarbu Państwa w przypadku niewywiązywania się wykonawców ze zobowiązań płatniczych wobec podwykonawców. Tylko Oddział w Warszawie, w jednej umowie³⁹ zawartej 12 sierpnia 2009 r., uzależnił dokonywanie płatności za faktury wystawiane przez wykonawcę od załączenia przy tych fakturach oświadczeń wszystkich podwykonawców o otrzymaniu należnego wynagrodzenia za roboty odebrane w poprzednim miesiącu rozliczeniowym. W późniejszych umowach Oddział w Warszawie nie stosował już tego zapisu. W ocenie NIK, wprowadzenie zapisów warunkujących zapłatę poszczególnych faktur wykonawcy od braku zaległości wobec podwykonawców obniżyłoby poziom ryzyka Skarbu Państwa związanego z niewłaściwą realizacją kontraktu,
- w umowach na roboty budowlane wartość zabezpieczenia należytego wykonania umowy określano z reguły na poziomie 5% ceny całkowitej, co zostało ustalone przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w październiku 2008 r., mimo że przepis art. 150 ust. 2 ustawy Pzp pozwalał ustalić wysokość zabezpieczenia na poziomie do 10% ceny całkowitej. W przypadku odstąpienia przez GDDKiA od umowy z winy wykonawcy, a przy tym konieczności solidarnego pokrywania zobowiązań wobec podwykonawców, zabezpieczenie ustalone na poziomie 5% dalece nie zabezpieczało należności Skarbu Państwa. Przykładowo, w związku z odstąpieniem przez GDDKiA od umowy na „Budowę autostrady A4, odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Rzeszów Centralny oraz budowę drogi ekspresowej S-19, odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Świlcza” z winy wykonawcy, tylko z tego tytułu naliczono mu kary w kwocie 44,5 mln zł, a pozostająca w gestii GDDKiA gwarancja należytego wykonania umowy to zaledwie 22,1 mln zł. Ponadto Oddział w Rzeszowie w okresie od maja 2012 r. w ramach płatności solidarnych na rzecz 48 podwykonawców dokonał i zamierzał dokonać wypłaty kwoty łącznej 84,7 mln zł, które mógł potrącić z dwóch nieopłaconych faktur wykonawcy za maj i czerwiec 2012 r. wystawionych na kwotę łączną 67,7 mln zł, tj. na kwotę niższą o 17,0 mln zł od płatności solidarnych.

Od wykonawców kontrolowanych inwestycji wyegzekwowano wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umów.

W okresie objętym kontrolą NIK w 4 umowach zawartych z wykonawcami autostrad i dróg ekspresowych obowiązywały klauzule waloryzacyjne. W pozostałych umowach klauzule o stosowaniu waloryzacji cen jednostkowych w trakcie realizacji umowy były wykreślone zapisami Szczególnych Warunków Kontraktu. Waloryzację cen wprowadzono m.in. w dwóch kontraktach objętych kontrolą NIK, tj.:

- z 29.10.2009 r. na „Zaprojektowanie i wykonanie autostrady A-4 Rzeszów – Korczowa na odcinku Jarosław „węzeł Wierzbna” (bez węzła) – Radymno (z węzłem)” – na dzień 31 maja 2012 r. zaawansowanie robót wynosiło 78,8%, a umowny termin wykonania przedmiotu umowy – 14.09.2012 r.,
- z 4.11.2009 r. na „Zaprojektowanie i wykonanie autostrady A-4 Rzeszów – Korczowa na odcinku Radymno (bez węzła) – Korczowa” – na dzień 31 maja 2012 r. zaawansowanie robót wynosiło 47,5% , a umowny termin wykonania przedmiotu umowy – 11.09.2012 r.

³⁹ Dostosowanie Trasy Armii Krajowej do parametrów drogi ekspresowej S-8 na odcinku od węzła „Modlińska” w Warszawie do węzła „Piłsudskiego” w Markach.

3.2.6. Wykonywanie zadań inwestora w trakcie realizacji inwestycji i sprawowanie nadzoru nad ich wykonywaniem

W okresie objętym kontrolą w GDDKiA obowiązywała zasada, że Generalny Dyrektor powierzał Dyrektorowi Oddziału przygotowanie i realizację inwestycji drogowej. Do Dyrektora Oddziału należało również sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań przez pracowników Oddziału, a poszczególnym komórkom organizacyjnym GDDKiA przypisano nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Oddziały w zakresie objętym ich obszarem działania. Nadzór ten nie był jednak sprawowany skutecznie, o czym świadczą nieprawidłowości występujące przy realizacji poszczególnych inwestycji.

Dla każdej z realizowanych inwestycji polegających na budowie drogi GDDKiA posiadała 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, zaś dla inwestycji realizowanych w formule „projektuj i buduj” posiadała programy funkcjonalno – użytkowe, o których mowa w § 15 tego rozporządzenia.

Prace budowlane rozpoczynano po zawiadomieniu właściwego miejscowo Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Dla każdej inwestycji wyznaczony został Kierownik Projektu, do którego należało m.in. przekazanie wykonawcy placu budowy. W niektórych przypadkach wykonawca nie uzyskiwał dostępu do placu budowy w terminach ustalonych w umowie, co stanowiło podstawę zgłaszanych później roszczeń. Dotyczyło to m.in.:

- realizowanej w Oddziale w Łodzi inwestycji „Budowa obwodnicy miasta Pabianic w rezerwowanym korytarzu Drogi Krajowej nr 14 BIS” – protokół przekazania placu budowy podpisano z dniem 2 lipca 2010 r., ale przekazywanie kolejnych działek pod budowę obwodnicy następowało w dniach: 9, 20 i 30 września, 28 października, 15 i 18 listopada oraz 6 grudnia 2010 r. Do czasu kontroli NIK jeszcze 10 nieruchomości znajdujących się na trasie realizowanej inwestycji nie zostało przejętych przez Skarb Państwa i przekazanych wykonawcy,
- realizowanej w Oddziale w Rzeszowie inwestycji „Budowa autostrady A4, odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Rzeszów Centralny oraz budowę drogi ekspresowej S-19, odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Świlcza” – GDDKiA uznała roszczenie wykonawcy dotyczące braku dostępu do części placu budowy i przedłużyła termin realizacji inwestycji o 32 dni oraz uznała dodatkowe koszty w kwocie 55.507 zł netto tytułem kosztów utrzymania zaplecza Wykonawcy, w związku z brakiem dostępu do placu budowy,
- realizowanej w Oddziale w Warszawie inwestycji „Rozbudowa ul. Piastowskiej” – GDDKiA uznała roszczenie wykonawcy dotyczące braku dostępu do części placu budowy i przedłużyła termin realizacji inwestycji o 3 miesiące,
- realizowanej w Oddziale w Warszawie inwestycji „Dostosowanie Trasy Armii Krajowej do parametrów drogi ekspresowej S-8 na odcinku od węzła „Modlińska” w Warszawie do węzła „Piłsudskiego” w Markach” – GDDKiA dopiero w maju 2012 r., tj. z opóźnieniem ponad 20 miesięcy, przekazała wykonawcy 4 działki gruntu wraz z kompletną dokumentacją techniczną i prawną dotyczącą robót, które na tych działkach miały być wykonane (w tym pozwolenie na budowę).

Zgodnie z procedurami zatwierdzonymi przez Generalnego Dyrektora, określającymi zasady realizacji umów finansowanych ze środków krajowych⁴⁰ oraz ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁴¹ (dalej POIŚ), do kontaktów z wykonawcami i inżynierami kontraktów spośród pracowników Oddziałów wyznaczano kierowników projektów, posiadających wymagane kwalifikacje. Sprawowali oni bieżący nadzór nad realizacją inwestycji, uczestniczyli (osobiście lub przez wyznaczonych reprezentantów) w organizowanych co miesiąc radach budowy, analizowali raporty inżynierów kontraktów z przebiegu budowy, dokumentację rozliczeniową oraz zgłaszane roszczenia.

Przy rozpatrywaniu roszczeń zgłaszanych przez wykonawców w GDDKiA występowała przewlekłość postępowania. Ustalony w kontraktach czas 42 dni na rozstrzygnięcie roszczenia był bardzo często znacznie przekraczany. Przykładowo:

- spośród 26 rozpatrzonych roszczeń zgłoszonych przez wykonawcę zadania „Budowa autostrady A-4, odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Rzeszów Centralny oraz budowa drogi ekspresowej S-19, odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Świlcza” – w terminie rozstrzygnięto 2 roszczenia, a pozostałe 24 w czasie od 46 do 286 dni licząc od daty otrzymania roszczenia,
- spośród 21 rozpatrzonych roszczeń zgłoszonych przez wykonawcę zadania „Zaprojektowanie i wybudowanie autostrady A-4 Rzeszów – Korczowa na odcinku Jarosław „Węzeł Wierzbna” (bez węzła) – Radymno (z węzłem)”- w terminie rozstrzygnięto 3 roszczenia, a pozostałe 18 w czasie od 100 do 226 dni licząc od daty otrzymania roszczenia, nie rozstrzygnięte pozostało nadal 25 roszczeń, dla których termin rozstrzygnięcia już minął,
- roszczenia nr 16 i 29 wykonawcy zadania „Przebudowa Trasy Armii Krajowej do parametrów Drogi Ekspresowej S-8” – nie zostały rozstrzygnięte do czasu zakończenia kontroli NIK⁴², mimo, że pierwsze z nich wniesione zostało 28 kwietnia 2010 r. i uzupełnione 8 czerwca 2010 r., a drugie wniesione zostało 2 września 2010 r.

Rozliczenia częściowe i końcowe z wykonawcami zadań inwestycyjnych przebiegały zgodnie z procedurami ustalonymi w zawartych z nimi umowach. GDDKiA terminowo wywiązywała się z obowiązków płatniczych wobec wykonawców robót. Działając według zasady solidarnej odpowiedzialności, wynikającej z art. 647¹ § 5 Kodeksu cywilnego, GDDKiA dokonywała również płatności bezpośrednio na rzecz podwykonawców robót budowlanych, którzy zostali zgłoszeni przez wykonawców. Dotyczyło to:

- Oddziału w Krakowie i płatności podwykonawcom Konsorcjum firm: NDI SA i SB GRANIT SA, a także płatności podwykonawcom Konsorcjum z liderem Polimex – Mostostal SA,
- Oddziału w Warszawie i płatności podwykonawcom Konsorcjum firm: DSS SA i Boegl&Krysl Polska Sp. z o.o., a także płatności podwykonawcom J&P – AVAX SA,
- Oddziału w Rzeszowie i płatności podwykonawcom Konsorcjum z liderem SIAC CONSTRUCTION Ltd.

⁴⁰ „Podręcznik procedur projektów/kontraktów realizowanych ze środków krajowych”.

⁴¹ Określone w kolejnych edycjach dokumentu pn. „Procedury beneficjenta projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko dla GDDKiA”.

⁴² 3 sierpnia 2012 r.

Działania GDDKiA w zakresie nadzoru nad realizacją przedmiotu umowy przez wykonawców robót budowlanych nie były wykonywane rzetelnie i w sposób gospodarny. W 5 przypadkach⁴³, spośród 22 zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK, GDDKiA wypowiedziała umowę wykonawcy robót budowlanych z jego winy i za każdym razem były to działania spóźnione. W 3 przypadkach wypowiedzenia te były poprzedzone dokonaniem przez wykonawców wypowiedzeniami tych umów z winy zamawiającego, a w jednym przypadku zgłoszeniem wniosku o upadłość lidera konsorcjum realizującego budowę. Wykonawcy 5 ww. umów w całym okresie ich realizacji nienależycie wywiązywali się ze swoich obowiązków, m.in. niedostateczne było zaangażowanie na budowach pracowników wykonawców oraz odpowiedniej liczby sprzętu, nie zapewniano prowadzenia prac w wymiarach godzinowych ustalonych w umowach, w stosunku do harmonogramów występowały ciągłe opóźnienia z przyczyn zależnych od wykonawców, ze strony wykonawców nie było działań pozwalających na nadrabianie opóźnień. Przykładowo:

- Wykonawcy zadania „Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów odcinek węzeł Krzyż – węzeł Dębica-Pustynia” wypowiedziano umowę z dniem 7 sierpnia 2012 r., tj. jeden dzień po umownym terminie jego realizacji, w sytuacji, gdy zaawansowanie rzeczowe robót na dzień 30 czerwca 2012 r. wynosiło zaledwie 48%,
- Wykonawcy zadania „Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Rzeszów Centralny oraz budowa drogi ekspresowej S-19 odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Śliwca”, wypowiedziano umowę z dniem 9 czerwca 2012 r., tj. 119 dni po upływie umownego terminu jego realizacji, gdy zaawansowanie rzeczowe robót na dzień 31 maja 2012 r. wynosiło zaledwie 68%.

Wobec ciągłego nierespektowania przez wykonawców zaleceń i żądań GDDKiA dotyczących wypełniania przez nich zobowiązań umownych, zwlekanie ze skorzystania z prawa do odstąpienia od umowy było działaniem niegospodarnym, wpływającym na zbędne wydłużenie realizacji zadania inwestycyjnego.

Nierzetelny odbiór przez GDDKiA „Dokumentacji geologiczno – inżynierskiej” przekazanej przez GDDKiA wykonawcy zadania „Zaprojektowanie i wybudowanie autostrady A-4 Rzeszów – Korczowa na odcinku Radymno (bez węzła) – Korczowa”, spowodował że na jej podstawie błędnie został określony zakres koniecznych do wykonania robót budowlanych. Według specyfikacji technicznych na wykonanie przedmiotowej „Dokumentacji” w trakcie wykonywania prac i robót geologicznych i geotechnicznych GDDKiA (Zamawiający) powinna dokonywać m.in. odbiorów wykonywanych otworów geologiczno-inżynierskich oraz kontroli jakości próbek gruntów, prób typu NNS i próbek wody. Jednak działający w imieniu GDDKiA Kierownik Projektu dokonywał tylko „wrywkowego” sprawdzania prowadzonych robót w zakresie ich zgodności z Projektem prac geologicznych. GDDKiA nie przeprowadzała również kontroli jakości próbek gruntów, prób typu NNS i próbek wody, co uzasadniano w czasie kontroli brakiem odpowiedniego potencjału w zakresie sprzętu laboratoryjnego i kadrowego, jak również sprzętu wiertniczego. Niepodjęcie przez GDDKiA właściwych działań nadzorczych i kontrolnych nad pracami i ich wynikami przedstawionymi

⁴³ – „Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów odcinek węzeł Krzyż – węzeł Dębica-Pustynia”,
 – „Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Rzeszów Centralny oraz budowa drogi ekspresowej S-19 odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Śliwca”,
 – „Budowa autostrady A-4 na odcinku od węzła Brzesko do węzła Wierzchosławice,
 – „Budowa autostrady A-1 odcinek od węzła Świerklany (bez węzła) do granicy państwa w Gorzyczkach”,
 – „Budowa autostrady A-2 odcinek C”.

w „Dokumentacji” było tym bardziej nieuzasadnione, że Wykonawca nie był znany na rynku usług okołoprojektowych. Dopiero zgłoszenie w dniu 16 czerwca 2010 r. – przez Wykonawcę robót budowlanych – roszczeń o dodatkową płatność i przedłużenie terminu wykonania umowy, uzasadnione różnicami występującymi między wynikami badań geotechnicznych wykonanych przez Wykonawcę, a istotnymi informacjami uzyskanymi od GDDKiA na etapie składania ofert, spowodowało, że GDDKiA w listopadzie 2011 r. zleciła wykonanie ekspertyzy ww. „Dokumentacji”. Ekspertyza potwierdziła słuszność zarzutów Wykonawcy wobec „Dokumentacji” dostarczonej przez GDDKiA, wykazując występowanie w niej szeregu błędów i wad oraz brak należytej staranności ze strony jej Wykonawcy, wobec istniejących możliwości badania podłoża gruntowego. Do czasu zakończenia kontroli NIK GDDKiA uznała roszczenia Wykonawcy z tego tytułu na łączną kwotę 39.549,5 tys. zł.

W trakcie realizacji kontrolowanych inwestycji stwierdzano konieczność wykonania robót nieuwjętych w kontraktach na roboty budowlane. W Oddziale w Krakowie wystąpiły przypadki, w których zamówień na te roboty udzielono dotychczasowemu wykonawcy zadania „Budowa autostrady A-4 na odcinku od węzła Wierzchosławice do węzła Krzyż” z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. Dotyczyło to:

- udzielenia z wolnej ręki zamówienia za kwotę 280,1 tys. zł na usunięcie przeszkody zalegającej w wodzie w rejonie podpory D mostu autostradowego MA-78 nad rzeką Dunajec, kolidującej z realizacją robót budowlanych realizowanych na podstawie kontraktu. Tryb z wolnej ręki zastosowano uznając te roboty, jako roboty dodatkowe, mimo, że nie spełniony został warunek konieczny określony w art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, tj. by wykonanie zamówienia dodatkowego stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. W ocenie NIK, można było przewidzieć, że w rejonie podpory D pod wodą mogą znajdować się niezidentyfikowane obiekty, jak to się zresztą okazało po przystąpieniu do robót,
- udzielenia zamówienia za kwotę 1.137,6 tys. zł na wykonanie robót wynikających ze zmian dokonanych w dokumentacji projektowej bez zastosowania zasad i trybów określonych w ustawie Pzp. Robót tych nie można było traktować jako robót dodatkowych czy uzupełniających – konieczność ich wykonania wynikała bowiem z projektu budowlanego, a nie zostały ujęte w zamówieniu podstawowym, ze względu na nieuwzględnienie ich obmiarów w kosztorysie ofertowym i strony negocjowały ich ceny jednostkowe dopiero przy udzieleniu tego zamówienia.

W większości przypadków GDDKiA rzetelnie nakładała na wykonawców kary umowne za niedotrzymywanie postanowień umownych. W zakresie tym w dwóch Oddziałach wystąpiły jednak nieprawidłowości.

Oddział w Warszawie nie nakładał na bieżąco kar umownych wykonawcy kontynuującemu wykonanie zadania „Projekt i budowa autostrady A-2 Konotopa – Stryków odcinek C” za:

- 25 dni opóźnienia w ułożeniu warstwy ścieralnej oraz wykonania wszystkich elementów ppoż. wzdłuż autostrady – należna kara ok. 3,8 mln zł,
- 6 dni opóźnienia w oddaniu do ruchu jezdni głównych – należna kara ok. 0,6 mln zł.

Oddział w Rzeszowie nie naliczył kar umownych lub naliczył je nieterminowo w następujących przypadkach:

- na wykonawcę zadania „Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów odcinek węzeł Krzyż – węzeł Dębica – Pustynia” nie nałożono kary za nieterminowe przedłożenie harmonogramu realizacji zadania oraz jego aktualizacji – należna kara 18 tys. zł,

- na wykonawców zadań „Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów odcinek węzeł Krzyż – węzeł Dębica – Pustynia” i „Budowa autostrady A-4 odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Rzeszów Centralny oraz budowa drogi ekspresowej S-19 odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Świlcza” nie nałożono kar za nieterminowe składanie miesięcznych raportów o postępie pracy – należna kara 16 tys. zł,
- na wykonawcę zadania „Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów odcinek węzeł Krzyż – węzeł Dębica – Pustynia”. Dopiero w trakcie trwania kontroli NIK nałożono kary za zwłokę w osiągnięciu WMIW. Przy tym kara została ustalona w wysokości niższej, niż wynika to z prawidłowego obliczenia, ponieważ opóźnienie wyniosło 37 dni, a karę naliczono za 36 dni. Ponadto, podstawę naliczenia tej kary stanowiła Zaakceptowana Kwota Kontraktowa, która wynosiła 1.763.611.407 zł, a nie 1.750.408.750 zł, jak błędnie przyjęto przy ustalaniu kary. Tym samym należność Skarbu Państwa została zaniżona o 223.891 zł,
- na wykonawcę zadania „Budowa autostrady A-4 odcinek Rzeszów (węzeł Rzeszów Wschód) – Jarosław (węzeł Wierzbna)” nie nałożono kary 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 zł, co wyniknęło z błędnego przyjęcia, że opóźnienie wyniosło 161 dni, gdy faktycznie wyniosło ono 162 dni.

Oddział w Warszawie od wykonawców robót budowlanych nie egzekwował wywiązywania się z obowiązków umownych dotyczących uzyskiwania akceptacji ze strony Oddziału na powierzanie prowadzenia prac podwykonawcom. Świadczą o tym przypadki zgłaszania do Oddziału roszczeń o zapłatę przez niezaakceptowanych podwykonawców budowy autostrady A2 odcinek C oraz przebudowy Trasy AK. Tylko w dwóch spośród 5 analizowanych umów zawartych z wykonawcami robót budowlanych, dotyczących zadań inwestycyjnych realizowanych przez Oddział w Warszawie, ustalono kary finansowe dla Wykonawcy za niezgłoszenie podwykonawcy. Przy tym kar tych nie wymierzono, pomimo nie wywiązywania się wykonawców z tego obowiązku.

Przykładowo, wykonawca kontynuujący budowę odcinka C autostrady A2⁴⁴ nie zgłosił jako podwykonawców 15 firm wykonujących roboty budowlane⁴⁵. Wykazał te firmy jako usługodawców. Oddział nie naliczył Wykonawcy żadnych kar, mimo, że w umowie przewidziano 30 tys. zł kary za każdego niezgłoszonego podwykonawcę. W tej sprawie pewne działania podjął Inżynier Kontraktu, które ograniczyły się jednak tylko do wysłania pism, do tych 15 firm wykonujących roboty budowlane, z prośbą o ewentualne podjęcie przez nie działań w celu zmiany statusu usługodawcy na podwykonawcę.

Ponadto, w przypadku przebudowy Trasy Armii Krajowej realizowanej przez Oddział w Warszawie, podwykonawcy wskazani przez Wykonawcę zostali zatwierdzeni wyłącznie przez Kierownika Projektu, co było niezgodne z postanowieniami procedury POIŚ obowiązującej przy realizacji tej inwestycji, w związku z jej dofinansowywaniem z tego Programu. Procedura POIŚ przewidywała, że zatrudnienie Podwykonawcy wymaga uzyskania akceptacji Dyrektora Oddziału.

Służby GDDKiA nie podjęły też żadnych kroków wobec działań Inżyniera podejmowanych przy realizacji zadania „Dostosowanie Trasy Armii Krajowej do parametrów drogi ekspresowej S-8 na odcinku od węzła „Modlińska” w Warszawie do węzła „Piłsudskiego” w Markach”, które były

⁴⁴ Konsorcjum firm Dolnośląskie Surowce Skalne SA i Boegl&Krysl Polska Sp. z o.o.

⁴⁵ Nie przedłożył Oddziałowi projektów umów z tymi firmami, tym samym nie uzyskał wymaganej akceptacji Dyrektora Oddziału na zawarcie tych umów.

niezgodne z umową. W sześciu przypadkach Inżynier wprowadził zmiany rozwiązań przyjętych w zatwierdzonej dokumentacji projektowej nie przestrzegając obowiązku ich zatwierdzenia przez GDDKiA przed ich wprowadzeniem. Cztery z tych zmian powodowały wzrost ceny kontraktowej o łączną kwotę 2.085.068 zł, jedna zmniejszenie ceny kontraktowej o 29.282 zł, a jedna nie miała wpływu na cenę. Do czasu zakończenia kontroli NIK zmiany te nie zostały uzgodnione przez GDDKiA, a prace wykonane na podstawie ww. 6 poleceń zmian zostały objęte Przejściowymi Świadectwami Płatności i opłacone, bez kwestionowania przez weryfikujących je pracowników GDDKiA.

3.2.7. Ewidencja księgową dróg

Księgi rachunkowe GDDKiA w zakresie ewidencji dróg prowadzone były z naruszeniem prawa i niezetelnie.

W ewidencji księgowej środków trwałych nie ujęto żadnego spośród 17.087,6 km autostrad, dróg ekspresowych i krajowych oraz obiektów mostowych będących w zarządzie GDDKiA, co było niezgodne z przepisami art. 4, 13, 17 i 20 ustawy o rachunkowości. Obowiązek prowadzenia przez GDDKiA ewidencji księgowej dróg wynikał również z przepisów § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa⁴⁶. Wartość odtworzeniowa tych dróg na koniec 2010 r. wynosiła 172.737 mln zł. Wartość tą oszacowała GDDKiA – metodą reprezentantów – uwzględniając stan ilościowy oraz koszty jednostkowe poszczególnych rodzajów dróg.

W latach 2008-2011 inwestycje będące w trakcie realizacji były ujmowane w na koncie księgowym 081 (środki trwałe w budowie) i równolegle były odnoszone w ciężar funduszu jednostki (konto 800). Po ich zakończeniu wartość inwestycji zdejmowano zarówno z konta 081 jak i z konta 800, co powodowało, że przestawały one istnieć w ewidencji księgowej GDDKiA. W wyniku tego stanu w ewidencji środków trwałych nie ujęto nowo wybudowanych w latach 2008–2011 dróg o łącznej długości 1.371,63 km, na które poniesiono wydatki w kwocie 15.929,6 mln zł.

Stosowana metoda ewidencjonowania nie odpowiadała zasadom, wynikającym z – obowiązujących w okresie objętym kontrolą – rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁴⁷ oraz 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 Polskiej⁴⁸ i naruszała przepisy tych rozporządzeń. Zobowiązywały one bowiem GDDKiA do prowadzenia szczegółowej ewidencji ilościowej i wartościowej środków trwałych, w tym dróg i mostów.

Działania takie do 1 stycznia 2009 r. zostały usankcjonowane zapisami w polityce rachunkowości GDDKiA, która stanowiła że: „Nie prowadzi się ewidencji księgowej dróg i obiektów mostowych”. Polityka rachunkowości sprzeczna z ustawą o rachunkowości została wprowadzona przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zarządzeniem nr 28 z 30 października 2006 r.

⁴⁶ Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm.

⁴⁷ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

⁴⁸ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

W kolejnych latach (2009–2011), mimo dostosowania zapisów polityki rachunkowości do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, w dalszym ciągu nie wprowadzano do ewidencji księgowej zarówno istniejących, jaki i nowo wybudowanych dróg. Służby finansowo-księgowe GDDKiA nie stosowały przyjętych zasad (polityki) rachunkowości oraz nie wprowadzały do ksiąg rachunkowych wszystkich zdarzeń gospodarczych, które nastąpiły w objętych kontrolą okresach sprawozdawczych. Nierzetelnie przeprowadzano przy tym kolejne roczne inwentaryzacje, o których mowa w art. 26 ustawy o rachunkowości, nie obejmując nimi dróg będących w zarządzie GDDKiA, a stanowiących majątek Skarbu Państwa, w konsekwencji nie stwierdzając różnic pomiędzy księgami rachunkowymi a stanem rzeczywistym.

W bilansach za lata 2008–2011 nie ujęto dróg, które stanowiły środki trwałe, w tym powstałych w wyniku zakończonych zadań inwestycyjnych, co było niezgodne z przepisami art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 46 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

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 GDDKiA⁴⁹, do czasu zakończenia kontroli NIK w dalszym ciągu nie zostały przyjęte na stan ewidencyjny majątku GDDKiA drogi i obiekty inżynierskie pozostające w zarządzie GDDKiA.

3.2.8. Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe skutki nieprawidłowości ujawnione w niniejszej informacji NIK oszacowała na kwotę 136.130,9 mln zł, w tym:

- uszczuplenia środków publicznych – 469 mln zł, dotyczy kwoty dofinansowania ze środków unijnych zwróconej przez GDDKiA w związku z naruszeniem wymogów określonych w umowach o dofinansowanie budowy dróg oraz kar nienaliczonych wykonawcom przez Oddział w Warszawie (str. 15 i 29),
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 668,7 mln zł, dotyczy zamówień publicznych udzielonych z naruszeniem zasad i trybów udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie Pzp oraz w zarządzeniach Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (str. 19, 22, 23 i 29),
- kwoty odpowiadające sprawozdawczym skutkom nieprawidłowości – 134.993,2 mln . zł, dotyczy wartości dróg będących w zarządzie GDDKiA, które w wyniku kontroli NIK ujęte zostały w ewidencji księgowej GDDKiA za 2012 r. (str. 34).

Pożytki finansowe pozyskane w wyniku kontroli to 9.933.256 zł z tytułu spowodowania przez NIK działań mających na celu uregulowanie zobowiązań wykonawców wobec GDDKiA (str. 34).

⁴⁹ 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.

4.1 Przygotowanie kontroli

Przeprowadzenie kontroli zaplanowano w Centrali GDDKiA oraz w siedmiu Oddziałach GDDKiA. Badania kontrolne miały objąć działania inwestora na poszczególnych etapach realizacji inwestycji drogowych. Przyjęto, że w Oddziałach kontrola obejmie przynajmniej trzy zadania inwestycyjne, przy tym wytypowano 17 zadań, które należy objąć kontrolą. Wyboru tych zadań dokonano ze względu na roszczenia, które ich wykonawcy zgłaszali wobec GDDKiA. Dodatkowo kontrola rozszerzona została o badanie postępowania o udzielenie pierwszego zamówienia publicznego na prace budowlane zadania „Budowa autostrady A-2 odcinek C” Konsorcjum C. oraz dalsze działania GDDKiA dotyczące jego wykonania po wypowiedzeniu umowy Konsorcjum C. Z uwagi na fakt, że zasady i tryb udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy⁵⁰ kontynuującemu realizację tego zadania były już wcześniej przedmiotem oceny NIK, dlatego przy tej kontroli odstąpiono od formułowania oceny w tym zakresie.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek.
2. W związku z ustaleniami kontroli, NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 8 wystąpień pokontrolnych zawierających oceny kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Do poszczególnych kontrolowanych jednostek skierowano łącznie 33 wnioski dotyczące:

- *rzetelnego prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie oceny, czy złożona oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, w tym precyzyjne wskazywanie elementów oferty budzących wątpliwości zamawiającego, do których wykonawca powinien się odnieść w swoich wyjaśnieniach,*
- *ujęcie w ewidencji księgowej – w terminie pozwalającym na sporządzenie rzetelnego sprawozdania finansowego za 2012 r. – wszystkich dróg i obiektów mostowych będących w zarządzie GDDKiA oraz bieżące ewidencjonowanie w księgach rachunkowych dróg i mostów przekazywanych do użytkowania,*
- *zawieranie kontraktów na realizację inwestycji po zapewnieniu środków na ich realizację,*
- *potrącenie należnych kar umownych z tytułu opóźnień w realizacji robót przez firmę Dragados przy ostatecznym rozliczeniu finansowym III odcinka autostrady A4,*
- *zapewnienie przestrzegania ustawy Pzp przy zleceniu realizacji robót wynikających z wprowadzanych w toku budowy zmian,*
- *realizowanie inwestycji drogowych w oparciu o program inwestycyjny zatwierdzony i uzgodniony z dysponentem środków budżetowych,*
- *bieżące analizowanie realizacji umów oraz bezzwłoczne wypowiedzanie ich z winy Wykonawcy, w przypadkach powstania zawinionych przez Wykonawcę opóźnień w realizacji umowy i braku poprawy mimo wezwania do niej,*
- *podjęcie działań mających na celu terminowe rozpatrywanie roszczeń składanych przez Wykonawców Inwestycji,*
- *obciążenie Wykonawców karami umownymi,*

⁵⁰ Konsorcjum firm Dolnośląskie Surowce Skalne SA i Boegl&Krysl Polska Sp. z o.o.

- *prawidłowe wyliczenie i egzekwowanie kar umownych za nieosiągnięcie w terminie Wymaganej Minimalnej Ilości Wykonania w przypadku Inwestycji A⁵¹ i C⁵²,*
- *podjęcie działań w celu wyegzekwowania naliczonych kar umownych w związku z umową na realizację Inwestycji B⁵³,*
- *zapewnienie prawidłowego określania szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówień publicznych,*
- *egzekwowanie od dotychczasowych Wykonawców Inwestycji A i B umownych praw Skarbu Państwa wynikających z odstąpienia przez Oddział w Rzeszowie od Kontraktów z winy Wykonawców,*
- *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,*
- *zapewnienie składania wniosków o wydanie zezwoleń na realizację inwestycji drogowych, zawierających wszystkie wymagane załączniki,*
- *wszczęcie procedury odszkodowawczej wobec projektanta wiaduktu WD-1,*
- *stosowanie regulacji wewnętrznych dotyczących realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów Pzp,*
- *wyegzekwowanie od wykonawcy umowy nr 111/D-9/2011 zapłaty nałożonej kary 2.187 zł,*
- *egzekwowanie od wykonawców obowiązku uzyskania akceptacji na zatrudnienie podwykonawców,*
- *uzgadnianie z wykonawcami korygowania ustanowionego zabezpieczenia należytego wykonania umów równoległe z podpisaniem aneksów do umów zmieniających termin realizacji zadania oraz wysokości wynagrodzenia,*
- *usprawnienie procesu rozpatrywania roszczeń zgłaszanych przez wykonawców robót,*
- *zapewnienie wzmocnienia przez Kierowników Projektów nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych,*
- *wyegzekwowanie od wykonawców budowy autostrady A2 odcinek C oraz rozbudowy ul. Piastowskiej wszystkich należnych Oddziałowi kar umownych.*

3. Zastrzeżenia zostały zgłoszone do ocen, uwag i wniosków zawartych w 6 wystąpieniach pokontrolnych. W wyniku rozpatrzenia tych zastrzeżeń uwzględnionych zostało 22 zastrzeżeń w całości i 8 w części. NIK otrzymała 4 informacje o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz o podjętych w tym celu działaniach, w tym informację o wyegzekwowaniu przez Oddział w Krakowie od firmy Dragados SA kar umownych w kwocie 9.933.256 zł z tytułu opóźnienia w realizacji robót oraz informację p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o dokonaniu ujęcia w ewidencji księgowej za 2012 r. wszystkich dróg i obiektów mostowych będących w zarządzie GDDKiA, w wyniku czego nastąpił wzrost wartości środków trwałych w tej ewidencji o 134.993.188.769,57 zł.

⁵¹ Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów, odcinek węzeł Krzyż – węzeł Dębica-Pustynia.

⁵² Budowa autostrady A-4, odcinek Rzeszów (węzeł Rzeszów Wschód) – Jarosław (węzeł Wierzbna).

⁵³ Budowa autostrady A-4, odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Rzeszów Centralny oraz budowa drogi ekspresowej S-19, odcinek węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Świlcza.

Wykaz skontrolowanych jednostek i jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (Centrala) – Departament Infrastruktury.
2. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach – Delegatura NIK w Katowicach.
3. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie – Delegatura NIK w Krakowie.
4. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi – Delegatura NIK w Łodzi.
5. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie – Delegatura NIK w Olsztynie.
6. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie – Delegatura NIK w Rzeszowie.
7. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie – Delegatura NIK w Szczecinie.
8. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie – Delegatura NIK w Warszawie.

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą funkcję kierowników kontrolowanych jednostek pełnili:

- a) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad:
 - Zbigniew Kotlarek (od 25.11.2006 r. do 22.01.2008 r.)
 - Janusz Koper (od 23.01.2008 r. do 8.05.2008 r.)
 - Lech Witecki (od 12.05.2008 r. – nadal⁵⁴)
- b) Dyrektor GDDKiA Oddział w Katowicach:
 - Krzysztof Raj (od 2.04.2002 r. do 1.10.2010 r.)
 - Ewa Tomala-Borucka (od 21.10.2010 r. – nadal)
- c) Dyrektor GDDKiA Oddział w Krakowie:
 - Jacek Gryga (od 15.09.2008 r. – nadal)
- d) Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi:
 - Zbigniew Paliński (od 1.04.2009 r. do 1.09.2011 r.)
 - Iwona Zatorska-Sytyk (od 1.09.2011 r. – nadal⁵⁵)
- e) Dyrektor GDDKiA Oddział w Olsztynie:
 - Mirosław Nicewicz (od 23.10.2006 r.- nadal)
- f) Dyrektor GDDKiA Oddział w Rzeszowie:
 - Wiesław Kaczor (od 1.04.2007 r. – nadal)
- g) Dyrektor GDDKiA Oddział w Szczecinie:
 - Lech Bartnik (od 1.07.2007 r. do 31.01.2008 r.)
 - Iwona Stępień-Pilipczuk (od 15.02.2008 r. do 30.05.2008 r.)
 - Tadeusz Rajkiewicz (od 31.05.2008 r. – nadal)
- h) Dyrektor GDDKiA Oddział w Warszawie:
 - Wojciech Dąbrowski (od 2.04.2002 r. do 21.10.2009 r.)
 - Robert Marszałek (od 22.10.2009 r. do 1 .12.2009 r.⁵⁶)
 - Elżbieta Brenda (od 2.12.2009 r. – nadal)

⁵⁴ Cały czas, jako pełniący obowiązki Generalnego Dyrektora.

⁵⁵ Do 30.09.2011 r. jako pełniący obowiązki Dyrektora.

⁵⁶ Jako pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do kierowania Oddziałem GDDKiA w Warszawie.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Infrastruktury Sejmu RP
8. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
9. Komisja Skarbu Państwa Sejmu RP
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
12. Minister Finansów
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad