

Wykonawcy rządowych programów inwestycyjnych oraz minister właściwy ds. transportu dbali o to, by w umowach na wykonanie obiektów infrastruktury liniowej (drogi, linie kolejowe itp.) interes Skarbu Państwa był właściwie zabezpieczony. Niemniej działania te były nieskuteczne: nie zachowywano kryteriów rzetelności, legalności, gospodarności i celowości, dochodziło też do przypadków opieszałości. W rezultacie Skarb Państwa nie otrzymał właściwej ochrony. Finansowe skutki ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości wyniosły łącznie 35,9 mln zł.

Minister właściwy ds. transportu utworzył wprawdzie w 2016 roku rady ekspertów, ale **nie wyegzekwował od nich chociażby opracowania spójnej propozycji wzorów umów**, przeznaczonych do stosowania przez PKP PLK S.A i GDDKiA w kontraktach zawieranych na budowę obiektów infrastruktury liniowej.

Rady miały za zadanie opiniować i inicjować działania na rzecz optymalizacji realizacji rządowych programów inwestycyjnych. Jednak **nierzetelne i nieefektywne okazały się przyjęte przez Ministra mechanizmy nadzoru** nad radami. Minister nie mógł więc skutecznie wpływać na prawidłowość realizacji nadzorowanych programów inwestycyjnych, a zwłaszcza na **kompletność, rzetelność oraz skuteczność stosowanych klauzul w zakresie waloryzacji kontraktów i solidarnej odpowiedzialności inwestora**.

Gdy w listopadzie 2019 Ministerstwo Aktywów Państwowych objęło nadzór właścicielski nad PKP PLK S.A., Minister **nie uruchomił też systemowych rozwiązań organizacyjnych**, dzięki którym podległy mu aparat wykonawczy mógłby na bieżąco monitorować poziom roszczeń zgłaszanych przez podwykonawców tytułem solidarnej odpowiedzialności inwestora. W efekcie **Minister nie mógł sprawować skutecznego nadzoru nad realizacją Programu Kolejowego**. Zdaniem NIK Minister powinien dysponować pełną i bieżącą analizą obejmującą stan roszczeń zgłaszanych wobec PKP PLK S.A. przez podwykonawców kontraktów budowlanych z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora.

Z kolei GDDKiA przyjęła **katalog wzorów umów wykonawczych, który nie obejmował dokumentacji wzorcowej dotyczącej zadań inwestycyjnych** realizowanych poza Programem Drogowym oraz o wartości poniżej 100 mln zł. Umożliwiło to **dowolność w redagowaniu umów, w tym zapisów warunkujących odpowiednie zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa**.

Natomiast w reakcji na wpływające do Ministerstwa Infrastruktury skargi podwykonawców zadań inwestycyjnych, dotyczące problemów z dochodzeniem od GDDKiA i PKP PLK wypłaty wymagalnych należności z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora – **Minister bezzwłocznie wszczął i skutecznie finalizował postępowania wyjaśniające**.

Zawarte w umowach wykonawczych klauzule na temat waloryzacji wartości kontraktu w razie zmiany przepisów o ubezpieczeniu społecznym lub zdrowotnym w **sposób nieuzasadniony przenosiły na Skarb Państwa ciężar podwyżek płac pracowników zatrudnionych u wykonawcy**.

Nieskuteczne były też wzorcowe mechanizmy waloryzacyjne stosowane w kontraktach zawieranych przed styczniem 2019 r. z uwagi na wzrost cen materiałów budowlanych i usług, wskutek czego wykonawcy zadań ponosili straty, pogarszała się **płynność finansowa wykonawców** (niekiedy nawet dochodziło do ich niewypłacalności), to zaś wprost odbijało się na podwykonawcach. Proces inwestycyjny ulegał zakłóceniu, powstawały także **zatory płatnicze, narażające interes Skarbu Państwa w wyniku roszczeń z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora**.

Wskutek nieprecyzyjnych zapisów w dokumentach dotyczących owych mechanizmów zlecano **kosztowne ekspertyzy prawne** na łączną sumę 24 400 zł.

Wprowadzone po 2019 r. znowelizowane wzorcowe mechanizmy waloryzacyjne były już bardziej sprawiedliwe dla wykonawców, niemniej **ograniczyły wypłatę roszczeń waloryzacyjnych do maksymalnie 5 proc. wartości kontraktu** w całym okresie jego realizacji. Zdaniem NIK Centrala **GDDKiA winna rozważyć zaprzestanie limitowania wypłat z tytułu waloryzacji umownej**, albowiem waloryzacja obejmująca faktyczny wzrost cen materiałów budowlanych i usług może zapobiegać wymiernym stratom ponoszonym przez wykonawców, pogorszeniu ich płynności finansowej, a w konsekwencji ryzykom związanym z zakłóceniem ciągłości procesu inwestycyjnego.

Zawarte w okresie przejściowym kontrakty zawierały warunki uniemożliwiające skuteczne dochodzenie należności, co skutkowało roszczeniami wobec **Skarbu Państwa**, których część znalazła finał w sądzie.

GDDKiA na 15 miesięcy wyłączyła ze wzorów umów możliwość korzystania przez wykonawców kontraktów budowlanych z waloryzacji sądowej. Kontrolerzy NIK uznają to za **działanie nielegalne, niecelowe i niegospodarne**. Wskutek odwołań wykonawców kontraktów na prace drogowe **GDDKiA została zmuszona do wypłaty łącznie 248,5 tys. zł** w ramach zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Zarząd PKP PLK S.A. i Generalny Dyrektor DKiA sprawowali **niewystarczający nadzór nad stosowaniem przez podległe jednostki organizacyjne wzorów kontraktowych**. Zdarzały się przypadki (w 5,5 proc. skontrolowanych umów) stosowania nieuprawnionych odstępstw od wzorcowych uregulowań obejmujących klauzule waloryzacyjne i związane z solidarną odpowiedzialnością inwestora, głównie w postaci pominięcia wymaganych zapisów lub przyjęcia rozwiązań nieuwzględnionych we wzorach. Np. **pominięto postanowienia regulujące waloryzację kontraktu na skutek wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz waloryzujące ceny i kwotę warunkową**, tekst klauzuli regulującej zmianę ceny kontraktu o wskaźnik waloryzacji, zapisy zabezpieczające inwestora przed podwójną płatnością oraz procedurę dokonywania wypłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom przez wykonawcę robót budowlanych.

41 proc. skontrolowanych umów, dla których w GDDKiA nie przyjęto wzorów, zawierało **postanowienia, które nie zabezpieczały w pełni interesu Skarbu Państwa**. M.in.:

- nie zamieszczano zapisów dotyczących obowiązku przedstawiania przez wykonawcę, jako warunku zapłaty jego wynagrodzenia, dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom i szczegółowej procedury raportowania w tym zakresie,
- nie uwzględniano postanowień dotyczących zasad i trybu zmiany wynagrodzenia wykonawcy na wnioski inwestora,
- nie określano zasad waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy.

W ocenie NIK relatywnie niski poziom wypłacanej przez inwestorów waloryzacji umownej, a także odmowa wypłaty roszczeń przewyższających limity kontraktowe, przy jednoczesnym nieuprawnionym okresowym pozbawieniu przez GDDKiA możliwości dochodzenia waloryzacji na drodze sądowej, **powodowały wymierne straty wykonawców, pogorszenie ich płynności finansowej, a w konsekwencji ryzyka związane z zakłóceniem ciągłości procesu inwestycyjnego**.

Wnioski roszczeniowe skierowane przez podwykonawców wobec kontrolowanych jednostek z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora **były na ogół rozpatrywane i realizowane w sposób rzetelny.**

Wnioski

Minister Infrastruktury

Biorąc pod uwagę potrzebę poprawy skuteczności i rzetelności nadzoru sprawowanego nad działalnością rad ekspertów, jak też zwiększenia efektywności bezpośredniego nadzoru nad realizacją rządowych programów inwestycyjnych, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- zorganizowanie pracy organów pomocniczych o charakterze doradczym w sposób zapewniający istotne wsparcie działań Ministra, podejmowanych na rzecz zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w ramach nadzoru sprawowanego nad realizacją rządowych programów inwestycyjnych;
- wdrożenie systemowych rozwiązań organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez aparat wykonawczy Ministra kompletnego monitoringu poziomu roszczeń z tytułu należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń, zgłaszanych do inwestorów przez wykonawców i podwykonawców zadań inwestycyjnych, realizowanych w ramach rządowych programów inwestycyjnych.

Generalny Dyrektor DKiA

Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości we wdrożonych przez GDDKiA uregulowaniach i procedurach, skutkujące nienależytym zabezpieczeniem interesu Skarbu Państwa, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- wdrożenie do powszechnego stosowania w strukturze GDDKiA dokumentacji wzorcowej dla wszystkich rodzajów umów wykonawczych na drogowe roboty budowlane, z uwzględnieniem klauzul należycie zabezpieczających interes Skarbu Państwa w przypadku konieczności wypłaty podwykonawcom i wykonawcom zadań inwestycyjnych należnego lub zwaloryzowanego wynagrodzenia;
- rzetelne prowadzenie monitoringu realizacji wszystkich umów wykonawczych zawieranych przez oddziały GDDKiA, obejmującego w szczególności bieżący poziom i dynamikę zmian wartości roszczeń wypłacanych podwykonawcom i wykonawcom zadań inwestycyjnych z tytułu należnego lub zwaloryzowanego wynagrodzenia.

Generalny Dyrektor DKiA, Prezes Zarządu PKP PLK S.A

Skutki wynikające ze stosowania wzorcowej klauzuli dotyczącej waloryzacji kwoty kontraktu w związku ze zmianą przepisów o ubezpieczeniu społecznym lub zdrowotnym przenosiły w sposób nieuzasadniony na inwestora ciężar podniesienia płac pracowników zatrudnionych u wykonawcy. W celu wyeliminowania tego zjawiska Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- dokonanie zmiany brzmienia wzorcowej klauzuli dotyczącej waloryzacji kwoty kontraktu na skutek zmiany przepisów o ubezpieczeniu społecznym lub zdrowotnym, w sposób zabezpieczający interes inwestora przed nieuzasadnionymi roszczeniami wykonawców kontraktów.

Z uwagi na ujawnione w kontrolowanych oddziałach GDDKiA i regionach Centrum Realizacji Inwestycji przy PKP PLK S.A. nieprawidłowości - polegające głównie na dokonywaniu nieuprawnionych zmian w

NIK o umowach na realizację obiektów infrastruktury liniowej

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: czwartek, 23, wrzesień 2021 12:27

Joanna Gryboś-Chechelska

Odsłony: 186

zawieranych kontraktach budowlanych, w relacji do wymagań aktualnie obowiązującej dokumentacji wzorcowej, zamieszczaniu zapisów niezabezpieczających w pełni interesu inwestora, nierzetelnej realizacji roszczeń zgłaszanych z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora, komercyjnym zleceniu interpretacji własnych procedur oraz nierzetelnym sposobie raportowania, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- wdrożenie, w ramach sprawowanego nadzoru nad podległymi jednostkami organizacyjnymi, skutecznych mechanizmów zapobiegających w przyszłości występowaniu nieprawidłowości w tym zakresie.

W związku z wejściem w życie 1 stycznia 2021 r. nowej ustawy Pzp, Najwyższa Izba Kontroli zwraca się o podjęcie działań mających na celu:

- dostosowanie, pod nadzorem ministra właściwego ds. transportu, wzorów umów stosowanych przez inwestorów w kontraktach zawieranych na budowę obiektów infrastruktury liniowej, do aktualnie obowiązujących uregulowań ustawowych.

Źródło: NIK