



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Tadeusz Dziuba

KIN.410.004.01.2020

Pan  
Andrzej Adamczyk  
Minister Infrastruktury

Ministerstwo Infrastruktury  
ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6,  
00-928 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/031 – Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w umowach na realizację obiektów infrastruktury liniowej

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ul. Tytusa Chalubińskiego 4/6 00-928 Warszawa (w okresie objętym kontrolą nazwa Ministerstwa podlegała zmianom <sup>1</sup> , dlatego w dalszej części wystąpienia pokontrolnego będzie używana skrócona nazwa: <b>MI</b> lub <b>ministerstwo właściwe ds. transportu</b> )
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 9 stycznia 2018 r. (wcześniej od 16 listopada 2015 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa), (dalej: <b>Minister</b> lub <b>minister właściwy ds. transportu</b> )
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Sprawowanie przez Ministra nadzoru nad realizacją rządowych programów budowy infrastruktury liniowej w zakresie stosowanych przez inwestorów wzorów kontraktowych oraz nad utworzonymi organami pomocniczymi o charakterze doradczym.</li><li>2. Sprawowanie przez Ministra nadzoru nad działalnością PKP PLK S.A. i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie wypłaty należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I półrocze) <sup>2</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art.2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Robert Mecha, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/72/2020 z 6 listopada 2020 r.</li><li>2. Agnieszka Sej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/60/2020 z 24 września 2020 r.</li><li>3. Jacek Zaremba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/69/2020 z 21 października 2020 r.</li></ol> <p>(akta kontroli str.1-6)</p>

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz.U. poz. 192); wcześniej – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz.U. poz. 2080).

<sup>2</sup> Czynności kontrolne w MI zostały zakończone 18 grudnia 2020 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (**ustawa o NIK**)

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W reakcji na występujący w latach 2017-2018 znaczny wzrost cen materiałów budowlanych, Minister podjął działania skutkujące wdrożeniem w styczniu 2019 r. nowych rozwiązań dla wykonawców wieloletnich programów inwestycyjnych ustanowionych przez Radę Ministrów<sup>5</sup>, w zakresie waloryzacji przyszłych kontraktów inwestycyjnych, realizowanych w ramach tych programów. Konsultował również możliwości zmian mechanizmów waloryzacyjnych dotyczących poprzednio zawartych umów wykonawczych, jednakże z uwagi na przeszkody natury prawnej znowelizowane uregulowania waloryzacyjne nie objęły tych kontraktów budowlanych.

Wdrożone przez Ministra mechanizmy nadzoru nad realizacją Programu Drogowego i Programu Kolejowego umożliwiły prowadzenie przez aparat wykonawczy Ministra bieżącej i rzetelnej analizy stanu oraz zmian dynamiki wartości roszczeń zgłaszanych do wykonawców tych programów z tytułu należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że po przejęciu w listopadzie 2019 r. przez Ministra Aktywów Państwowych nadzoru właścicielskiego nad PKP PLK S.A., przyjęte rozwiązania organizacyjne w MI nie zapewniły Ministrowi możliwości monitoringu poziomu roszczeń podwykonawców i dalszych podwykonawców kolejowych kontraktów budowlanych, które zgłaszano do PKP PLK S.A. z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora. Zdaniem NIK koniecznym elementem sprawowania przez Ministra rzetelnego nadzoru, nad całokształtem realizacji Programu Kolejowego, powinno być bieżące rozpoznanie aspektu kondycji finansowej podwykonawców kolejowych kontraktów budowlanych, w zakresie uwzględniającym problemy z dochodzeniem wymagalnych należności od wykonawców poszczególnych zadań inwestycyjnych.

Minister, podejmując działania w ramach nadzoru nad realizacją Programu Drogowego i Programu Kolejowego, nie wykorzystał potencjału merytorycznego organów pomocniczych o charakterze doradczym<sup>6</sup>. Powinny one pełnić istotną funkcję opiniotwórczą i inicjującą działania Ministra, we wdrażaniu skutecznych rozwiązań służących optymalizacji realizacji nadzorowanych programów. Minister, jako dysponent efektów prac rad ekspertów, nie wyegzekwował od tych organów wykonania powierzonych zadań, co ograniczało możliwość skutecznego oddziaływania na prawidłowość realizacji nadzorowanych przedsięwzięć. W szczególności rady ekspertów nie wypracowały, do ewentualnej akceptacji Ministra, propozycji wzorów umów na realizację zamówień publicznych udzielanych przez wykonawców wieloletnich programów inwestycyjnych.

Minister, tworząc rady ekspertów, nie zapewnił warunków niezbędnych do wypracowania przez te organy propozycji wskazanych wyżej wzorów umów. Kontrola wykazała, że osoby powołane przez Ministra w skład rad ekspertów nie posiadały odpowiednich kompetencji do samodzielnej realizacji wyznaczonego zadania, a przyjęte przez Ministra, w uregulowaniach tworzących rady ekspertów, mechanizmy nadzoru były nieskuteczne. Nie zapewniły one osiągnięcia przez te

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> „Krajowy Program Kolejowy do 2023 r.” (**Program Kolejowy**) wykonywany jest przez PKP PLK S.A. na podstawie uchwały nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. oraz „Program Budowy Dróg Krajowych i Autostrad na lata 2014-2023, z perspektywą do 2025 r.” (**Program Drogowy**) wykonywany jest przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (**Generalny Dyrektor DKiA**) na podstawie uchwały nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. Zgodnie z ww. uchwałami Rady Ministrów, nadzór nad realizacją tych programów inwestycyjnych sprawował minister właściwy ds. transportu.

<sup>6</sup> Minister właściwy ds. transportu utworzył w 2016 r. dwa organy pomocnicze o charakterze doradczym do spraw działań mających na celu optymalizację procesu realizacji inwestycji drogowych i kolejowych (**rady ekspertów**).

organy celów wskazanych przez Ministra<sup>7</sup>, jak też nie zapobiegły występowaniu nieprawidłowości w ich bieżącym funkcjonowaniu. W sprawach kompetencyjnych aktywność członków rad ekspertów sprowadzała się wyłącznie do dyskusji na posiedzeniach, podczas gdy powinna skutkować wypracowaniem propozycji konkretnych rozwiązań w formie uchwał, a następnie przedstawieniem ich do ewentualnej akceptacji Ministra, warunkującej wdrożenie proponowanych rozwiązań. W rezultacie wyspecjalizowane organy pomocnicze Ministra nie przyjęły żadnego oficjalnego i rozstrzygającego stanowiska w odniesieniu do wyznaczonych zadań kompetencyjnych.

## **Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

### **1. Sprawowanie przez Ministra nadzoru nad realizacją rządowych programów budowy infrastruktury liniowej w zakresie stosowanych przez inwestorów wzorów kontraktowych oraz nad utworzonymi organami pomocniczymi o charakterze doradczym**

Opis stanu faktycznego

#### **1.1. Działania Ministra w celu opracowania i wdrożenia zmian szczególnych warunków kontraktów uwzględniających problematykę waloryzacji i skutków solidarnej odpowiedzialności inwestora**

Na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>9</sup>, Minister – jako organ nadzorujący realizację wieloletnich programów kolejowych ustanowionych przez Radę Ministrów<sup>10</sup> – utworzył w 2016 r. dwie rady ekspertów, tj. radę ekspertów ds. działań mających na celu optymalizację procesu realizacji inwestycji drogowych<sup>11</sup> (**Rada Drogowa**) oraz radę ekspertów ds. działań mających na celu optymalizację procesu realizacji inwestycji kolejowych<sup>12</sup> (**Rada Kolejowa**). W skład rad ekspertów Minister powołał przedstawicieli (według właściwości branżowej): Ministra, PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. (PLK), zarządców dróg (w tym m.in. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – **GDDKiA**), Centrum Unijnych Projektów Transportowych (**CUPT**), organizacji branżowych z dziedziny drogownictwa i kolejnictwa oraz niezależnych ekspertów i środowisk naukowych. Jednym z zadań wyznaczonych przez Ministra dla rad ekspertów było wypracowanie i przekazanie, w formie podjętych uchwał do ewentualnej akceptacji Ministra, wzorów umów do stosowania przez GDDKiA i PLK na realizację zamówienia publicznego w zakresie dróg publicznych oraz w sektorze kolejowym. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, rady ekspertów nie zrealizowały wyznaczonego zadania.

(akta kontroli str. 8-14, 511-517)

<sup>7</sup> Zadania dla rad ekspertów oraz sposób wykonywania przez Ministra nadzoru nad całokształtem działalności tych organów zaprezentowane zostały w sposób szczegółowy w rozdziale 1 pkt 1.2 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1171.

<sup>10</sup> Sposób sprawowania przez Ministra nadzoru nad działalnością wykonawców tych programów w zakresie wypłaty należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń zaprezentowano w rozdziale 2 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>11</sup> Zarządzeniem nr 25 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie utworzenia rady ekspertów do spraw działań mających na celu optymalizację procesu realizacji inwestycji drogowych – Dz. Urz. MliB poz. 38 (**Zarządzenie nr 25**).

<sup>12</sup> Zarządzeniem nr 53 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie utworzenia rady ekspertów do spraw działań mających na celu optymalizację procesu realizacji inwestycji kolejowych – Dz. Urz. MliB poz. 84 (**Zarządzenie nr 53**).

W ramach prac kompetencyjnych, mających na celu opracowanie propozycji wzorów umów przeznaczonych do stosowania przez PLK na realizację zamówienia publicznego w sektorze kolejowym, Rada Kolejowa nie podjęła działań skutkujących przyjęciem oficjalnych rozwiązań w tym zakresie. Natomiast we wrześniu 2016 r. Rada Drogowa opracowała i przyjęła w formie uchwały alokację ryzyk (**matryca ryzyk**), jako podstawę do dalszych prac nad wzorami umów przeznaczonych do stosowania przez GDDKiA. Rada Drogowa, uwzględniając fakt, że jej członkowie nie posiadają wystarczających kompetencji do samodzielnego opracowania wzorców umów, w maju 2017 r. podjęła uchwałę w sprawie zarekomendowania Ministrowi zlecenia Stowarzyszeniu Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców (**SIDiR**) opracowania wzoru umowy na roboty liniowe drogowe w modelu „zaprojektuj i wybuduj”, na podstawie założeń przyjętych w matrycy ryzyk. Z uwagi na to, że rady ekspertów nie dysponowały budżetem własnym, a SIDiR nie wyraziło zgody na nieodpłatne wykonanie zlecenia, w MI przeprowadzono procedurę szacowania wartości zamówienia publicznego, polegającą na realizacji opracowania pt. „Wzorcowe dokumenty – Warunki Kontraktowe zawierające Umowę na Roboty Liniowe Drogowe w modelu zaprojektuj i wybuduj oraz Umowę na Usługę Inżyniera”, w wyniku której w kwietniu 2017 r. wpłynęły oferty od dwóch oferentów. Ostatecznie podjęto jednak decyzję, że założenia wypracowanej przez Radę Drogową matrycy ryzyk uwzględnione zostaną przez PLK i GDDKiA w opracowanych przez te jednostki stosowanych umowach wzorcowych poprzez ich aktualizację.

(akta kontroli str. 289-297, 354-361)

W reakcji na sygnalizowany na forum rad ekspertów problem znacznego wzrostu w 2017 i 2018 r. cen materiałów budowlanych, w powiązaniu z koniecznością wypracowania odpowiednich rozwiązań dla branży kolejowej i drogowej w zakresie waloryzacji nowych kontraktów, na początku stycznia 2019 r., na wspólnych posiedzeniach rad ekspertów, przy udziale członków kierownictwa MI oraz przedstawicieli Prokuratury Generalnej RP (**PG**) i Głównego Urzędu Statystycznego (**GUS**), omówiono propozycje dotyczące waloryzacji przyszłych kontraktów inwestycyjnych zawieranych przez GDDKiA i PLK. Propozycje te zostały przygotowane przez GDDKiA pod nadzorem MI i PLK, we współpracy z PG, GUS, Urzędem Zamówień Publicznych (**UZP**) i CUPT. Uzgodnione nowe mechanizmy waloryzacji kontraktów budowlanych zostały wdrożone przez GDDKiA i PLK odpowiednio 21 i 31 stycznia 2019 r., w stosowanych przez te podmioty wzorach umów wykonawczych.

(akta kontroli str. 7-9, 289-297, 354-361, 511-512)

Wykonawcy umów inwestycyjnych zawartych z GDDKiA i PLK oraz przedstawiciele branży drogowej i kolejowej wskazywali, na forum rad ekspertów, na konieczność prac nad zmianą mechanizmów waloryzacji również w kontraktach zawartych przed wejściem w życie wspomnianych wyżej nowych zasad waloryzacji. W celu rozwiązania tej kwestii, dotyczącej umów zawartych przed trzecią dekadą stycznia 2019 r., Minister wystąpił do prezesa UZP, dyrektora CUPT, prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Finansów o wyrażenie opinii w sprawie możliwości zaspakajania roszczeń wykonawców kontraktów budowlanych zgłaszanych wobec inwestora z tytułu zwaloryzowania kwot za zrealizowane już roboty, w wysokości odpowiadającej faktycznemu wzrostowi cen materiałów, a nie na warunkach zawartych umów. W sierpniu 2019 r. Minister prowadził w tej sprawie również konsultacje z Ministrami Finansów, Przedsiębiorczości i Technologii, Inwestycji i Rozwoju, prezesem PG, dyrektorem CUPT, prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz prezesem UZP. Adresaci ww. wystąpień Ministra

wskazali na brak możliwości automatycznej zmiany już zawartych umów oraz na potrzebę indywidualnej oceny konkretnych stanów i zawartych umów.

(akta kontroli str. 139-162, 191-221, 354-361, 441-495)

## 1.2. Nadzór Ministra nad całokształtem działalności rad ekspertów

Zgodnie z Zarządzeniami nr 25 i 53 do zadań rad ekspertów należało opracowanie (według kompetencji branżowej):

- wzorów umów stosowanych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w sektorach drogowym i kolejowym;
- wytycznych dotyczących sporządzania opisów przedmiotu zamówienia publicznego oraz prowadzenia postępowań przetargowych w zakresie dróg publicznych i kolejnictwa;
- docelowej formuły działań Narodowego Forum Kontraktowego, jako następcy Rady Drogowej;
- rekomendacji do wdrożenia rozwiązań opracowanych przez grupy merytoryczne w ramach Forum Inwestycyjnego, działającego przy PLK.

W zarządzeniach powołujących rady ekspertów Minister ustalił, że sposób i tryb działania tych organów określa przyjęte na ich pierwszych posiedzeniach regulaminy pracy wraz z harmonogramami prac. Zobowiązał ponadto rady ekspertów do przekazywania, nie rzadziej niż raz na dwa miesiące, raportów z przebiegu prac oraz do przedstawiania do akceptacji wypracowanych propozycji działań w obszarach należących do ich kompetencji.

W uchwalonych regulaminach pracy określono, że realizacja zadań wskazanych w Zarządzeniach nr 25 i 53 odbywać się powinna na podstawie przyjętych harmonogramów prac, na posiedzeniach Rady Drogowej z częstotliwością nie rzadziej niż dwa razy w miesiącu, a w przypadku Rady Kolejowej – raz na miesiąc. W regulaminach prac ustalono również, że rady ekspertów będą podejmować ustalenia na posiedzeniach w formie uchwał. Oznacza to, że oficjalne efekty pracy tych organów pomocniczych, w tym wszelkie ustalenia organizacyjne oraz wypracowane propozycje/rekomendacje działań, przedstawiane do ewentualnej akceptacji dysponenta efektów prac rad ekspertów (Ministra) powinny być podejmowane wyłącznie w tym trybie.

(akta kontroli str. 8-14, 20-24, 511-517, 525-528)

W okresie objętym kontrolą, w efekcie obrad w trakcie 39 posiedzeń Rady Drogowej (ostatnie posiedzenie odbyło się 20 stycznia 2020 r.), podjęto 15 uchwał, z tego pięć w sprawie przyjęcia regulaminu pracy<sup>13</sup> i kolejnych harmonogramów pracy<sup>14</sup>. W pozostałych uchwałach zarekomendowano Ministrowi:

- przyjęcie do stosowania „Katalogu pozacenowych kryteriów oceny ofert”<sup>15</sup>;
- zlecenie SIDIR opracowania wzoru umowy na roboty liniowe drogowe w modelu „zaprojektuj i wybuduj” na podstawie wypracowanych przez Radę Drogową założeń (m.in. matrycy ryzyk)<sup>16</sup>;
- przyjęcie alokacji ryzyk w kontraktach na roboty inżynierskie liniowe w modelu „zaprojektuj i wybuduj”<sup>17</sup>,
- wprowadzenie w ramach Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016-2019 możliwości przeniesienia niewykorzystanych

<sup>13</sup> Uchwała nr 1/2016 z 28 lipca 2016 r.

<sup>14</sup> Uchwały: nr 2/2016 z 28 lipca 2016 r., nr 5/2016 z 7 grudnia 2016 r., nr 11 /2017 z 17 maja 2017 r., nr 15/2017 z 21 czerwca 2017 r.

<sup>15</sup> Uchwała nr 7/2017 z 18 stycznia 2017 r. zmieniona uchwałami nr 8/2017 z 1 lutego 2017 r. oraz nr 10/2017 z 29 marca 2017 r.

<sup>16</sup> Uchwała nr 4/2016 z 23 listopada 2016 r. zmieniona uchwałą nr 13/2017 z 31 maja 2017 r.

<sup>17</sup> Uchwała nr 3/2016 z 21 września 2016 r.



środków w danym roku na rok kolejny w ramach tzw. środków niewygasających<sup>18</sup>,

- wystąpienie do ministra właściwego ds. rozwoju i finansów o opracowanie odrębnych przepisów dotyczących zamówień publicznych, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równoważność 30 tys. euro i jednocześnie, których wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>19</sup> (**ustawa Pzp**), tj. zamówień poniżej „progów unijnych”<sup>20</sup>,
- zmianę ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031, ze zm.)<sup>21</sup>,
- powołanie Narodowego Forum Kontraktowego w formie Agencji Wykonawczej<sup>22</sup>.  
(akta kontroli str. 522-693)

W okresie objętym kontrolą, podczas 23 posiedzeń Rady Kolejowej<sup>23</sup> (ostatnie posiedzenie odbyło się 14 lipca 2020 r.) podjęte zostały cztery uchwały, z tego dwie w sprawie przyjęcia regulaminu pracy i jego zmian<sup>24</sup>, a w pozostałych zarekomendowano Ministrowi zastosowanie w umowach dotyczących realizacji inwestycji kolejowych arbitrażu jako formuły rozwiązywania sporów<sup>25</sup> oraz realizację w perspektywie finansowej 2014-2020 projektu pod nazwą „Rozwój potencjału badawczego transportu szynowego w Polsce”<sup>26</sup>.

(akta kontroli str. 17-288)

W żadnej z uchwał podjętych przez rady ekspertów nie przedstawiono ostatecznego stanowiska/propozycji/rekomendacji rozwiązań przeznaczonych do ewentualnej akceptacji Ministra w odniesieniu do zadań wyznaczonych tym organom w Zarządzeniach nr 25 i 53. Przebieg prac rad ekspertów oraz efekty tych działań przedstawiane były do wiadomości Ministra w okresowych raportach.

(akta kontroli str. 17-288, 522-693)

### **1.3. Działania Ministra w zakresie monitoringu oraz analiz skuteczności dokonanych zmian szczególnych warunków kontraktu**

W okresie objętym kontrolą, Minister nie przeprowadzał analiz stosowanych przez GDDKiA i PLK wzorów kontraktów na realizację inwestycji infrastrukturalnych pod kątem zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w zakresie waloryzacji oraz solidarnej odpowiedzialności inwestora. Minister podejmował natomiast konsultacje i interwencje oraz występował do GDDKiA i PLK o złożenie wyjaśnień w związku z problemami zgłaszanymi w tym zakresie na forum rad ekspertów<sup>27</sup> lub w formie skarg wpływających do MI od podwykonawców poszczególnych kontraktów budowlanych<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 289-297)

<sup>18</sup> Uchwała nr 6/2016 z 14 grudnia 2016 r.

<sup>19</sup> Dz. U. 2019 r. poz. 1843 ze zm. (ustawa ta obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.)

<sup>20</sup> Uchwała nr 9/2017 z 15 lutego 2017 r.

<sup>21</sup> Uchwała nr 12/2017 z 17 maja 2017 r. Celem proponowanej zmiany było wykluczenie wypłaty odszkodowań za przejmowane pod budowę dróg grunty w przypadkach gdy ich właścicielem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

<sup>22</sup> Uchwała nr 15/2017 z 21 czerwca 2017 r.

<sup>23</sup> Utworzenie Rady Kolejowej miało miejsce 1 grudnia 2016 r.

<sup>24</sup> Uchwała nr 1/2016 z 22 grudnia 2016 r. zmieniona uchwałą nr 3/2017 z 23 października 2017 r.

<sup>25</sup> Uchwała nr 1/2017 z 29 maja 2017 r.

<sup>26</sup> Uchwała nr 2/2017 z 23 października 2017 r.

<sup>27</sup> Przykłady takich działań Ministra zaprezentowane zostały w rozdziale 1 pkt 1.1 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>28</sup> Przykłady takich działań Ministra zaprezentowane zostały w rozdziale 2 wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono poniższe nieprawidłowości.

1. Rady ekspertów nie wypracowały propozycji wzorów umów do stosowania przez GDDKiA i PLK na realizację zamówienia publicznego w zakresie dróg publicznych oraz w sektorze kolejowym, do czego – jako organy pomocnicze Ministra o charakterze doradczym – zostały zobowiązane Zarządzeniami Ministra nr 25 i 53. Działania nadzorcze Ministra, podejmowane w celu wyegzekwowania tego zadania, były natomiast nieskuteczne.

Minister wyjaśnił, że główną przyczyną braku realizacji tego zadania były niewystarczające kompetencje powołanych przez Ministra członków rad ekspertów oraz nieuwzględnienie w zarządzeniach powołujących te organy skutecznych mechanizmów nadzoru umożliwiających wyegzekwowanie wyznaczonego zadania. Nie bez znaczenia – w opinii Ministra – był również fakt, że rady ekspertów nie dysponowały budżetem własnym, co uniemożliwiło zlecenie opracowania wymaganych dokumentów wzorcowych podmiotom zewnętrznym.

NIK zauważa, że przedmiotowe zadanie zostało wskazane przez Ministra w zarządzeniach powołujących rady ekspertów, a zatem przed powołaniem składu osobowego tych organów. Wyznaczając do samodzielnego wykonania przez rady ekspertów precyzyjnie określone zadanie, Minister powinien zadbać o to, aby w pracach uczestniczyli specjaliści posiadający kompetencje umożliwiające jego wykonanie zgodnie z wymaganiami. Powinien też przyznać radom ekspertów uprawnienia zabezpieczające skuteczność realizacji nałożonego na nie zadania.

(akta kontroli str. 8, 512, 953)

2. Wdrożone przez Ministra mechanizmy nadzoru nad działalnością rad ekspertów były nieskuteczne. Nie zapewniły one, w terminach określonych zmieniającymi harmonogramami prac, osiągnięcia przez te organy wyznaczonych celów dla których zostały powołane, jak też nie zapobiegły występowaniu nieprawidłowości w ich bieżącym funkcjonowaniu. Ustalenia kontroli wskazują, że w okresie objętym kontrolą:

- 1) Minister, jako dysponent efektów pracy rad ekspertów, nie wyegzekwował od tych organów realizacji powierzonych zadań. W tych sprawach aktywność członków rad ekspertów sprowadzała się wyłącznie do dyskusji na posiedzeniach, pomimo że zgodnie z zasadami określonymi w regulaminach pracy – powinna skutkować wypracowaniem propozycji konkretnych rozwiązań w formie uchwał, a następnie – w myśl postanowień Zarządzeń nr 25 i 53 – przedstawieniem ich do ewentualnej akceptacji Ministra, warunkującej wdrożenie proponowanych rozwiązań. W rezultacie wyspecjalizowane organy pomocnicze Ministra nie przyjęły żadnego oficjalnego i rozstrzygającego stanowiska w odniesieniu do zadań kompetencyjnych wskazanych przez Ministra w Zarządzeniach 25 i 53, a uchwały podjęte w innych sprawach, niezależnie od ich faktycznej realizacji, nie podlegały wymaganej procedurze akceptacji Ministra. Ostatnia uchwała Rady Drogowej, podjęta na posiedzeniu 21 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia harmonogramu pracy w okresie wrzesień-październik 2017 r., zakładała kontynuację prac nad wszystkimi zadaniami określonymi przez Ministra w Zarządzeniu nr 25. Natomiast ostatnia uchwała Rady Kolejowej, dotycząca zmiany regulaminu pracy tego organu, została podjęta na posiedzeniu 23 października 2017 r., a poprzednie również nie miały związku z realizacją zadań określonych przez Ministra w Zarządzeniu nr 53.

Minister, powołując się na uregulowaną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu, wskazał, że nie jest on dysponentem rad ekspertów, ponieważ



przepisy stanowiące podstawę prawną do ich powołania<sup>29</sup> nie uprawniają go do kierowania pracami tych organów pomocniczych lub egzekwowania realizacji nałożonych zadań. Stwierdził, że pracami rad ekspertów kierują współprzewodniczący, a relacja podległości służbowej wobec Ministra istnieje jedynie pomiędzy dwoma reprezentującymi MI członkami w każdej z rad, którzy na posiedzeniach zwracali uwagę na nieprawidłowości w praktyce działań tych organów. W ocenie składającego wyjaśnienia, z uwagi na brak w zarządzeniach powołujących rady ekspertów mechanizmów nadzoru, jedyną możliwą reakcją Ministra jest ich rozwiązanie lub zmiana zakresu działania. Pomimo niezrealizowania zadań wskazanych w Zarządzeniach nr 25 i 53, Minister pozytywnie ocenił działalność rad ekspertów wskazując, że tworzą one forum dyskusji podmiotów funkcjonujących na rynku kolejowym i drogowym, co umożliwia koordynację i planowanie działań oraz wspiera realizację zadań MI w zakresie inwestycji infrastrukturalnych. W złożonych wyjaśnieniach Minister zadeklarował przeprowadzenie pogłębionej analizy dotyczącej potrzeby funkcjonowania rad ekspertów w obecnym trybie, w szczególności w zakresie dotyczącym zadań do realizacji. Wskazał, że analiza oparta zostanie na wnioskach wynikających z dotychczasowego funkcjonowania tych organów, co stanowić będzie podstawę do decyzji w sprawie aktualizacji zadań i dalszych kroków służących wdrożeniu ewentualnych zmian.

Minister wyjaśnił ponadto, że te uchwały rad ekspertów, które zostały wdrożone do realizacji, nie wymagały jego akceptacji, ponieważ dotyczyły wewnętrznej organizacji pracy tych organów. Miały charakter merytorycznych rekomendacji dla Ministra lub adresowane były bezpośrednio do uczestników rynku inwestycji kolejowych i drogowych (PLK, GDDKiA i wykonawcy kontraktów), a w tym ostatnim przypadku ewentualne wyrażenie stanowiska przez Ministra mogłoby zostać odebrane jako ograniczanie swobody gospodarczej. Stwierdził również, że w zarządzeniach Ministra powołujących rady ekspertów nie wskazano procedury, w jakiej powinna być dokonywana akceptacja podejmowanych uchwał.

NIK nie podzieliła argumentacji Ministra w kwestii braku jego umocowania do sprawowania nadzoru nad działaniami rad ekspertów. W ocenie NIK kompetencje nadzorcze w tym zakresie powstały z racji samego powołania przez Ministra rad ekspertów oraz w związku z wyznaczeniem tym organom do realizacji zadań na rzecz Ministra. Powoływanie się przez Ministra na nieuwzględnienie w zarządzeniach powołujących rady ekspertów skutecznych mechanizmów nadzoru oraz procedury akceptacji przez Ministra podejmowanych uchwał nie może – zdaniem NIK – usprawiedliwiać stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości. To właśnie Minister wydał wymienione zarządzenia, a zatem miał wpływ na szczegółowość zawartych w nich regulacji i powinien je ukształtować w sposób zapewniający skuteczność mechanizmów nadzoru oraz precyzujący procedurę akceptacji podejmowanych uchwał. Natomiast w reakcji na nieprawidłowości związane z praktyką funkcjonowania powołanych organów Minister mógł i powinien znowelizować te zarządzenia.

W postanowieniach § 4 ust. 1 regulaminów prac rad ekspertów określono, że wszelkie ustalenia powinny być podejmowane w formie uchwał, natomiast regulacje § 7 ust. 3 Zarządzeń nr 25 i 53 zobowiązywały do przedstawiania tych uchwał do akceptacji Ministra. Ponieważ rady ekspertów nie posiadały kompetencji decyzyjnych, warunkiem wejścia w życie podejmowanych uchwał,

<sup>29</sup> Art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

stanowiących jedynie propozycje dalszych działań Ministra była każdorazowo ich akceptacja.

- 2) Posiedzenia rad ekspertów odbywały się z częstotliwością mniejszą od wymaganej. W okresie lipiec–sierpień 2017 r. Rada Drogowa nie obradowała, w kolejnych dwóch miesiącach spotkała się dwukrotnie, a następnie – do czasu zakończenia kontroli – w terminach ustalanych na bieżąco bez wymaganego uchwalania harmonogramu pracy, miało miejsce tylko 14 posiedzeń, podczas gdy zgodnie z regulaminem pracy powinny odbywać się one nie rzadziej niż dwa razy w miesiącu. Ostatnie posiedzenie Rady Drogowej odbyło się 20 stycznia 2020 r., a poprzednie pół roku wcześniej. W przypadku Rady Kolejowej, w okresie od listopada 2017 r. miało miejsce 12 posiedzeń, przy czym od spotkania 3 czerwca 2019 r. odbyły się tylko dwa kolejne (28 października 2019 r. i 14 lipca 2020 r.), co również naruszało wymaganą regulaminem pracy comiesięczną, a następnie kwartalną cykliczność.

Minister po raz kolejny wskazał, że poza uprawnieniem do powołania organów pomocniczych nie posiadał uprawnień do ingerowania w ich tryb pracy. Wyjaśnił również, że istotna część kontrolowanego okresu objęła czas związany z wprowadzonymi ograniczeniami związanymi z epidemią COVID-19, co w znacznym stopniu uniemożliwiło rutynowe funkcjonowanie rad ekspertów, przy czym ostatnie z dotychczasowych posiedzenie Rady Drogowej odbyło się 30 listopada 2020 r., zaś kolejne zaplanowane zostało na 21 grudnia 2020 r.

- 3) Harmonogram prac obejmujący pierwsze cztery miesiące funkcjonowania Rady Kolejowej (styczeń – kwiecień 2017 r.) został przyjęty bez podjęcia wymaganej uchwały w tej sprawie, natomiast przez kolejne pół roku terminy spotkań i tematy do dyskusji były wyznaczone na bieżąco na posiedzeniach poprzedzających, co naruszało zasady określone w regulaminie pracy. Dopiero w październiku 2017 r. uchwalono zmianę tego regulaminu, wprowadzającą kwartalny cykl posiedzeń w terminach ustalanych na bieżąco bez konieczności określania harmonogramu.

W złożonych wyjaśnieniach Minister wyraził stanowisko, że § 7 ust. 1 Zarządzenia nr 53 nie nakładał na Radę Kolejową obowiązku przyjęcia harmonogramu pracy w formie uchwały.

NIK zauważa, że o ile wskazana przez Ministra regulacja Zarządzenia nr 53 nie precyzuje formy przyjęcia harmonogramu prac, to jednak zgodnie z § 4 ust. 1 regulaminu pracy Rady Kolejowej wszelkie ustalenia na posiedzeniach powinny być podejmowane w formie uchwał. Zdaniem NIK przepis ten przesądza, że oficjalne efekty pracy, w tym ustalenia organizacyjne oraz przedstawiane do akceptacji Ministra wypracowane propozycje/rekomendacje działań, powinny być podejmowane wyłącznie w tym tej formie. Jako prawidłową praktykę stosowania analogicznego przepisu NIK wskazuje przykład kolejnych harmonogramów prac Rady Drogowej, które każdorazowo przyjmowane były uchwałami.

- 4) O formach aktywności rad ekspertów Minister był informowany w treści raportów z przebiegu prac. Raporty te przekazywane były Ministrowi rzadziej niż raz na dwa miesiące<sup>30</sup>, co naruszało zasady określone w § 7 ust. 2 Zarządzeń nr 25 i 53.

<sup>30</sup> Przebieg prac Rady Kolejowej obejmowały raporty za okresy: grudzień 2016 r. - styczeń 2017 r., luty-marzec, kwiecień-maj, czerwiec-wrzesień 2017 r., październik 2017 r. - styczeń 2018 r., listopad-grudzień 2018 r., styczeń-kwiecień 2019 r., styczeń-marzec, kwiecień-czerwiec, lipiec-sierpień 2020 r.. Ponadto przekazano Ministrowi dwa raporty z prac Rady Kolejowej obejmujące poszczególne lata 2018 i 2019.

Przebieg prac Rady Drogowej obejmowały raporty: z 27 września 2016 r. (raport za okres 13.07.-21.09.2016 r.), 26 kwietnia 2017 r. (raport za okres 8.09.2016 r. - 31.03.2017 r.), 6 lipca 2017 r. (raport za okres 1.04.-30.06.2017 r.), 29 listopada 2017 r. (raport za okres 13.07.2016 r. - 18.10.2017 r.), 11 maja 2020 r. (raport za okres od 19.11.2017 r. - 20.01.2020 r.).

Minister wyjaśnił, że raporty z przebiegu prac były początkowo przekazywane terminowo, a następnie przyjęto tryb raportowania odpowiadający realnemu postępowi prac.

Przepisy § 7 ust. 2 zawarte w Zarządzeniach nr 25 i 53 precyzyjnie określiły wymaganą częstotliwość raportowania Ministrowi o wynikach posiedzeń rad ekspertów. Nieterminowa realizacja obowiązków w tym zakresie powinna – zdaniem NIK – spowodować odpowiednie działania Ministra zapobiegające naruszaniu przyjętych zasad lub skutkujące dostosowaniem procedur określonych przez Ministra do faktycznych potrzeb wynikających z postępu prac.

(akta kontroli str. 945-960)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W reakcji na występujący w latach 2017–2018 znaczny wzrost cen materiałów budowlanych, Minister podjął uzasadnione działania mające na celu wypracowanie nowych mechanizmów waloryzacyjnych, odpowiadających faktycznemu wzrostowi cen tych materiałów, stosowanych przez GDDKiA i PLK w umowach na realizację zamówień publicznych. W efekcie tych działań, w styczniu 2019 r. zostały zmienione zasady waloryzacji przyszłych kontraktów inwestycyjnych. Z uwagi na przeszkody natury prawnej, znowelizowane uregulowania waloryzacyjne nie objęły jednak poprzednio zawartych umów wykonawczych.

Minister, jako dysponent efektów pracy rad ekspertów, nie wyegzekwował od tych organów realizacji powierzonego zadania, polegającego na opracowaniu propozycji wzorów umów na realizację zamówień publicznych w sektorach kolejowym i dróg publicznych.

Działania Ministra w zakresie sprawowania nadzoru nad całokształtem działalności rad ekspertów były nieskuteczne. Nie zapewniły one osiągnięcia przez te organy wyznaczonych celów, jak też nie zapobiegły występowaniu nieprawidłowości w ich bieżącym funkcjonowaniu.

#### OBSZAR

## 2. Sprawowanie przez Ministra nadzoru nad działalnością PLK i GDDKiA w zakresie wypłaty należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń

#### Opis stanu faktycznego

Spółka PLK była wykonawcą Programu Kolejowego, natomiast jako wykonawca Programu Drogowego wskazany został Generalny Dyrektor DKiA. Nadzór nad realizacją wymienionych wieloletnich programów inwestycyjnych ustanowionych przez Radę Ministrów został powierzony ministrowi właściwemu ds. transportu.

Postanowienia art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>31</sup> (**ustawa o drogach publicznych**) określiły, że do zakresu działania Ministra należy sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA, nie doprecyzowały jednakże szczegółowych zasad i trybu realizacji tego obowiązku. Wobec braku ustawowych wskazań w powyższym zakresie, w MI zostały wypracowane i wdrożone do stosowania mechanizmy służące realizacji uprawnień nadzorczych i kontrolnych Ministra nad działalnością GDDKiA. Działania nadzorcze sprowadzały się w praktyce do cyklicznego monitoringu stanu zaawansowania oraz terminowości realizacji poszczególnych drogowych zadań inwestycyjnych, ujętych w Programie Drogowym. Dane w tym zakresie pochodziły ze sprawozdań przekazywanych w cyklach miesięcznych przez GDDKiA do Departamentu Dróg Publicznych w MI, które uwzględniały również informacje na temat stanu roszczeń w zakresie należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń zgłaszanych do GDDKiA przez wykonawców i podwykonawców drogowych kontraktów budowlanych. Wdrożenie wskazanych wyżej systemowych rozwiązań organizacyjnych w zakresie

<sup>31</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.

raportowania umożliwiło Ministrowi bieżące identyfikowanie problemów i zagrożeń w realizacji kontraktów drogowych, a także pozwalało na podejmowanie, w trybie sprawowanego nadzoru nad realizacją Programu Drogowego, odpowiednich działań wyjaśniających. Na przykład w wyniku analiz sprawozdań przekazywanych przez GDDKiA oraz skarg podwykonawców wpływających do MI, związanych z problemami dotyczącymi płatności za wykonane prace<sup>32</sup>, 8 marca 2019 r. MI zwróciło się do GDDKiA o informacje na temat skali problemów z płatnościami na rzecz podwykonawców i dalszych podwykonawców wykonujących wówczas zadania na wszystkich kontraktach drogowych realizowanych na zlecenie GDDKiA przez włoskie koncerny budowlane<sup>33</sup>. W odpowiedzi MI uzyskało wyczerpujące wyjaśnienia w tej sprawie oraz przedstawiony wypracowany sposób zaspokojenia uzasadnionych roszczeń podwykonawców<sup>34</sup>.

(akta kontroli str. 355-361, 500-505, 1002-1020)

Minister wskazał, że nie jest on stroną umów z wykonawcami o realizację inwestycji drogowych, a organem ustawowo umocowanym do wykonywania zarządu drogami krajowymi, w tym do pełnienia roli inwestora w zakresie inwestycji drogowych realizowanych na tej kategorii dróg jest Generalny Dyrektor DKiA<sup>35</sup>. Poinformował przy tym, że roszczenia podwykonawców wynikające z wykonanych robót, usług i dostaw w związku z budową dróg krajowych oparte są na przepisach prawa cywilnego, a stanowisko GDDKiA w tych sprawach nie jest uzależnione od opinii MI, bowiem Generalny Dyrektor DKiA samodzielnie reprezentuje Skarb Państwa w sprawach cywilnych. W opinii Ministra to GDDKiA, realizując inwestycje drogowe i zawierając umowy, jak też dokonując wypłat należności o charakterze cywilnoprawnym, jest zobowiązana do zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i racjonalnego wydatkowania środków publicznych, przestrzegając zarazem powszechnie obowiązujących przepisów oraz do samodzielnej oceny zasadności roszczeń wykonawców i podwykonawców w sprawie należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń i podejmowania działań w celu zapewnienia ochrony interesów Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 355-361)

W ramach nadzoru właścicielskiego nad PLK, do końca listopada 2019 r., Minister monitorował stopień zaawansowania wykonywanych zadań inwestycyjnych w ramach realizacji Programu Kolejowego, w tym poziom roszczeń w zakresie należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń, kierowanych wobec PLK przez wykonawców i podwykonawców kontraktów kolejowych realizowanych na zlecenie tego inwestora, poprzez kontrolę korporacyjną za pośrednictwem rady nadzorczej i walnego zgromadzenia. W związku z przejęciem nadzoru finansowego nad PLK przez Ministerstwo Aktywów Państwowych oraz potrzebą monitorowania przez Ministra aktualnej sytuacji na rynku inwestycji infrastrukturalnych w ramach realizacji Programu Kolejowego, 5 grudnia 2019 r. Departament Kolejnictwa w MI zwrócił się do PLK o przekazywanie w cyklach miesięcznych informacji o stanie roszczeń waloryzacyjnych zgłaszanych wobec PLK przez wykonawców poszczególnych kontraktów inwestycyjnych. Zestawienia w tym zakresie, sporządzane przez Departament Kolejnictwa w MI na podstawie terminowo przesyłanych informacji PLK, przekazywane były od grudnia 2019 r. do wiadomości Ministra.

<sup>32</sup> Na kontrakcie pn. Zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S3 Nowa Sól-Legnica (A4) zadanie III od węzła Kaźmierzów do węzła Lubin Północ, o długości 14,4 km".

<sup>33</sup> Salini Impregilo S.p.A. lub Salini Polska Sp. z o.o. będące liderami lub członkami konsorcjum, Astaldi S.p.A., Impresa Pizzrotti S.p.A., Toto Costruzioni Generali i Vianini Lavori S.p.A.

<sup>34</sup> Pismem Z-cy Dyrektora Biura Generalnego Dyrektora DKiA z 29 marca 2019 r.

<sup>35</sup> Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.) w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 1 i art. 20 pkt 3 ustawy o drogach publicznych.



Do MI wpływały skargi dotyczące problemów podwykonawców kontraktów kolejowych z wypłatami należnych wynagrodzeń. W ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją Programu Kolejowego, Minister podejmował wówczas interwencje mające na celu wyjaśnienie spornych kwestii finansowych. Na przykład, w reakcji na wpływające do MI skargi w sprawie problemów podwykonawców włoskiego koncernu Astaldi S.p.A.<sup>36</sup>, związanych z trudnościami z regulowaniem należności przez tego wykonawcę kontraktu, a następnie odmową wypłaty wynagrodzenia przez PLK w ramach solidarnej odpowiedzialności inwestora, dyrektor Departamentu Kolejnictwa MI wezwał zarząd PLK do złożenia wyjaśnień w tej sprawie<sup>37</sup>, informując zarazem o tym fakcie skarżących. W pismach do skarżących wskazano, że PLK jest niezależnym podmiotem gospodarczym posiadającym osobowość prawną i wszelkie decyzje w zakresie bieżącego zarządzania spółką należą wyłącznie do zarządu PLK, a Minister nie dysponuje uprawnieniami do wydawania temu organowi wiążących poleceń. W odpowiedzi na wystąpienie Departamentu Kolejnictwa w MI<sup>38</sup>, zarząd PLK szczegółowo uzasadnił przyczyny odmowy uznania w całości lub w części roszczeń 52 podwykonawców na łączną kwotę 5 547,3 tys. zł<sup>39</sup> wskazując, że roszczenia te nie znalazły oparcia zarówno w przepisach ustawy Pzp, jak też ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>40</sup>.

(akta kontroli str. 292-296, 360, 961-1001)

Minister wskazał, że PLK działa jako samodzielny podmiot prawa handlowego, co oznacza, że będąc wykonawcą realizowanych wieloletnich programów kolejowych ustanowionych przez Radę Ministrów, spółka ta ponosi wyłączną odpowiedzialność za wypłaty należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń przedsiębiorstwom wykonującym poszczególne prace.

(akta kontroli str. 295)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono poniższą nieprawidłowość.

Po przejściu w listopadzie 2019 r. nadzoru właścicielskiego nad PLK przez Ministerstwo Aktywów Państwowych, Minister nie wdrożył systemowych rozwiązań organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez aparat wykonawczy w MI bieżącego monitoringu poziomu roszczeń podwykonawców i dalszych podwykonawców kolejowych kontraktów budowlanych realizowanych w ramach Programu Kolejowego, zgłaszanych do PLK, jako wykonawcy tego programu z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora (w sytuacji, gdy wykonawcy nie regulowali należności).

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, zastępca dyrektora Departamentu Kolejnictwa w MI nie udzielił wyjaśnień w powyższej sprawie.

(akta kontroli str. 948-952, 962-966)

Zdaniem NIK koniecznym elementem prowadzenia rzetelnego i kompleksowego systemu nadzoru nad realizacją Programu Kolejowego powinno być także bieżące rozpoznanie aspektu kondycji finansowej podwykonawców robót, ze szczególnym uwzględnieniem ich problemów z dochodzeniem należności od wykonawców

<sup>36</sup> Były wykonawca robót budowlanych w ramach umowy pn. „Przebudowa układów torowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą na linii kolejowej E 59, odcinek granica województwa dolnośląskiego – Leszno”, realizowanej w ramach projektu „Prace na linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław – Poznań, etap IV, odcinek granica województwa dolnośląskiego – Czempin”.

<sup>37</sup> Pismo nr DTK-5.052.3.2019 z 9 lipca 2019 r.

<sup>38</sup> Pismo nr IRR5/3-0816-CEF-135/19 z 18 lipca 2019 r.

<sup>39</sup> Według stanu na 12 lipca 2019 r. do PLK zgłosiło się łącznie 74 podwykonawców firmy Astaldi S.p.A. z roszczeniami na łączną kwotę 36 095,2 tys. zł.

<sup>40</sup> Dz. U z 2020 r. poz. 1740 ze zm.



poszczególnych kolejowych kontraktów budowlanych. W ocenie NIK w celu umożliwienia podejmowania skutecznych działań prewencyjnych i interwencyjnych w tym zakresie, w ramach nadzoru sprawowanego nad realizacją Programu Kolejowego, Minister powinien dysponować pełną i bieżącą analizą obejmującą stan roszczeń zgłaszanych wobec PLK, przez podwykonawców kontaktów budowlanych, z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Wdrożone w MI mechanizmy nadzoru Ministra nad realizacją Programu Drogowego i Programu Kolejowego umożliwiły bieżącą i rzetelną analizę stanu oraz zmian dynamiki wartości roszczeń zgłaszanych do wykonawców tych programów z tytułu należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń. Niemniej jednak przyjęte rozwiązania nie zapewniły, od grudnia 2019 r., prowadzenia bieżącego monitoringu poziomu roszczeń podwykonawców i dalszych podwykonawców kolejowych kontraktów budowlanych, realizowanych w ramach Programu Kolejowego, które zgłoszono do PLK z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora.

### III. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

#### Wnioski

1. Zaktualizowanie zadań kompetencyjnych rad ekspertów oraz zorganizowanie pracy tych organów w sposób gwarantujący istotne wsparcie działań Ministra, podejmowanych w ramach nadzoru nad realizacją Programu Drogowego i Programu Kolejowego.
2. Wdrożenie systemowych rozwiązań organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez aparat wykonawczy Ministra bieżącego monitoringu poziomu roszczeń podwykonawców i dalszych podwykonawców kolejowych kontraktów budowlanych realizowanych w ramach Programu Kolejowego, zgłaszanych do PLK w ramach solidarnej odpowiedzialności inwestora.

#### IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 5 lutego 2021 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Tadeusz Dziuba



podpis

