



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN. 410.004.02.2020

Pan
Ireneusz Merchel
Prezes Zarządu
PKP PLK S.A.
ul. Targowa 74
03-734 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.036.2021 Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 8 kwietnia 2021 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie, ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa (dalej: „PLK”, „Inwestor” lub „Spółka”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Merchel, Prezes Zarządu PKP PLK S.A., od 31 marca 2016 r. (dalej: Prezes Zarządu).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w kontraktach zawieranych przez PKP PLK S.A. na roboty budowlane w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora.2. Rozpatrywanie i realizacja roszczeń wykonawców i podwykonawców o wypłatę należnego lub zwaloryzowanego wynagrodzenia za wykonane roboty budowlane w sektorze kolejowym.3. Nadzór Zarządu PKP PLK S.A. nad jednostkami organizacyjnymi w zakresie stosowanych wzorów kontraktowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017–2020 (I półrocze) oraz zdarzenia wcześniejsze, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Kornel Drabarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/56/2020 z dnia 4 września 2020 r.2. Maria Rainczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/62/2020 z dnia 9 września 2020 r.3. Michał Kławinowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/68/2020 z dnia 14 października 2020 r. <p>(akta kontroli str.1-2, 1807-1810)</p>

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przyjęte przez PLK, we wzorach umów obowiązujących do końca stycznia 2019 r., regulacje w zakresie dokonywania waloryzacji wynagrodzenia za zrealizowane roboty budowlane, w praktyce uniemożliwiły wykonawcom kolejowych kontraktów budowlanych skuteczne dochodzenie należności z tego tytułu. Roszczenia waloryzacyjne, zgłoszone w kwocie ponad 204 mln zł, zostały odrzucone lub nie zostały rozpatrzone³. Dopiero wprowadzenie do wzorów umów z dniem 31 stycznia 2019 r., znowelizowanych uregulowań umożliwiło realizowanie przez Spółkę uzasadnionych roszczeń waloryzacyjnych kontrahentów.

Zapisy dotyczące zatrudniania podwykonawców kontraktów budowlanych, zawarte we wzorach umów wykonawczych, ograniczały ryzyko zapłaty z tytułu solidarnej odpowiedzialności Inwestora, zabezpieczając w należyłym stopniu interes Skarbu Państwa.

Zarząd PLK rzetelnie sprawował nadzór nad regionami Centrum Realizacji Inwestycji w zakresie stosowania przyjętych wzorów umów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Spśród zgłoszonych 46 wniosków o waloryzację kontraktów na łączną kwotę 228,4 mln zł pozytywnie rozpatrzono wnioski na kwotę 24,4 mln zł, tj. jedynie 10,7% wnioskowanej kwoty. Wynikało to przede wszystkim z tego, że obowiązujące regulacje w zakresie waloryzacji, określone w SubKlauzuli 13.8 kontraktów, uniemożliwiały uzyskanie przez firmy budowlane waloryzacji kontraktów zawieranych w latach 2016–2019. Przyjęty w zawieranych umowach wskaźnik waloryzacji nie odzwierciedlał bowiem w pełni wzrostu cen materiałów i urządzeń używanych przy realizacji inwestycji budowlanych na kolei i nie osiągnął w okresie objętym kontrolą wielkości wymaganej do zastosowania waloryzacji. Jednocześnie, w latach 2016–2018 nastąpił istotny wzrost cen materiałów i urządzeń używanych przy realizacji inwestycji kolejowych. Dopiero w styczniu 2019 r. dokonano zmian zapisów SubKlauzuli 13.8 (w zakresie kontraktów finansowanych ze środków UE) oraz wprowadzono regulacje dotyczące waloryzacji kontraktów realizowanych ze środków krajowych. Wprowadzone uregulowania zakładają, że przy obliczaniu należnej waloryzacji uwzględnia się tzw. „koszyk waloryzacyjny”⁴. W ocenie NIK zmiana ta została wprowadzona z opóźnieniem. Pomimo że już pod koniec 2017 r. i na początku 2018 r. prowadzono prace nad modyfikacją i planowano dokonanie korekt brzmienia SubKlauzuli 13.8, ostatecznie wprowadzono te zmiany dopiero 31 stycznia 2019 r. Spowodowało to zawieranie kolejnych umów, których postanowienia uniemożliwiały dokonywanie waloryzacji.

W okresie objętym kontrolą Spółka z tytułu solidarnej odpowiedzialności wypłaciła podwykonawcom kontraktów budowlanych łącznie 345,7 mln zł. W efekcie postępowań regresowych podjętych przez PLK wobec wykonawców tych kontraktów, według stanu na koniec I półrocza 2020 r., odzyskano 237,4 mln zł (68,7%), a w trakcie dochodzenia pozostawały należności w wysokości 106 mln zł⁵.

Przy rozpatrywaniu, przez Region Południowy Centrum Realizacji Inwestycji⁶, wniosków o dokonanie waloryzacji kontraktów i o zapłatę z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora, szczegółowo wyjaśniano zasadność zgłaszanych roszczeń i dokonywano wypłat należności tylko w uzasadnionych przypadkach. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że przy rozstrzyganiu wniosków o waloryzację kontraktów Region Południowy zlecał zewnętrznym kancelariom prawnym sporządzanie opinii w sprawie interpretacji regulacji przyjętych w tym zakresie przez Zarząd PLK. W ocenie NIK interpretacja wewnętrznych uregulowań powinna odbywać się przy udziale właściwych komórek wchodzących w skład struktury organizacyjnej Spółki.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Wg stanu na koniec I półrocza 2020 r.: odmówiono waloryzacji na kwotę ponad 96 mln zł i nie rozpatrzono wniosków na ponad 107 mln zł (pozostałe do rozpatrzenia wnioski o dokonanie waloryzacji (11) dotyczą umów, w których obowiązywało brzmienie SubKlauzuli 13.8 przed wprowadzeniem decyzji nr 4/2019 członka Zarządu – Dyrektora ds. realizacji inwestycji PLK z 31 stycznia 2019 r.).

⁴ Obliczenie należnej waloryzacji odbywa się przy uwzględnieniu wzrostu lub spadku ceny towarów i usług konsumpcyjnych, kosztów robocizny i ceny produkcji sprzedanej wyrobów przemysłowych (stosowanych przy realizacji inwestycji kolejowych).

⁵ Należności w kwocie 2,3 mln zł uznano za niemożliwe do odzyskania.

⁶ Postępowania w tym zakresie prowadzone były w regionach Centrum Realizacji Inwestycji, a badaniem objęto sprawy rozpatrywane przez Region Południowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zabezpieczenie Skarbu Państwa w kontraktach zawieranych przez PLK na roboty budowlane w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora.

Opis stanu faktycznego

Decyzją nr 10/2014 członka Zarządu Spółki – Dyrektora ds. realizacji inwestycji z 21 marca 2014 r. w sprawie przyjęcia do stosowania dokumentów bazowych dla zamówień realizowanych przez PLK (dalej: decyzja nr 10/2014) wprowadzono do stosowania w PLK wzory kontraktów na roboty budowlane (realizowanych w formule „Projektuj i buduj” jak i w formule „Buduj”). Według stanu na 20 listopada 2020 r. decyzja nr 10/2014 została zmieniona 28 decyzjami członka Zarządu Spółki – Dyrektora ds. realizacji inwestycji.

W decyzji nr 10/2014 określono Bazowe Warunki Umów (dalej: „WU” lub „wzory umów”). W przypadku WU dla kontraktów, których realizacja odbywa się z dofinansowaniem ze środków UE (załącznik nr 8 i 12 do ww. decyzji), określono, że:

- roboty, będące przedmiotem zamówienia publicznego (przetarg ograniczony/nieograniczony na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez Zamawiającego), zostaną przeprowadzone zgodnie z „Warunkami kontraktu na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez zamawiającego” (Warunki Ogólne) - tłumaczenie wydania FIDIC z 1999 r., wraz z uzupełnieniami zawartymi w wydaniu z 2000 r.;
- roboty, będące przedmiotem zamówienia publicznego (przetarg ograniczony/nieograniczony na zaprojektowanie i wykonanie robót), zostaną przeprowadzone zgodnie z „Warunkami kontraktu na urządzenia i budowę z projektowaniem dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez wykonawcę” (Warunki Ogólne) - tłumaczenie wydania FIDIC z 1999 r., wraz z uzupełnieniami zawartymi w wydaniu z 2000 r.

(akta kontroli str. 199-299)

1.1. Zapisy dotyczące waloryzacji kontraktów

W WU obejmujących kontrakty realizowane z dofinansowaniem UE, jak i finansowane ze środków krajowych, wprowadzono zapisy⁸ określające sposób waloryzacji (dotyczący kontraktów zawieranych na okres dłuższy niż 12 miesięcy) w przypadku zmiany: stawki podatku od towarów i usług, wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁹, zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Decyzją członka Zarządu Spółki, Dyrektora ds. realizacji inwestycji nr 4/2019 z 31 stycznia 2019 r., zmieniającą decyzję nr 10/2014, wprowadzono zapis określający sposób dokonywania waloryzacji w przypadku zmiany zasad gromadzenia i wysokości wpłat do pracowniczych planów kapitałowych, o których mowa w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych¹⁰. Wprowadzając ww. regulacje, we wzorach umów ujęto obligatoryjne elementy umowy, o których mowa w art. 142 ust. 5 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych¹¹ (dalej: ustawa Pzp).

Ponadto w WU, dla kontraktów tzw. „unijnych”, zamieszczono postanowienia dotyczące korekty (waloryzacji) kwoty kontraktowej w związku ze zmianą kosztów. Warunki dokonania tej waloryzacji zostały określone w SubKlauzuli 13.8¹² pn.: „Korekty wynikające ze zmian kosztu”. Zapisy SubKlauzuli 13.8 (ustalone 31 maja 2016 r. decyzją nr 30/2016 członka

⁷ 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.

⁸ M.in. określone w § 6 ust. 1-8 wzoru umowy, w brzmieniu do 31.01.2019 r.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1342.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

¹² W „Warunkach Szczególnych”.

Zarządu Spółki – Dyrektora ds. realizacji inwestycji i obowiązujące do 31 stycznia 2019 r.) stanowiły, że korekta ceny kontraktowej mogła nastąpić: „po każdym 12 miesiącach od podpisania Umowy oraz przy wzroście wartości wskaźnika określonego według SubKlauzuli 1.1.4.13 Warunków Szczególnych średnio o co najmniej 2% za ostatnie cztery kwartały poprzedzające złożenie wniosku o waloryzację”. Zgodnie z SubKlauzulą 1.1.4.13 wskaźnik waloryzacji oznaczał: „wskaźnik cen dóbr inwestycyjnych (kwartalny)¹³, ogłaszany w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2016 r. poz. 981, ze zm.).”¹⁴

(akta kontroli str. 52-100, 318-319)

We wniosku o zmianę decyzji 10/2014, sporządzonym przez Centrum Realizacji Inwestycji (dalej: CRI) 30 maja 2016 r., nie wskazano uzasadnienia takiego uregulowania kwestii waloryzacji w SubKlauzuli 13.8. Ponieważ „wskaźnik cen dóbr inwestycyjnych”¹⁵ dotyczy kwartalnego wzrostu cen w stosunku do poprzedniego kwartału, przy literalnym stosowaniu tego zapisu, warunkiem otrzymania waloryzacji był wzrost wskaźnika cen dóbr inwestycyjnych o ponad 8% w stosunku rocznym. Tymczasem wzrost wartości wskaźnika cen dóbr inwestycyjnych w okresie objętym kontrolą wyniósł łącznie 8,3% (suma kwartalnych wzrostów i spadków wartości ww. wskaźnika)¹⁶, co oznacza, że nie osiągnięto w tym okresie wartości umożliwiających uzyskanie waloryzacji kontraktów zawartych z ww. brzmieniem SubKlauzuli 13.8.

(akta kontroli str. 118-119 i 640-641)

Następnie, decyzją nr 4/2019 członka Zarządu Spółki - Dyrektora ds. realizacji inwestycji z dnia 31 stycznia 2019 r.¹⁷ zmieniającą decyzję nr 10/2014, wprowadzono nowe uregulowania (oparte m.in. na zastosowaniu tzw. „Koszyka waloryzacyjnego”) w zakresie waloryzacji kontraktów finansowanych zarówno ze środków UE (SubKlauzula 13.8), jak i ze środków krajowych. W uzasadnieniu wniosku o podjęcie ww. decyzji, sporządzonym przez CRI, wskazano, że aktualizacja wynika przede wszystkim z konieczności wprowadzenia nowych klauzul waloryzacyjnych, wypracowanych przez Spółkę i Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad we współpracy z Prokuratorią Generalną RP, Głównym Urzędem Statystycznym, Urzędem Zamówień Publicznych i Centrum Unijnych Projektów Transportowych, pod nadzorem Ministerstwa Infrastruktury. W uzasadnieniu podano także, że w opracowaniu nowych postanowień umownych dotyczących waloryzacji uczestniczyli również przedstawiciele środowiska wykonawców kontraktów kolejowych i drogowych¹⁸.

¹³ Decyzją nr 14/2018 członka Zarządu Spółki – Dyrektora ds. realizacji inwestycji PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 26 lutego 2018 r. zmieniającą decyzję w sprawie przyjęcia do stosowania bazowych dokumentów dla zamówień realizowanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., nadano nowe brzmienie SubKlauzuli 1.1.4.13: „Wskaźnik waloryzacji” oznacza wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej (kwartalny), ogłaszany w Dzienniku Urzędowym Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. Nr 65 poz. 545).”

¹⁴ 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2260), na mocy której akt prawny stanowiący podstawę do wydania obwieszczenia w sprawie wskaźnika wzrostu cen dóbr inwestycyjnych, tj. *ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji* otrzymała nowy tytuł: „o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników”. Jednocześnie, na podstawie art. 14 pkt 21 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, uchylono rozdział 1 Działu IV, w którym zamieszczony był art.35 ust. 2 (tj. artykuł będący podstawą ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźnika cen dóbr inwestycyjnych). W związku z powyższym, ostatnim obwieszczeniem Prezesa GUS wydanym na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, było obwieszczenie z dnia 25 listopada 2016 r. (M.P. z 2016 r. poz. 1170). Następne obwieszczenia Prezesa GUS publikowane były w Dzienniku Urzędowym GUS.

¹⁵ Od 26 lutego 2018 r. „wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej”.

¹⁶ Wartości ww. wskaźnika były następujące: I kwartał 2017 r.: 99,9% (spadek o 0,1%); II kwartał 2017 r.: 100,1% (wzrost o 0,1%); III kwartał 2017 r.: 100,4% (wzrost o 0,4%); IV kwartał 2017 r.: 100,6 (wzrost o 0,6%); I kwartał 2018 r.: 100,1% (wzrost o 0,1%); II kwartał 2018 r.: 101,1% (wzrost o 1,1%); III kwartał 2018 r.: 101,1% (wzrost o 1,1%); IV kwartał 2018 r.: 100,8% (wzrost o 0,8%); I kwartał 2019 r.: 100,7% (wzrost o 0,7%); II kwartał 2019 r.: 100,9% (wzrost o 0,9%); III kwartał 2019 r.: 100,7% (wzrost o 0,7%); IV kwartał 2019 r.: 100,7% (wzrost o 0,7%); I kwartał 2020 r.: 100,7% (wzrost o 0,7%); II kwartał 2020 r.: 100,5% (wzrost o 0,5%).

¹⁷ § 4 ww. decyzji stanowi: „Decyzja obowiązuje z dniem podjęcia, z zastrzeżeniem, że postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dla których Warunki Umowy zostały uzgodnione przed niniejszym dniem, należy zaktualizować o zmiany przyjęte niniejszą decyzją, jeżeli etap postępowania o udzielenie zamówienia publicznego umożliwia wprowadzenie zmian.”

¹⁸ W dalszej części uzasadnienia podano: „Zgodnie z propozycjami, waloryzacja kontraktów będzie odbywać się comiesięcznie i rozliczana będzie na podstawie ogólnodostępnych i obiektywnych wskaźników, publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny. Na łączną wartość korekt wynikających z waloryzacji został nałożony limit +/-5% ceny wskazanej w dniu zawarcia umowy. Nowe zapisy dotyczą umów, których okres realizacji wynosi ponad 12 miesięcy. W dokumentach bazowych dodano również obowiązek waloryzowania umów podwykonawczych w sytuacji, gdy umowa taka przekracza lub przekroczy 6 miesięcy (np. w wyniku zawarcia aneksu lub kolejnej umowy z podwykonawcą lub dalszym podwykonawcą). Kwoty płatne podwykonawcy będą waloryzowane miesięcznie począwszy od 7 miesiąca od rozpoczęcia realizacji robót objętych umową o podwykonawstwo.”

Postanowienia SubKlauzuli 13.8 obowiązujące od 31 stycznia 2019 r. zakładały dokonywanie waloryzacji w oparciu o wyliczony wskaźnik, w którym bierze się pod uwagę wzrost lub spadek cen: towarów i usług konsumpcyjnych, robocizny¹⁹, paliwa, cementu, stali, kruszywa i miedzi (dla zadań związanych z pracami z siecią trakcyjną) i z wyłączeniem miedzi dla zadań bez prac związanych z siecią trakcyjną. W ww. SubKlauzuli ustalono limit wzrostu/spadku wartości robót netto wskazanych w kontrakcie w dniu jego zawarcia. Zgodnie z tymi regulacjami, kwoty płatne wykonawcy będą waloryzowane miesięcznie, począwszy od miesiąca, za który zostało wystawione pierwsze Przejściowe Świadczenie Płatności za wykonane roboty budowlane do wystawienia Przejściowego Świadczenia Płatności, w którym łączna wartość korekt dla oddania wzrostu lub spadku cen, osiągnie limit 5% (+/-)²⁰. W obowiązującym w PLK wzorze umowy na nadzór i zarządzanie kontraktem, określonym w załączniku nr 10 do decyzji nr 10/2014 zawarto postanowienia dotyczące waloryzacji wynagrodzenia określonego w umowie. Według tych regulacji, wynagrodzenie powinno podlegać korekcie w przypadku zmiany: stawki VAT, wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę lub wysokości minimalnej stawki godzinowej, a także zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. W decyzji z dnia 15 października 2019 r. (zmieniającej decyzję nr 10/2014) uwzględniono możliwość dokonania korekty wynagrodzenia w przypadku zmiany zasad gromadzenia i wysokości wpłat do pracowniczych planów kapitałowych.

(akta kontroli str. 199-299, 312-393, 1947-2333)

1.2. Zapisy dotyczące solidarnej odpowiedzialności

We wzorach umów, określonych w załącznikach (obejmujących projekty/zadania realizowane w formule „projektuj i buduj” i w formule „buduj”) do decyzji nr 10/2014, obowiązujących w okresie 2017 – I półrocze 2020 r., zawarto zapisy dotyczące ograniczenia ryzyka poniesienia przez Inwestora solidarnej odpowiedzialności. M.in. wprowadzono regulacje dotyczące zawierania przez wykonawców umów z podwykonawcami oraz potwierdzania przez wykonawców dokonania zapłaty na rzecz podwykonawców i dalszych podwykonawców²¹. Spółka, zgodnie z art. 647¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²² - dalej: kc, odpowiada solidarnie z wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia z tytułu wykonanych przez niego robót budowlanych, co oznacza, że jest zobowiązana do zapłaty podwykonawcy za prace, za które należność nie została uregulowana przez wykonawcę²³.

(akta kontroli str. 199-299, 312-393, 947-960)

Stwierzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niewdrożenie przez PLK, aż do 31 stycznia 2019 r., regulacji umożliwiających waloryzację kontraktów na roboty budowlane zawieranych przez Spółkę, pomimo zgłaszanych przez wykonawców i organizacje zrzeszające przedsiębiorców z branży budowlanej problemów,

¹⁹ Przeciętne wynagrodzenie miesięczne brutto w sektorze przedsiębiorstw – budowa obiektów inżynierii lądowej i wodnej.

²⁰ W latach 2019–2020 r. (do końca I półrocza) PKP PLK S.A. (CRI) zawarła 45 umów (dotyczących realizacji inwestycji liniowych w formule „projektuj i buduj” oraz „buduj” – projektów finansowanych ze środków krajowych i unijnych), w których zastosowano nowe wzory umów (WU) wprowadzone decyzją nr 4/2019 członka Zarządu – Dyrektora ds. realizacji inwestycji PLK z dnia 31 stycznia 2019 r. Łączna wartość przedmiotowych umów wyniosła 9 738 080,7 tys. zł netto (11 941 450,4 tys. zł brutto).

²¹ Np. w załączniku nr 8 do decyzji nr 10/2014 (WU dla przetargu ograniczonego/nieograniczonego na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez Zamawiającego – środki „unijne” – wg brzmienia obowiązującego od dnia 31 stycznia 2019 r.) określono m.in., że zawarcie umowy o podwykonawstwo z podwykonawcą lub dalszym podwykonawcą robót wymaga każdorazowej zgody Zamawiającego. Uregulowano także obowiązek potwierdzenia przez wykonawcę dokonania zapłaty podwykonawcom i dalszym podwykonawcom ich należności. Zgodnie z tym obowiązkiem, w ciągu 30 dni od daty zapłaty (w przypadku płatności końcowej 14 dni, licząc od daty wystawienia faktury) wykonawcy za daną część robót, wykonawca powinien przedłożyć zamawiającemu oświadczenia podwykonawców (biorących udział w realizacji robót odebranych i poświadczonych do zapłaty w Świadczeniu Płatności przez Inżyniera), że ich roszczenia za wykonanie podzleconych robót zostały uregulowane. Wykonawca powinien też przekazać fakturę/rachunek lub inny dokument księgowy oraz dowód zapłaty podwykonawcom i dalszym podwykonawcom, (pod rygorem wstrzymania zapłaty następnych części należnego wynagrodzenia (udzielenia kolejnej zaliczki), a w przypadku płatności końcowej pod rygorem niewypłacenia części wynagrodzenia, w wysokości wynikającej z Ostatecznego Świadczenia Płatności, która nie została uregulowana przez wykonawcę na rzecz podwykonawców i dalszych podwykonawców.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1740.

²³ Zgodnie z art. 366 kc, solidarność dłużników polega na tym, że kilku dłużników może być zobowiązanych w ten sposób, że wierzyciel może żądać całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregokolwiek z dłużników zwalnia pozostałych. Aż do zupełnego zaspokojenia wierzyciela wszyscy dłużnicy solidarnie pozostają zobowiązani.

związanych ze wzrostem cen materiałów budowlanych przy jednoczesnym braku możliwości zwaloryzowania kontraktów zawieranych z PLK (SubKlauzula 13.8 w brzmieniu wprowadzonym 31 maja 2016 r.).

W latach 2016–2018 nastąpił znaczny wzrost cen materiałów budowlanych, używanych przy realizacji inwestycji na kolei²⁴. Wzrost cen nie znajdował jednak, wystarczającego do uruchomienia waloryzacji zgodnie z uregulowaniami obowiązującymi do 31 stycznia 2019 r., odzwierciedlenia we „wskaźniku cen dóbr inwestycyjnych” podawanym przez GUS²⁵, będącym podstawą wyliczenia waloryzacji w umowach zawieranych przez PLK (jednym z warunków uzyskania waloryzacji był wzrost wartości wskaźnika określonego według SubKlauzuli 1.1.4.13 Warunków Szczególnych średnio o co najmniej 2% za ostatnie cztery kwartały poprzedzające złożenie wniosku o waloryzację).

Jak wyjaśniła Dyrektor CRI spełnienie tego warunku byłoby okolicznością wyjątkową, należy jednak przyjąć, iż taki był cel tak skonstruowanych postanowień umownych, tj. aby umożliwiały waloryzację wynagrodzenia wykonawcy właśnie w przypadku zaistnienia wyjątkowej sytuacji.

Na problem polegający na braku możliwości uzyskania waloryzacji wskazywali zarówno wykonawcy robót objętych kontraktami²⁶ (m.in. we wnioskach o dokonanie waloryzacji i w roszczeniach zgłaszanych ze względu na „ograniczenie dostępności dóbr, środków transportu, sprzętu i robocizny stanowiących siłę wyższą oraz nadzwyczajną zmianę stosunków”), jak też organizacje zrzeszające przedsiębiorców²⁷. Ww. kwestia była także przedmiotem wielu publikacji medialnych, zatem brak możliwości skorzystania przez wykonawców z waloryzacji kontraktów był powszechnie znany.

W piśmie z 1 lutego 2018 r.²⁸, skierowanym do Ministerstwa Infrastruktury, Dyrektor CRI wskazała, że dokonywanie zmian wskaźnika waloryzacji w zawartych umowach byłoby sprzeczne z art. 144 ustawy Pzp. Jednocześnie Dyrektor CRI poinformowała, że w efekcie bieżącego monitoringu rynku budownictwa kolejowego i dialogu w ramach Forum Inwestycyjnego, podjęto w Spółce działania mające na celu zmianę zapisów SubKlauzuli 13.8.

Jak wyjaśniła Dyrektor CRI, ustalenie, że dokonywanie zmian wskaźnika waloryzacji w zawartych umowach byłoby sprzeczne z art. 144 ustawy Pzp, było efektem rozmów prowadzonych w trakcie posiedzeń Rad Ekspertów, powołanych jako organy pomocnicze Ministra Infrastruktury w celu podejmowania inicjatyw dotyczących optymalizacji procesu realizacji inwestycji drogowych i kolejowych.

NIK zauważa, że zmiana postanowień SubKlauzuli 13.8 dokonana została dopiero 31 stycznia 2019 r., podczas gdy w 2018 r. decyzję 10/2014 zmieniono aż dziewięciokrotnie i nie było wówczas przeszkód do dokonania zmiany/korekty postanowień w zakresie uwarunkowań waloryzacyjnych.

²⁴ Wg analizy CRI.

²⁵ Ww. wskaźnik jest obliczany w oparciu o prowadzone przez GUS badania cen producentów:

- wyrobów i usług, uwzględniając reprezentacje rodzajów środków trwałych w zakresie maszyn, urządzeń technicznych, narzędzi i środków transportu,
- produkcji budowlano-montażowej, uwzględniając reprezentacje dla budynków i budowli.

Wynikające z badania indeksy cen dla poszczególnych rodzajów środków trwałych, zagregowanych w grupy środków trwałych dotyczące budynków i budowli, maszyn, urządzeń technicznych oraz środków transportu, są następnie ważone przy zastosowaniu wag tj. wartości brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach państwowych dla analogicznych grup. (<https://stat.gov.pl/metainformacje/opis-wskaznikow-gus/wielkosci-i-wskazniki-oglaszane-gus/wskaznik-cen-dobr-inwestycyjnych/>)

²⁶ Np. w piśmie znak: ZAW/2018/02/303/AWO z 21 lutego 2018 r. jeden z wykonawców podał m.in.: „Wykonawca opracował swoją ofertę, między innymi w oparciu o istniejący na dzień złożenia dokumentów ofertowych stan rynku, a w szczególności ceny dóbr. Wycena ofertowa uwzględniała ryzyko zmian cen i dostępności dóbr, w trakcie realizacji kontraktu w granicach racjonalnie uzasadnionych. (...) przy zachowaniu należytej staranności wykonawca nie mógł przewidzieć, na etapie przygotowania oferty (...), iż (...) dojdzie do tak gwałtownej zmiany dostępności przedmiotowych materiałów i kosztów robocizny i transportu.”

²⁷ Np. wystosowany na początku 2018 roku przez Polski Związek Pracodawców Budownictwa (PZPB) i Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Drogownictwa (OIGD) list do Ministerstwa Infrastruktury, w którym apelowały o dostosowanie cen materiałów i podwykonawstwa w kontraktach infrastrukturalnych tak, by pasowały do inflacji w branży. (<https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/drogi/mi-odmawia-waloryzacji-kontraktow-jej-brak-moze-zrujnowac-rynek-i-rzadowe-plany-inwestycyjne-62310.html>)

²⁸ Znak:IRWI-071-10/18.

Jednak CRI, we wniosku z 23 lutego 2018 r.²⁹ o podjęcie decyzji zmieniającej decyzję nr 10/2014, poinformowało o wyłączeniu SubKlauzuli 13.8 z wprowadzanych zmian. Planowana aktualizacja (korekta) zapisów miała dotyczyć „okresów referencyjnych, w których dokonywana byłaby waloryzacja, zakresu wykonanych robót, które podlegałyby waloryzacji oraz sposobu wyliczania wskaźnika waloryzacji (średnia arytmetyczna, procent składany lub suma)”.

Zastępca Dyrektora CRI (który podpisał ww. wniosek) nie był w stanie wskazać konkretnej osoby, która podjęła decyzję o rezygnacji z dokonania aktualizacji SubKlauzuli 13.8. Wyjaśnił, że były różne stanowiska w tej sprawie, dlatego nie jest w stanie podać jednej osoby lub grona osób, które podjęły taką decyzję³⁰.

Jak wyjaśniła Dyrektor CRI wskazana wyżej czasochłonność wypracowania odpowiednich założeń, w tym właściwego kształtu koszyka waloryzacyjnego, spowodowana była dyskusją w gronie uczestników procesu inwestycyjnego, którzy wskazywali na nieadekwatność wskaźników publikowanych przez GUS do inwestycji kolejowych. Zdaniem Dyrektora CRI na czas podjęcia ostatecznych rozwiązań, w zakresie nowej konstrukcji dotyczącej waloryzacji, wpływ miały ponadto konieczność współpracy z GDDKiA i GUS, jak też dbałości o zapewnienie jak najlepszego interesu Spółki.

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w ww. wyjaśnieniach. W ocenie NIK Spółka miała możliwość i powinna dokonać zmiany postanowień SubKlauzuli 13.8 niezwłocznie po identyfikacji problemu polegającego na braku możliwości waloryzowania kontraktów budowlanych, pomimo znacznego wzrostu cen materiałów stosowanych do wykonania robót. Zdaniem NIK Spółka powinna, uwzględniając złożoność prac przy opracowywaniu koszyka waloryzacyjnego, zmodyfikować SubKlauzulę 13.8 w zakresie okresów referencyjnych i sposobu wyliczania wskaźnika waloryzacji (średnia arytmetyczna, procent składany lub suma), co było rozważane w Spółce przed podjęciem decyzji z 26 lutego 2018 r. (decyzja o wprowadzeniu zmian w decyzji nr 10/2014, ale z wyłączeniem zmian w SubKlauzuli 13.8).

Brak wprowadzenia stosownych zmian w SubKlauzuli 13.8 spowodował nawarstwienie liczby kontraktów, zawartych na warunkach uniemożliwiających dokonywanie waloryzacji³¹. O problemach z tym związanych świadczy treść pisma z dnia 16 grudnia 2019 r.³² skierowanego do Ministerstwa Infrastruktury przez Zastępcę Dyrektora CRI, w którym poinformował, m.in., że większą liczbę roszczeń w zakresie waloryzacji stanowią roszczenia oparte na podstawie kontraktowej Subklauzuli 13.8. W przywołanym wyżej piśmie wskazano, że zastosowanie Subklauzuli 13.8 budzi wątpliwości, ponieważ jej brzmienie jest niejednoznaczne, jak też zakłada dodatkowe warunki, które powinny być spełnione, a w rzeczywistości ich wypełnienie jest bardzo trudne (np. określenie rodzaju średniej wskaźnika, kwestia realizowania zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, czy moment złożenia wniosku o waloryzację). Zwrócono również uwagę, że wykonawcy podejmują próby przedstawienia interpretacji postanowień umownych w sposób dla nich korzystny, jednak sprzeczny z językową wykładnią tych postanowień, którą reprezentuje PLK i z tego powodu roszczenia na tej podstawie są odrzucane. Stwierdzono również, że Spółka jest świadoma możliwości odstępstw od stosowania wykładni językowej i zastosowania innych metod wykładni, przy czym wymagałoby to rzetelnej analizy finansowo-ekonomicznej, a nie tylko prawnej.

NIK zauważa, że ww. analizy finansowo-ekonomicznej nie przeprowadzono (Dyrektor CRI wyjaśniła, że analiza nie została przeprowadzona, ponieważ wszystkie okoliczności wskazały,

²⁹ Wniosek znak: IROP-00901-1/2018.

³⁰ Ponadto Zastępca Dyrektora CRI wyjaśnił: „Zdarzało się, że decyzje takie były podejmowane lub omawiane na posiedzeniach Zarządu. Były one też wcześniej omawiane z dyrektorem ds. inwestycji lub dyrektorem ds. rozwoju. Trzech członków zarządu uczestniczyło w posiedzeniach Rady Ekspertów przy Ministrze Infrastruktury. Decyzja z lutego 2018 r., aby nie dokonywać zmian w SubKlauzuli 13.8 nie została podjęta na posiedzeniu Zarządu. (...) wynikała ona z ustaleń wielu komórek organizacyjnych i osób.”

³¹ Od 23 lutego 2018 r., tj. od daty wniosku w sprawie zmiany decyzji 10/2014, w którym to wniosku wyłączono z wprowadzanych zmian SubKlauzulę 13.8, zawarto 36 umów na kwotę 10 343 487,1 tys. zł (netto), w których zastosowano SubKlauzulę 13.8 w brzmieniu obowiązującym przed dniem 31 stycznia 2019 r.

³² Znak IRMN-0701-17/19.

że w rzeczywistości nie było takiej potrzeby³³) i w Spółce nadal stosowana była „wykładnia językowa” SubKlauzuli 13.8.

(akta kontroli str. 300-306, 312-393, 531-859, 901-960, 1220-1244, 1552-1605)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK przyjęte w PLK rozwiązania w zakresie solidarnej odpowiedzialności inwestora, mające na celu ograniczenie ryzyka konieczności zapłaty należności na rzecz podwykonawców (w sytuacji jej nieuregulowania przez wykonawców), zabezpieczały interes Skarbu Państwa. Regulacje dotyczące waloryzacji kontraktów (w przypadku wzrostu cen) obowiązujące w części okresu objętego kontrolą (tj. od początku 2017 r. do 31 stycznia 2019 r., a stosowane do części kontraktów zawieranych również po tym dniu³⁴), uniemożliwiały dokonanie waloryzacji, pomimo istotnego wzrostu cen materiałów budowlanych, używanych w trakcie realizacji inwestycji kolejowych. W ocenie NIK przyjęcie przez PLK takich zapisów oraz opieszale działania zmierzające do ich zmiany naraziło Spółkę na powstanie roszczeń podwykonawców z tytułu waloryzacji, których część została skierowana³⁵, a kolejne mogą zostać skierowane³⁶, na drogę postępowania sądowego.

OBSZAR

2. Rozpatrywanie i realizacja roszczenia wykonawców i podwykonawców o wypłatę należnego lub zwaloryzowanego wynagrodzenia za wykonane roboty budowlane w sektorze kolejowym.

Opis stanu faktycznego

2.1. Uruchamianie procedury solidarnej odpowiedzialności.

W CRI prowadzono monitoring roszczeń podwykonawców robót budowlanych³⁷. W okresie objętym kontrolą rozpatrywano 654³⁸ wnioski o wypłatę należności z tytułu solidarnej odpowiedzialności, tj. sytuacji, w której podwykonawcy lub dalsi podwykonawcy zwrócili się do Spółki o zapłatę za wykonane prace. Łączna kwota roszczeń objętych tymi wnioskami wyniosła 480 478,1 tys. zł. Rozpatrzone 524 wnioski, z tego 319 pozytywnie na kwotę 345 663,8 tys. zł (kwota wypłacona podwykonawcom) i 205 negatywnie na kwotę 82 066,2 tys. zł. Do weryfikacji (wg stanu na koniec I półrocza 2020 r.) pozostało 130 wniosków na 52 748,1 tys. zł.

Z wypłaconej kwoty 345 663,8 tys. zł Spółka odzyskała 237 427 tys. zł, tj. 68,7% należności, z tego w wyniku potrącenia 233 920,8 tys. zł (98,5%) i z innych źródeł – 3 506,2 tys. zł (1,5%). Do odzyskania pozostało 105 969 tys. zł³⁹.

Postępowania związane z żądaniem wypłaty roszczeń (na podstawie art. 647¹ § 1 kc (przed nowelizacją 647¹ § 5 kc) lub art. 143c ust 1 ustawy Pzp) dotyczących solidarnej

³³ Ponadto w wyjaśnieniach Dyrektor CRI podała: „Należy zwrócić uwagę, iż Spółka przez cały okres prezentowała i prezentuje jednolite stanowisko w przedmiocie interpretacji Subklauzuli 13.8 w brzmieniu sprzed lutego 2019 r. Owszem zauważono, że zastosowanie innych metod wykładni byłoby możliwe, ale jak podkreślono, wymagałoby to dodatkowych, pogłębionych analiz ekonomicznych. Nie wydawało się natomiast uzasadnione dokonywanie tych dodatkowych analiz, skoro wykładnia, do której sięga się w pierwszej kolejności, dawała jednoznaczną interpretację postanowień umownych. Choć wystąpienie średniej arytmetycznej byłoby okolicznością wyjątkową, należy przyjąć, iż taki był właśnie cel tak skonstruowanych postanowień umownych, tj. aby umożliwiły waloryzację wynagrodzenia wykonawcy właśnie w przypadku zaistnienia takiej wyjątkowej sytuacji. Jednocześnie Spółka miała też na uwadze, iż wykonawcy przysługują także inne możliwości żądania zmiany wynagrodzenia, tj. w przypadku nadzwyczajnej zmiany stosunków możliwe jest dokonanie waloryzacji sądowej, na podstawie art. 357(1) kodeksu cywilnego (tzw. klauzula rebus sic stantibus). Oczywiście w tym przypadku wykonawca powinien wykazać, iż do takiej nadzwyczajnej zmiany stosunków doszło i nie mieściło się to w jego ryzykach kontraktowych.”

³⁴ Pierwsze umowy z SubKlauzulą 13.8 w brzmieniu zmienionym decyzją z 31 stycznia 2019 r. zostały zawarte 29 marca 2019 r.

³⁵ Na drogę sądową skierowano roszczenia w kwocie 10 565,5 tys. zł, tj. 5,2% kwoty roszczeń rozpatrzonych negatywnie bądź dotychczas nierozpatrzonych (204 018,1 tys. zł).

³⁶ Na taką możliwość wskazała jedna z 18 firm (wykonawców kontraktów zawartych z PKP PLK S.A.), które przesyłały do NIK informacje dotyczące sposobu korzystania i efektów waloryzacji kontraktów.

³⁷ Monitoring roszczeń podwykonawców robót budowlanych, prowadzony przez Centrum Realizacji Inwestycji, odbywa się na poziomie Inżyniera projektu (jeśli jest) oraz Zespołu projektowego. Monitoring roszczeń, których podstawą prawną jest art. 357¹, art. 632 kc lub SubKlauzula 13.8 (roszczenia waloryzacyjne), jest prowadzony (od grudnia 2019 r.) także w formie zestawień zawierających m.in. następujące dane: nazwę podmiotu składającego roszczenie, numer umowy (której dotyczy roszczenie), datę zgłoszenia roszczenia i kwotę roszczenia. Zestawienia były przekazywane w cyklu miesięcznym do Ministerstwa Infrastruktury.

³⁸ Wnioski, dla których jedna lub kilka dat: zgłoszenia/uznania/odrzućcia/zrealizowania roszczenia zawierała się w przedziale 2017–2020 (I półrocze).

³⁹ W kwocie tej nie uwzględniono należności od upadłego Przedsiębiorstwa Napraw Infrastruktury Sp. z o.o. (2 267,8 tys. zł) ze względu na brak możliwości jej odzyskania.

odpowiedzialności inwestora, prowadzone były w regionach CRI⁴⁰. Kontrolą objęto sposób rozpatrzenia wniosków o wypłatę należności podwykonawców, prowadzonych przez Region Południowy (dalej: Region) CRI (pięć spraw o najwyższej wartości wypłaconych środków). Łącznie PLK wypłaciła w analizowanych sprawach na rzecz podwykonawców 713,1 tys. zł⁴¹. Roszczenia podwykonawców zostały uznane przez Region, ponieważ postępowania wyjaśniające wykazały, że prace za które podmioty te nie otrzymały wynagrodzenia zostały prawidłowo wykonane. Nieuregulowanie przez wykonawców kwot należnych podwykonawcom w ww. sprawach wynikało przede wszystkim z konfliktów, pomiędzy wykonawcami i podwykonawcami, dotyczących uznania wykonanych prac. Kwoty wypłacone podwykonawcom w analizowanych pięciu sprawach (łącznie 713,1 tys. zł) zostały w całości wyegzekwowane przez Region, z tego 633,7 tys. zł potrącono z wynagrodzenia należnego wykonawcom, a 79,4 tys. zł z gwarancji wzajemnych wiarygodności.

(akta kontroli str. 135-152, 745-761)

Analiza pięciu spraw, w przypadku których Region odmówił zrealizowania roszczeń w zakresie solidarnej odpowiedzialności (sprawy o najwyższej wartości oddalonych roszczeń) wykazała następujące przyczyny odmowy:

- żądanie przez podwykonawców od Regionu zwrotu zatrzymanej przez wykonawcę kaucji gwarancyjnej – jak wskazała Spółka, zwrot zatrzymanej kaucji nie jest objęty solidarną odpowiedzialnością inwestora (dwie sprawy na kwoty 1 558,1 tys. zł i 377 tys. zł);
- naruszenie przez podwykonawcę warunków umowy z wykonawcą w zakresie usług geodezyjnych i ich rozliczenia, co uniemożliwiało zapłatę za te usługi (w kwocie 13 210,8 tys. zł);
- z roszczeniem (1 416,7 tys. zł) wystąpił dostawca, a Spółka uznała, że dostawca nie może skorzystać z solidarnej odpowiedzialności, o której mowa w art. 143c ust 1 ustawy Pzp;
- z roszczeniem w zakresie solidarnej odpowiedzialności (kwota 740,1 tys. zł) wystąpił dostawca kruszywa. PLK uznała, że roszczenie to nie może zostać zrealizowane, ponieważ solidarna odpowiedzialność, o której mowa w art. 647¹ § 5 kc (przed nowelizacją), nie jest stosowana w przypadku dostawców, a jedynie wykonawców robót budowlanych.

Z trzech ww. spraw dotyczących roszczeń podwykonawców, dwie (13 210,8 tys. zł i 1 558,1 tys. zł) były w toku rozpatrywania, a jedna (377 tys. zł) została uznana przez PLK za zakończoną.

W jednej z dwóch ww. spraw dotyczących roszczeń podwykonawców, wydany został wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie sygn. Akt VII Aga 709/19 z 28 lutego 2020 r., na podstawie którego Spółka została zobowiązana do dokonania zapłaty na rzecz dostawcy i w lutym 2020 r. uregulowała 1 753,1 tys. zł⁴². Według stanu na dzień 28 października 2020 r., roszczenie regresowe PLK wobec podwykonawcy lub wykonawcy inwestycji budowlanej nie zostało wyegzekwowane. W celu wyegzekwowania ww. kwoty: 30 marca 2020 r. wystąpiono do podwykonawcy z wezwaniem do zapłaty (firma nie odpowiedziała na wezwanie); 17 kwietnia 2020 r. zwrócono się do wykonawcy (konsorcjantów) z informacją o dokonaniu

⁴⁰ Przy rozwiązywaniu spraw związanych z roszczeniami podwykonawców robót budowlanych, zgłaszanymi w ramach solidarnej odpowiedzialności inwestora, CRI nie stosowało instytucji przekazu (art. 921¹ kc).

⁴¹ Na ww. kwotę składały się:

- 601,3 tys. zł wypłacone w ramach kontraktu na „Wykonanie robót budowlanych na odcinku Krzeszowice-Kraków Mydlniki w ramach projektu „Modernizacja linii kolejowej E 30, odcinek Zabrze-Katowice-Kraków, etap IIb” (dwie sprawy);
- wypłata kwoty 55,9 tys. zł podwykonawcy kontraktu na wykonanie dodatkowych ekranów akustycznych od km 105,800 do km 106,120, od km 107,280 do km 109,245 dla toru nr 1 i toru nr 2 wraz z nadzorem autorskim w ramach realizowanego projektu POIiŚ 5.1.-7: „Modernizacja linii kolejowej E30/C-E 30, odcinek Kraków – Rzeszów, etap III - Faza II”;
- 32,5 tys. zł na rzecz podwykonawcy kontraktu „Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych na linii kolejowej Kraków – Medyka – granica państwa na odcinku Tamów – Dębica w km 800,200 – 111,500 w ramach Projektu pn.: „Modernizacja linii kolejowej E30/C-E30, odcinek Kraków – Rzeszów, etap III” – Faza II;
- wypłata kwoty 23,5 tys. zł podwykonawcy kontraktu na wykonanie dodatkowych ekranów akustycznych od km 90,600 do km 97,900 dla toru nr 1 i toru nr 2 w ramach realizowanego projektu POIiŚ 5.1.-7: „Modernizacja linii kolejowej E30/C-E 30, odcinek Kraków – Rzeszów, etap III - Faza II”.

⁴² Z tego: należność główna 1416,7 tys. zł, koszty procesu 160,5 tys. zł i odsetki 157,9 tys. zł.

zapłaty na rzecz poddostawcy oraz o przedłożenie propozycji sposobu zwrotu tej płatności (w odpowiedzi wykonawca wniósł o przedłożenie uzasadnienia wyroku, jednocześnie wskazując, że nie jest zobowiązany do uregulowania należności); w dniu 7 lipca 2020 r. przekazano wykonawcy uzasadnienie wyroku sądu (w odpowiedzi wykonawca poinformował, że dokonał płatności na rzecz podwykonawcy, a w uzasadnieniu wyroku sąd określił solidarną odpowiedzialność zamawiającego wraz z podwykonawcą - na podstawie art.143c ust 1 ustawy Pzp.).

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Projektów Unijnych Regionu, ponieważ wykonawca nie uregulował zobowiązania pomimo wielokrotnie składanych wniosków, alternatywą dla dokonania potrącenia jest wystąpienie na drogę sądową z powództwem o zapłatę. Wskazała jednak, że należy liczyć się z ryzykiem uznania pozwu, skierowanego przeciwko wykonawcy, za nieuzasadniony z uwagi na fakt, że dokonując zapłaty na rzecz dalszego dostawcy PLK nie spłaciły długu na rzecz wykonawcy. A skierowanie powództwa przeciwko podwykonawcy, z uwagi na znaną sytuację finansową tego podmiotu, wedle wszelkiego prawdopodobieństwa nie doprowadzi do uzyskania zaspokojenia wierzytelności regresowej przysługującej Spółce. Według tych wyjaśnień, Spółka planuje odzyskać wypłaconą kwotę poprzez potrącenie z rozliczenia końcowego wykonawcy.

W ostatnim z badanych przypadków, dotyczącym odmowy zapłaty 740,1 tys. zł, sprawa została skierowana przez wierzyciela na drogę sądową i według stanu na 28 października 2020 r. nie została rozstrzygnięta.

(akta kontroli str. 395-523, 1152-1166, 1812-1816, 1903-2333)

2.2. Waloryzacja kontraktów.

W okresie objętym kontrolą CRI rozpatrywało 46 wniosków o waloryzację na łączną kwotę 228 416,4 tys. zł (netto)⁴³, z tego 45 wniosków skierowanych w związku m.in. ze wzrostem cen i kosztów zatrudnienia, a jeden na podstawie klauzuli *rebus sic stantibus*. W wyniku rozpatrzenia 35 wniosków zwaloryzowano kontrakty o łączną kwotę 24 398,3 tys. zł (co stanowiło 10,7% ogółu wnioskowanej kwoty), a odmówiono waloryzacji o 96 936,7 tys. zł. Do rozpatrzenia pozostało 11 wniosków na 107 081,4 tys. zł, z tego (wg stanu na 30 czerwca 2020 r.): wnioski na kwotę 28 573,5 tys. zł były na etapie analizy prawidłowości wyliczenia wartości waloryzacji, wnioski na kwotę 40 506,2 tys. zł weryfikowano w zakresie spełnienia wszystkich wymogów SubKlauzuli 13.8, wnioski na kwotę 27 436,1 tys. zł były na etapie uzupełniania przez wnioskodawców, a jeden wniosek, na kwotę 10 565,6 tys. zł pozostawał nierozpatrzony, ponieważ wykonawca skierował pozew do sądu.

(akta kontroli str. 531-744, 745-761)

Analizie poddano trzy sprawy (w każdej składano po kilka wniosków o waloryzację), w których Region odmówił dokonania waloryzacji kontraktów. Sprawy te dotyczyły następujących umów:

- 1) Modernizacja odcinka Jaworzno Szczakowa – Trzebinia (km 1,150-0,000 linii nr 134, km 18,810-29,110 linii nr 133 w ramach projektu „Modernizacja linii kolejowej E30 odcinek Zabrze-Katowice-Kraków, etap II B.”⁴⁴;
- 2) Realizacja robót budowlanych w ramach przetargu nr 2 – Modernizacja odcinka Trzebinia – Krzeszowice (km 29,110 – 46,700 linii nr 133) w ramach projektu „Modernizacja linii kolejowej E30, odcinek Zabrze-Katowice-Kraków, etap IIb”⁴⁵;
- 3) Realizacja robót budowlanych wraz z opracowaniem dokumentacji wykonawczej w ramach zadania inwestycyjnego pod nazwą: „Prace na linii kolejowej E30 na odcinku Kraków Główny Towarowy – Rudzice wraz z odbudową torów linii aglomeracyjnej”⁴⁶.

W każdej z poddanych analizie spraw główną przyczyną odmowy dokonania waloryzacji kontraktów był fakt, że nie nastąpił wzrost wskaźnika cen dóbr inwestycyjnych średnio o co najmniej 2% za ostatnie 4 kwartały poprzedzające złożenie wniosku⁴⁷.

(akta kontroli str. 15-35, 135-152, 531-744, 969-1244)

⁴³ W części wniosków nie wskazano kwoty roszczenia.

⁴⁴ Umowa z 29 grudnia 2016 r.

⁴⁵ Umowa z 2 października 2017 r.

⁴⁶ Umowa z 18 kwietnia 2017 r.

⁴⁷ Z informacji uzyskanych przez NIK od 18 firm, będących wykonawcami kontraktów budowlanych zawartych z PLK wynika, że ww. okoliczność była przyczyną odmów dokonania waloryzacji również w przypadku tych firm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W celu rozstrzygnięcia zgłaszanych roszczeń waloryzacyjnych Region zlecił zewnętrznej kancelarii prawnej sporządzanie opinii prawnych, których przedmiotem (w części lub w całości) było wyjaśnienie stosowania zapisów umownych opracowanych przez Centralę CRI i wprowadzonych decyzjami Członka Zarządu PLK. Zlecono sześć opinii za łączną kwotę 24,4 tys. zł (brutto)⁴⁸. Były to m.in.:

- zlecenie⁴⁹ w sprawie ustalenia, w jaki sposób przyjmować wartość „wskaźnika waloryzacji”. W zleceniu tym sformułowano m.in. następujące pytania: „1. Jaka należy przyjąć wartość „wskaźnika waloryzacji”? Czy będzie to wartość przyjęta wprost z ogłoszenia Prezesa Urzędu Statystycznego (wartości $w=0,6\%$; $0,1\%$; $1,1\%$; $1,1\%$ wg poniższego przykładu)? Czy będzie to wartość wzrostu cen dóbr inwestycyjnych przeliczona w odniesieniu do wskaźnika bazowego (wartości $W=0,6\%$; $0,7\%$; $1,8\%$; $2,9\%$ wg poniższego przykładu)?⁵⁰;
- zlecenie⁵¹, którego przedmiotem było ustalenie, za jaki okres należy waloryzować wynagrodzenie, tj. czy za cały okres realizacji zamówienia publicznego czy tylko za okres „pełnych” 12 miesięcy,
- zlecenie⁵² dotyczące udzielenia odpowiedzi na zapytanie, co należy rozumieć przez wzrost wartości wskaźnika średnio o co najmniej 2% oraz jaki współczynnik należy przy tym stosować.

NIK wskazuje, że CRI (Centrala) nie przekazało do stosowania regionom jednolitej interpretacji postanowień SubKlauzuli 13.8 (w brzmieniu obowiązującym do 31 stycznia 2019 r.).

Dyrektor CRI wyjaśniła, że w odpowiedzi na wystąpienia Regionu o opinię w powyższej sprawie, Wydział Obsługi Prawnej w Biurze CRI wskazywał, że należy stosować wykładnię językową zgodnie z zasadą pierwszeństwa tej wykładni. Według Dyrektora CRI, podobne stanowisko przedstawiło Biuro Prawne Centrali, które udzielało konsultacji jednostkom organizacyjnym w zakresie przepisów prawa mających istotne znaczenie dla działalności spółki, a oba wspomniane stanowiska korespondowały z opiniami prawnymi otrzymywanymi przez Region.

W odpowiedzi na zapytanie w zakresie stosowania SubKlauzuli 13.8, Region Południowy CRI otrzymał stanowisko Wydziału Obsługi Prawnej w Biurze CRI 14 listopada 2019 r. Przed tym dniem Region nie zwracał się do Centrali CRI o interpretację prawną w tym zakresie, jak również nie otrzymał obowiązującej w PLK wykładni stosowania ww. SubKlauzuli. Przy braku interpretacji nieprecyzyjnych zapisów SubKlauzuli 13.8, Region zwracał się o zewnętrzną opinię prawną.

Według wyjaśnień Dyrektora CRI zlecenie opinii prawnych w przedmiotowej sprawie zewnętrznym podmiotom – kancelariom prawnym, można wytłumaczyć stosowaną praktyką, że obsługę prawną w Spółce zapewniają również wspomniane kancelarie na podstawie zawartych umów.

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w ww. wyjaśnieniach. Nie kwestionując zasadności zlecenia zewnętrznym podmiotom opinii prawnych na potrzeby obsługi obrotu gospodarczego, NIK zwraca uwagę, że wątpliwości dotyczące interpretacji zapisów

⁴⁸Były to opinie prawne zlecana w ramach następujących zadań: „Modernizacja linii kolejowej E30, odcinek Zabrze - Katowice - Kraków, etap IIb” (zlecenie nr K8/IRR3/1/20/2019 - opinia z 27 lutego 2019 r., koszt 4,9 tys. zł brutto; zlecenie nr K8/IRR3/1/105/2019 - opinia prawna z dnia 8 sierpnia 2019 r., koszt - 2,7 tys. zł brutto); „Modernizacja linii kolejowej E30 na odcinku Kraków Główny Towarowy - Rudzice wraz z dobudową torów aglomeracyjnych” (zlecenie nr IRR3/3-8/2019 - opinia z 13 czerwca 2019 r. - koszt 5,9 tys. zł brutto; zlecenie nr K8/IRR3/3-21/2018 - opinia z 4 października 2018 r. - koszt 3 tys. zł brutto; zlecenie nr IRR3/3-25/2018 (powiązane z K8/IRR3/3-21/2018) - opinia z dnia 8 sierpnia 2019 r. - koszt 3 tys. zł brutto); „Modernizacja linii kolejowej E30, odcinek Zabrze - Katowice - Kraków, etap 11 b”: (Zlecenie nr K8/IRR3/1/20/2019 - opinia z dnia 27 lutego 2019 r. - koszt 4,9 tys. zł brutto).

⁴⁹Z dnia 30 lipca 2019 r.

⁵⁰W dalszym ciągu zlecenia podano: „Poniżej Zespół Kontraktu 3/1 wskazuje przykładową prezentację wyżej wskazanych wartości i różnic z nich wynikających: (...) 2. Jeżeli prawidłowe podejście wymaga odniesienia do wskaźnika bazowego, jaki należy przyjąć wskaźnik bazowy: czy z momentu złożenia ofert czy dla kwartału, w którym nastąpiło podpisanie Umowy?”

⁵¹Zlecenie nr K8/IRR3/3-21/2018 i K8/IRR3/3-25/2018.

⁵²Z 12 lutego 2019 r.

wprowadzonych przez CRI we wzorach umów wykonawczych, w tym sposobu obliczania wskaźnika waloryzacji, powinny być od początku ich wprowadzenia jednoznacznie rozstrzygnięte przez Centralę CRI. W ocenie NIK CRI powinno zapewnić regionom jednolitą interpretację zastosowania postanowień Subklauzuli 13.8, które jak wskazywało samo CRI⁵³, były niejednoznaczne.

(akta kontroli str. 527-528, 531-744, 972-977, 1618-1619, 1811-1840)

2. We wniosku z 27 listopada 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na zapłatę bezpośrednią podwykonawcy (na kwotę 420,6 tys. zł), w miejscu przewidzianym na zapis: „Wyrażam zgodę/Nie wyrażam zgody na zaciągnięcie zobowiązania” oraz na zamieszczenie daty – Zastępca Dyrektora Regionu ds. Projektów Unijnych nie określiła, jaka decyzja została podjęta oraz nie zamieściła daty. Na wniosku z 31 lipca 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zapłatę bezpośrednią podwykonawcy (z tytułu solidarnej odpowiedzialności) kwoty 180,7 tys. zł wyżej wymieniona nie podała natomiast daty przy podpisie. Na powyższym daty jego akceptacji nie zamieścił także Zastępca Dyrektora Regionu ds. Finansowych. W ocenie NIK były to działania nierzetelne.

Zastępca Dyrektora Regionu CRI ds. Projektów Unijnych i Zastępca ds. Finansowych wyjaśnili, że wynikało to z niedopatrzienia, spowodowanego dużą ilością podpisujących w ciągu dnia dokumentów.

(akta kontroli str. 125-131, 534, 1816-1817)

OCENA CZĄSTKOWA

W PKP PLK prowadzono monitoring roszczeń z tytułu solidarnej odpowiedzialności i waloryzacji kontraktów. W okresie objętym kontrolą zwaloryzowano kontrakty o łączną kwotę 24 398,3 tys. zł, co stanowiło tylko 10,7% kwoty wnioskowanej (228 416,4 tys. zł⁵⁴), ponieważ określone przez Spółkę warunki waloryzacji kontraktów okazały się w praktyce niemożliwe do spełnienia.

Region Południowy CRI prowadził postępowania, w ramach których wyjaśniano okoliczności i ewentualne wątpliwości dotyczące zasadności wniosków w sprawach waloryzacji kontraktów i solidarnej odpowiedzialności inwestora. Zlecenie, w trakcie prowadzenia ww. postępowań, zewnętrznym kancelariom prawnym opracowania interpretacji uregulowań wprowadzonych w Spółce bez wcześniejszego wystąpienia do Centrali CRI, świadczy w ocenie NIK o braku dbałości o efektywność dokonywanych wydatków. Zdaniem NIK wszelkie niejasności w tym zakresie powinny być rozstrzygane przez odpowiednie komórki PLK.

OBSZAR

3. Nadzór Zarządu PKP PLK S.A. nad jednostkami organizacyjnymi w zakresie stosowanych wzorów kontraktowych.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Biuro Audytu i Kontroli PLK zrealizowało zadania audytowe, których przedmiotem było m.in. stosowanie przez jednostki/komórki organizacyjne Spółki wzorów umów na wykonanie prac budowlanych lub na zaprojektowanie i wykonanie prac budowlanych⁵⁵ (nie realizowano zadania audytowego, którego przedmiotem byłoby wyłącznie stosowanie wzorów umów). W ramach zadania audytowego dotyczącego procesu uzgadniania SIWZ, przeprowadzonego w 2018 r., rekomendowano (rekomendacje o priorytecie wysokim i średnim):

- zaktualizować zapisy regulaminowe ILG⁵⁶ poprzez przypisanie nadzoru nad wzorcowymi dokumentami przetargowymi dla postępowań operacyjnych prowadzonych w Spółce;

⁵³ Np. w piśmie z 16 grudnia 2019 r. (znak: IRMN-0701-17/19) skierowanym do Ministerstwa Infrastruktury przez Zastępcę Dyrektora CRI, gdzie wskazano m.in.: „Na ten moment większą liczbę roszczeń w zakresie waloryzacji stanowią roszczenia oparte na podstawie kontraktowej, Subklauzuli 13.8., która w większości przypadków miała jednakowe brzmienie w zawartych do 2019 r. kontraktach. Należy wskazać przy tym, że zastosowanie Subklauzuli 13.8. budzi wątpliwości, ponieważ jej brzmienie jest niejednoznaczne (...)”

⁵⁴ Kwoty netto.

⁵⁵ Były to m.in. następujące zadania audytowe: „Audyty organizacji współpracy Centrum Realizacji Inwestycji z Zakładami Linii Kolejowych w ramach realizacji projektów inwestycyjnych” „Audyty procesu inwestycyjnego w Spółce”, „Audyty procesu zakupowego w zakresie robót budowlanych”, „Audyty w zakresie dostaw”, „Audyty działań promocyjnych na projektach finansowanych ze środków UE”.

⁵⁶ Biuro Logistyki PKP PLK S.A.

- dostosować Wytyczne (...) jako obowiązujące w zakresie zadań inwestycyjnych;
- uzupełnić Regulaminy organizacyjne Spółki poprzez przypisanie właściwej komórce organizacyjnej odpowiedzialności za opracowanie wzorcowych dokumentów przetargowych dla dokumentacji przedprojektowej;
- umieścić aktualne dokumenty bazowe w SharePoint⁵⁷ jako głównej lokalizacji dla dokumentów bazowych. W przypadku zamieszczania informacji o dokumentach bazowych w innych lokalizacjach należy umieszczać link przekierowujący do aktualnego zbioru dokumentów;
- uzupełnić *Wytyczne (...)* o określenie sposobu oznaczania kolejnych wersji dokumentów oraz nazw plików;
- uzupełnić KPZ⁵⁸ o zapis dotyczący obowiązku stosowania bazowych dokumentów przetargowych w zakresie zadań inwestycyjnych oraz wzorcowych dokumentów w zakresie zadań operacyjnych;
- utworzyć rejestr wzorcowych dokumentów przetargowych funkcjonujących w Spółce wraz ze wskazaniem jego wersji i terminem obowiązywania;
- wdrożyć elektroniczne wersje list sprawdzających uzgodnienia (...) wszystkich dokumentów przetargowych tworzonych w Spółce;
- opracować wspólny katalog kryteriów oceny ofert dla postępowań operacyjnych/postępowań inwestycyjnych wraz z opisem i sposobem ich ważenia.”

Według stanu na 20 listopada 2020 r., wdrożono wszystkie z ww. rekomendacji, oprócz dotyczącej uzupełnienia Regulaminów organizacyjnych Spółki poprzez przypisanie właściwej komórce organizacyjnej odpowiedzialności za opracowanie wzorcowych dokumentów przetargowych dla dokumentacji przedprojektowej. Rekomendacja ta była w trakcie wdrażania.

(akta kontroli str. 154-198, 1245-1253, 1484-1532, 1620-1806)

W okresie objętym kontrolą Biuro Audytu i Kontroli PLK przeprowadziło 24 kontrole i postępowania wyjaśniające dotyczące pełnienia nadzoru nad realizacją projektów inwestycyjnych, które swoim zakresem obejmowały m.in. stosowanie treści umów zgodnie z przyjętymi wzorcami. Analiza dokumentacji dwóch kontroli, dotyczących:

- nadzoru nad opracowaniem dokumentacji projektowej i robotami budowlanymi na linii E30 w ramach projektu pod nazwą: „Prace na linii kolejowej E30 na odcinku Kędzierzyn Koźle – Opole Zachodnie” (kontrola doraźna),
- prac na linii kolejowej nr 447 Warszawa Zachodnia-Grodzisk Mazowiecki na odcinku Warszawa Włochy-Grodzisk Mazowiecki (kontrola planowa),

wykazała, że dokonano sprawdzenia prawidłowego stosowania wzorów umów, nie stwierdzając w tym zakresie nieprawidłowości (i nie formułując zaleceń) w kontroli planowej. Natomiast po przeprowadzeniu kontroli doraźnej sformułowane zostało zalecenie dotyczące przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego pracownikowi, m.in. w sprawie dokonania zmian w dokumentach bazowych. Zalecenie to nie zostało zrealizowane, ponieważ osoba, której dotyczyło, przestała być pracownikiem Spółki.

(akta kontroli str. 3-14)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zagadnienia związane ze stosowaniem przez jednostki organizacyjne Spółki wdrożonych przez Zarząd PLK wzorów kontraktowych były przedmiotem zarówno audytów, jak i kontroli wewnętrznych. Ustalenia i rekomendacje w tym zakresie przedstawiano Zarządowi Spółki.

⁵⁷ Platforma intranetowa w PLK.

⁵⁸ Korporacyjna Polityka Zakupów PKP PLK S.A.

IV. Wnioski

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

Wnioski

- ograniczenie zlecenia zewnętrznym podmiotom sporządzania opinii prawnych w zakresie wyjaśniania sposobu stosowania przez jednostki organizacyjne PLK uregulowań wprowadzonych centralnie przez Zarząd Spółki;
- wdrożenie mechanizmów nadzoru zapobiegających występowaniu nieprawidłowości przy dokonywaniu akceptacji wniosków w sprawach dotyczących zaciągania zobowiązań finansowych przez Region Południowy CRI.

V. 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 dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. 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 dni 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, 19 stycznia 2021 r.

Kontrolerzy

Kornel Drabarek
Doradca ekonomiczny /-/

Michał Kławinowski
Starszy inspektor k.p. /-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
Dyrektor
Departamentu Infrastruktury
z up. Marcin Stolarczyk
p.o. Wicedyrektor /-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
p.o. Wicedyrektor Departamentu Infrastruktury
Marcin Stolarczyk



