



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/12/078
LKR-4101-10-01/2012

Kraków, dnia października 2012 r.

**Pan
Włodzimierz Żmuda
Dyrektor Oddziału Południowego
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
Centrum Realizacji Inwestycji
Plac Matejki 12
31-157 Kraków**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Oddziale Południowym PKP Polskie Linie Kolejowe S. A. Centrum Realizacji Inwestycji (zwanym dalej „Oddziałem”) kontrolę przygotowania, realizacji i odbioru inwestycji infrastrukturalnych w latach 2010 – 2012 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 września 2012 r. oraz przedstawione na naradzie pokontrolnej w dniu 18 września 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Oddziału w zakresie przygotowania inwestycji i wywiązywania się z obowiązków inwestora w trakcie ich realizacji. Powyższą ocenę ustalono na podstawie badania trzech umów na wykonanie dokumentacji za łączną kwotę 2 259,9 tys. zł, stanowiącą 30% wartości umów zawartych w okresie objętym niniejszą kontrolą, oraz sześciu umów na wykonanie trzech zadań inwestycyjnych za kwotę 81 115 tys. zł, stanowiącą 11,3% nakładów planowanych na realizację przez Oddział zadań w latach 2010 – 2012. Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią następujące oceny szczegółowe:

1. NIK pozytywnie ocenia wywiązywanie się przez Oddział z obowiązków inwestora w zakresie przygotowania dokumentacji projektowych a także zlecenia robót budowlanych realizowanych w ramach zadań inwestycyjnych w okresie objętym niniejszą kontrolą. W umowach na wykonanie dokumentacji projektowej zawarto postanowienia zabezpieczające interesy zamawiającego, w tym określono w nich terminy rozpoczęcia i zakończenia zamówienia, sposób odbioru dokumentacji, naliczanie kar umownych za nieterminową realizację zadań, jak również sposób zabezpieczenia prawidłowego wykonania umowy.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm., zwana dalej ustawą nowelizującą

W opisach przedmiotu zamówienia Oddział zobowiązał wykonawców do uwzględniania wszystkich wymagań technicznych i technologicznych, określonych przepisami i normami, oraz wymaganiami obowiązującymi w PKP PLK S.A, w szczególności uwzględnienia zamknięć torowych, a także możliwości obsługi osób niepełnosprawnych na projektowanych peronach stacji i przystankach osobowych. Postanowienia zabezpieczające interesy zamawiającego zawarte były także w umowach z wykonawcami trzech kontrolowanych zadań inwestycyjnych, zakończonych w okresie objętym niniejszą kontrolą. Umowy te nie przewidywały jednak możliwości nakładania na wykonawców kar umownych za nieterminowe wykonanie pierwszego etapu tych zadań, tj. dokumentacji projektowej. Brak umownych instrumentów dyscyplinujących wykonawców w tym zakresie oraz umożliwiających niezwłoczne reagowanie przez Oddział na opóźnienia w toku realizacji zadań, miał w ocenie NIK istotne znaczenie w toku jednej spośród trzech kontrolowanych inwestycji, tj. modernizacji linii kolejowej nr 96 na odcinku Tarnów – Stróże³. Nie została ona zakończona w terminie umownym, a bezpośredni wpływ na opóźnienie miało nieterminowe wykonanie prawidłowej dokumentacji projektowej tej modernizacji. Nieuzyskanie w konsekwencji pozwolenia na budowę w terminie ustalonym w harmonogramie spowodowało planowe zamknięcie przeznaczonej do modernizacji linii na 16 dni przed rozpoczęciem robót. W efekcie zwiększyło to wydłużenie utrudnień eksploatacyjnych dla przewoźników, prowadzących ruch pociągów towarowych dłuższymi trasami alternatywnymi, natomiast pasażerowie zmuszeni byli do korzystania z autobusowej komunikacji zastępczej (realizowanej na koszt wykonawcy).

Brak precyzyjnego ustalenia w umowach o wykonanie kontrolowanych zadań inwestycyjnych terminów zgłoszenia przygotowania przez wykonawców zrealizowanych zadań do odbiorów końcowych w kontekście zobowiązania się Oddziału do zwołania komisji odbioru w okresie do dziesięciu dni od zgłoszenia wykonawcy powodowało kilkudniowe przesunięcia terminów zakończenia realizacji zamówień bez ponoszenia przez wykonawców konsekwencji w postaci kar umownych, ale także wydłużenie okresu oddania do eksploatacji zmodernizowanego odcinka torów.

2. Oddział wywiązał się z umownego obowiązku terminowego przekazania terenów budowy wszystkich trzech inwestycji wybranych do kontroli NIK.
3. NIK negatywnie ocenia brak rzetelności w zakresie przestrzegania postanowień umowy, na podstawie której wykonywana była modernizacja linii kolejowej nr 91 na odcinku Łańcut – Rogóżno. Wskutek zaniedbań nie zmieniono treści tej umowy w formie aneksu, dotyczącego przesunięcia terminu zakończenia robót pozwalających na otwarcie toru, mimo, że w toku realizacji inwestycji wystąpiły okoliczności dopuszczające uwzględnienie przez zamawiającego zmiany terminu realizacji zamówienia. Zamawiający nie zapewnił terminowego przybycia na teren budowy należących do niego maszyn (PUN - pociągu do demontażu starej i układania nowej nawierzchni torowej) z powodu jego wykolejenia się.
4. NIK negatywnie ocenia formę akceptowania opóźnień w realizacji zamówienia dotyczącego zaprojektowania odbudowy skarpy nasypu na odcinku Tunel-Charsznica linii kolejowej nr 62. Przesunięcia ustalonych w umowie terminów wykonania dokumentacji Oddział akceptował jedynie w drodze wymiany korespondencji, pomimo umownego zobowiązania do wprowadzania zmian w formie aneksu pod rygorem ich nieważności. Skutkiem takiego działania było nienaliczenie kar umownych za niedotrzymanie terminów realizacji etapu II i IV, które łącznie powinny wynieść 86,5 tys. zł. Ponadto skutkiem niesporządzenia aneksu do tej umowy było nieprzesunięcie terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy w kwocie 11,7 tys. zł oraz nieskorygowanie terminu ważności zabezpieczenia ewentualnych roszczeń z tytułu gwarancji jakości w wysokości 3,5 tys. zł.
5. W ocenie NIK nierzetelnie, a także niezgodnie z wymogami Ramowego regulaminu Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych (ZOPI)⁴ została zweryfikowana dokumentacja modernizacji linii kolejowej nr 91 Kraków - Medyka na szlaku Łańcut – Rogóżno. Dokumentacja ta poddana została bowiem ocenie ZOPI dopiero po zakończeniu robót torowych, w tym toru nr 2 ponad jeden miesiąc po zakończeniu tych robót, a toru nr 1 sześć dni po zakończeniu zamknięć tego toru. Ponadto Zespół ten nie dokonał wymaganej na podstawie § 10 ust. 10 Ramowego regulaminu ZOPI oceny elementów tej dokumentacji, poprawionych

³ Zadanie inwestycyjne p.n. „Modernizacja linii kolejowej nr 96 Tarnów – Leluchów na odcinku Tarnów – Stróże”

⁴ Ramowy regulamin zespołów oceny projektów inwestycyjnych w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Centrum Realizacji Inwestycji ustalony Decyzją nr 12/2010 Prezesa Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 25 marca 2010 r.

i uzupełnionych przez projektanta w związku z wadami i brakami wytkniętymi podczas pierwszej oceny, mimo, że jedna z tych wad dotyczyła braku kompletnego wykazu regulacji osi toru, istotnego dla jakości wykonania robót.

6. NIK pozytywnie ocenia przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ oraz Regulaminu PKP PLK S. A. w sprawie udzielania podprogowych zamówień sektorowych, finansowanych z udziałem środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu UE. NIK nie stwierdziła naruszeń przepisów w wybranych do szczegółowego badania postępowaniach przetargowych, dotyczących udzielenia zamówień publicznych. Oddział dokonał jednak wyboru wykonawcy jednego z zadań inwestycyjnych, przygotowywanych do realizacji w okresie objętym niniejszą kontrolą z naruszeniem art. 7 ust. 1 oraz art. 90 ust. 3 Prawa zamówień publicznych. Nie odrzucił bowiem jego oferty z powodu rażąco niskiej ceny, mimo że zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej cena tej oferty odbiegała od szacunków zamawiającego oraz od cen rynkowych, co stanowiło zagrożenie prawidłowej realizacji zamówienia. Spowodowało to konieczność powtórzenia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w ramach którego wybrano innego oferenta.
7. Umowa na przywrócenie do stanu pierwotnego części linii kolejowej nr 96, zniszczonej w wyniku powodzi⁶ została zawarta na podstawie upoważnienia udzielonego Panu Dyrektorowi w uchwale nr 591/2010 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 8 listopada 2010 r.⁷ NIK zwraca uwagę, że w umowie tej ustalony został zakres robót, polegających na przemieszczaniu mas ziemnych związanych z regulacją i umocnieniem brzegów rzeki Poprad na odcinku 900 m, tj. o 250 m dłuższym od szczegółowo ustalonego w upoważnieniu do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. W związku z tym wzrosła wartość wynagrodzenia dla wykonawcy o 278,2 tys. zł. NIK nie kwestionuje natomiast zasadności wykonania tych robót, ani też uzasadnień dla robót dodatkowych zleconych z wolnej ręki wykonawcom robót zasadniczych.
8. NIK zwraca uwagę na brak jednoznacznego określenia parametrów jakościowych w umowach zawartych z wykonawcami modernizacji linii kolejowych nr 91 na odcinku Łańcut – Rogóżno oraz nr 96 na odcinku Tarnów – Stróże, jakie powinny zostać spełnione dla torów dopuszczonych do eksploatacji wstępnej. W ocenie NIK brak określenia takich parametrów powodował dowolne ich ustalanie przez wykonawców, co mogło powodować straty u przewoźników korzystających z tych torów. Jeden z torów odcinka Łańcut – Rogóżno linii kolejowej nr 91 dopuszczony został do ruchu po odbiorze eksploatacyjnym z prędkością niższą o 20 km/godz. niż drugi ze zmodernizowanych torów tego odcinka oraz o tę samą wielkość niższą od najmniejszej dopuszczalnej prędkości określonej w instrukcji Id-1 dla odbiorów ostatecznych torów po modernizacji. Niezbędne także okazało się wprowadzenie na odcinku Tarnów – Stróże linii nr 96 licznych ograniczeń eksploatacyjnych, tj. wyłączenia z ruchu dwóch mijanek oraz wprowadzenie 22 ograniczeń najwyższej dopuszczalnej prędkości. W ocenie NIK dobrą praktyką byłoby ustalanie z wykonawcami takich parametrów jakościowych, które w okresie eksploatacji wstępnej zapewnią przewoźnikom właściwą ekonomikę przewozów na modernizowanych odcinkach.
9. NIK pozytywnie ocenia wyegzekwowanie kar umownych i odszkodowań za nieterminową realizację robót budowlanych. Łącznie naliczone kary w badanym przez NIK zakresie wyniosły 173,7 tys. zł.
10. NIK pozytywnie ocenia monitorowanie przez Oddział zadań realizowanych w latach 2010 – 2012 (I półrocze), bowiem systematycznie dokonywane były analizy przebiegu realizacji poszczególnych zadań i ponoszonych na nie nakładów. Oddział przedkładał do Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK wszystkie wymagane sprawozdania miesięczne, wnioski o korekty planu inwestycyjnego oraz o zmiany przeznaczenia środków.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

1. Przestrzeganie zobowiązań do dokonywania zmian umów na opracowanie dokumentacji projektowych oraz na wykonanie robót modernizacyjnych jedynie w formie pisemnych aneksów.

⁵ (Dz. U z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.)

⁶ Umowa nr 90/103/128/00/111012801/10/III/ z dnia 15 listopada 2010 r. do zadania objętego umową nr 90/103/084/00/111012801/10/II/ z dnia 27 lipca 2010 r.

⁷ uchwała nr 591/2010 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 8 listopada 2010 r., zmieniająca uchwałę nr 299/2010 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

2. Rozważenie wprowadzenia do umów na realizację zadań inwestycyjnych w trybie „zaprojektuj i buduj” kar umownych za nieterminowe zakończenie projektowania i uzyskania pozwolenia na budowę w celu uzyskania skutecznych bodźców motywujących wykonawców modernizacji do terminowego oddawania odcinków linii kolejowych do eksploatacji.
3. Zabezpieczenie ewentualnych roszczeń z tytułu udzielonych gwarancji jakości poprzez pozostawienie kwoty zabezpieczenia w całym okresie objętym gwarancją należytego wykonania umowy oraz gwarancją jakości.
4. Określanie jednoznacznych parametrów jakościowych, jakie powinny zostać spełnione przed oddaniem torów do eksploatacji wstępnej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, zwraca się o przedstawienie przez Pana Dyrektora, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach ich niepodjęcia.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r. w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r. w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Otrzymują:

1. Adresat
2. Akta kontroli