



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-005-01/2014
P/14/069

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/069 – Realizacja inwestycji „Przebudowa drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek”

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy

1. Jarosław Słaby, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 88952 z dnia 19 marca 2014 r.
2. Karol Sobieszczuk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88946 z dnia 19 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta Włocławek, ul. Zielony Rynek 11/13, 87-800 Włocławek, REGON 910866910, zwany dalej „Urzędem”

Kierownik jednostki kontrolowanej

Andrzej Pałucki, Prezydent Miasta Włocławek, zwany dalej „Prezydentem”.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działania Prezydenta i podległych mu pracowników w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji pn. „Przebudowa drogi krajowej nr 91² w granicach administracyjnych miasta Włocławek”³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Izba jako niewystarczający i nieskuteczny ocenia nadzór Prezydenta nad działaniami Miejskiego Zarządu Dróg we Włocławku⁴ w zakresie realizacji Inwestycji, przy jednoczesnym dysponowaniu adekwatnymi narzędziami nadzoru. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zakres rzeczowy i finansowy realizowanej przez Gminę Miasto Włocławek⁵ Inwestycji, jak również szczególne rygory jej prowadzenia jako Projektu współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności oraz obowiązki Miasta jako Beneficjenta tych środków, wskazywały na konieczność bieżącego i sprawowanego w sposób systemowy nadzoru Prezydenta nad realizacją przedmiotowej Inwestycji. Podjęte środki nadzoru były niewystarczające i nie tylko nie zapewniły przestrzegania przez MZD prawa, lecz także nie stanowiły dla podległej jednostki wsparcia w realizacji powierzonych jej zadań i efektywnym realizowaniu celów.

Podstawę negatywnej oceny działań Prezydenta stanowią m.in. następujące ustalenia kontrolne:

1. Odbiór nierzetelnie sporządzonej dokumentacji projektowej opracowanej na podstawie nieprawidłowo przeprowadzonych badań geotechnicznych podłoża gruntowego, co miało bezpośredni wpływ na realizację inwestycji.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Do 31 grudnia 2013 r. droga krajowa nr 1

³ Zwanej dalej „Inwestycją” lub „Projektem”

⁴ Zwanego dalej „MZD”.

⁵ Zwaną dalej „Miastem”.

2. Nieskuteczny nadzór Prezydenta i jego I Zastępcy ds. Rozwoju i Inwestycji⁶ nad realizacją inwestycji przez MZD i Urząd, w tym m.in. udzielaniem zamówień publicznych, skutkiem czego utracono dofinansowanie dla Projektu ze środków unijnych w wysokości 28.203,1 tys. zł.
3. Niezłożenie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (niezwłocznie po przeprowadzeniu kontroli przez Wydział Kontroli i Audytu Urzędu) zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Dyrektora MZD, pomimo wystąpienia ustawowych przesłanek stwierdzonych przez kontrolujących.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sposób przygotowania realizacji zadań dotyczących przebudowy drogi krajowej nr 91

Opis stanu faktycznego

1.1 Inwestycję przygotowywano i realizowano w Urzędzie i MZD, stosując przy tym przepisy zarządzeń Prezydenta.⁷

Do przygotowania i realizacji inwestycji zaangażowano następujące wydziały Urzędu:

- Inwestycji i Zamówień Publicznych⁸, w którym: dokonano opisu przedmiotu zamówienia na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej, przeprowadzono procedurę wyłonienia wykonawcy ww. dokumentacji oraz nadzorowano pracę nad jej przygotowaniem, nadzorowano proces realizacji i rozliczenia projektu z udziałem środków europejskich. Do zadań tego Wydziału należała także akceptacja faktur z tytułu realizacji zadania inwestycyjnego w zakresie zgodności z klasyfikacją budżetową;
- Rozwoju Miasta⁹, w którym przygotowano we współpracy z MZD dokumentację aplikacyjną o dofinansowanie w ramach projektu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), a po uzyskaniu dofinansowania koordynowano korespondencję pomiędzy Miastem a Instytucją Wdrażającą¹⁰.

W 2005 r. przygotowanie i realizację inwestycji przekazano do MZD. Dyrektor tej jednostki został upoważniony do działania w imieniu Miasta w zakresie: (1) przygotowania i prowadzenia zadania, w tym przeprowadzania stosownych trybów zamówień publicznych; (2) składania oświadczeń woli; (3) kontroli merytorycznej dowodów księgowych, zarówno na etapie opracowania studium wykonalności projektu i dokumentacji na przebudowę drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek, jak i realizacji zadania inwestycyjnego. Podobne upoważnienie uzyskała Zastępca Dyrektora MZD, która na podstawie porozumienia z dnia 29 lutego 2012 r. została przeniesiona do pracy w MZD od 1 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-43)

1.2. Przygotowanie do realizacji inwestycji rozpoczęto w Urzędzie w 2004 r.

⁶ Zwany dalej „Zastępcą Prezydenta”.

⁷ Zarządzenia Prezydenta Miasta Włocławek: nr 2/2005 z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie prowadzenia niektórych inwestycji miejskich; nr 46/2005 z dnia 12 października 2005 r. w sprawie ustalenia zasad obsługi zadań inwestycyjnych Gminy Miasto Włocławek, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej; nr 29/2009 z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie trybu nadzoru i kontroli realizacji zadań inwestycyjnych; nr 268/2013 z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie określenia procedury uzgodnienia czynności i oświadczeń woli określonych w pełnomocnictwach; nr 12/2007 z dnia 29 stycznia 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Włocławek; nr 143/2011 z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Włocławek.

⁸ do 2007 r. Wydział Inwestycji.

⁹ do 2011 r. Wydział Rozwoju i Projektów Europejskich.

¹⁰ Centrum Unijnych Projektów Transportowych w Warszawie (CUPT).

Dokonano wyboru¹¹ biura projektowego, którego zadaniem było przygotowanie dokumentacji projektowej inwestycji.

Na podstawie umowy zawartej w dniu 3 grudnia 2004 r. z Biurem Projektowym Budownictwa Komunalnego spółka z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy¹², BPBK zobowiązał się do wykonania „Opracowania Studium Wykonalności Projektu i dokumentacji na przebudowę drogi krajowej nr 1 w granicach administracyjnych miasta Włocławka wraz z opracowaniem wniosku o dofinansowanie z Funduszy Strukturalnych” za wynagrodzeniem 1.195.600 zł (brutto), w terminie do 30 kwietnia 2005 r.

Umowę powyższą zmieniono aneksem w dniu 4 kwietnia 2006 r. m.in. poprzez ustalenie: nowego terminu wykonania prac objętych umową (do 30 listopada 2006 r., tj. dłuższy o 18 m-cy), oraz wynagrodzenia za prace dodatkowe w wysokości 200.000 zł (18,4% wynagrodzenia określonego w umowie z 3 grudnia 2004 r.). Przyczyną była zmiana harmonogramu rzeczowo-finansowego spowodowana wystąpieniem okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy.

W dniu 21 grudnia 2006 r. Zamawiający przyjął protokołem zdawczo-odbiorczym od BPBK dokumentację, która obejmowała projekt budowlany i wykonawczy, zawierający według „Wykazu opracowań” łącznie 55 dokumentów, w tym m.in.: (1) „Projekt budowlany”: t. 1 – projekt zagospodarowania terenu, t. 2 – projekt drogowy, t. 3 – kanalizacja deszczowa, przebudowa kanalizacji ściekowej, przebudowa wodociągów; (2) „Część drogową”: projekt wykonawczy i przedmiar robót; (3) „Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych” dot.: podczyszczalni wód deszczowych w ulicy Toruńskiej, wiaduktu drogowego w alei Chopina oraz kolektorów deszczowych w ulicy Okrzei. W dokumentacji zawarto oświadczenie, iż jest ona zgodna z umową i kompletna z punktu widzenia celu, któremu ma służyć. Ze strony Miasta ww. protokół zdawczo-odbiorczy i „Wykaz opracowań” podpisał Andrzej Pałucki - Prezydent oraz parafowali: Piotr Kosseda - Dyrektor MZD i Urszula Pawłowska - p.o. Naczelnik Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu. Wykaz opracowań został ponadto parafowany przez Jacka Kuźniewicza - Zastępcę Prezydenta. W projekcie budowlanym podano, iż przedmiotem opracowania jest przebudowa drogi krajowej nr 1 w granicach administracyjnych miasta Włocławek, od granicy w kierunku Torunia (km 0+000) do granicy w kierunku Łodzi (km 14+481), tj. 14,481 km. Zakres projektu obejmował cały odcinek drogi w granicach Miasta, z wyłączeniem odcinków o łącznej długości 1,488 km, już zmodernizowanych. Łączna długość drogi objętej Inwestycją wyniosła 12,993 km.

(dowód: akta kontroli str. 44-263, 912-913)

1.3 W Urzędzie nie określono zasad związanych z nadzorem nad MZD w związku z przekazaną do tej jednostki organizacyjnej Inwestycją.

Zasady dotyczące nadzoru i kontroli inwestycji rozliczanych ryczałtowo¹³ określono w zarządzeniu Prezydenta nr 29/2009 z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie trybu nadzoru i kontroli zadań inwestycyjnych. Zgodnie z wymienionym zarządzeniem kontrola prawidłowości realizacji zadań w zakresie branży drogowej należała do zadań Dyrektora MZD, a nadzór nad realizacją zadań wskazanych w zarządzeniu sprawował Zastępca Prezydenta, który ponadto według regulaminu organizacyjnego Urzędu odpowiedzialny był także m.in. za: prowadzenie współpracy i nadzoru nad działalnością MZD i spółek miejskich w zakresie koordynacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz innych jednostek organizacyjnych Miasta, jeżeli Prezydent tak postanowi. Sprawował on także nadzór nad Wydziałami: Rozwoju Miasta oraz Inwestycji i Zamówień Publicznych. Od dnia 25 października 2013 r. wszystkie czynności i oświadczenia woli Dyrektora MZD mogące

¹¹ W trybie przetargu nieograniczonego.

¹² Dalej „BPBK”.

¹³ I etap inwestycji rozliczано kosztorysowo

mieć wpływ na umowę o dofinansowanie projektu wymagały dla swojej ważności uprzedniego uzgodnienia z ww. Zastępcą Prezydenta¹⁴.

W okresie objętym kontrolą NIK, tj. od 2007 do maja 2014 r., pracownicy Urzędu¹⁵ przeprowadzili w MZD jedną kontrolę przebiegu realizacji Inwestycji¹⁶. Przedmiotem kontroli była procedura przygotowania wniosków o płatność, przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zawieranie umów dodatkowych. Stwierdzono szereg nieprawidłowości, zwłaszcza przy stosowaniu procedur udzielania zamówień publicznych, w tym m.in. naruszenia art. 7 ust. 1, art. 36 ust. 5, art. 144, art. 146 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷. Po przeprowadzonej kontroli sformułowano zalecenia, w tym m.in.: (1) dołożenie większej staranności przy przygotowaniu oraz weryfikacji dokumentów związanych z wnioskowaniem o płatności, w tym dokumentów księgowych; (2) przestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych w zakresie zasad udzielania zamówień, warunków dokonywania zmian umowy o udzielenie zamówienia publicznego, warunków stosowania trybów niekonkurencyjnych, terminów zawierania umów oraz przepisów dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych; (3) uszczegółowienie zakresów czynności pracowników, tak aby można było wskazać konkretne osoby odpowiedzialne za zadania i czynności związane z Inwestycją.

Po przeprowadzonej kontroli zdecydowano o czasowym oddelegowaniu¹⁸ pracownika Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych do MZD na stanowisko zastępcy dyrektora, nie przeprowadzono natomiast kontroli sprawdzającej wykonania zaleceń.

W swoim wyjaśnieniu Prezydent podał, iż kontrola wykonania zaleceń pokontrolnych przez MZD została zaplanowana po zakończeniu procesu inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str.35-37, 264-318, 325-330, 914-922)

1.4 W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły dwa e-maile dotyczące jakości prac w ramach Inwestycji, które decyzją Jacka Kuźniewicza - Zastępcy Prezydenta przekazano do MZD. Pism nie zakwalifikowano jako skargi i nie zarejestrowano ich w stosownym rejestrze. Natomiast jedna skarga wpłynęła do Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, którą przekazano do Urzędu. Nie dotyczyła ona jednak realizacji Inwestycji, a wywłaszczenia nieruchomości w związku z przygotowaniem do niej.

Według Zastępcy Prezydenta pisma przekazano do MZD celem wykorzystania przy czynnościach związanych z nadzorem nad prawidłowym wykonaniem przedmiotu Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 335-383, 911)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Odebrana przez Prezydenta 21 grudnia 2006 r. dokumentacja projektowa dostarczona przez BPBK nie została zweryfikowana w zakresie jej merytorycznej treści. Opracowana została m.in. na podstawie nieprawidłowo przeprowadzonych badań geotechnicznych podłoża gruntowego, co miało bezpośredni negatywny wpływ na realizację Inwestycji.

W odniesieniu do badań gruntowych:

– w pkt. IV projektu zagospodarowania terenu¹⁹ podano m.in., iż stan podłoża gruntowego przebudowywanej drogi określono na podstawie: (1) opracowania pn. „Wyniki badań

¹⁴ Wymóg ten wprowadzono zarządzeniem nr 268/2013 z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie określenia procedury uzgodnienia czynności i oświadczeń woli określonych w pełnomocnictwach.

¹⁵ Wydziału Kontroli i Audytu.

¹⁶ Kontrole przeprowadzono w okresie od dnia 1 grudnia 2011 r. do 31 stycznia 2012 r.

¹⁷ Dz. U z 2013 r. poz. 907 ze zm., zwana dalej „Pzp”.

¹⁸ Do dnia 31 grudnia 2014 r.

geotechnicznych podłoża gruntowego oraz konstrukcji nawierzchni”, wykonanego przez laboratorium drogowe Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy (dalej: „GDDKiA”) – opracowanie to dotyczyło projektu nawierzchni drogowych; (2) opracowania własnego pn. „Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych”, które dotyczyło podczyszczalni wód deszczowych i kolektora deszczowego oraz przebudowy wiaduktu drogowego. Podano również, że w ramach pierwszego opracowania wykonano pomiary ugięć sprężystych co 50 m na każdej jezdni, oraz 57 odkrywek nawierzchni i odwiertów geotechnicznych do głębokości 2,0 m²⁰, tj. średnio co 456 m dla jezdni dwuprzestrzennej i co 228 m dla jezdni jednoprzestrzennej. Spośród 57 odkrywek i odwiertów, 43 (75%) wykazały istnienie prostych warunków gruntowych, tzn. podłoża o najwyższej grupie nośności G1²¹, a 14 (25%) – złożonych warunków gruntowych, tzn. podłoża o grupie nośności G2²² i G3²³ (wymagające doprowadzenia do grupy nośności G1²⁴). Grunty o grupie nośności podłoża G2 i G3 wystąpiły: (1) w lewym pasie jezdni – na ulicy Toruńskiej od skrzyżowania z ulicą Mechaników do Ronda Solidarności oraz na ulicy Okrzei od Ronda Kozala do Ronda Powstania Styczniowego; (2) w prawym pasie jezdni – na ulicy Toruńskiej od zjazdu na teren stacji paliw Petrochemii (Orlen) do Ronda Solidarności oraz na ulicy Okrzei od Ronda Kozala do skrzyżowania z ulicą Starodębską²⁵;

– plan odwiertów, który obejmował drogę od km 233+770 do km 248+249, tj. 14,479 km, z usytuowanymi na niej 54 odwiertami, ułożonymi parami (po jednym na każdym z dwóch pasów drogi), tzn. średnio co 536 m dla jezdni dwuprzestrzennej i co 268 m dla jezdni jednoprzestrzennej. Spośród 54 odwiertów ujętych w tym planie, 14 (26%) wykazało istnienie złożonych warunków gruntowych, tzn. podłoża o grupie nośności G2 i G3.

Obowiązująca w okresie od 11 sierpnia 1998 r. do 31 marca 2010 r. Polska Norma nr PN-B-02479:1998 przewidywała, iż dla obiektów liniowych (w tym dróg) rozstaw punktów obserwacyjnych nie powinien przekraczać 100 m – w przypadku prostych oraz 50 m – w przypadku złożonych warunków gruntowych.

Dokumentacja projektowa została opracowana na podstawie pomiarów i badań geologicznych sporządzonych niezgodnie z ww. Polską Normą, wskutek czego zamawiający nie posiadał pełnego rozeznania co do rodzaju podłoża gruntowego na terenie przyszłej inwestycji, co skutkowało m.in. koniecznością wykonania dodatkowych robót budowlanych nie objętych tą dokumentacją oraz opóźnieniem w realizacji inwestycji.

Według wyjaśnień Prezydenta dokumentacja projektowa została podpisana i zweryfikowana przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, w tym uprawnienia budowlane do projektowania. Dodatkowo zespół projektowy z BPBK złożył oświadczenie, że dokumentacja projektowa została opracowana zgodnie z przepisami, zasadami wiedzy technicznej, jest kompletna i wystarczająca do wykonania robót budowlanych.

(akta kontroli str. 44-263, 912-913)

2. W protokole z kontroli MZD z dnia 14 lutego 2012 r. w zakresie przebiegu realizacji inwestycji zespół kontrolny z Wydziału Kontroli i Audytu Urzędu stwierdził, że zachodzą

¹⁹ BPBK, „Projekt budowlany”, t. 1, pkt. IV. „Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych” (data opracowania: 15.11.2006 r.).

²⁰ Tzn. na odcinku od granicy Miasta w kierunku Torunia do ulicy Chopina wykonano po 27 odwiertów na każdej z dwóch jezdni, a na odcinku wylotowym w kierunku Łodzi (jezdni jednoprzestrzennej) – 3 odwierty.

²¹ W warstwach pod powierzchnią zalegają tam piaski grubo-, średnio- i drobnoziarniste. Podłoże nawierzchni zakwalifikowane do grupy nośności G1 nie wymaga ulepszeń (wzmocnienia lub wymiany).

²² Piaski drobne i średnie zaglinione, piaski próchniczne, piaski drobne przemieszane z gruzem oraz piaski drobne – wątpliwe.

²³ Piaski gliniaste i gliny piaszczyste – wysadzinowe.

²⁴ Obowiązek stosowania Polskich Norm wynika z § 1 ust.1-3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.). Zgodnie z ust. 4 w zw. z ust. 5 załącznika nr 4 do ww. rozporządzenia podłoże nawierzchni zaszerogowane do innej niż G1 grupy nośności, powinno być doprowadzone do grupy nośności G1 poprzez: (1) wymianę warstwy gruntu podłoża nawierzchni na warstwę gruntu lub materiału niewysadzinowego, lub (2) ułożenie dodatkowych warstw podłoża nawierzchni.

²⁵ BPBK, „Projekt budowlany”, t. 1, pkt. IV. „Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych” oraz t. 2, pkt. II.4. „Istniejąca konstrukcja i stan nawierzchni” (data opracowania: 15.11.2006 r.).

okoliczności wskazujące na naruszenie art. 17 ust. 1 pkt. 2a, art. 17 ust. 1 pkt. 3 oraz art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych²⁶ przy udzieleniu przez MZD zamówień publicznych²⁷. Prezydent nie skierował stosownego zawiadomienia do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych, co było niezgodne z art. 93 ust. 1 ustawy o dyscyplinie. Dopiero po kontroli ex post przeprowadzonej przez CUPT, Prezydent w dniu 18 grudnia 2013 r. skierował do rzecznika zawiadomienie o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1b pkt. 2 ustawy o dyscyplinie.

Według Prezydenta sugestie zespołu kontrolnego co do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Dyrektora MZD nie znalazły swojej kontynuacji w stosownym zawiadomieniu ze względu na fakt trwających procedur kontrolnych CUPT. Dopiero po ich zakończeniu został skierowany wniosek do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 271-318, 325-330)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją inwestycji.

Opis stanu faktycznego

2.1. Miasto zawarło w dniu 27 września 2010 r. z CUPT umowę nr POIS.06.01.00-00-005/09 o dofinansowanie projektu w ramach działania 6.1: Rozwój sieci drogowej TEN-T priorytetu VI: Drogowa i lotnicza sieć TEN-T POLiŚ 2007 – 2013, zwaną dalej „Umową o dofinansowanie”, w której ustalono m.in.: dofinansowanie projektu na kwotę nie większą niż 108.499,0 tys. zł, planowaną wartość projektu na kwotę 285.000,0 tys. zł (równą maksymalnej kwocie wydatków kwalifikowalnych) oraz wysokość środków publicznych na finansowanie wkładu własnego do kwoty 162.250,9 tys. zł, a także termin realizacji Projektu (oraz okres kwalifikowalności wydatków) do 31 marca 2014 r.

Zapisy Umowy o dofinansowanie zmieniono do zakończenia kontroli NIK czterema aneksami, w wyniku których ustalono m.in.: wysokość dofinansowania do kwoty 145.407,6 tys. zł, wartość projektu - 205.194,7 tys. zł, wydatki kwalifikowalne - 171.067,8 tys. zł i kwotę na sfinansowanie wkładu własnego nie większą niż 17.106,7 tys. zł oraz termin realizacji do 31 grudnia 2014 r.

Projekt składał się z 22, a po zmianie ww. aneksami 24 zadań, w tym 4 dotyczących wykonania robót budowlanych²⁸.

W załączniku nr 3 do Umowy o dofinansowanie pn.: „Harmonogram Realizacji Projektu i Plan Finansowania Projektu”, zwanym dalej „Harmonogramem Projektu”, określono (przed zmianami) m.in. termin zakończenia finansowego rozliczenia Projektu na dzień 31 marca 2014 r. i okres kwalifikowalności wydatków od 1 stycznia 2007 r. do 31 marca 2014 r. oraz terminy dla poszczególnych 22 zadań. Dla siedmiu zadań, w tym dla trzech zadań dotyczących robót budowlanych etapu I, II i III, termin zakończenia finansowego rozliczenia zadania określono w Harmonogramie Projektu na 31 marca 2014 r. Ww. aneksami do Umowy o dofinansowanie zmieniono ten termin w czterech spośród siedmiu zadań.

Z badania terminów realizacji trzech zadań dotyczących robót budowlanych wynikało, że jedno zadanie (Przebudowa drogi – III etap) wykonano w terminie²⁹ przewidzianym Harmonogramem Projektu, jedno zadanie (Przebudowa drogi – I etap) wykonano

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 168, zwana dalej „ustawą o dyscyplinie”

²⁷ Naruszenia art. 7 ust. 1, art. 36 ust. 5, art. 144, art. 146 ust. 1 pkt. 1 Pzp.

²⁸ W tym 3 następujące zadania:

-Roboty budowlane w ramach realizacji zadania pn. "Przebudowa drogi krajowej nr 1 w granicach administracyjnych miasta Włocławka - część 1 - I etap,

-Roboty budowlane w ramach realizacji zadania pn. "Przebudowa drogi krajowej nr 1 w granicach administracyjnych miasta Włocławka - II etap,

-Roboty budowlane w ramach realizacji zadania pn. "Przebudowa drogi krajowej nr 1 w granicach administracyjnych miasta Włocławka - III etap.

²⁹ Odbioru robót zadania – Przebudowa drogi – III etap dokonano 7 listopada 2012 r., tj. w terminie objętym umową.

niezgodnie z terminem³⁰ z opóźnieniem 55 dni, natomiast jedno zadanie (Przebudowa drogi – II etap) - nie zostało zakończone do dnia 20 maja 2014 r., pomimo że termin na jego zakończenie upłynął 31 marca 2014 r., tj. opóźnienie wynosiło 50 dni.

Zaawansowanie rzeczowo-finansowe robót budowlanych wynikających z ww. umowy według stanu na 31 marca 2014r. i 30 kwietnia 2014 r. wynosiło odpowiednio: 94,1% i 97,9%.

(dowód: akta kontroli str. 384-476, 635-652, 752-780, 788-791, 824-882)

2.2. W okresie od 13 grudnia 2010 r. do 12 marca 2014 r. Prezydent złożył do Instytucji Wdrażającej 14 wniosków o płatność na łączną kwotę wydatków kwalifikowalnych 157.826,5 tys. zł, w tym o wnioskowaną do refundacji kwotę w wysokości 113.879,6 tys. zł. Ww. wnioski sporządzone zostały w terminach zgodnych z Instrukcją do wniosku o płatność będącą załącznikiem do „Zaleceń w zakresie wzoru wniosku beneficjenta o płatność w ramach POLiS”.

Do dnia 28 kwietnia 2014 r. na podstawie ww. wniosków przyznano Miastu kwotę dofinansowania w łącznej wysokości 108.998,3 tys. zł, tj. 69,1% kwoty wnioskowanej. CUPT pomniejszył wydatki kwalifikowalne o kwotę 29.593,1 tys. zł³¹.

Do dnia 31 marca 2014 r. Miasto otrzymało dofinansowanie z 13 wniosków o płatność w łącznej kwocie 108.421,8 tys. zł.

Wszystkie wydatki związane z Projektem dokonywane były przez Urząd. Do dnia 31 marca 2014 r. wydatkowano na ten cel łączną kwotę 162.472,5 tys. zł (79,1% planowanych wydatków w wysokości 205.194,7 tys. zł), w tym wydatki kwalifikowane wyniosły 128.233,4 tys. zł.

Szczegółowe badanie 28 faktur na łączną kwotę 46.904,2 tys. zł (28,8% wszystkich wydatków na inwestycje zrealizowanych do dnia 31 marca 2014 r.) wykazało, że Urząd terminowo regulował należności wykonawcom, tj. zgodnie z postanowieniami zawartych umów na roboty budowlane lub usługi i nie dokonywał płatności na rzecz wykonawców z pominięciem syndyka masy upadłościowej, w przypadku ogłoszenia przez wykonawców upadłości.

(dowód: akta kontroli str. 492-634, 653-682, 711-714, 788)

2.3. Urząd dokonywał wypłat środków podwykonawcom w okresie od 1 czerwca 2012 r. do 26 czerwca 2013 r. Analiza wszystkich płatności dokonywanych przez Urząd dla podwykonawców etapu II inwestycji wykazała, iż dokonano je zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 8-11 umowy z 17 listopada 2010 r., a łączna kwota z tego tytułu dla siedmiu podwykonawców wyniosła 37.056,8 tys. zł. Ustalono, że w tych przypadkach nie dochodziło „do podwójnej zapłaty” za te same roboty (tj. wykonawcy i podwykonawcom).

(dowód: akta kontroli str. 706-710)

2.4. W Urzędzie nie wdrożono systemu zapewniania jakości realizowanej inwestycji oraz nie określano, w ramach prowadzonego nadzoru (monitoringu), okresowych celów (zadań) do osiągnięcia przez MZD.

Z wyjaśnień Prezydenta wynikało, że uzyskanie odpowiednich paramentów jakościowych w zakresie inwestycji drogowych należało do MZD, który zgodnie ze swoim statutem pełnił funkcję inwestora, do którego należy dbałość o jakość wykonywanej inwestycji. Miasto dysponując specjalistyczną jednostką zatrudniającą pracowników z odpowiednim wykształceniem i przygotowaniem zawodowym, nie była zobowiązana do wdrożenia systemu zapewnienia jakości w ramach struktury Urzędu. Ponadto, zgodnie z zawartymi umowami z wykonawcami usługi polegającej na pełnieniu funkcji Inżyniera Kontraktu, podmioty te są zobowiązane do egzekwowania jakości wykonywanych prac przez

³⁰ Odbioru robót zadania – Przebudowa drogi – I etap dokonano 24 listopada 2011 r., tj. 55 dni po terminie zakończenia realizacji tego zadania określonym w Harmonogramem Projektu na 30 września 2011 r.

³¹ z tego nie uznał za kwalifikowalną kwoty wydatków w wysokości 23.308,1 tys. zł i nałożył korektę finansową w kwocie łącznej 6.285,0 tys. zł.

wykonawcę robót budowlanych, w tym używanych materiałów, odbierania poszczególnych etapów prac. W ramach realizacji tej inwestycji, cele do osiągnięcia wyznaczone były z poziomu MZD w relacji do Inżyniera Kontraktu oraz wykonawcy, a za ich osiągnięcie był odpowiedzialny dyrektor jednostki. We wniosku o dofinansowanie zostały określone przez beneficjenta cele i wskaźniki, które mają być osiągnięte po zakończeniu projektu. Wskaźniki osiągnięcia tych celów są monitorowane przez Instytucję Wdrażającą, a ich rozliczenie nastąpi po zakończeniu zadania. Prezydent stwierdził, że nie był informowany o niskiej jakości wykonywanych prac w trakcie ich realizacji, bowiem nie uczestniczył w wykonywaniu prac, a taką wiedzę posiadał Inżynier Kontraktu, Kierownik budowy oraz służby MZD zaangażowane w proces inwestycyjny. Dodał, że niska jakość wykonanych prac mogła zostać ujawniona dopiero w momencie rozpoczęcia procesu użytkowania drogi, co działo się sukcesywnie ze względu na specyfikę poszczególnych etapów inwestycji. W trakcie ich użytkowania zaczęły ujawniać się odkształcenia nawierzchni, co było zgłaszane przez mieszkańców, ale też było stwierdzone przez niego osobiście i jego współpracowników. Wszystkie zgłoszenia były przekazywane do MZD. Niezwłocznie polecił dyrektorowi MZD usunięcie wad, a także wyegzekwowanie od wykonawcy i Inżyniera Kontraktu realizacji procedur naprawczych. Na tej podstawie wykonawca dokonał frezowania nawierzchni na wskazanym odcinku i ułożył nową nawierzchnię wykorzystując inne receptury. Odcinek ten został w dalszym etapie poddany obserwacjom przez służby Inżyniera Kontraktu celem stwierdzenia, czy użyta masa asfaltowa zapewnia właściwą jakość. Na przestrzeni lat 2012 i 2013 niekorzystne zjawiska pogłębiły się, a ze względu na fakt, iż zaistniały rozbieżności co do wyników badań nawierzchni prezentowanych przez wykonawcę prac i inżyniera kontraktu, Prezydent zwrócił się do GDDKiA o/Bydgoszcz z wnioskiem o przeprowadzenie badań nawierzchni, które pozwolą na precyzyjne stwierdzenie przyczyn występowania deformacji nawierzchni, a tym samym umożliwią wyegzekwowanie od wykonawcy programu naprawczego zapewniającego właściwą metodę usunięcia usterek. Ze względu na usterkę sprzętu, którym miało być wykonane stosowne badanie, czas jego realizacji uległ przesunięciu do końca czerwca 2014 r.

W wyniku 20 kontroli realizacji Projektu przeprowadzonych w okresie 27 kwietnia 2011 r. do 31 października 2011 r. CUPT:

- w czterech przypadkach (kontroli ex-ante) wydał opinie bez zastrzeżeń lub z zastrzeżeniami mogącymi w przyszłości skutkować ustaleniem korekty finansowej, które to opinie, po realizacji zaleceń pokontrolnych, zmienione zostały na ocenę bez zastrzeżeń lub z nieistotnymi zastrzeżeniami;
- w 15 przypadkach (13 kontroli ex-post i dwie kontrole ex-ante) wydał opinie, w których dokonał oceny nieprawidłowości uznając je jako istotne zastrzeżenia skutkujące ustaleniem korekty finansowej (5%, 25% lub 100% wydatków) lub uznaniem wydatków za niekwalifikowalne³²,
- w jednym przypadku (kontroli na miejscu) przesłał zalecenia pokontrolne, w wyniku których uznał wydatki w kwocie 2.797,8 tys. zł za niekwalifikowalne³³, z tego 1.593,3 tys. zł na nabycie gruntów i 1.204,5 tys. zł na realizację i nadzór nad robotami budowlanymi na budowę zjazdu do Zakładów Azotowych ANWIL S.A.

Ustalenia 15 ww. kontroli CUPT wykazały naruszenie przez MZD przepisów Pzp, m.in. art. 7 ust. 1, art. 32 ust. 2, art. 67 ust. 1 pkt. 1b, art. 67 ust. 1 pkt. 5, art. 144 ust. 1 i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te

³² stosownie do „Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 23 stycznia 2009 r w zakresie kontroli realizacji POIiŚ 2007-2013.

³³ stosownie do Wytycznych w zakresie kontroli realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, wydanych na podstawie art. 35 ust. 3 pkt. 9 i 9b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.).

dokumenty mogą być składane,³⁴ w zamówieniach na: opracowanie dokumentacji projektowej i studium wykonalności, przebudowę drogi – I etap, przebudowę drogi – II etap i pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu.

Ponadto w dniach 15 i 17 października 2010 r. Urząd Zamówień Publicznych (UZP) przeprowadził dwie kontrole (ex-ante) w zakresie zamówień publicznych, stwierdzając w jednym zamówieniu o wartości 111.655,9 tys. zł, dotyczącym etapu II inwestycji, naruszenie przepisów Pzp, tj. art. 25 ust. 1 w zw. z art. 26 ust. 1 Pzp, art. 26 ust. 3 Pzp oraz § 1 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia.

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez UZP, CUPT ustalił kolejną korektę finansową w wysokości 5.502,5 tys. zł - 5% kwoty dofinansowania ze środków publicznych dla przedmiotowego postępowania. W drugim zamówieniu dot. Przebudowy drogi krajowej nr 1 w granicach administracyjnych miasta Włocławek – III etap nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku ww. korekt finansowych i uznania wydatków za niekwalifikowalne Miasto zobowiązane było, stosownie do postanowień umowy o dofinansowanie (§ 4 ust. 4 i 5, 7, § 7 ust. 1 i § 8), do złożenia zmian do wniosku o dofinansowanie i zawarcia aneksów do Umowy o dofinansowanie.

W poniższej tabeli przedstawiono zmiany wartości projektu i wysokości dofinansowania związane ze zmianami Umowy o dofinansowanie.

Tabela 1

Umowa/aneks	Wartość projektu (w zł)		Wysokość dofinansowania (w zł)	Wkład własny Gminy (w zł)
	całkowita	Wydatki kwalifikowane		
Umowa POIS.06.01.00-00-005/09 z 27 września 2010 r.	285.000.000,00	285.000.000,00	108.499.086,24	176.500.913,76
Aneks POIS.06.01.00-00-005/09-01 z 8 lipca 2011	223.943.201,42	223.640.285,82	108.499.086,24	115.444.115,18
Różnica	- 61.056.798,58	- 61.359.714,18	-	-61.056.798,58
Aneks POIS.06.01.00-00-005/09-02 z 2 stycznia 2012 r.	204.977.744,18	204.248.072,58	164.397.225,58	40.580.518,60
Różnica	-18.965.457,24	- 19.392.213,24	55.898.139,34	-74.863.596,58
Aneks POIS.06.01.00-00-005/09-03 z 22 października 2012 r.	205.194.732,08	171.067.851,04	145.407.673,32	59.787.058,76
Różnica	216.987,90	-33.180.221,54	-18.989 552,26	19.206.540,16
Aneks POIS.06.01.00-00-005/09-04 z 3 marca 2014 r.	205.194.732,08	171.067.851,04	145.407.673,32	59.787.058,76

Zwiększenie w dniu 2 stycznia 2012 r. wysokości dofinansowania o 55.898,1 tys. zł wynikało ze zmiany stopy dofinansowania Projektu z 48,5% na 85%.

W dniu 20 sierpnia 2012 r. Miasto otrzymało pismo CUPT z 16 sierpnia 2012 r., w którym przyznano dofinansowanie do Projektu w wysokości 173.610,9 tys. zł, tj. o 9.213,6 tys. zł wyższe od dotychczas ustalonego aneksem z 2 stycznia 2012 r. (w wysokości 164.397,2 tys. zł)³⁵.

³⁴ Dz. U. Nr 87 poz. 605 ze zm., zwanego dalej „rozporządzeniem”.

³⁵ Zwiększenie wynikało z aktualizowania przez CUPT listy rankingowej projektów wybranych w trybie konkursowych w ramach 6.1 Rozwój sieci drogowych TEN-T.

Jednakże zawierając w dniu 22 października 2012 r. kolejny aneks do Umowy o dofinansowanie ustalono wysokość dofinansowania w kwocie 145.407,7 tys. zł (równiej 85% wydatków kwalifikowalnych – 171.067,9 tys. zł), tj. o 28.203,2 tys. zł (16,2%) niższą od przyznanej kwoty 173.610,9 tys. zł.

Zmniejszenie dofinansowania o kwotę 28.203,2 tys. zł wynikało z nieuznania przez CUPT za kwalifikowalne wydatków i nałożenia korekt finansowych w wysokości 34.126,8 tys. zł w wyniku przeprowadzonych kontroli i weryfikacji wniosków o płatność. Dotyczyło to m.in. wydatków: związanych z nabyciem gruntów (1.906,3 tys. zł), na przebudowę drogi krajowej - I etap (22.944,0 tys. zł) - głównie z powodu zwiększenia zakresu robót w stosunku do umowy podstawowej i przekroczenia przedmiaru robót dodatkowych i zamiennych, na przebudowę drogi krajowej - II etap (8.022,7 tys. zł) - głównie z powodu nałożenia korekty finansowej w związku z naruszeniem Pzp (w wysokości 5% wartości umowy).

(dowód: akta kontroli str. 325-330, 384-404, 683-705, 750-751, 808-821)

2.5. Z porównania wydatków zaplanowanych do faktycznie zrealizowanych dwóch zakończonych zadań Projektu, wynikało że:

- w zadaniu - Przebudowa drogi – I etap (roboty budowlane zakończone 24 listopada 2011 r.) zaplanowano w Umowie o dofinansowanie wydatki w wysokości 49.479,3 tys. zł, tj. o 10.000 tys. zł wyższe niż wynikające z umowy z wykonawcą robót³⁶ zawartej w dniu 26 stycznia 2010 r., a o 4.796,2 tys. zł niższe niż z ww. umowy po zmianach³⁷. Faktycznie wydatkowano kwotę 53.286,4 tys. zł, tj. o 3.807,1 tys. zł (7,7%) większą od planowanej na to zadanie.

- w zadaniu - Przebudowa drogi – III etap (roboty budowlane zakończono 7 listopada 2012 r.) zaplanowano w Umowie o dofinansowanie wydatki w wysokości 28.987,3 tys. zł, natomiast z wykonawcą robót zawarto umowę na kwotę 10.216,9 tys. zł³⁸. Na skutek powyższego aneksem do Umowy o dofinansowanie z 2 stycznia 2012 r. zaplanowane wydatki skorygowano do kwoty 10.216,9 tys. zł i kwotę taką faktycznie wydatkowano.

(dowód: akta kontroli str. 384-476, 683-705, 788)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch spośród trzech zadań dotyczących robót budowlanych wystąpiły następujące opóźnienia:

a) odbioru robót zadania – Przebudowa drogi – I etap dokonano 24 listopada 2011 r., tj. 55 dni po terminie zakończenia finansowego rozliczenia tego zadania określonego w Harmonogramie Projektu na dzień 30 września 2011 r.

W dniu 2 stycznia 2012 r. aneksem nr POIS.06.01.00-00-005/09-02 do Umowy o dofinansowanie zmieniono termin zakończenia finansowego rozliczenia zadania – Przebudowa drogi – I etap na 31 stycznia 2012 r., czym usankcjonowano opóźnienie w realizacji tego zadania.

Prezydent wyjaśnił, że podczas odbioru I etapu inwestycji nie zostały skorygowane zapisy w harmonogramie i planie finansowym, bo mają one charakter techniczny, a nie wiążący wykonawcę. CUPT pomimo wiedzy o rozbieżnościach terminowych również nie wnioskował o zawarcie stosownego aneksu do umowy dofinansowania, a z dotychczasowej praktyki wynika, że ten proces ma charakter wielomiesięczny, a w tym czasie mogą wystąpić kolejne przesłanki do następnych zmian.

³⁶ Umowa nr 3422/1/DI/2010. Różnica wynika z ujęcia w planowanych wydatkach kwoty 10.000 tys. zł związanej z aneksem, którego podpisanie zaplanowano na dzień 30 września 2010 r.

³⁷ Przyczyną zwiększenia tej kwoty w stosunku do wartości umowy z 26 stycznia 2010 r. było zawarcie przez MZD trzech aneksów (zwiększających wynagrodzenie o 11.738,1 tys. zł) oraz trzech umów dodatkowych (o łącznej wartości 3.058,0 tys. zł).

³⁸ Umowa nr 3422/16/DI/2011 z 25 października 2011 r.

b) nie zakończono (do dnia 20 maja 2014 r.) realizacji robót dotyczących Przebudowy drogi – II etap, pomimo że w Harmonogramie Projektu wyznaczono termin finansowego rozliczenia tego zadania do 31 marca 2014 r. Opóźnienie terminu zakończenia realizacji tego zadania według stanu na dzień 20 maja 2014 r. wynosiło 50 dni.

Natomiast z umowy z 17 listopada 2010 r.³⁹ na Przebudowę drogi krajowej nr 1, Etap II dotyczącej realizacji tego zadania wynikało, że termin wykonania robót budowlanych upłynął 17 listopada 2013 r., co oznaczało opóźnienie (na dzień kontroli 20 maja 2014 r.) o 184 dni. Prezydent wyjaśnił, że wykonawca zwracał się na przestrzeni 2012 i 2013 r. z wnioskami o zmianę terminu końcowego powołując się na: (1) wystąpienie niekorzystnych warunków pogodowych; (2) konieczność wykonania prac dodatkowych nie ujętych w dokumentacji projektowej; (3) udzielenie zamówienia dodatkowego.

Beneficjent przedstawił stosowne wyjaśnienia i stanowisko do CUPT, który uznał, iż przedmiotowe przesłanki nie są wystarczająco udokumentowane przez wykonawcę i formalne wydłużenie kontraktu może spowodować naliczenie 25% korekty finansowej. Przy ubieganiu się przez wykonawcę o zawarcie aneksu przedłużającego termin realizacji etapu II inwestycji przedstawił on harmonogram rzeczowy przewidujący wykonanie prac do 30 czerwca 2014 roku. Obecnie beneficjent oczekuje od wykonawcy na zgłoszenie zadania do odbioru. Prezydent dodał, że w zakresie harmonogramu realizacji projektu zostaną podjęte działania wspólnie z CUPT w zakresie dostosowania go do właściwego stanu odzwierciedlającego postęp prac, niemniej jednak podjął czynności zmierzające do wydłużenia okresu kwalifikowalności wydatków, kierując stosowny wniosek do CUPT w dniu 7 listopada 2013. Aneks zmieniający termin kwalifikowania wydatków został podpisany z datą 3 marca 2014 r., czyli 4 miesiące od daty złożenia stosownego wniosku.

Z informacji z Instytucji Wdrażającej dla NIK wynika, że Miasto ma obowiązek przedstawić zaktualizowany Harmonogram Projektu do 30 czerwca 2014 r.

W dniu 30 maja 2014 r. Prezydent podpisał wniosek o zmianę Harmonogramu Projektu, który ma być niezwłocznie przekazany do Instytucji Wdrażającej.

Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt. 3 Umowy o dofinansowanie beneficjent zobowiązał się zrealizować Projekt zgodnie z Harmonogramem Projektu.

Z § 8 ust. 16 Umowy o dofinansowanie wynikało m.in., że Instytucja Wdrażająca może spowodować wstrzymanie dofinansowania w przypadku realizowania Projektu niezgodnie z Umową lub Decyzją KE, a także w przypadku zaistnienia opóźnień lub braku postępów w realizacji Projektu w stosunku do Harmonogramu Projektu.

NIK zauważa, że Harmonogram Projektu, stanowiący załącznik Umowy o dofinansowanie jest jej integralną częścią i obowiązuje beneficjenta, a nie ma – jak twierdzi Prezydent – jedynie charakteru technicznego, niewiążącego. NIK negatywnie ocenia więc fakt wystąpienia do CUPT o aneks po terminie zakończenia zadania określonym w Harmonogramie Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 752-780, 789, 791, 418-476, 796-799, 792-795)

2. Prezydent przekazując do MZD wykonanie Projektu sprawował nieskuteczny nadzór nad jego realizacją oraz nie wprowadził w odpowiednim czasie mechanizmów kontroli realizacji tego zadania, w wyniku czego doprowadzono do zmian warunków realizacji Projektu (Harmonogramu Projektu), głównie na skutek nieprawidłowości przy udzielonych przez MZD zamówieniach publicznych oraz nieterminowej realizacji inwestycji. Spowodowało to konieczność zawarcia przez Miasto aneksów do Umowy o dofinansowanie obniżających kwotę dofinansowania o 28.203,1 tys. zł, a także wydłużenie planowanego terminu realizacji zakończenia Projektu o 9 miesięcy, tj. do 31 grudnia 2014 r.

³⁹ zawartej przez Gminę Miasto Włocławek reprezentowaną przez Dyrektora MZD – Piotra Kossedę z Konsorcjum 7 firm (Aprivia S.A. z Wysogotowa, PBG S.A. z Wysogotowa, Hydrobudowa Polska S.A. z Wysogotowa, Husar Budownictwo Inżynierskie Sp. z o.o. z Włocławka, SRB Civil Engineering Ltd, Wilton Works Naas Road z Dubliną, John Sisk&Son Ltd, Wilton Works Naas Road Clondalkin z Dubliną i Roadbirdge, 1 Mount Kennett Place Henry Street Limerick (z Irlandii) reprezentowane przez Lidera Konsorcjum - Aprivia S.A. z Wysogotowa.

NIK jako niewystarczający ocenia nadzór Prezydenta nad MZD w związku z powierzeniem tej jednostce realizacji inwestycji na mocy zarządzenia Prezydenta nr 46/2005 w sprawie ustalenia zasad obsługi zadań inwestycyjnych Miasta, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W zarządzeniu tym zbyt ogólnie określono zadania kierownika jednostki, któremu udzielono upoważnienia do występowania w imieniu Prezydenta w zakresie: (1) przygotowania i prowadzenia zadania, w tym przeprowadzenie stosownych trybów zamówień publicznych, (2) składania oświadczeń woli, (3) kontroli merytorycznej dowodów księgowych, nie określając przy tym zadań i obowiązków osób odpowiedzialnych za sporządzenie wniosku o dofinansowanie oraz jego zmian, jak i wniosków o płatność, oraz zasad kontroli realizacji inwestycji powierzonej kierownikowi jednostki organizacyjnej Miasta. Takie rozwiązanie skutkowało dużą samodzielnością Dyrektora MZD, któremu praktycznie bez nadzoru powierzono dokonywanie wszelkich czynności w zakresie realizacji inwestycji. Dopiero od dnia 25 października 2013 r. wprowadzono zasadę uzgadniania z Zastępcą Prezydenta wszelkich czynności i oświadczeń woli mogących mieć skutek dla Umowy o dofinansowanie projektu.

Z wyjaśnień Prezydenta wynikało, że nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych, mające wpływ na „obniżenie dofinansowania w kwocie 28.203,1 tys. zł, powstały w ciągu realizacji I i II etapu inwestycji, a informację o ich wystąpieniu powziąłem po dokonaniu przez CUPT kontroli ex-post zawartych aneksów do umowy podstawowej, dotyczących zwiększenia wartości zadania w odniesieniu do I etapu inwestycji (rozliczenie kosztorysowe) - pierwsza informacja na ten temat pojawiła się w 4 listopada 2011 roku. W odniesieniu do kontroli ex-post udzielonego zamówienia publicznego dotyczącego I etapu zadania był to termin 22 września 2011 r., natomiast w dniu 1 grudnia 2009 r. Dyrektor MZD wystąpił do UZP o wszczęcie kontroli uprzedniej procesu udzielenia zamówienia dla I etapu inwestycji, a w dniu 6 stycznia 2010 r. UZP odstąpił od procedury kontroli. Analogicznie w przypadku II etapu inwestycji miało to miejsce 10 maja 2011 r., natomiast wyniki kontroli zamówienia przez UZP nie wskazywały na możliwość wpływu uchybień na finanse publiczne. Na podstawie powyższych oraz wcześniejszego wniosku z 3 października 2011 r., Zastępcy Prezydenta, podjąłem decyzję o przeprowadzeniu kontroli w MZD. Zatem do czasu przekazania przez CUPT wyników ex-post kontroli poszczególnych etapów zawierania umów o udzielenie zamówienia publicznego oraz aneksów Prezydent nie posiadałem żadnej wiedzy nt. możliwych nieprawidłowości skutkujących korektami finansowymi”. Według Prezydenta to Dyrektor MZD posiadał wszelkie uprawnienia do przeprowadzania zamówień publicznych i jako kierownik jednostki dysponował odpowiednią kadrami w tym zakresie. Każda z przedmiotowych umów, jak i aneksów, była poddawana przez służby MZD odpowiedniej analizie oraz akceptacji radcy prawnego zatrudnionego przez Dyrektora MZD. W sprawie zlecenia pierwszej kontroli dopiero od 1 grudnia 2011 r., Prezydent stwierdził, że w oparciu o wskazane powyżej okoliczności, iż zachowane zostały wszelkie czynności nadzorcze w zakresie funkcjonowania jednostki, a niezwłocznie po zgłoszeniu wniosku przez Zastępcę Prezydenta oraz przekazaniu przez CUPT informacji o nieprawidłowościach przy realizacji inwestycji, zlecił przeprowadzenie czynności kontrolnych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli realizacja przedmiotowej Inwestycji świadczy o braku skutecznego i sprawnego nadzoru Prezydenta i podległych mu pracowników nad jednostką organizacyjną Miasta w zakresie realizowanego zadania inwestycyjnego. Podejmowane przez Prezydenta działania miały charakter doraźny, podjęte zostały dopiero po informacjach o nieprawidłowościach i nie zapobiegły skutkom w postaci częściowej utraty dofinansowania wynikającej z nieuznania przez CUPT za kwalifikowalne części wydatków oraz z nałożonych przez Instytucję Wdrażającą korekt finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 7-37, 325-334, 384-477, 492-605, 683-705, 746-751, 808-821, 897-910)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o sprawowanie skutecznego i sprawnego nadzoru nad realizacją Inwestycji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Bydgoszcz, dnia 24 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy
Jarosław Słaby

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

Karol Sobieszczyk

.....
Podpis

tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 18 sierpnia 2014 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.