



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 28 stycznia 2011 r.

**Pani
Anna Piotrowska
Dyrektor
Zarządu Miejskich Inwestycji
Drogowych w Warszawie**

KAP-4114-04-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej - przeprowadziła w okresie od 8 września do 19 listopada 2010 r. kontrolę kwalifikowalności wydatków ponoszonych przez Zarząd Miejskich Inwestycji Drogowych (dalej *ZMID*) na realizację projektu: *Budowa drugiej jezdni Al. Wilanowskiej na odcinku ul. Sobieskiego - ul. Dolina Służewiecka* współfinansowanego ze środków funduszy strukturalnych w ramach działania 3.1. - „Infrastruktura drogowa” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 (dalej *Projekt*). Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 sierpnia 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**, ocenia realizację wydatków ponoszonych przez ZMID na realizację Projektu. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że ujęte we wnioskach o płatność wydatki kwalifikowalne w kwocie 47 930 233,79 zł w 98,3% spełniały warunki kwalifikowalności określone w *Zasadach kwalifikowania wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego*

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Województwa Mazowieckiego 2007–2013² i w umowie o dofinansowanie. Stan realizacji inwestycji będącej przedmiotem Projektu wskazuje, że założony efekt rzeczowy zostanie osiągnięty. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły uznania za kwalifikowalne i wskazania do ujęcia we wnioskach o płatność wydatków w wysokości 836 670,66 zł, poniesionych:

- w kwocie 242 853,37 zł na wykonanie robót budowlanych, sfinansowanych po podpisaniu umowy o dofinansowanie, z niewyodrębnionego dla Projektu rachunku bankowego, co było niezgodne z § 1 pkt 30 tej umowy;
- w kwocie 584 746,00 zł na opracowanie projektu budowlanego i wykonawczego, wydatkowanej w ramach umowy zawartej przez Zarząd Dróg Miejskich w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej *ustawa Pzp*);
- w kwocie 9 071,29 zł na wykonanie i montaż dwóch tablic informacyjnych o realizowanym Projekcie, wydatkowanej na podstawie umowy zawartej z naruszeniem określonych w umowie o dofinansowanie zasad przy udzielaniu zamówienia o wartości poniżej 14 tys. euro.

NIK zwraca uwagę, iż w części zrefundowanej ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej *EFRR*) ww. wydatki mogą zostać poddane korekcie finansowej.

1. Projekt realizowany jest na podstawie zawartej przez Urząd m.st. Warszawy (Beneficjent) umowy o dofinansowanie z dnia 19 lutego 2010 r.⁴. Do dnia 1 lipca 2008 r. inwestycja będąca przedmiotem Projektu była realizowana przez Zarząd Dróg Miejskich (dalej *ZDM*). Od dnia 1 lipca 2008 r., część mienia i zadań *ZDM*, (w tym realizacja tej inwestycji) przekazanych zostało nowo utworzonej jednostce – *ZMID*⁵. Stwierdzono, iż realizacja inwestycji odbywała się na podstawie wymaganych prawem pozwoleń. W związku z realizacją Projektu zawarto siedem umów⁶ oraz sfinansowano wypłatę odszkodowań ustalonych decyzjami administracyjnymi za przejęte nieruchomości. Kontrola umów zawartych przez *ZMID* i *ZDM* wykazała, że zakres określonych w nich prac był zgodny z umową o dofinansowanie. Według stanu na dzień

² Stanowiące załącznik do uchwały Zarządu Województwa Mazowieckiego Nr 2812/295/09 z dnia 3 listopada 2009 r. obowiązującej w dniu składania wniosków.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴ Umowa Nr UDA-RPMA.03.01.01.00-14-489/08-00, zmieniona aneksami z dnia 19 marca 2010 r. i 14 grudnia 2010 r.

⁵ Przekazanie zadań nastąpiło w związku z utworzeniem *ZMID*. Poniesione przez *ZDM* nakłady na inwestycję w kwocie ogółem 2 881 992,72 zł zostały przejęte przez *ZMID*.

⁶ W tym: *ZMID* zawarł dwie umowy (na wykonanie robót budowlanych oraz na wykonanie i montaż tablicy informacyjnej), *ZDM* zawarł dwie umowy (na wykonanie projektu budowlanego i wykonawczego oraz projektu kanału deszczowego, przebudowy sieci ciepłej i ekranów akustycznych), Urząd m.st. Warszawy zawarł trzy umowy (umowę na wykonanie map z projektowanym podziałem nieruchomości oraz dwie umowy na wycenę nieruchomości). Umowy zawarte przez Urząd nie były objęte kontrolą.

zakończenia kontroli, w trzech wnioskach o płatność ujęto wydatki na realizację Projektu w kwocie ogółem 50 239,4 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane w kwocie 47 930,2 tys. zł. Ze środków EFRR zrefundowano wydatki w kwocie 40 740,7 tys. zł. Ponadto, z wyodrębnionego na realizację Projektu rachunku bankowego, do dnia 31 października 2010 r. poniesiono wydatki w łącznej kwocie 7 646,4 tys. zł, które jeszcze nie były ujęte we wnioskach o płatność. We wnioskach o płatność zawarte zostały wydatki dokonane w okresie kwalifikowalności na podstawie posiadanych dokumentów ujętych w ewidencji księgowej w sposób umożliwiający ich identyfikację, zgodnie z § 3 ust. 25 umowy o dofinansowanie. Wnioski o płatność składane były w terminach określonych w harmonogramie wydatków (stanowiącym załącznik nr 2 do umowy o dofinansowanie Projektu).

2. ZMID uznał za kwalifikowany i wskazał do ujęcia we wniosku o płatność, złożonym przez Beneficjenta w dniu 27 maja 2010 r., wydatek w kwocie 242 853,37 zł poniesiony na wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją Projektu⁷. Wydatek został poniesiony w dniu 5 marca 2010 r., tj. 14 dni po podpisaniu umowy o dofinansowanie, z niewyodrębnionego dla Projektu rachunku bankowego. W ocenie NIK wydatek nie powinien zostać uznany za kwalifikowany, bowiem zgodnie z § 1 pkt 30 umowy o dofinansowanie wszelkie operacje finansowe związane z realizacją Projektu winny być przeprowadzone z wyodrębnionego dla Projektu rachunku bankowego. Wyjątek od tej zasady dotyczył jedynie operacji finansowych dokonywanych przed datą podpisania umowy, które mogły być finansowane z niewyodrębnionych rachunków bankowych beneficjenta, bądź jednostki realizującej Projekt (§ 1 pkt 15 umowy). Jak wskazano w wyjaśnieniach wydatek uznano za kwalifikowalny gdyż zmiany w budżecie m.st. Warszawy, umożliwiające zasilenie wyodrębnionego dla Projektu rachunku bankowego i dokonywanie płatności z tego rachunku, wprowadzono dopiero 18 marca 2010 r.⁸. Ponadto, faktura została wystawiona przed datą podpisania umowy o dofinansowanie. Zdaniem NIK okoliczności takie nie upoważniały do uznania wydatku za kwalifikowalny. Zgodnie z zasadami kwalifikowania wydatków (rozdział IV pkt 4 ppkt 1) wydatek uznaje się za poniesiony, jeżeli nastąpił faktyczny przepływ środków pieniężnych od podmiotu ponoszącego wydatek do innego podmiotu, tj. miał miejsce rozchód środków pieniężnych z wyodrębnionego dla projektu rachunku bankowego. Zatem o uznaniu wydatku za kwalifikowalny nie przesądza data wystawienia faktury lecz faktyczna data jej opłacenia. Skoro płatność po podpisaniu umowy nie została dokonana z wyodrębnionego dla Projektu rachunku bankowego, to wydatek nie spełniał

⁷ Faktura Nr FS-4/DS01P/2010 z dnia 29 stycznia 2010 r.

⁸ Uchwała Nr LXXIV/2283/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie zmian w budżecie miasta stołecznego Warszawy na 2010 rok.

warunków kwalifikowalności i nie powinien być ujęty we wniosku o płatność. Wydatek ten został zrefundowany ze środków EFRR w dniu 22 czerwca 2010 r., w kwocie 206 425,36 zł.

3. ZMID wskazał do ujęcia we wniosku o płatność złożonym przez Beneficjenta w dniu 19 marca 2010 r. jako kwalifikowane m.in. wydatki poniesione w związku z realizacją umowy na opracowanie projektu budowlanego i wykonawczego dla budowy drugiej jezdni Al. Wilanowskiej na odcinku ul. Sobieskiego - ul. Dolina Służewiecka⁹ w łącznej kwocie 584 746,00 zł¹⁰. Umowa ta została zawarta przez ZDM po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. W wyniku kontroli przeprowadzonej w ZDM, NIK stwierdziła, iż postępowanie to zostało przeprowadzone z naruszeniem art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy Pzp¹¹, w zakresie określenia warunków udziału w postępowaniu w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji. Zamawiający żądał od wykonawców aby wykazali się:

- posiadaniem ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności zgodnej z przedmiotem zamówienia na wartość co najmniej 5 000,0 tys. zł, podczas gdy wartość szacunkowa zamówienia została określona na kwotę 558,0 tys. zł netto. Tak więc warunek określony został w wysokości blisko dziewięciokrotnie wyższej niż oszacowana wartość zamówienia;
- płynnością bieżącą w ostatnim roku obrotowym nie mniejszą niż 1 (liczoną jako iloraz aktywów obrotowych i zobowiązań krótkoterminowych). Wykonawcy wspólnie ubiegający się udzielenie zamówienia musieli wykazać, iż warunek ten każdy z nich spełnia oddzielnie, podczas gdy w myśl art. 23 ust. 3 ustawy Pzp wystarczające było aby warunek ten wykonawcy spełnili wspólnie.

W związku z tym ww. wydatki nie spełniają jednego z warunków określonych w rozdziale IV pkt 3 Zasad kwalifikowalności wydatków w ramach RPO WM 2007-2013, tj. zgodności z przepisami ustawy Pzp. Do przestrzegania przepisów tej ustawy zobowiązywały również postanowienia § 7 ust 3 umowy o dofinansowanie. Wydatki te zostały zrefundowane ze środków EFRR w dniu 25 marca 2010 r., w kwocie 497 034,10 zł.

⁹ Umowa Nr DIZP/70/PN/53/05 z dnia 24 listopada 2005 r.

¹⁰ Z ww. kwoty ZMID sfinansował wydatki w wysokości 198 250,00 zł (faktury: Nr 14/ZDM/08 z dnia 22 sierpnia 2008 r. na kwotę 95 709,00 zł, Nr 17/ZM/08 z dnia 11 września 2008 r. na kwotę 61 488,00 zł, Nr 20/ZM/08 z dnia 1 października 2008 r. na kwotę 31 903,00 zł, Nr 10/ZM/09 z dnia 18 sierpnia 2009 r. na kwotę 9 150,00 zł), a ZDM sfinansował wydatki w kwocie 386 496,00 zł (faktury: Nr 18/ZDM/07 z dnia 27 lipca 2007 r. na kwotę 34 160,00 zł, Nr 19/ZDM/07 z dnia 4 września 2007 r. na kwotę 14 640,00 zł, Nr 4/ZDM/08 z dnia 9 maja 2008 r. na kwotę 337 696,00 zł).

¹¹ W brzmieniu obowiązującym w dniu wszczęcia postępowania, tj. 13 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.).

4. ZMID udzielił w związku z realizacją Projektu jednego zamówienia o wartości do 14 tys. euro na łączną kwotę umowną 9 071,29 zł¹², na wykonanie i montaż dwóch tablic informacyjnych o realizowanym Projekcie. Stwierdzono, że wybór wykonawcy tego zamówienia został dokonany bez poinformowania potencjalnych wykonawców o zamiarze udzielenia zamówienia poprzez publiczne ogłoszenie na stronie internetowej, co było niezgodne z § 13 ust. 8 umowy o dofinansowanie¹³. Wydatek ten został zrefundowany ze środków EFRR w dniu 22 lipca 2010 r., w kwocie 7 710,59 zł.

5. ZMID, wywiązał się z obowiązku oznaczenia miejsca realizacji inwestycji drogowej, gdzie, zgodnie z *Zasadami dotyczącymi informacji i promocji dla beneficjentów projektów realizowanych w ramach RPO WM 2007–2013*¹⁴, umieszczone były dwie tablice informujące o źródłach i kosztach finansowania Projektu wraz z obowiązującym dla RPO logotypem. Przestrzegane były również (z wyłączeniem dwóch przypadków¹⁵) określone w tych zasadach obowiązki odnośnie oznaczania dokumentacji dotyczącej realizacji Projektu, wytworzonej po dniu podpisania umowy o dofinansowanie.

W ocenie NIK, w ZMID zapewniono także właściwe warunki do przechowywania dokumentów związanych z realizowanym Projektem poprzez wprowadzenie, zarządzeniem Dyrektora ZMID z dnia 8 grudnia 2009 r.¹⁶, obowiązku jej przechowywania przez okres zgodny z umową o dofinansowanie. W zakresie archiwizowania dokumentów, według wyjaśnień Pani Dyrektor, stosowane będą zasady określone w „Instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego ZMID”¹⁷.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Kwalifikowanie do refundacji ze środków EFRR wydatków dokonanych po dniu podpisania umowy o dofinansowanie wyłącznie z wyodrębnionego dla projektu rachunku bankowego.
2. Zapewnienie przestrzegania obowiązujących procedur przy udzielaniu zamówień publicznych.

¹² Umowa Nr 1/AW/2010 z dnia 27 kwietnia 2010 r. Faktura Nr FS-3/DS06P/2010 r. z dnia 1 czerwca 2010 r.

¹³ W umowie powołano się również na Komunikat Wyjaśniający Komisji Europejskiej (Dz. Urz. UE C 179/02 z 1.08.2006 r.), w którym określono pełny katalog środków służących podaniu do wiadomości publicznej informacji dotyczących zamówienia, w tym wymóg zamieszczenia ogłoszenia na stronie internetowej.

¹⁴ Zamieszczone na stronie internetowej MJWPU z listopada 2008 r.

¹⁵ Pismo z dnia 22 lutego 2010 r. oraz Aneks Nr 6 z dnia 28 maja 2010 r. do umowy na roboty budowlane.

¹⁶ Zarządzenie Nr 52/2009 zmieniające zarządzenie Nr 44/2009 z dnia 25 września 2009 r. w sprawie *Zasad rachunkowości w Zarządzie Miejskich Inwestycji Drogowych*. Przepis § 9 pkt 9 tego zarządzenie odnosi się do dokumentacji księgowej, jak i do innej dokumentacji projektu.

¹⁷ Załącznik do zarządzenia Nr 88/2010 Dyrektora ZMID z dnia 28 września 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli 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, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.