



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 03 grudnia 2010 r.

Tekst ujednolicony

**Pan
Andrzej Pietrasik
Burmistrz Miasta Płońsk**

KAP-4114-04-02/2010

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 9 września do 15 października 2010 r. kontrolę kwalifikowalności wydatków ponoszonych przez Gminę Miasto Płońsk na realizację projektu: *Poprawa układu komunikacyjnego miasta Płońska – budowa drogi gminnej projektowanej obwodnicy w Płońsku od ul. Targowej do ul. Klonowej wraz z przebudową ulicy Klonowej*, współfinansowanego ze środków funduszy strukturalnych w ramach działania 3.1. – „Infrastruktura drogowa” Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) Województwa Mazowieckiego 2007-2013, (dalej: *Projekt*). Kontrolą objęto okres od dnia 12 grudnia 2008 r. do 31 sierpnia 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości** ocenia kwalifikowalność wydatków ponoszonych przez Gminę Miasto Płońsk na realizację Projektu. Podstawę do pozytywnej oceny stanowi w szczególności fakt, że Projekt jest realizowany zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Objęte kontrolą wydatki w wysokości 4.705,9 tys. zł poniesione na realizację Projektu zostały właściwie udokumentowane oraz prawidłowo ujęte w prowadzonej dla Projektu wyodrębnionej ewidencji księgowej. Ponadto,

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

Gmina Miasto Płońsk terminowo przedkładała do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (dalej: *MJWPU*) wnioski o płatność. Nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej: *ustawa Pzp*) przy udzielaniu dwóch zamówień publicznych na realizację zadań objętych Projektem,
- zaniechania naliczenia kar umownych za nieterminowe wykonanie dokumentacji projektowej.

1. NIK ustaliła, że w Gminie Mieście Płońsk (dalej także *Beneficjent* lub *Zamawiający*), w okresie objętym kontrolą, realizowany jest projekt pn. *Poprawa układu komunikacyjnego miasta Płońska – budowa drogi gminnej projektowanej obwodnicy w Płońsku od ul. Targowej do ul. Klonowej wraz z przebudową ulicy Klonowej* na podstawie zawartej z MJWPU umowy o dofinansowanie Projektu z dnia 24 marca 2010 r.³. Wartość Projektu określono na kwotę 18.371,4 tys. zł, w tym całkowite wydatki kwalifikowalne na kwotę 17.356,4 tys. zł. Dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: *EFRR*) ustalono na kwotę 14.753 tys. zł, stanowiącą nie więcej niż 85% całkowitych wydatków kwalifikowalnych Projektu. Wydatki stanowiące wkład własny Beneficjenta określono na kwotę 3.618,5 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne w wysokości 2.603,5 tys. zł. Tym samym zapewniono w umowie wymagany w RPO Województwa Mazowieckiego poziom współfinansowania Projektu. Projekt jest realizowany w okresie od 12 grudnia 2008 r. do 30 grudnia 2011 r.

Przed przystąpieniem do realizacji inwestycji będącej przedmiotem Projektu Beneficjent uzyskał wszystkie wymagane prawem pozwolenia i dokonał niezbędnych uzgodnień, w szczególności uzyskał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁴ i decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia⁵.

W związku z realizacją Projektu Beneficjent zawarł 11 umów na usługi, dostawy i roboty budowlane. Kontrola wykazała, że zakres określonych w nich prac był zgodny z umową o dofinansowanie Projektu.

2. Beneficjent w związku z realizacją Projektu przeprowadził trzy postępowania o zamówienia publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na:

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.

³ Nr UDA-RPMA.03.01.00-14-231/08-00, zmienionej aneksem z dnia 17 maja 2010 r.

⁴ Nr AB 7332/2/09 z dnia 15 września 2009 r.

⁵ Nr GP. 7624-13/2008 z dnia 30 grudnia 2008 r.

- opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej na budowę drogi gminnej o wartości 272,5 tys. zł brutto⁶;
- wykonywanie nadzoru inwestorskiego na realizacją Projektu o wartości 146,4 tys. zł brutto⁷;
- robotę budowlaną pn. „Poprawa układu komunikacyjnego miasta Płońska – budowa drogi gminnej projektowanej obwodnicy w Płońsku od ul. Targowej do ul. Klonowej wraz z przebudową ul. Klonowej” o wartości 15.428,9 tys. zł brutto⁸.

Kontrola wykazała, że postępowanie na opracowanie dokumentacji projektowej oraz wykonywanie nadzoru inwestorskiego zostały przeprowadzone z naruszeniem przepisów ustawy PZP. I tak:

- w postępowaniu na wyłonienie wykonawcy nadzoru inwestorskiego Zamawiający żądał od wykonawców wykazania się doświadczeniem w inwestycjach, które były finansowane ze środków Unii Europejskiej, co w sposób nieuzasadniony różnicowało wykonawców i przez to mogło mieć wpływ na zachowanie zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy PZP⁹.

Wprowadzenie przez Zamawiającego warunku wykazania się przez wykonawców wykonaniem usług finansowanych ze środków pochodzących ze środków UE, mogło ograniczyć dostęp do zamówienia potencjalnym wykonawcom, którzy posiadają doświadczenie w pełnieniu nadzoru inwestorskiego, lecz wykonywane przez nich usługi nie były współfinansowane ze źródeł UE. O doświadczeniu w nadzorze inwestorskim zaświadcza wielkość, stopień, złożoność zrealizowanych inwestycji, nie zaś sposób ich finansowania¹⁰. W myśl art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹ określenie warunków zamówienia w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

- w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na sporządzenie dokumentacji projektowej, Zamawiający, aneksem z dnia 29 października 2008 r., dokonał zmian zawartej umowy w stosunku do treści oferty, co stanowiło naruszenie art. 144 ust. 1

⁶ Umowa nr ZP.342-2/2007 z dnia 22 listopada 2007 r.

⁷ Umowa nr ZP.342-3/2010 z dnia 22 stycznia 2010 r.

⁸ Umowa nr ZP-342-17/09 z dnia 18 listopada 2009 r.

⁹ Według stanu na czas przeprowadzenia postępowania.

¹⁰ W audycie Komisji Europejskiej z 2005 r. dotyczącym projektów Funduszu Spójności, Komisja Europejska podniosła m.in. niezasadność stawiania przez zamawiającego warunku posiadania doświadczenia przez wykonawców w projektach współfinansowanych ze środków UE.

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.

ustawy PZP¹². Zmiany polegały na podwyższeniu ceny ryczałtowej¹³ z pierwotnej kwoty 266,4 tys. zł do kwoty 272,5 tys. zł (o 6,1 tys. zł) oraz przedłużeniu, o 17 dni, terminu wykonania zamówienia. Zarówno cena jak i termin wykonania zamówienia były jedynymi kryteriami oceny ofert. Przyczyną zmian umowy była, jak wyjaśniono, konieczność sporządzenia przez Wykonawcę dodatkowego dokumentu tj. informacji o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia drogowego na środowisko. NIK zauważa, że obowiązek sporządzenia ww. dokumentu wynikał z zapisów umowy¹⁴. W ocenie NIK, postępowanie Zamawiającego, polegające na zmianie ceny ryczałtowej oraz terminu wykonania zamówienia, w przypadku gdy były one jedynymi kryteriami oceny ofert nie gwarantowało zachowania zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy PZP. W myśl art. 17 ust. 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

- w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawcy nadzoru inwestorskiego, NIK ustaliła, że biegły (adwokat)¹⁵, który na zlecenie Komisji przetargowej sporządził opinie prawne dotyczące m.in. zgodności ofert z SIWZ lub oceny czy oferty zawierają „rażąco niskie ceny” nie złożył pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 PZP, co było niezgodne z art. 17 ust. 2 ustawy PZP. Opinie prawne wykonane przez biegłego były podstawą dalszych czynności Komisji przetargowej, która podejmowała decyzje zgodne z przedstawionymi opiniami.
- w postępowaniu na opracowanie dokumentacji projektowej Zamawiający żądał oświadczeń i dokumentów, które nie były niezbędne do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹⁶, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 ustawy PZP.

¹² Art. 144 ust. 1 (w brzmieniu obowiązującym w trakcie przeprowadzania postępowania przetargowego) stanowi że zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy, lub zmiany te są korzystne dla zamawiającego.

¹³ W § 7 umowy strony określiły wynagrodzenie w formie ryczałtu, a w § 8 ust. 1 podkreślono, że cena za wykonanie przedmiotu zamówienia jest ceną ryczałtową i nie ulegnie zmianie.

¹⁴ W § 3 ust. 2 pkt 4 umowy zobowiązano wykonawcę do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Informacja o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia drogowego na środowisko była niezbędnym załącznikiem do pisma z dnia 27 października 2008 r. do Starosty Płońskiego dot. opinii co do konieczności sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

¹⁵ Adwokat prowadzi obsługę prawną Urzędu Miejskiego w Płońsku na podstawie umowy zlecenia z dnia 2 stycznia 2009 r., a wcześniej na podstawie umowy z dnia 17 grudnia 2009 r.

¹⁶ Zamawiający żądał w SIWZ m. in. wyciągów z właściwego rejestru od ewentualnych podwykonawców, przedstawienie umowy spółki cywilnej (w przypadku składania oferty przez spółkę cywilną lub uchwały wspólników z art. 230 Kodeksu spółek handlowych (w przypadku składania oferty przez spółkę z o.o.).

3. Beneficjent oprócz trzech zamówień przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, udzielił w związku z realizacją Projektu ośmiu zamówień o wartości do 14 tys. EURO na łączną kwotę umowną 139,2 tys. zł brutto¹⁷. Zamówień udzielono zgodnie z określoną w Gminie Mieście Płońsk procedurą zakupów¹⁸. W wyniku kontroli stwierdzono, że w trakcie wyboru wykonawcy na wykonanie badań archeologicznych oraz wykonawcy publikacji ogłoszenia prasowego dot. Projektu, nie poinformowano potencjalnych wykonawców o zamówieniu poprzez publiczne ogłoszenie na stronie internetowej oraz w swojej siedzibie, co było niezgodne z § 13 ust. 8 umowy o dofinansowanie Projektu¹⁹.

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nierzetelne działania Zamawiającego polegające na potwierdzeniu odbioru przedmiotu zamówienia tj. dokumentacji projektowej²⁰, podczas gdy dokumentacja ta nie była kompletna. Wykonawca nie wykonał w określonym terminie zamówienia tj. do dnia 12 grudnia 2008 r. niektórych dokumentów wraz z wymaganymi opiniami i uzgodnieniami²¹. Pomimo niepełnego wykonania przedmiotu zamówienia Zamawiający w dniu 31 grudnia 2008 r. dokonał płatności na rzecz wykonawcy w kwocie 252,5 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że Zamawiający nie naliczył kar umownych za zwłokę w wykonaniu przedmiotu zamówienia, co było niezgodne z postanowieniami § 11 ust. 2 pkt 2 ppkt a) umowy²². Według wyliczeń NIK, kary umowne winny być naliczone w kwocie nie mniejszej niż 37.628,46 zł²³. W myśl art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nieustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

¹⁷ Łącznie osiem zamówień udzielonych pięciu wykonawcom.

¹⁸ Procedura zakupów dla Urzędu Miejskiego w Płońsku nr PR/7.4/01, ostatnie wydanie nr 8 z dnia 17 września 2010 r.

¹⁹ W umowie powołano się 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.

²⁰ Protokół odbioru z dnia 30 grudnia 2008 r.

²¹ Wykonawca uzyskał m.in. opinię Starosty Płońskiego w sprawie stałej organizacji ruchu budowy w dniu 11 maja 2009 r. tj. 150 dni po terminie, uzgodnienie Starosty Płońskiego w sprawie energetycznej linii oświetleniowej w dniu 29 kwietnia 2009 r. tj. 138 dni po terminie, pozwolenie wodnoprawne w dniu 20 marca 2009 r. tj. 98 dni po terminie. Wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, który wykonawca miał sporządzić zamiast uzyskiwania prawomocnej decyzji pozwolenia na budowę, został złożony do odpowiedniego organu dopiero w dniu 18 czerwca 2009 r. tj. 188 dni po terminie.

²² Wykonawca jest zobowiązany do zapłaty Zamawiającemu kar umownych za zwłokę w wykonaniu projektu w wysokości 0,1% wynagrodzenia umownego za ten projekt (brutto) za każdy dzień zwłoki, licząc od umownego terminu dostarczenia projektu.

²³ Kary umowne wyliczone zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 2 ppkt a) umowy z dnia 22 listopada 2007 r. wraz ze zmianami. Pierwszym dniem naliczania kar umownych jest dzień 13 grudnia 2008 r. (pierwszy dzień po upływie terminu wykonania zamówienia), natomiast ostatnim dniem naliczania kar umownych określono dzień 11 maja 2009 r., czyli uzyskania opinii Starosty Płońskiego w sprawie projektu stałej organizacji ruchu.

5. Z ustaleń kontroli wynika, że do dnia 31 sierpnia 2010 r. MJWPU uznała za kwalifikowalne wydatki poniesione na Projekt w łącznej kwocie 4.705,9 tys. zł, które stanowiły 27,11% kwoty wydatków kwalifikowanych ogółem (w tym wkład ze środków EFRR 3.999,9 tys. zł i wkład własny Beneficjenta 705,9 tys. zł). Wydatki te zostały poniesione na:

- wykonanie dokumentacji projektowej oraz nadzór autorski (prace przygotowawcze) w kwocie 257,5 tys. zł,
- wypłatę odszkodowania za przejęcie nieruchomości z przeznaczeniem pod budowę drogi gminnej w kwocie 642,9 tys. zł,
- prace budowlane w kwocie 3.768,2 tys. zł polegające m.in. na wymianie gruntu, wybudowaniu krawężników i obrzeży chodników oraz ścieżek rowerowych,
- wykonywanie nadzoru inwestorskiego w kwocie 36 tys. zł,
- promocję projektu w kwocie 1,3 tys. zł.

Badanie zgodności poniesionych ww. wydatków z „Zasadami kwalifikowalności wydatków w ramach RPO Województwa Mazowieckiego 2007-2013”²⁴ wykazało, że wydatki poniesione na wykonanie dokumentacji projektowej, wykonywanie nadzoru inwestorskiego i uznane za kwalifikowalne w ramach RPO mogą zostać uznane za niespełniające jednego z warunków określonych w rozdziale IV pkt 3 ww. tj. zgodności z obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego oraz prawa krajowego, w szczególności zgodności z ustawą Prawo zamówień publicznych (opis zamieszczono w pkt 2 wystąpienia).

NIK ustaliła, że badane wydatki realizowano zgodnie z Harmonogramem rzeczowo-finansowym (stanowiącym załącznik Nr 3 do umowy o dofinansowanie Projektu) z wyjątkiem wydatków na promocję projektu w kwocie 0,7 tys. zł i na nabycie gruntów w kwocie 57,1 tys. zł. Wydatki na te cele zostały zaplanowane w w/w Harmonogramie do realizacji odpowiednio w II kwartale i III kwartale 2010 r. Do dnia zakończenia kontroli, nie zostały one poniesione z uwagi m.in. na przedłużające się w Starostwie Powiatowym w Płońsku postępowanie administracyjne dotyczące ustalenia wysokości odszkodowania za przejęte przez Gminę Miasto Płońsk grunty pod budowę drogi. Pomimo to Beneficjent nie skorzystał z możliwości wynikających z § 3 pkt 5 umowy o dofinansowanie nie wystąpił do MJWPU o aktualizację Harmonogramu, co NIK ocenia jako nierzetelność. NIK ustaliła, że nieponiesienie ww. wydatków w planowanym terminie nie miało wpływu na rzeczową realizację Projektu.

Badanie dokumentacji dotyczącej wydatków w wysokości 4.705,9 tys. zł (w tym 12 dowodów księgowych, ewidencji księgowej, wyciągów z rachunków bankowych)

²⁴ Załącznik do uchwały Nr 2812/295/09 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 3 listopada 2009 r.

wykazało, że środki te były prawidłowo ujmowane w wyodrębnionej dla tego projektu ewidencji księgowej z uwzględnieniem zasad określonych w zarządzeniu Burmistrza Miasta Płońsk²⁵ oraz w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r.²⁶ i z dnia 2 marca 2010 r.

Zadeklarowane w Harmonogramie wydatków (stanowiącym załącznik nr 2 do umowy o dofinansowanie Projektu) terminy składania wniosków o płatność były przestrzegane, co potwierdziło badanie wszystkich (pięciu) wniosków o płatność przedłożonych do MJWPU, z tego: jednego wniosku o refundację wydatków, dwóch wniosków o płatność zaliczkową, dwóch wniosków rozliczających otrzymane zaliczki oraz dokumentacji do wydatków nimi objętych (w wysokości 4.705,9 tys. zł).

6. NIK pozytywnie ocenia działania podjęte w Gminie Mieście Płońsk w zakresie promocji i informacji o współfinansowaniu Projektu przez Unię Europejską. Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności fakt zamieszczenia obowiązujących logotypów dla RPO Województwa Mazowieckiego na dokumentach dotyczących Projektu, w tym m.in. na opisach faktur i umowach z wykonawcami dostaw, usług i robót budowlanych. Ponadto, na miejscu realizacji inwestycji drogowej umieszczone były dwie tablice informujące o źródłach i kosztach finansowania projektu wraz z obowiązującym dla RPO logotypem.

W ocenie NIK, w Gminie Mieście Płońsk zapewniono także właściwe warunki do przechowywania dokumentów związanych z realizowanym Projektem poprzez wprowadzenie, zarządzeniem Burmistrza Miasta Płońsk z dnia 28 kwietnia 2010 r.²⁷, obowiązku jej przechowywania z zachowaniem terminu i formy wynikających z zapisów umowy o dofinansowanie Projektu.

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

1. Wyegzekwowanie od przedsiębiorstwa PHU „DROG-POL II” s.c. kar umownych za nieterminowe wykonanie dokumentacji projektowej, zgodnie z postanowieniami § 11 umowy z dnia 22 listopada 2007 r.
2. Wzmożenie nadzoru nad prowadzonymi w ramach Projektu postępowaniami o udzielanie zamówień publicznych w celu zapewnienia ich prawidłowej ich realizacji.

²⁵ Nr 0152-38/10 z dnia 31 maja 2010 r. w sprawie zmiany szczególnych zasad rachunkowości oraz zakładowego planu kont dla budżetu Miasta Płońsk oraz Urzędu Miejskiego w Płońsku.

²⁶ W sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek spoza sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) i w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207).

²⁷ Nr 0152-26/10.

3. Niezwłoczne zgłoszenie do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych propozycji zmian w Harmonogramie rzeczowo-finansowym Projektu w zakresie planowanych wydatków na zakup gruntów i promocję projektu.

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, 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 Panu Burmistrzowi 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.