



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 18 lutego 2011 r.

**Pani
Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent
Miasta Stołecznego Warszawy**

KAP-4114-04-01/2010
KAP-4114-04-03/2010

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 dniach od 8 września do 19 listopada 2010 r. kontrolę kwalifikowalności wydatków poniesionych 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*) przez Zarząd Miejskich Inwestycji Drogowych (dalej *ZMID*) oraz Zarząd Dróg Miejskich (dalej *ZDM*). Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 sierpnia 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokołach kontroli podpisanych w dniu 1 grudnia 2010 r. przez Dyrektora ZMID oraz w dniu 26 listopada 2010 r. przez Dyrektora ZDM, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezydent, jako organowi nadzorującemu, niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**, oceniła wykonanie przez ZMID i ZDM wydatków na realizację Projektu w zakresie ich kwalifikowalności. Pozytywną ocenę uzasadniał 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 Województwa Mazowieckiego 2007–2013*² i w umowie

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

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

o dofinansowanie. Wydatki na realizację Projektu zostały poniesione na prace objęte umową o dofinansowanie, a stan realizacji inwestycji będącej przedmiotem Projektu wskazuje, że założony efekt rzeczowy zostanie osiągnięty. NIK stwierdziła jednak, że przy realizacji Projektu wystąpiły m.in. nieprawidłowości, skutkujące tym, że wydatki ujęte we wnioskach o płatność w łącznej kwocie 836 670,66 zł nie spełniały wymogów kwalifikowalności, a tym samym mogą one podlegać korekcie finansowej. Nieprawidłowości dotyczyły:

w ZMID:

- uznania za kwalifikowalny i wskazania do ujęcia we wniosku o płatność wydatku poniesionego po podpisaniu umowy o dofinansowanie z niewyodrębnionego dla Projektu rachunku bankowego w kwocie 242 853,37 zł;
- uznania za kwalifikowalne i wskazania do ujęcia we wniosku o płatność wydatków w kwocie 584 746,00 zł na opracowanie projektu budowlanego i wykonawczego poniesionych na podstawie 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*);
- naruszenia określonych w umowie o dofinansowanie zasad przy udzielaniu zamówienia o wartości poniżej 14 tys. euro. Wydatek uznany za kwalifikowalny i wskazany do ujęcia we wniosku o płatność wyniósł 9 071,29 zł;

w ZDM:

- naruszenia przepisów ustawy Pzp w postępowaniu o udzielenie zamówienia na opracowanie projektu budowlanego i wykonawczego dla inwestycji objętej Projektem.

Wyniki przeprowadzonych kontroli wykazały, że:

1. Projekt realizowany był 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 ZDM, a po tej dacie, część mienia i zadań ZDM, (w tym realizacja tej inwestycji) przekazanych zostało nowo utworzonej jednostce – ZMID⁵. Przed rozpoczęciem realizacji inwestycji będącej przedmiotem Projektu uzyskano wszystkie wymagane prawem pozwolenia i dokonano niezbędnych uzgodnień, w szczególności uzyskano decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁶ i decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia⁷. W związku z realizacją Projektu zawarto siedem umów⁸ oraz sfinansowano wypłatę odszkodowań ustalonych

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

⁴ Umowa Nr UDA-RPMA.03.01.00-14-489/08-00, 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 Nr 294/MOK/WIL/08 z dnia 8 sierpnia 2008 r.

⁷ Nr 815/OŚ/2007 z dnia 25 maja 2007 r.

⁸ 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.

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 zakończenia kontroli, w trzech wnioskach o płatność ujęto wydatki na realizację Projektu w kwocie ogółem 50 239,4 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne 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 kwalifikowalny i wskazał do ujęcia we wniosku o płatność, złożonym przez Beneficjenta do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (dalej *MJWPU*) w dniu 27 maja 2010 r., wydatek w kwocie 242 853,37 zł poniesiony na wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją Projektu⁹. 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 kwalifikowalny, 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.¹⁰. 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 zatem płatność miała miejsce po podpisaniu umowy i nie została dokonana z wyodrębnionego dla Projektu rachunku bankowego, to wydatek nie spełniał warunków kwalifikowalności i nie powinien być ujęty we wniosku o płatność. Wydatek ten został zatwierdzony przez MJWPU i zrefundowany ze środków EFRR w dniu 22 czerwca 2010 r., w kwocie 206 425,36 zł.

⁹ Faktura Nr FS-4/DS01P/2010 z dnia 29 stycznia 2010 r.

¹⁰ 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.

3. We wniosku o płatność złożonym przez Beneficjenta do MJWPU w dniu 19 marca 2010 r. ujęte zostały, wskazane przez ZMID, wydatki w łącznej kwocie 584 746,00 zł, które dotyczyły płatności z tytułu umowy na opracowanie projektu budowlanego i wykonawczego dla budowy drugiej jezdni Al. Wilanowskiej na odcinku ul. Sobieskiego – ul. Dolina Służewiecka¹¹. Z ww. kwoty wydatki w wysokości 198 250,00 zł¹² zostały poniesione przez ZMID, a w pozostałej kwocie, tj. 386 496,00 zł¹³ przez ZDM. Umowa zawarta została przez ZDM w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Wydatki te zostały uznane za kwalifikowalne oraz zatwierdzone przez MJWPU i zrefundowane ze środków EFRR w dniu 25 marca 2010 r., w kwocie 497 034,10 zł. Kontrola wykazała, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia przeprowadzonym przez ZDM w trybie przetargu nieograniczonego zostały naruszone przepisy ustawy Pzp¹⁴. Określone przez Zamawiającego warunki udziału w postępowaniu dotyczące zdolności ekonomicznej i finansowej w ocenie NIK mogły mieć niekorzystny wpływ na zachowanie zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy o Pzp. 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.

Ponadto, NIK stwierdziła, że:

- oszacowanie wartości niniejszego zamówienia zostało dokonane na 4 miesiące i 22 dni przed wszczęciem postępowania, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy Pzp¹⁵;
- ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało przekazane do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (dalej UOPWE) po upływie 43 dni od dnia podpisania umowy, co stanowi naruszenie art. 95 ust. 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym Zamawiający zobowiązany był do jego niezwłocznego przekazania UOPWE;

¹¹ Umowa Nr DIZP/70/PN/53/05 z dnia 24 listopada 2005 r.

¹² 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.

¹³ 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/07 z dnia 9 maja 2008 r. na kwotę 337 696,00 zł.

¹⁴ W brzmieniu obowiązującym w dniu wszczęcia postępowania, tj. 13 lipca 2005 r. – Dz. U. z 2004 Nr 19, poz. 177 ze zm.

¹⁵ Postępowanie zostało wszczęte w dniu 13 lipca 2005 r., a wartość szacunkowa została określona w dniu 21 lutego 2005 r. Zgodnie z art. 35 ust. 1 (w brzmieniu obowiązującym na dzień wszczęcia postępowania) ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi.

- treść dodatkowego ogłoszenia o zamówieniu zamieszczonego na stronie internetowej Urzędu m.st. Warszawy, nie zawierała wszystkich elementów zawartych w ogłoszeniu przekazanym do UOPWE. Brak było wskazania dokumentów jakie Zamawiający żądał na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Naruszało to postanowienia art. 40 ust. 6 pkt 2 ustawy Pzp¹⁶. Ponadto, w protokole z postępowania sporządzonym na druku ZP-1 pominięto informację o zamieszczeniu tego ogłoszenia na stronie internetowej Urzędu m.st. Warszawy, co stanowiło naruszenie § 2 pkt 6 obowiązującego wówczas rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹⁷;
- w przechowywanej przez Zamawiającego dokumentacji postępowania brak było ogłoszeń, które Zamawiający był obowiązany zamieścić w swojej siedzibie i na swojej stronie internetowej. W wyjaśnieniach podano, że z uwagi na upływ czasu brak jest możliwości odnalezienia ww. dokumentów. Co prawda, fakt oraz data zamieszczenia tych ogłoszeń zostały wskazane w protokole z postępowania, to jednak brak dokumentów uniemożliwia porównanie ich treści z treścią ogłoszenia przekazanego do UOPWE. W konsekwencji uniemożliwia to stwierdzenie zgodności tych dokumentów co do treści, a tym samym dokonanie potwierdzenia spełnienia przez Zamawiającego wymogu określonego w przywołanym wyżej art. 40 ust. 6 pkt 2 ustawy Pzp;
- Zamawiający, w związku ze złożonym w postępowaniu protestem, nie poinformował wykonawców, którzy złożyli oferty, o zawieszeniu biegu terminu związania ofertą, czym naruszył art. 181 ust. 2 ustawy Pzp¹⁸.

W związku z powyższym wydatki nie spełniają jednego z warunków określonych w rozdziale IV pkt 3 Zasad kwalifikowania wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013, tj. zgodności z przepisami ustawy Pzp. Do przestrzegania przepisów tej ustawy zobowiązywały również postanowienia § 7 ust 3 umowy o dofinansowanie.

4. ZMID udzielił w związku z realizacją Projektu jednego zamówienia o wartości do 14 tys. euro na łączną kwotę umowną 9 071,29 zł¹⁹. W wyniku kontroli stwierdzono, że w trakcie wyboru wykonawcy na wykonanie i montaż dwóch tablic informacyjnych o realizowanym Projekcie, nie poinformowano potencjalnych wykonawców o zamówieniu poprzez publiczne ogłoszenie na stronie internetowej, co było niezgodne z § 13 ust. 8 umowy o dofinansowanie Projektu²⁰. Wydatek ten został zatwierdzony przez MJWPU i zrefundowany ze środków EFRR w dniu 22 lipca 2010 r., w kwocie 7 710,59 zł.

¹⁶ Obowiązujący w dniu wszczęcia postępowania przepis stanowił, że ogłoszenie o zamówieniu odpowiednio zamieszczane lub publikowane w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej lub w inny sposób nie może zawierać innych informacji niż przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

¹⁷ Rozporządzenie z dnia 7 kwietnia 2004 r. – Dz. U. Nr 71, poz. 646.

¹⁸ Obowiązujący wówczas przepis stanowił, że zamawiający informuje niezwłocznie wykonawców, którzy złożyli oferty m.in. o zawieszeniu biegu terminu związania ofertą.

¹⁹ Umowa Nr 1/AW/2010 z dnia 27 kwietnia 2010 r. Faktura Nr FS-3/DS06P/2010 r. z dnia 1 czerwca 2010 r.

²⁰ 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.

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*²¹, umieszczone były dwie tablice informujące o źródłach i kosztach finansowania Projektu wraz z obowiązującym dla RPO logotypem. Przestrzegane były również przez ZMID (z wyłączeniem dwóch przypadków²²) określone w tych zasadach obowiązki odnośnie oznaczania dokumentacji dotyczącej realizacji Projektu, wytworzonej po dniu podpisania umowy o dofinansowanie.

W ocenie NIK, w ZMID jak i w ZDM zapewniono właściwe warunki do przechowywania dokumentów związanych z realizowanym Projektem. NIK zwraca jednak uwagę, że dokumentacja związana z realizacją Projektu przechowywana jest w trzech jednostkach, tj. w Biurze Funduszy Europejskich Urzędu m.st. Warszawy, ZDM i ZMID. Natomiast zgodnie z postanowieniami § 15 ust. 1 umowy o dofinansowanie wszelką dokumentację związaną z realizacją Projektu zobowiązany jest przechowywać beneficjent w swojej siedzibie.

W ocenie NIK, nieprawidłowości stwierdzone przy realizacji Projektu mogłyby zostać wyeliminowane lub w znaczący sposób ograniczone, gdyby nadzór nad jego realizacją przez ZDM i ZMID był sprawowany przez Beneficjenta w szerszym zakresie. Wyniki kontroli wykazały bowiem, że służby Urzędu m.st. Warszawy nie prowadziły kontroli tych jednostek w zakresie wykonywanych przez nie zadań związanych z realizacją Projektu, a sprawowanie nadzoru ograniczało się tylko do wymiany korespondencji i bieżących kontaktów osób bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację Projektu, tj. pracowników Biura Funduszy Europejskich.

W skierowanych do Dyrektorów ZMID i ZDM wystąpieniach pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła powyższe oceny i uwagi oraz wnioskowała o wyeliminowanie nieprawidłowości w stosowaniu obowiązujących procedur przy udzielaniu zamówień publicznych. W wystąpieniu kierowanym do Dyrektora ZMID, NIK wnioskowała również o kwalifikowanie do refundacji ze środków EFRR wydatków dokonanych po dniu podpisania umowy o dofinansowanie wyłącznie z wyodrębnionego dla projektu rachunku bankowego. W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, Dyrektorzy ZMID i ZDM poinformowali NIK o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych.

W związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonych w ZDM i ZMID, działając na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o wzmocnienie nadzoru, przez służby Urzędu m.st. Warszawy odpowiedzialne za prawidłowe wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej, nad działalnością podległych jednostek w zakresie wykonywania zadań związanych z realizacją projektów współfinansowanych z tych środków.

²¹ Zamieszczone na stronie internetowej MJWPU z listopada 2008 r.

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

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Prezydent, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania przedstawionych wyżej ocen i uwag oraz skierowanego do Pani Prezydent wniosku.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Prezydent prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag oraz wniosku 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.