



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 28 stycznia 2011 r.

Tekst ujednolicony

**Pani
Elżbieta Smolińska
Starosta Pruszkowski**

KAP-4114-04-04/2010

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 16 listopada do 16 grudnia 2010 r. kontrolę kwalifikowalności wydatków ponoszonych przez Powiat Pruszkowski na realizację projektu: *Przebudowa drogi powiatowej nr 3113 w Raszynie*, 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 dnia 1 kwietnia 2008 r. do 15 listopada 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Staroście niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości** ocenia wykonanie przez Powiat Pruszkowski wydatków na realizację Projektu w zakresie ich kwalifikowalności. Podstawę do pozytywnej oceny stanowi w szczególności fakt, że cele Projektu zostały osiągnięte, a badane wydatki w kwocie 2.942,1 tys. zł zostały poniesione na realizację umów niezbędnych do wykonania Projektu. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- udzieleniu zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych, z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej *ustawa Pzp*),

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

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

- udzieleniu pięciu zamówień na: wykonanie studium wykonalności Projektu, wykonanie dokumentacji projektowej, wykonanie i montaż dwóch tablic informacyjnych, publikacji artykułu prasowego oraz na pełnienie nadzoru inwestorskiego, z naruszeniem określonych w umowie o dofinansowanie Projektu zasad udzielania zamówienia o wartości poniżej 14 tys. euro.

NIK zwraca uwagę, że uznane za kwalifikowalne wydatki, poniesione na podstawie umów zawartych w wyniku nieprawidłowo udzielonych zamówień, nie spełniają warunku kwalifikowalności, dotyczącego zgodności z obowiązującymi przepisami i umową o dofinansowania Projektu, w związku z czym w części zrefundowanej ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej *EFRR*) mogą zostać objęte korektą finansową.

1. Projekt był realizowany na podstawie zawartej przez Powiat Pruszkowski (dalej *Beneficjent* lub *Zamawiający*) umowy o dofinansowanie Projektu z dnia 2 grudnia 2009 r.³ Stwierdzono, iż realizacja inwestycji będącej przedmiotem Projektu odbywała się na podstawie wymaganych prawem pozwoleń. W związku z realizacją Projektu zawarto sześć umów⁴. Zakres określonych w nich prac był zgodny z umową o dofinansowanie Projektu. Zrealizowano je i sfinansowano w okresach określonych w tej umowie⁵. Osiągnięto także wskaźniki realizacji celów Projektu, określone we wniosku o dofinansowanie Projektu⁶. Według stanu na dzień zakończenia kontroli nakłady finansowe poniesione na realizację Projektu wyniosły ogółem 3.091,1 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane 2.942,1 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio 100% wydatków ogółem i 95,2% wydatków kwalifikowalnych określonych w umowie o dofinansowanie Projektu⁷. Do dnia zakończenia kontroli NIK, ze środków EFRR zrefundowano wydatki w kwocie 2.297,6 tys. zł, tj. 91,8% ogółu wydatków

³ Nr UDA-RPMA.03.01.00-14-346/08-01, zmienionej aneksem z dnia 8 marca 2010 r.

⁴ Na sporządzenie studium wykonalności, wykonanie dokumentacji uzupełniającej wykonawczej, na roboty budowlane przebudowę ul. Pruszkowskiej w Raszynie, na pełnienie nadzoru inwestorskiego, na wykonanie i montaż dwóch tablic informacyjnych oraz na ogłoszenie artykułu prasowego.

⁵ Określony od 1 kwietnia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r. w zakresie rzeczowym i do 5 lipca 2010 r. w zakresie finansowym.

⁶ Pięć wskaźników: długość przebudowanych dróg powiatowych - 1,13 km, długość wybudowanych chodników - 1,20 km, długość wybudowanych ścieżek rowerowych - 0,90 km, liczba zmodernizowanych skrzyżowań - 3 szt., liczba zmodernizowanych przejść dla pieszych - 4 szt.

⁷ Kwota wydatków kwalifikowanych określona w umowie o dofinansowanie projektu (3.091,1 tys. zł) została pomniejszona o kwotę nałożonej przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych (MJWPU) korekty finansowej w wysokości 149,0 tys. zł. Wynikało to ze stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy Pzp w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Przebudowę ul. Pruszkowskiej w Raszynie”, polegających na: zmianie terminu realizacji zamówienia w umowie z wykonawcą w stosunku do treści oferty na podstawie której dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty, co było niezgodne z art. 140 ustawy Pzp oraz stosowaniu dyskryminacyjnych warunków udziału w postępowaniu, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy Pzp, gdyż Zamawiający przy warunku „Zrealizowali jako wykonawcy w okresie 2005-2008 (min. 3) zamówienia o podobnym zakresie”, nie doprecyzował pojęcia „zamówienia o podobnym zakresie”.

kwifikowalnych z EFRR. Wydatki kwalifikowalne ujęto w wyodrębnionej dla Projektu ewidencji księgowej, zgodnie z klasyfikacją budżetową⁸. Realizowano je zgodnie z Harmonogramem rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik nr 3 do umowy o dofinansowanie Projektu. Wnioski o płatność składane były w terminach określonych w harmonogramie wydatków, stanowiącym załącznik nr 2 do umowy o dofinansowanie Projektu. Wydatki wykazane we wnioskach o płatność, poza niżej wymienionymi przypadkami, spełniały warunki kwalifikowalności określone dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego (dalej *RPO WM*).

2. Beneficjent w związku z realizacją Projektu przeprowadził jedno postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na przebudowę ul. Pruszkowskiej w Raszynie o wartości 2.979,2 tys. zł⁹. Kontrola wykazała, że postępowanie zostało przeprowadzone z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. I tak:

- Zamawiający wskazał w ogłoszeniu umieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych¹⁰, iż termin wykonania zamówienia wynosi 12 tygodni¹¹, jednakże w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: *SIWZ*) oraz w ogłoszeniu umieszczonym na tablicy ogłoszeń, określono że zamówienie należy wykonać w terminie nie krótszym niż 12 tygodni od dnia wprowadzenia wykonawcy na budowę przez Zamawiającego. W ocenie NIK, odmienne określenie terminu wykonania zamówienia w powyższych ogłoszeniach 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 Pzp¹²;
- Zamawiający wymagał od wykonawców (w *SIWZ* oraz w ogłoszeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych) złożenia, na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu, dokumentów¹³ obowiązujących w Polsce, nie wskazując jakie inne równoważne dokumenty mogą potwierdzać spełnienie tych warunków przez wykonawców zagranicznych. Zdaniem NIK, mogło to mieć wpływ na zachowanie zasad

⁸ Określoną w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 28 lipca 2006 r. 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 z dnia 2 marca 2010 r., w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207).

⁹ Umowa nr WI/35/2009 z dnia 10 sierpnia 2009 r.

¹⁰ Ogłoszenie o zamówieniu z dnia 4 czerwca 2009 r., nr ogłoszenia: 87317-2009

¹¹ Zapis brzmiał: „Czas trwania zamówienia lub termin wykonania: Okres w dniach: 84”

¹² Według stanu na czas przeprowadzenia postępowania.

¹³ Odpisu z właściwego rejestru lub zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej oraz zaświadczenia naczelnika urzędu skarbowego oraz właściwego oddziału ZUS potwierdzającego, że wykonawca nie zalega z opłacaniem podatków oraz składek zdrowotnych i społecznych.

uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, określonych w art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy Pzp¹⁴. Ponadto Zamawiający w ogłoszeniu umieszczonym na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa w Pruszkowie nie umieścił opisu sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu, stosownie do postanowień art. 41 pkt 7 ustawy Pzp.

W myśl art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określenie przedmiotu lub warunku zamówienia w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Umowę z wykonawcą robót budowlanych w imieniu Powiatu Pruszkowskiego podpisała Pani Starosta i Pan Wicestarosta Dariusz Kowalski.

Przy realizacji przedmiotowego zamówienia NIK stwierdziła również, iż:

- szacując wartość zamówienia na roboty budowlane, nie uwzględniono wartości zamówień uzupełniających, przewidzianych w SIWZ¹⁵, co było niezgodne z art. 32 ust. 3 ustawy Pzp,
- podpisano umowę na roboty budowlane mimo, że wykonawca nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy na cały okres jej obowiązywania, co było niezgodne z art. 147 ust. 1 i 2 ustawy Pzp oraz zapisami SIWZ.

Wydatki kwalifikowalne w kwocie 2.830.197,30 zł¹⁶, poniesione na podstawie umowy zawartej w wyniku nieprawidłowo przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, nie spełniają warunku zgodności z przepisami ustawy Pzp, określonego w rozdziale IV pkt 2 Zasad kwalifikowalności wydatków w ramach RPO WM 2007-2013 oraz w § 7 ust. 3 umowy o dofinansowanie.

3. Beneficjent, oprócz zamówienia przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, udzielił w związku z realizacją Projektu pięciu zamówień o wartości do 14 tys. euro na łączną kwotę 111.920,00 zł¹⁷, na: wykonanie studium wykonalności Projektu, wykonanie dokumentacji projektowej, wykonanie i montaż dwóch tablic informacyjnych, publikację artykułu oraz nadzór inwestorski. Stwierdzono, że w trakcie wyboru wykonawców we wszystkich zamówieniach nie poinformowano potencjalnych wykonawców o zamówieniu poprzez publiczne ogłoszenie na stronie internetowej oraz w swojej siedzibie. W przypadku zamówienia na wykonanie dokumentacji przebudowy drogi (na kwotę 63.000,00 zł), usługę

¹⁴ Według stanu na czas przeprowadzania postępowań.

¹⁵ W wysokości nie większej niż 50% wartości zamówienia podstawowego.

¹⁶ Obliczonej po odjęciu kwoty korekty finansowej dokonanej przez MJWPU. Wydatki te zostały zrefundowane ze środków EFRR w kwocie 2.210.000,00 zł, pozostałe wydatki ze środków EFRR w kwocie 195.667,70 zł ujęte we wniosku o płatność końcową nie zostały, do dnia zakończenia kontroli NIK zrefundowane.

¹⁷ Do dnia zakończenia kontroli NIK, wydatki poniesione na realizację tych umów zostały zrefundowane ze środków EFRR w łącznej kwocie 65.994,00 zł.

tę zlecono również bez rozeznania rynku, odstępując od wysłanie zapytania ofertowego do trzech potencjalnych wykonawców. Było to niezgodne z § 13 ust. 7 i 8 umowy o dofinansowanie Projektu. Tym samym mogło to mieć wpływ na zachowanie zasady uczciwej konkurencji, tj. warunku kwalifikowalności wydatków określonego w § 7 ust. 3 tej umowy.

4. Beneficjent wywiązał się z obowiązku oznaczenia miejsca realizacji inwestycji drogowej, gdzie umieszczone były dwie tablice informujące o współfinansowaniu Projektu z EFRR w ramach RPO WM 2007-2013, poziomie dofinansowania, terminie realizacji Projektu oraz danych Beneficjenta. Tablice te były również opatrzone obowiązującym dla RPO WM logotypem. Nie w pełni przestrzegano obowiązku zamieszczania logotypu na niektórych dokumentach dotyczących realizacji Projektu, wytworzonych po dacie podpisania umowy o dofinansowanie Projektu¹⁸, co było niezgodne z *Zasadami dotyczącymi informacji i promocji dla beneficjentów projektów realizowanych w ramach RPO WM 2007-2013*¹⁹, według których oznakowaniu podlegają wszystkie produkty i działania związane z realizowanym Projektem. Do stosowania ww. zasad Beneficjent był zobowiązany na podstawie § 14 ust. 5 umowy o dofinansowanie. NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 8 oraz § 14 ust. 6 umowy o dofinansowanie Projektu, niewywiązanie się z obowiązków dotyczących informacji i promocji, może być powodem wstrzymania dofinansowania. Niezbędne jest zatem uzupełnienie oznakowania dokumentacji Projektu, zgodnie z obowiązującymi wymaganiami.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że stosowane przez Beneficjenta zasady archiwizacji²⁰ nie uwzględniają obowiązku przechowywania dokumentacji dotyczącej Projektu przez określony w umowie o dofinansowanie okres, tj. co najmniej do 31 grudnia 2020 r. Według tych zasad, np. dokumentacja finansowa i przetargowa jest przechowywana w archiwum zakładowym przez okres 5 lat, co stwarza ryzyko, że część takich dokumentów związanych z Projektem może zostać przekazana do zniszczenia już w 2014 r. W ocenie NIK, niezbędne jest zatem podjęcie działań, mających na celu jednoznaczne określenie zasad przechowywania tej dokumentacji przez wymagany okres we wszystkich komórkach organizacyjnych biorących udział w realizacji Projektu.

¹⁸ Tj. na jednej umowie z wykonawcą, czterech protokołach odbioru robót.

¹⁹ Zamieszczone na stronie internetowej MJWPU z listopada 2008 r.

²⁰ Określone w obowiązującym do 1 stycznia 2011 r. jednolitym rzeczowym wykazie akt dla organów powiatu, stanowiącym załącznik nr 9 do rozporządzenia Prezesa rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej do organów powiatu (Dz. U. Nr 160, poz. 1074 ze zm.).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o zapewnienie przestrzegania obowiązujących procedur przy udzielaniu zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Starostę, 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 wniosku 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 Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i 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.