



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 11 lutego 2011 r.

**Pan
Jan Dąbek
Starosta Piaseczyński**

KAP-4114-04-07/2010

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 18 listopada do 17 grudnia 2010 r. kontrolę kwalifikowalności wydatków ponoszonych przez Powiat Piaseczyński na realizację projektu: *Przebudowa ciągu dróg powiatowych: Nr 2838W - ul. Millenium (na odcinku od ul. Radnych do szkoły) oraz 2836W (na odcinku od ul. Millenium do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 722), Gmina Piaseczno*, 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 8 września 2008 r. do 15 listopada 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**, ocenia wykonanie przez Powiat Piaseczyński 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 7.398,6 tys. zł zostały poniesione na realizację umów niezbędnych do wykonania Projektu. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na udzieleniu zamówień publicznych na opracowanie studiów wykonalności

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

i wykonanie robót budowlanych, z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej *ustawa Pzp*).

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, 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 Piaseczyński (dalej *Beneficjent* lub *Zamawiający*) umowy o dofinansowanie Projektu z dnia 25 maja 2010 r.³ Stwierdzono, iż realizacja inwestycji będącej przedmiotem Projektu odbywała się na podstawie wymaganych prawem pozwoleń. W związku z realizacją Projektu zawarto siedem 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 15 listopada 2010 r. nakłady finansowe poniesione na realizację Projektu wyniosły ogółem 7.597,5 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane 7.398,6 tys. zł. Stanowiło to 100% wydatków ogółem i wydatków kwalifikowalnych określonych w umowie o dofinansowanie Projektu. Do dnia zakończenia kontroli NIK, ze środków EFRR zrefundowano wydatki w kwocie 2.985,6 tys. zł, tj. 94,2% ogółu wydatków kwalifikowanych z EFRR.

Wydatki na realizację Projektu wykazano w wyodrębnionej ewidencji księgowej. Jednakże poniesione w 2008 r. i 2009 r., tj. przed zawarciem umowy o dofinansowanie Projektu, wydatki w łącznej kwocie 6.969,1 tys. zł zakwalifikowano niezgodnie z klasyfikacją budżetową⁷, w paragrafach z czwartą cyfrą „9”, tj. jako wydatki na współfinansowanie Projektu, podczas gdy do dnia podpisania ww. umowy powinny one zostać wykazane z końcówką „0” jako

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

³ Umowa Nr UDA.RPMA.03.01.00-14-473/08-00 o dofinansowanie Projektu „Przebudowa ciągu dróg powiatowych: nr 2838W – ul. Millenium (na odcinku od ulicy Radnych do szkoły) oraz 2836W (na odcinku od ul. Millenium do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 722), Gmina Piaseczno”.

⁴ Zawartych pisemnie na: opracowanie studium wykonalności, wykonanie robót drogowych objętych I etapem, wykonanie robót drogowych objętych II etapem oraz nie zawartych w formie pisemnej na wykonanie i dostawę trzech tablic informacyjnych, na zamieszczenie dwóch ogłoszeń prasowych oraz dostawę 57 sztuk pamięci przenośnej.

⁵ Określony od 8 września 2008 r. do 15 listopada 2010 r. w zakresie rzeczowym i do 20 grudnia 2010 r. w zakresie finansowym.

⁶ Dwa wskaźniki: długość przebudowanych dróg powiatowych - 4,78 km i długość wybudowanych chodników - 4,18 km.

⁷ 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).

wydatki Powiatu, a po tej dacie, wydatki w kwocie 2.985,6 tys. zł, które podlegały refundacji z EFRR, powinny zostać ujęte w ewidencji w paragrafach z czwartą cyfrą 7. Tym samym w ewidencji księgowej nie wykazano właściwych źródeł finansowania Projektu.

Wydatki na realizację Projektu ponoszono zgodnie z Harmonogramem rzeczowo - finansowym (stanowiącym załącznik nr 3 do umowy o dofinansowanie Projektu), z wyjątkiem wydatków na promocję Projektu w łącznej kwocie 7,8 tys. zł. Wydatki na ten cel zostały zaplanowane w ww. Harmonogramie do realizacji w IV kwartale 2009 r. i w I kwartale 2010 r.⁸, a faktycznie zostały poniesione w II i III kwartale 2010 r.⁹ Nie miało to wpływu na rzeczową realizację Projektu. NIK zwraca jednak uwagę, iż Beneficjent zgodnie z § 3 pkt 5 umowy o dofinansowanie powinien wystąpić o aktualizację tego Harmonogramu.

Wnioski o płatność składane były w terminach określonych w Harmonogramie wydatków (stanowiącym załącznik nr 2 do umowy o dofinansowanie Projektu).

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

- opracowanie studiów wykonalności, o wartości 6.490,00 zł¹⁰;
- roboty budowlane „Przebudowa i budowa drogi nr 2838W w Głoskowie do drogi wojewódzkiej nr 722 oraz przebudowa drogi nr 2836W na odcinku od ul. Głównej do ul. Millenium. Etap I - Przebudowa ul. Millenium na odcinku od ul. Radnych do szkoły”, o wartości 2.565.903,02 zł¹¹, (dalej *I etap*);
- roboty budowlane „Przebudowa i budowa drogi nr 2838W w Głoskowie do drogi wojewódzkiej nr 722 oraz przebudowa drogi nr 2836W na odcinku od ul. Głównej do ul. Millenium. Etap II - Przebudowa drogi powiatowej nr 2836W od ul. Głównej w Piasecznie do ul. Millenium w Głoskowie”, o wartości 4.818.421,23 zł¹², (dalej *II etap*).

Kontrola wykazała, że wszystkie ww. postępowania zostały przeprowadzone z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. I tak:

2.1. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie studiów wykonalności Zamawiający żądał od wykonawców wykazania się doświadczeniem w realizacji prac, które otrzymały dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej (dalej *UE*), na potwierdzenie czego żądał przedstawienia wykazu zrealizowanych prac, w tym co najmniej trzech prac, które finansowane były z takich środków. Ponadto, w postępowaniu

⁸ Odpowiednio 3,6 tys. zł i 4,1 tys. zł

⁹ Odpowiednio 3,1 tys. zł i 4,7 tys. zł.

¹⁰ Umowa z dnia 15 lipca 2008 r.

¹¹ Umowa z dnia 8 września 2008 r.

¹² Umowa z dnia 17 kwietnia 2009 r.

tym, jak również w postępowaniu na wykonanie robót budowlanych w I etapie, Zamawiający oprócz warunku posiadania odpowiednio osób posiadających doświadczenia przy opracowaniu studiów wykonalności i uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi, postawił m.in. warunek dysponowania minimum jedną osobą posiadającą odpowiednio: kwalifikacje w pozyskiwaniu środków z UE oraz uprawnienia w sprawowaniu funkcji kierownika kontraktu i doświadczenie w rozliczaniu robót współfinansowanych ze środków UE. Na potwierdzenie spełnienia tych warunków żądał przedstawienia wykazu osób i podmiotów, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia oraz załączenia kopii dokumentów potwierdzających ich kwalifikacje. W ocenie NIK, warunki te mogły ograniczać dostęp do zamówienia potencjalnym wykonawcom, którzy posiadają doświadczenie w wykonaniu zlecanych prac i wykwalifikowany w tym zakresie personel, lecz wykonywane przez nich usługi nie były współfinansowane ze środków UE¹³. Tym samym warunki te mogły 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 Pzp¹⁴.

2.2. W postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych w I i II etapie Zamawiający wymagał od wykonawców, w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia (dalej SIWZ) oraz w ogłoszeniach w Biuletynie Zamówień Publicznych złożenia, na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu, dokumentów¹⁵ obowiązujących w Polsce, nie wskazując jakie inne równoważne dokumenty mogą potwierdzać spełnienie warunków udziału w postępowaniu dla wykonawców z innych państw członkowskich. Było to niezgodne z § 2 ust. 1 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 dokumenty mogą być składane¹⁶.

2.3. W postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych w I i II etapie Zamawiający określił również warunek, zgodnie z którym ubiegający się o zamówienie wykonawcy mieli wykazać, że dysponują osobami posiadającymi uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi w branży drogowej, wskazując jednocześnie, iż osoby te powinny należeć do Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa. Na potwierdzenie spełnienia tego warunku zażądał przedłożenia kopii

¹³ 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 realizacji w projektach współfinansowanych ze środków UE.

¹⁴ Według stanu na czas przeprowadzenia postępowania.

¹⁵ M.in.: aktualnego odpisu z właściwego rejestru albo zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej oraz aktualnego zaświadczenia właściwego naczelnika urzędu skarbowego oraz właściwego oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

¹⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 87, poz. 605 ze zm. (obowiązujące do 31 grudnia 2009 r.).

uprawnień osób odpowiedzialnych za realizację zamówienia. Zdaniem NIK, warunek ten wykluczał możliwość wzięcia udziału w postępowaniu oferentów dysponujących osobami z państw członkowskich UE, które dla celów wykonywania zawodu nie są obowiązane do zrzeszania się (przynależności) w ww. Izbie. Tym samym mogło to 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 Pzp¹⁷.

2.4. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych w I etapie, Zamawiający określił wymóg tłumaczenia dokumentów sporządzonych w języku obcym, potwierdzających udział w postępowaniu, przez tłumacza przysięgłego. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane, który stanowi, że dokumenty sporządzone w języku obcym są składane wraz z tłumaczeniem na język polski, poświadczonym przez wykonawcę. Żądanie dokumentów, które nie były niezbędne do przeprowadzenia postępowania było niezgodne z art. 25 ust. 1 ustawy Pzp¹⁸.

2.5. Podczas realizacji umowy zawartej z wykonawcą po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych w II etapie, Zamawiający zaakceptował ich wykonanie w sposób niezgodny z zawartą umową. Wykonano bowiem umocnienia poboczy drogi destruktem asfaltowym¹⁹, zamiast zaplanowanej w umowie i SIWZ oraz w umowie o dofinansowanie projektu - pospółką²⁰. Tym samym, przy faktycznej realizacji zamówienia dokonano zmiany postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, co było niezgodne z art. 144 ust. 1 ustawy Pzp²¹.

Wydatki kwalifikowalne w kwocie 6.490,00 zł²², w kwocie 2.565.903,02 zł²³ oraz w kwocie 4.818.421,23 zł²⁴ poniesione na podstawie umów zawartych w wyniku

¹⁷ Według stanu na czas przeprowadzenia postępowania.

¹⁸ Według stanu na czas przeprowadzenia postępowania.

¹⁹ Destrukt asfaltowy - obejmuje mieszanki mineralno-asfaltowe, które są uzyskiwane w wyniku frezowania warstw asfaltowych, w wyniku rozkruszenia płyt wyciętych z nawierzchni asfaltowej, brył uzyskiwanych z płyt oraz z mieszanki mineralno-asfaltowej odrzuconej lub będącej nadwyżką produkcji. (źródło: www.oigd.com.pl norma europejska: EN 13108-8:2006).

²⁰ Pospółka - to materiał sytki lub kawałkowy niesortowany (np. węgiel, kruszywo budowlane). Pospółka to jednocześnie grunt rodzimy mineralny zbliżony do piasku i żwiru. Materiał ten określony jest normą PN-B-02480:1986. Ze względu na dobre właściwości filtracyjne, mechaniczne i dużą nośność - jest materiałem często wykorzystywanym w budownictwie jako podbudowa pod fundamenty, w drogownictwie do wykonania warstw odsączających nasypów drogowych i w pokrewnych dziedzinach (źródło: www.pl.wikipedia.com).

²¹ Według stanu na czas przeprowadzenia postępowania.

²² Poniesione na opracowanie studiów wykonalności. Wydatki te zostały zrefundowane ze środków EFRR w kwocie 2.780,31 zł.

²³ Poniesione na wykonanie robót budowlanych w I etapie. Wydatki te zostały zrefundowane ze środków EFRR w kwocie 1.099.232,85 zł.

²⁴ Poniesione na wykonanie robót budowlanych w II etapie. Wydatki poniesione na ten cel zostały zrefundowane ze środków EFRR w kwocie 1.883.558,32 zł a wydatek ze środków EFRR w kwocie 180.653,32 zł ujęty we wniosku o płatność końcową nie został, do dnia zakończenia kontroli NIK, zrefundowany.

przeprowadzonych ww. zamówień publicznych nie spełniają warunku zgodności z przepisami ustawy Pzp, określonego w rozdziale IV pkt 2 Zasad kwalifikowania wydatków w ramach RPO WM 2007-2013 oraz w § 7 ust. 3 umowy o dofinansowanie Projektu.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 i ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁵ określenie warunków zamówienia w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji oraz zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Umowy z ww. wykonawcami podpisali: Pan Jan Dąbek Starosta (umowa na realizację I etapu), Pan Marek Gieleciński - Wicestarosta (umowy na opracowanie studiów wykonalności oraz na realizację I i II etapu), Pan Marek Rutowicz - Członek Zarządu (umowa na realizację II etapu) oraz Pani Beata Wądołowska - Naczelnik Wydziału Pozyskiwania Środków Pomocowych i Rozwoju (umowa na opracowanie studiów wykonalności).

3. Beneficjent oprócz trzech zamówień przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, udzielił w związku z realizacją Projektu czterech zamówień o wartości do 14 tys. euro na łączną kwotę 7,8 tys. zł. Wyboru wykonawców dokonano z zachowaniem zasad udzielania tych zamówienia określonych m.in. w § 13 ust. 7 i 8 umowy o dofinansowanie Projektu.

4. Beneficjent wywiązał się z obowiązków określonych w *Zasadach dotyczących informacji i promocji dla beneficjentów projektów realizowanych w ramach RPO WM 2007-2013* oraz § 14 ust. 2 pkt 2 i ust. 5 umowy o dofinansowanie Projektu. Oznaczono miejsca realizacji inwestycji drogowej, gdzie umieszczone były trzy tablice pamiątkowe 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. Prawidłowo oznaczono również dokumentację dotyczącą realizowanego Projektu.

W ocenie NIK, Beneficjent zapewnił także właściwe warunki do przechowywania dokumentów związanych z realizowanym Projektem poprzez wprowadzenie, zarządzeniem Starosty Piaseczyńskiego z dnia 25 kwietnia 2008 r., obowiązku jej przechowywania przez okres nie krótszy niż określony każdorazowo w zawartej umowie o dofinansowanie Projektu.

²⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o wyeliminowanie nieprawidłowości w stosowaniu obowiązujących procedur przy udzielaniu zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku 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 Panu 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.