



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.003.03.2016

P/16/008

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/008 – Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Sławomir Sońta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/5/2016 z dnia 10 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Radomiu, ul. Bolesława Limanowskiego 29A, 26-610 Radom (WITD)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Chojnacki, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego od dnia 1 lipca 2016 r. Poprzednio, w okresie od 6 lutego 2012 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. Jerzy Kacak (MWITD) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przedsięwzięcie pn. „Centralny Ośrodek Szkolenia Inspekcji Transportu Drogowego - rewitalizacja obiektów WITD w Radomiu” zostało zrealizowane zgodnie z celem określonym w zapewnieniu finansowania udzielonym przez Ministra Finansów.

Pomimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości przedsięwzięcie zostało ukończone a otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na dokończenie robót budowlanych, sprawowanie nadzoru inwestorskiego i promocję projektu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają wyniki analizy przygotowania Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Radomiu do realizacji przedsięwzięcia oraz zgodności z wnioskiem o udzielenie zapewnienia, a także ocena wykonania przedsięwzięcia i stopnia realizacji celu przewidzianego zapewnieniem.

Projekt wniosku o zapewnienie finansowania sporządzony przez WITD spełniał wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu¹. Środki uruchomione z rezerw celowych objętych zapewnieniem finansowania przedsięwzięcia zostały wykorzystane w 94,3%.

Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na wybór wykonawcy robót budowlanych zostało wszczęte niezwłocznie po wydaniu przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania przedsięwzięcia. Postępowanie zostało

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1532

przeprowadzone zgodnie przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (Prawo zamówień publicznych, PZP).

Roboty budowlane prowadzone pod nadzorem inwestorskim, pomimo dokonanych zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym, zostały terminowo zrealizowane i zakończone uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie obiektów.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację celu zadania objętego zapewnieniem niemniej jednak świadczą o niewystarczającym nadzorze nad jego przebiegiem, w tym:

1. WITD nie wystąpił o korektę zapewnienia w związku z przesunięciem na 2015 r. części płatności za roboty budowlane i nadzór inwestorski.
2. Zamówienia na sprawowanie nadzoru inwestorskiego oraz na wykonanie zadania pn. „Promocja projektu” zostały udzielone bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy), tj. niezgodnie z wnioskiem o zapewnienie finansowania przedsięwzięcia zobowiązującym MWITD do stosowania przepisów wymienionej ustawy.
3. Trzy zamówienia dotyczące „Promocji projektu” zostały wszczęte po terminie wskazanym przez Ministra Finansów w zmianie decyzji o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia.
4. Nie prowadzono ewidencji na koncie 992-*Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa* kwot ujętych w udzielonym przez Ministra Finansów zapewnieniu finansowania przedsięwzięcia.
5. Faktury za realizację projektu opłacane były ze znacznym wyprzedzeniem, przed obligatoryjnym terminem płatności.

Biorąc pod uwagę kilkuletnie doświadczenie WITD w realizacji badanego przedsięwzięcia należy zauważyć, że we wniosku o zapewnienie zbyt optymistycznie założono siedmiomiesięczny termin na ukończenie tego zadania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Projekt pn. „Centralny Ośrodek Szkolenia Inspekcji Transportu Drogowego - rewitalizacja obiektów WITD w Radomiu” realizowany był w latach 2008 - 2015 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007 – 2013. Głównym celem projektu była kompleksowa rewitalizacja obiektów położonych w Radomiu przy ul. Limanowskiego 29a. W trakcie realizacji projektu odstąpiono od umów z wykonawcą robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego ponieważ nie dochowali oni zobowiązań umownych. Za zgodą Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych MJWPU termin realizacji projektu został wydłużony z 30 czerwca 2013 r. do 30 listopada 2015 r.

Kontrolą objęto wykorzystanie mechanizmów zapewnienia finansowania w ramach wyżej wymienionego przedsięwzięcia udzielonego na podstawie decyzji Ministra Finansów nr 256/RPO/2014 r. z dnia 24 lipca 2014 r. Przedsięwzięcie obejmowało dokończenie robót budowlanych pod zewnętrznym nadzorem inwestorskim oraz promocję projektu.

(dowód: akta kontroli str. 3-57, 483, 504)

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

1. Przygotowanie WITD do realizacji zadania

W dniu 12 maja 2014 r. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego przekazał Wojewodzie Mazowieckiemu projekt wniosku do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania przedsięwzięcia realizowanego w 2014 r. w wysokości 4.868,8 tys. zł, z tego: z budżetu państwa (współfinansowanie) – 3.015,7 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich – 1.853,1 tys. zł. Zgodnie z kalkulacją kosztów ujętych we wniosku przedsięwzięcie podzielono na trzy elementy:

- na dokończenie robót budowlanych na kwotę 4.734,5 tys. zł,
- sprawowanie nadzoru inwestorskiego na kwotę 108,3 tys. zł,
- promocję projektu na kwotę 26,0 tys. zł.

W projekcie wniosku określono, że wybór wykonawców robót budowlanych oraz usługi nadzoru inwestorskiego nastąpi w II kwartale 2014 r. a wybór wykonawcy materiałów promocyjnych w IV kwartale 2014 r. Założono w nim, że przedsięwzięcie zostanie zrealizowane i sfinansowane do końca 2014 r. Wniosek spełniał kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2010 r. oraz Procedurze Ministerstwa Rozwoju odnośnie uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich³ (dalej „Procedura MR”).

WITD posiadał wszystkie niezbędne do prowadzenia inwestycji dokumenty, w tym pozwolenie na budowę, zaktualizowany kosztorys oraz aktualny i zatwierdzony przez MJWPU harmonogram rzeczowo-finansowy.

(dowód: akta kontroli str. 58-93, 469-470, 473-474, 484-489)

Minister Finansów na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (ufp)⁴ oraz w związku z wnioskiem Wojewody Mazowieckiego⁵ wydał w dniu 24 lipca 2014 r. decyzję Nr 256/RPO/2014 o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia w wysokości 4.868,8 tys. zł, tj. w wysokości określonej we wniosku.

Decyzja została wydana przez Ministra Finansów po 73 dniach od dnia złożenia przez MWITD w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim projektu wniosku o zapewnienie finansowania realizacji przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 94-96)

Wydanie decyzji w III kwartale 2014 r. spowodowało przesunięcia w realizacji poszczególnych zadań przedsięwzięcia. Postępowania o udzielenie zamówień na roboty budowlane oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego zostały wszczęte i przeprowadzone w III, a nie jak zaplanowano w II kwartale 2014 r. Po rozstrzygnięciu postępowań udzielono zamówień na dokończenie robót budowlanych oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego w kwocie o 1.264,7 tys. zł (o 26,1%) niższej od zaplanowanej. W związku z opóźnieniami w realizacji przedsięwzięcia oraz powstałymi oszczędnościami, w dniu 6 października zaktualizowano harmonogram rzeczowo-finansowy, a 10 października 2014 r. sporządzono projekt wniosku o zmianę decyzji nr 256/RPO/2014.

³ Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków z części 83, poz. 8, 19, 98, 99.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁵ Znak: FIN-IV.3144.66.2014 z dnia 14 maja 2014 r.

W dniu 14 października 2014 r., miesiąc po zawarciu umowy z wykonawcą robót budowlanych, WITD przekazał Wojewodzie Mazowieckiemu projekt wniosku do Ministra Finansów o zmianę decyzji nr 256/RPO/2014 polegającą na zmniejszeniu limitu środków objętych zapewnieniem o 1.255,1 tys. zł do kwoty 3.613,7 tys. zł oraz przesunięciu większości finansowania na 2015 r. Na 2014 r. przewidziano wydatki w wysokości 523,8 tys. zł a w 2015 r. w kwocie 3.089,9 tys. zł, zaktualizowany harmonogram przewidywał ukończenie projektu w II kwartale 2015 r. We wniosku o korektę przekazanym Ministrowi Finansów Wojewoda dokonał dalszego zmniejszenia środków objętych zapewnieniem o środki na nadzór autorski (o 12 tys. zł), który został wyłączony z decyzji o zapewnieniu ponieważ wyboru wykonawcy i podpisania umowy dokonano przed złożeniem wniosku o zapewnienie (w 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 97-115, 469-470, 474-475, 482, 488)

W dniu 31 grudnia 2014 r. Minister Finansów na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp oraz w związku z wnioskami Wojewody Mazowieckiego⁶ zmienił decyzję nr 256/RPO/2014 obniżając limit środków objętych zapewnieniem o kwotę 1.267,1 tys. zł do kwoty 3.601,7 tys. zł, tj.:

- w 2014 r. - do wysokości 523,8 tys. zł, z tego: z budżetu państwa do kwoty 100,6 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich do 423,2 tys. zł,
- w 2015 r. – do wysokości 3.077,9 tys. zł, z tego: z budżetu państwa do kwoty 1.648,1 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich do 1.429,8 tys. zł.

Minister Finansów dokonał zmiany decyzji o zapewnieniu nr 256/RPO/2014 po 77 dniach od dnia złożenia przez MWITD w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim projektu wniosku o zmianę finansowania realizacji przedsięwzięcia. Była to jedyna zmiana tego zapewnienia.

(dowód: akta kontroli str. 116-118)

Postępowanie przetargowe na wybór wykonawcy robót budowlanych zostało wszczęte 28 lipca 2014 r., tj. po czterech dniach od wydania decyzji nr 256/RPO/2014 i rozstrzygnięto je 9 września 2014 r. Umowę z wykonawcą podpisano 15 września 2014 r.

Postępowanie dotyczące sprawowania nadzoru inwestorskiego zostało wszczęte 6 sierpnia 2014 r. (po 12 dniach od otrzymania informacji od Wojewody Mazowieckiego o wydaniu decyzji o udzieleniu zapewnienia) a umowę z wykonawcą zawarto 20 sierpnia 2014 r. Trzy zamówienia na wykonanie materiałów w ramach realizacji zadania „Promocja projektu” zostały udzielone w lipcu i sierpniu 2015 r. Zamówienia na nadzór inwestorski oraz promocję projektu zostały udzielone z wyłączeniem ustawy prawo zamówień publicznych (na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 58-60, 182—183-283)

W trakcie realizacji projektu WITD trzykrotnie występował do Wojewody Mazowieckiego z wnioskami o przyznanie środków z rezerwy celowej objętych zapewnieniem (poz. 8 i 98) na sumę 3.601,7 tys. zł, tj. w dniach:

- 10 października 2014 r. o kwotę 523,8 tys. zł, w tym 100,6 tys. zł z budżetu państwa oraz 423,2 tys. zł z budżetu środków europejskich,
- 27 stycznia 2015 r. o kwotę 2.335,1 tys. zł, w tym 1.236,3 tys. zł z budżetu państwa oraz 1.098,8 tys. z budżetu środków europejskich,

⁶ Znak: FCR-VIII.3144.60.2014 z dnia 22.10.2014 r. oraz znak: FCR-VIII.3144.116.2014 z dnia 19.12.2014 r.

- 28 kwietnia 2015 r. o kwotę 742,8 tys. zł, w tym 411,8 tys. zł z budżetu państwa oraz 331,0 tys. zł z budżetu środków europejskich.

WITD występował o uruchomienie środków z rezerwy celowej (poz. 8 i 98) z uwzględnieniem faktycznego zapotrzebowania na środki na najbliższe 3 miesiące realizacji zadania, zgodnie z pkt 18 Procedury MR.

Wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej zostały przekazane Wojewodzie Mazowieckiemu w terminach umożliwiających sprawną realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 97-114, 119-139)

W dniach 10 grudnia 2014 r., 24 marca 2015 r. i 9 lipca 2015 r. Minister Finansów wydał sześć decyzji przyznających środki z rezerwy celowej (poz. 8 i 98) na pokrycie kosztów realizacji przedsięwzięcia objętego zapewnieniem finansowania odpowiednio do złożonych wniosków. Decyzje zostały wydane odpowiednio po 57, 56 i 64 dniach od złożenia przez WITD w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

Po uzyskaniu decyzji o uruchomieniu środków Wojewoda Mazowiecki dokonał zmian w planie finansowym zgodnie z wyżej wymienionymi decyzjami Ministra Finansów. Zmiany w planie zostały dokonane odpowiednio 19 grudnia 2014 r., 30 marca 2015 r. oraz 16 lipca 2015 r.

Wydatki objęte zapewnieniem zostały zrealizowane po zmianach planu. Faktury zostały opłacone w terminie ich wymagalności.

(dowód: akta kontroli str. 140-153)

Ponadto w dniu 28 kwietnia 2015 r. WITD wystąpił do Wojewody o złożenie do Ministra Finansów wniosków o uruchomienie z rezerwy celowej środków w kwocie 218,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadań w ramach projektu nie objętych zapewnieniem finansowania. Dotyczyły one wydatków na sfinansowanie nadzoru autorskiego, jak również części robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego, które nie zostały zafakturowane w 2014 r.

W dniu 22 września 2015 r. Minister Finansów zapewnił środki na finansowanie robót budowlanych i nadzoru autorskiego we wnioskowanej kwocie, w tym 163,3 tys. zł z rezerw celowych i 54,7 tys. zł tytułem przesunięcia wydatków w planach jednostek podległych Wojewodzie.

(dowód: akta kontroli str. 130-175, 176-181, 470, 473-474, 492, 501)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. WITD nie wystąpił o zwiększenie kwoty zapewnienia w związku z niezrealizowaniem harmonogramu rzeczowo finansowego zaplanowanego na 2014 r. i przesunięciem na 2015 r. części płatności z tytułu robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego w kwocie 206 tys. zł, pomimo że nie posiadał środków na ten cel ujętych w planie finansowym jednostki.

W dniu 28 kwietnia 2015 r. wystąpił do wojewody o złożenie wniosku do Ministra Finansów o uruchomienie dodatkowych środków z rezerwy celowej nie objętych zapewnieniem.

MWITD wyjaśnił, że postąpił zgodnie z pkt 68 Procedury MR, według którego w sytuacji braku środków w planie finansowym jednostki na finansowanie lub dofinansowanie projektów realizowanych przez

państwowe jednostki budżetowe, będą one uruchamiane na wniosek Ministra Rozwoju przygotowany przez dysponenta części budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 130-175, 473-474)

W opinii NIK, w związku z faktem, że na rok 2014 zmianie uległ harmonogram finansowy projektu, to WITD zgodnie z pkt 85 Procedury MR powinien niezwłocznie wystąpić do Wojewody o korektę zapewnienia na 2015 r.

2. Zamówienie na sprawowanie nadzoru inwestorskiego oraz trzy zamówienia na wykonanie materiałów promocyjnych w ramach badanego przedsięwzięcia zostały udzielone bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy), tj. niezgodnie z wnioskiem o zapewnienie finansowania z dnia 9 maja 2014 r. We wniosku przewidywano przeprowadzenie procedury przetargowej na nadzór inwestorski, z kolei wykonawcę materiałów promocyjnych zakładano wyłonić „w oparciu o przepisy ustawy PZP”.

Również w projekcie wniosku z dnia 10 października 2014 r. o zmianę zapewnienia kwota dofinansowania obejmowała koszty sprawowania nadzoru inwestorskiego, pomimo że na tym etapie realizacji przedsięwzięcia dokonano już wyboru wykonawcy z wyłączeniem ustawy Prawo zamówień publicznych.

W decyzji korygującej zapewnienie Minister Finansów zastrzegł, że w przypadku nie wszczęcia przez WITD postępowania dotyczącego zadania „Promocja projektu” zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych w terminie sześciu miesięcy od wydania niniejszej zmiany, dysponent części budżetowej wystąpi o zmianę decyzji, polegającej na wyłączeniu z niej finansowania ww. zadania, do którego nie rozpoczęto postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wybór wykonawcy na to zadanie został dokonany po upływie wskazanego terminu oraz z wyłączeniem ustawy Prawo zamówień publicznych, jednakże WITD nie wystąpił z wnioskiem o korektę zapewnienia.

Zgodnie z §1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2010 r. nie stosuje się go do przedsięwzięć, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponadto według pkt 87 Procedury MR aby uzyskać w odpowiednim roku budżetowym środki z rezerwy celowej na przedsięwzięcie, na które została wydana decyzja o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania należy po zakończeniu postępowania zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych złożyć odpowiedni wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej zgodnie z przepisami Procedury. Z kolei na podstawie pkt 92 dysponent części budżetowej właściwy do finansowania projektu, którego realizacja przeprowadzana jest zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych występuje w pierwszej kolejności z wnioskiem o zapewnienie finansowania dla tego projektu, a nie z wnioskiem o uruchomienie rezerwy, jeżeli uzyskanie zapewnienia finansowania lub dofinansowania jest warunkiem niezbędnym do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zapisy te pośrednio wskazują na obowiązek stosowania zapisów PZP.

Zdaniem Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego zadanie pn. „Centralny Ośrodek Szkolenia Inspekcji Transportu Drogowego – rewitalizacja obiektów WITD w Radomiu” jako całość stanowi

przedsięwzięcie, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2010 r. W związku z powyższą interpretacją we wniosku o zapewnienie finansowania ujęto całość kosztów przedsięwzięcia, uznanych jako niezbędnych do dalszej realizacji przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 97-99, 116-118, 182-197, 247-283)

3. Na koncie pozabilansowym 992 - *Zapewnienie finansowania finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa* nie prowadzono ewidencji kwot ujętych w udzielonym przez Ministra Finansów zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia.

Konto 992 zostało przewidziane dla operacji tego typu w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁷.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego podał, że dotychczas nie prowadzono ewidencji na koncie 992, natomiast w trakcie realizacji projektu nastąpiła zmiana Głównego księgowego, który zdecydował założyć ewidencję w formie tabeli w Excelu.

(dowód: akta kontroli str. 176-181, 470, 475, 479)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że nierealistycznym było założenie zrealizowania zadania do końca 2014 r. (tj. niespełna 7 miesięcy od złożenia wniosku). WITD wystąpił do Wojewody o zapewnienie dopiero z końcem maja 2014 r. a wniosek o korektę zapewnienia złożył pięć tygodni po rozstrzygnięciu postępowania na wybór wykonawcy robót budowlanych. Mając doświadczenie w prowadzeniu tego projektu od 2008 r. można było przewidzieć wydłużone okresy oczekiwania na decyzje o zapewnieniu oraz przyznające środki z rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli str. 62, 97)

Ocena cząstkowa

WITD przygotował dokumentację niezbędną do rozpoczęcia przedsięwzięcia a projekty wniosków o zapewnienie i jego zmianę spełniały kryteria określone w rozporządzeniu wykonawczym i Procedurze MR, z wyjątkiem zawarcia nadzoru autorskiego w korekcie wniosku. Poza marginalnymi wartościowo pracami w zakresie nadzoru inwestorskiego i promocji projektu przedsięwzięcie było realizowane zgodnie z decyzją o zapewnieniu. Poza tym na niewystarczający nadzór nad realizacją przedsięwzięcia wskazuje niewystąpienie o korektę zapewnienia w związku ze zmianą harmonogramu finansowego i przesunięciem płatności na 2015 r., jak również brak ewidencji księgowej uzyskanych zapewnień. W ocenie NIK w pierwotnym wniosku o zapewnienie WITD nierealistycznie określił harmonogram czasowy przedsięwzięcia.

2. Realizacja celu objętego zapewnieniem

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia wykonawcom przedsięwzięcia objętego zapewnieniem finansowania nr 256/RPO/2014.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Dokończenie Budowy Centralnego Ośrodka Szkolenia Inspekcji Transportu Drogowego w Radomiu” przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego wszczęto 28 lipca a 15

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 289 ze zm.

września 2014 r. zawarto umowę z wykonawcą robót budowlanych, który spośród czterech oferentów zaoferował najniższą cenę (3.548,2 tys. zł). W umowie określono wynagrodzenie wykonawcy z podatkiem VAT w wysokości 3.548,2 tys. zł oraz termin realizacji zadania - do 15 maja 2015 r.⁸ Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Zamówienie na usługę nadzoru inwestorskiego (w kwocie 29,9 tys. zł) oraz trzy zamówienia na wykonanie materiałów promocyjnych (w łącznej kwocie 23,7 tys. zł) zostały udzielone bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy). Zamówienia udzielone z wyłączeniem ustawy zostały przeprowadzone według zasad określonych w regulaminie wewnętrznym WITD⁹.

(dowód: akta kontroli str. 182-284)

Środki objęte zapewnieniem zostały uruchomione i wykorzystane w IV kwartale 2014 r. oraz w 2015 r., tj. zgodnie z założeniami wniosku o zmianę zapewnienia oraz zgodnie ze zmianą decyzji Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2014 r.

Minister Finansów uruchomił z rezerwy celowej na realizację badanego przedsięwzięcia całość środków objętych zapewnieniem w wysokości 3.601,7 tys. zł, które zostały wykorzystane przez WITD w 94,3%, z tego:

- w 2014 r. – uruchomiono środki w wysokości 523,8 tys. zł, które zostały wykorzystane w 60,7% (wydatkowano 317,8 zł na sfinansowanie robót budowlanych),
- w 2015 r. – w wysokości 3.077,9 tys. zł, które zostały wykorzystane w 100,0%, tj. wydatkowano 3.077,9 tys. zł, w tym na: roboty budowlane – 3.024,7 tys. zł, sprawowanie nadzoru inwestorskiego – 29,5 tys. zł oraz promocję przedsięwzięcia – 23,7 tys. zł.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego wyjaśnił, że przyczyną niskiego wykorzystania środków z rezerwy celowej w 2014 r. była zmiana kolejności wykonywanych prac. Faktury za część z tych prac zostały wystawione w kolejnym roku.

(dowód: akta kontroli str. 97-114, 285-456, 469, 473, 480)

Roboty budowlane prowadzone pod nadzorem inwestorskim, pomimo dokonanych zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym, zostały terminowo zrealizowane i zakończone uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie obiektów wydanym przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Radomiu decyzją nr 62/15 z dnia 15 maja 2015 r. Wydatki na roboty budowlane objęte zapewnieniem zostały zrealizowane w grudniu 2014 r. oraz w marcu, kwietniu, lipcu 2015 r. Wydatki na sprawowanie nadzoru inwestorskiego (objęte zapewnieniem) zostały poniesione w marcu, kwietniu, lipcu 2015 r. Zadanie pn. „Promocja projektu” zostało zrealizowane i sfinansowane w lipcu i sierpniu 2015 r. Przedsięwzięcie objęte zapewnieniem zostało wykonane, zakładany cel osiągnięty a przekazane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na dokończenie robót budowlanych, sprawowanie nadzoru inwestorskiego i promocję projektu. Otrzymane z rezerwy celowej środki zostały rozliczone.

(dowód: akta kontroli str. 285-456, 469, 473, 480, 502-503)

Zbadano zapisy księgowe, dowody księgowe, w tym wszystkie (dziewięć) faktur VAT, wyciągi bankowe oraz zlecenia płatności dotyczące całości zrealizowanych

⁸ Aneks z dnia 24 marca 2015 r. wydłużono termin realizacji do 25 maja 2015 r.

⁹ Regulamin udzielania przez WITD w Radomiu zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro

wydatków objętych zapewnieniem w kwocie 3.395,8 tys. zł. Nie stwierdzono nieterminowych płatności przez WITD skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub opłat. W latach 2014 i 2015 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 286, 350-386, 421-431, 442-451, 465-468)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Trzy postępowania dotyczące promocji projektu zostały wszczęte w lipcu i sierpniu 2015 r., tj. po terminie wskazanym przez Ministra Finansów w decyzji o zmianie zapewnienia finansowania przedsięwzięcia z dnia 31 grudnia 2014 r. WITD nie powiadomił Wojewody Mazowieckiego o terminie wszczęcia ani o trybie udzielenia zamówień na wykonanie materiałów promocyjnych, tym samym uniemożliwił Wojewodzie spełnienie, wynikającego z pkt 90 Procedury MF obowiązku poinformowania Ministra Finansów o wszczęciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego¹⁰. WITD nie wystąpił do Wojewody o zmianę decyzji, polegającej na wyłączeniu z niej finansowania zadania, do którego nie rozpoczęto postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w terminie wskazanym przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 97-114, 182-183 116-118, 247-284)

MWITD podał, że nie dotrzymano sześciomiesięcznego terminu wyznaczonego w decyzji Ministra Finansów, ponieważ WITD wstrzymał się z udzieleniem zamówień do czasu uruchomienia środków z rezerwy celowej. MWITD wyjaśnił ponadto, że przez niedopatrzenie Wojewoda Mazowiecki nie został powiadomiony o terminie wszczęcia oraz trybie zamówień na wykonanie materiałów promocyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 469-470, 473-475, 482-483)

Postępowania dotyczące realizacji promocji projektu powinny być wszczęte w terminie do 30 czerwca 2015 r., tj. w terminie określonym przez Ministra Finansów w zmianie zapewnienia finansowania realizacji przedsięwzięcia z dnia 31 grudnia 2014 r. WITD powinien powiadomić Wojewodę Mazowieckiego o wszczęciu postępowań dotyczących realizacji tego zadania i sposobie wyboru wykonawców zadania.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że WITD wystąpił do Wojewody o złożenie wniosku do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej na sfinansowanie promocji przedsięwzięcia przed wyborem wykonawcy zadania. Wyboru wykonawcy zadania dokonał dopiero po otrzymaniu w planie środków z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 130, 149-152, 182-183)

2. W pięciu przypadkach¹¹ stwierdzono, że wydatki na kwotę 1.239.594,0 zł, tj. 36,5% wydatków objętych zapewnieniem zostały dokonane ze znacznym (13, 21, 23, 24, 30-dniowym) wyprzedzeniem.

¹⁰ Jednocześnie przepis ten stanowi, że niespełnienie warunków określonych w decyzji skutkować będzie niewydaniem decyzji uruchamiającej środki dla danego przedsięwzięcia.

¹¹ Faktura VAT nr 0003/04/15 z dnia 15 kwietnia 2015 r. (317,3 tys. zł), faktura VAT nr 0003/03/15 z dnia 15 marca 2015 r. (917,1 tys. zł), faktura VAT nr 14.R/2015 z dnia 30 marca 2015 r. (2,0 tys. zł), faktura VAT nr FA/664/2015 z dnia 19 sierpnia 2015 r. (3,0 tys. zł) oraz faktura VAT nr 50/08/15 z dnia 19 sierpnia 2015 r. (0,3 tys. zł)

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego podał, że w związku wielokrotnym zmianami terminu wystawienia przez wykonawcę faktur wynikającymi z oczekiwania na uruchomienie środków z rezerwy celowej, w chwili jej uruchomienia i zmiany planu starano się jak najszybciej uregulować zobowiązania.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 286, 350-386, 421-431, 442-451, 470-471, 476)

Ocena częściowa

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym przedsięwzięcie pn. „Centralny Ośrodek Szkolenia Inspekcji Transportu Drogowego – rewitalizacja obiektów WITD w Radomiu” w zakresie robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego zostało wykonane i sfinansowane zgodnie z udzielonym zapewnieniem a cel projektu (kompleksowa rewitalizacja obiektów położonych w Radomiu przy ul. Limanowskiego 29a) został osiągnięty. Środki objęte zapewnieniem zostały wykorzystane w 94,3%.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

1. Przestrzeganie postanowień zawartych w decyzjach Ministra Finansów oraz założeń zawartych w składnych wnioskach o udzielenie zapewnień finansowania realizowanych w przyszłości przedsięwzięć.
2. Prowadzenie ewidencji kwot udzielonych zapewnień na koncie 992-Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa.
3. Informowanie Wojewodę Mazowieckiego o udzielonych zamówieniach publicznych związanych z realizacją przedsięwzięć objętych zapewnieniem finansowania.
4. Dokonywanie wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, tj. zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 877.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia sierpnia 2016 r.

Kontroler
Sławomir Sońta
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
Podpis

.....
Podpis