



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.001.05.2021

Pan Marian Kidaj
Dyrektor
Urząd Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy
Delegatura w Gdańsku
ul. Na Stoku 50
80-874 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy Delegatura w Gdańsku ul. Na Stoku 50, 80-874 Gdańsk
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Kidaj – Dyrektor ¹ (dalej: Dyrektor Delegatury w Gdańsku) Urząd Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy - Delegatura w Gdańsku
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Kornel Drabarek – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN18/2021 z 26 marca 2021 r.; 2. Marcin Chmielewski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN19/2021 z 26 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2020 r. wydatków inwestycyjnych pod względem ich legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały efekty rzeczowe uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	NIK negatywnie ocenia dokonanie przez Dyrektora Delegatury w Gdańsku odbioru przedmiotu umowy nr By.25.16.2020 ⁴ (dalej: umowa), w sytuacji, gdy protokół odbioru nie zawierał wszystkich wymaganych zapisów, a przedmiot umowy nie został wykonany zgodnie z warunkami umowy.
--------------	---

¹ Od dnia 28 września 2018 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Zgodnie z § 1 ust 1 ww. umowy: „Przedmiotem Umowy jest dostawa fabrycznie nowego, wyprodukowanego nie wcześniej niż w 2020 roku statku inspekcyjnego (zw. dalej "jednostka") wraz z wyposażeniem (zw. dalej "wyposażeniem") na potrzeby Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy (Delegatura w Gdańsku) wraz z przeprowadzeniem szkolenia z obsługi jednostki i jej wyposażenia, realizowana przez Wykonawcę na rzecz Zamawiającego zgodnie ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia (zw. dalej „SIWZ”), na warunkach i zasadach opisanych w dalszej treści Umowy, zgodnie z Opisem Przedmiotu Zamówienia (zw. dalej „OPZ”) stanowiącym Załącznik nr 1 do Umowy oraz Formularzem Oferty Wykonawcy stanowiącym Załącznik nr 2 do Umowy (zw. dalej „Oferta”).”

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Odbioru przedmiotu umowy dokonano w dniu 10 grudnia 2020 r. pomimo, iż nie stwierdzono, że statek działa prawidłowo, a prawidłowe działanie statku było ustalonym w umowie warunkiem odbioru przedmiotu umowy.

Ponadto, do „Protokołu odbioru przedmiotu zamówienia” nie załączono wszystkich dokumentów, których wymóg załączenia do tego protokołu określono w ww. umowie, w tym m.in.: dokumentu z przeglądu technicznego, instrukcji obsługi zainstalowanych mechanizmów i urządzeń statku, a także wyposażenia oraz informacji potwierdzającej przeprowadzenie szkoleń (pracowników Delegatury w Gdańsku) z obsługi statku - szkoleń tych nie przeprowadzono do czasu kontroli NIK.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Realizacja inwestycji

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy 9 lipca 2020 r. zawarł umowę (nr By.25.16.2020), której przedmiotem była dostawa na potrzeby Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy (z przeznaczeniem dla Delegatury w Gdańsku) fabrycznie nowego, wyprodukowanego nie wcześniej niż w 2020 r. statku inspekcyjnego wraz z wyposażeniem oraz przeprowadzenie szkolenia z obsługi jednostki i jej wyposażenia za łączną kwotę 1044,9 tys. zł. W umowie wykonawca zobowiązał się do jej realizacji w terminie do 10 grudnia 2020 r. Na podstawie § 6 ww. umowy, osobą upoważnioną ze strony Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy (dalej: UŻŚ w Bydgoszczy) do odbioru przedmiotu zamówienia był Dyrektor Delegatury w Gdańsku.

Przedmiot ww. umowy został odebrany „Protokołem odbioru przedmiotu zamówienia” z dnia 10 grudnia 2020 r., spisany przez Dyrektora Delegatury w Gdańsku i przedstawiciela wykonawcy (dostawcy). W ww. protokole zawarto zapis, że komisja potwierdza, iż „towar został dostarczony w wymaganym terminie i jest zgodny z umową nr BY. By.25.16.2020 z dnia 9 lipca 2020 r.”, oraz że podpisanie protokołu upoważnia do wystawienia i przekazania Zamawiającemu faktury.

Wykonawca ww. umowy wystawił (10 grudnia 2020 r.) zamawiającemu – UŻŚ w Bydgoszczy fakturę Vat nr S20/12/0007 na kwotę 1044,9 tys. zł (faktura została odebrana przez Dyrektora Delegatury w Gdańsku), w której określono termin jej płatności do 31 grudnia 2020 r. Ww. faktura została opłacona 16 grudnia 2020 r. przez UŻŚ w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 7-75)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Delegatury w Gdańsku w dniu 10 grudnia 2020 r. dokonał odbioru przedmiotu umowy nr By.25.16.2020 pomimo tego, że przedmiot odbioru nie został wykonany w całości.

Odbiór przedmiotu umowy dokonany został niezgodnie z postanowieniami § 4 ust. 3 umowy, który stanowi: „Odbiór będzie dokonany po wykonaniu następujących czynności przez Wykonawcę: uruchomieniu jednostki oraz jej wyposażenia,

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

wskazanego przez Zamawiającego podczas procedury odbioru, odnotowania faktu prawidłowego działania Przedmiotu Umowy (...). Tymczasem do dnia dokonania odbioru (włącznie z tym dniem), tj. 10 grudnia 2020 r. nie wykonano ww. czynności, czyli nie odnotowano faktu prawidłowego działania przedmiotu umowy. Statek nie został uruchomiony „na wodzie” (statek znajdował się w dniu odbioru w doku w stoczni). W dniu odbioru statek nie posiadał wymaganego wyposażenia, tj. masztu, co jest widoczne na zdjęciach wykonanych tego dnia i zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy.

Jak wyjaśnił Dyrektor Delegatury w Gdańsku: „Przedmiot umowy został zrealizowany i odebrany zgodnie z umową, do 10 grudnia 2020 r. statek nie został zwodowany z uwagi na brak takiej potrzeby. Silniki zostały uruchomione, ale nie na wodzie a „na sucho” w doku. (...) Żeby dokładnie sprawdzić statek nie było sensu spuszczać go na chwilę na wodę i potem zabierać go z wody (...). Natomiast były robione próby techniczne (np. gps, radar, światła, toaleta, bojler itp.). Próby techniczne zostały przeprowadzone natomiast z tych prób nie spisywano protokołu sporządzono jedynie protokół odbioru całości prac”. Odnośnie braku masztu wyjaśnił zaś, że w dniu odbioru nie było zamontowanego masztu: „ponieważ nie było miejsca, żeby go postawić” oraz, że: „maszt był jednak w chwili wykonania tych zdjęć wykonany, ale został zdemontowany”.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ sprawdzenie prawidłowego działania statku i jego podzespołów (próby techniczne) powinno mieć miejsce na wodzie, a nie „na sucho” w doku. Wynika to z postanowień § 2 ust 2 umowy, zgodnie z którymi: „Dostawa nastąpi w miejsce docelowego stacjonowania statku w Gdańsku, gdzie po próbach technicznych zostanie spisany protokół odbioru (zawierający między innymi opis stanu statku i jego wyposażenia).” Próby techniczne (o których mowa w tym zapisie) powinny zostać przeprowadzone na wodzie (stanowią o tym także zapisy SIWZ), tylko tak można bowiem sprawdzić, czy statek spełnia wszystkie wymagania określone w umowie.

W protokole odbioru przedmiotu zamówienia nie odnotowano „faktu prawidłowego działania Przedmiotu Umowy” co powinno mieć miejsce zgodnie z § 4 ust. 3 umowy⁶, a wręcz przeciwnie – zapisano w nim, że „Zamawiający przeprowadzi próby sprawnościowe statku na wodzie w Gdańsku do dnia 30 kwietnia 2021 r. Protokół z prób sprawnościowych statku zostanie sporządzony niezwłocznie po ich przeprowadzeniu i dołączony do dokumentacji przetargowej”⁷. W umowie nie przewidziano przeprowadzania „prób sprawnościowych statku” po terminie jego odbioru. NIK wskazuje, że „próby sprawnościowe”, a właściwie „próby techniczne” (zgodnie z określeniem w umowie), powinny mieć miejsce przed dokonaniem odbioru przedmiotu umowy (zgodnie z § 2 ust. 2 umowy).

Uruchomienie statku, to nie tylko uruchomienie jego silników, to również próby jego szczelności, zwrotności (manewrowości), prędkości itp. Przy tym w umowie zapisano, że odbiór wykaże, a protokół potwierdzi prawidłowe działanie przedmiotu umowy, tymczasem protokół odbioru sporządzono potwierdzając w nim odbiór statku, lecz nie sprawdzono czy działa on prawidłowo.

W ocenie NIK wyjaśnienie Dyrektora Delegatury nie uzasadnia podpisania ww. protokołu odbioru przedmiotu umowy, ponieważ nie przeprowadzono prób technicznych statku i nie stwierdzono prawidłowego działania Przedmiotu Umowy.

⁶ Umowa nie określa, gdzie powinien być „odnotowany” fakt prawidłowego działania Przedmiotu Umowy.

⁷ W załączniku nr 1 do „Protokołu odbioru przedmiotu zamówienia” nie wypełniono danych dotyczących dokładnego miejsca dostawy statku, prób na wodzie i szkolenia w zakresie obsługi Przedmiotu Umowy.

Ponadto, na stronie internetowej (profil Facebook) UŻŚ w Bydgoszczy 14 grudnia 2020 r. zamieszczono niezgodną ze stanem faktycznym informację, że: „W dniu 10.12.2020 r. nasz Urząd otrzymał do eksploatacji nową łódź inspekcyjną. Po dokonaniu odbiorów w stoczni (...) została ona przekazana do służby w Delegaturze w Gdańsku”, Tymczasem do dnia zakończenia kontroli statek nie posiadał świadectwa zdolności żeglugowej i nie był użytkowany (nie pełnił służby). Dyrektor UŻŚ w Bydgoszczy wyjaśnił, że „zamieszczane na portalach społecznościowych treści nie mają charakteru oficjalnego, a jedynie służą informacji dla społeczeństwa i szeroko rozumianemu budowaniu wizerunku Urzędu, a pojęcie „przekazany do służby” w odniesieniu do jednostek pływających jest zwrotem zwyczajowym i nie ma bezpośredniego odniesienia do wykonywania rejsów patrolowych, a jedynie do faktu dysponowania jednostką.”

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, wskazując że „informacja dla społeczeństwa” przekazywana przez organ administracji publicznej powinna być zgodna ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 7-12, 32-35, 39-40, 46-63, 89-151)

2. Sporządzony i podpisany „Protokół odbioru przedmiotu zamówienia” z dnia 10 grudnia 2020 r. nie zawierał elementów wymaganych zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 1 pkt 4-6 umowy nr By.25.16.2020 z dnia 9 lipca 2020 r., a mianowicie:

- dokumentu z przeglądu technicznego wystawionego przez podmiot upoważniony do dokonywania przeglądów technicznych, stanowiącego podstawę do wydania uproszczonego świadectwa zdolności żeglugowej oraz wszystkich wymaganych aktualnie obowiązującymi przepisami prawa świadectw, certyfikatów, wyników prób, deklaracji zgodności oraz zaświadczeń właściwych jednostek i organów;
- instrukcji obsługi zainstalowanych mechanizmów i urządzeń statku oraz wyposażenia, w formacie uzgodnionym przez Strony, w języku polskim;
- informacji potwierdzającej przeprowadzenie szkoleń z obsługi Przedmiotu Umowy.

Dyrektor Delegatury w Gdańsku wyjaśnił, m.in. że: „Nie ma innych załączników do protokołu odbioru niż Opis Przedmiotu Zamówienia (na trzech stronach). Nie ma innych – czyli wymienionych w § 4 ust. 1 pkt 4,5 i 6 umowy dokumentów, ponieważ w chwili sporządzenia protokołu (10.12.2020 r.) statek nie był jeszcze zarejestrowany (a bez rejestracji nie można otrzymać tych dokumentów). Dlatego nie można było załączyć tych dokumentów.” oraz że „Tymczasowego świadectwa klasy łodzi”⁸ (które otrzymał w dniu 10 grudnia 2020 r.) nie dołączył do protokołu odbioru przez niedopatrzenie.

Dyrektor Delegatury wyjaśnił również, że: „wszystkie instrukcje producentów urządzeń są w teczce i znajdują się u wykonawcy statku” a szkolenia zostaną przeprowadzone dopiero 15 kwietnia 2021 r., ponieważ wcześniej - przed odbiorem statku (10 grudnia 2020 r.) pracownik, który miał zostać (razem z Dyrektorem Delegatury w Gdańsku) przeszkolony, przebywał na urlopie.

NIK wskazuje, że § 4 ust. 1 umowy stanowi m.in., iż protokół odbioru musi zawierać m.in. ww. elementy, natomiast zgodnie z § 4 ust. 4 umowy: „Za dzień odbioru przyjmuje się datę odbioru Przedmiotu Umowy wraz z załączonymi dokumentami,

⁸ Tymczasowe świadectwo klasy łodzi jest wystawiane przez Polski Rejestr Statków i jest niezbędne do wydania uproszczonego świadectwa zdolności żeglugowej.

wskazany w ust. 1⁹, podpisanym przez Strony, nie zawierającym zastrzeżeń." W związku z powyższym, sporządzony „Protokół odbioru przedmiotu zamówienia” jako niespełniający wymogów § 4 ust. 4 umowy nie stanowił przewidzianej umową podstawy dokonania odbioru.

Na podstawie ww. protokołu odbioru, którym dokonano odbioru niezgodnie z umową z dnia 9 lipca 2020 r., a który przy tym nie zawierał wszystkich elementów wymaganych tą umową, Urząd Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy zapłacił pełną umowną kwotę wynagrodzenia za dostawę przedmiotu ww. umowy z 9 lipca 2020 r., tj. 1044,9 tys. zł. Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy wyjaśnił, że jako zamawiający przyjął do realizacji fakturę, ponieważ dostarczony protokół odbioru zawierał informację o braku zastrzeżeń.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienie nie uzasadnia realizacji ww. płatności, ponieważ nie zostały spełnione wszystkie ustalenia umowne, które warunkowały odbiór przedmiotu zamówienia i dokonanie tej płatności.

(akta kontroli str. 7-12, 39-45, 64-75, 86-88)

3. Przedmiot umowy został odebrany również pomimo tego, że do dnia odbioru wykonawca nie przeprowadził szkolenia z obsługi jednostki i jej wyposażenia, które było częścią przedmiotu umowy.

Faktu nieprzeprowadzenia szkolenia z obsługi statku i jego wyposażenia nie odnotowano w „Protokole odbioru przedmiotu zamówienia”, w którym stwierdzono m.in.: „komisja potwierdza, że towar został dostarczony w wymaganym terminie i jest zgodny z umową”. Było to stwierdzenie niezgodne ze stanem faktycznym, ponieważ w § 1 ust. 1 umowy By.25.16.2020 z 9 lipca 2020 r. ustalono, że: „Przedmiotem umowy jest dostawa fabrycznie nowego, wyprodukowanego nie wcześniej niż w 2020 roku statku inspekcyjnego (...) na potrzeby Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy (Delegatura w Gdańsku) wraz z przeprowadzeniem szkolenia z obsługi jednostki i jej wyposażenia (...).”

(akta kontroli str. 7-12, 39-45, 64-75)

Dyrektor Delegatury w Gdańsku wyjaśnił, że ww. szkolenia nie przeprowadzono, ponieważ pracownik, który miał być przeszkolony przebywał na urlopie bezpłatnym (urlop został mu udzielony na okres od 1 października 2020 r. do 31 marca 2021 r.) i Dyrektor Delegatury w Gdańsku podjął decyzję, że szkolenie z obsługi jednostki dla tego pracownika i jego samego odbędzie się w jednym terminie, w kwietniu 2021 r., a nie odnotowano tego w „Protokole odbioru przedmiotu zamówienia” przez niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 81)

⁹ Powinny to być następujące dokumenty: specyfikacja techniczna jednostki, uwzględniająca zapisy ust. 2, w formie uzgodnionej przez Strony; dokument z przeglądu technicznego wystawiony przez podmiot upoważniony do dokonywania przeglądów technicznych, stanowiący podstawę do wydania uproszczonego świadectwa zdolności żeglugowej oraz wszystkie wymagane aktualnie obowiązującymi przepisami prawa świadectwa, certyfikaty, wyniki prób, deklaracje zgodności, zaświadczenia właściwych jednostek i organów, instrukcje obsługi zainstalowanych mechanizmów i urządzeń statku oraz wyposażenia, w formie uzgodnionej przez Strony, w języku polskim, informacja potwierdzająca przeprowadzenie szkoleń z obsługi Przedmiotu Umowy – przypis NIK.

W ocenie NIK ww. wyjaśnienie nie uzasadnia dokonania płatności za wykonanie przedmiotu umowy niezgodnie z jej postanowieniami, tj. przed jego wykonaniem.

OCENA
CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia dokonanie przez Dyrektora Delegatury w Gdańsku odbioru przedmiotu umowy nr By.25.16.2020, ponieważ nie zrealizowano w całości przedmiotu umowy, a protokół odbioru był niezgodny ze stanem faktycznym i nie zawierał wszystkich wymaganych elementów. W ocenie NIK działanie Dyrektora Delegatury w Gdańsku w powyższym zakresie było nierzetelne i nielegalne.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Potwierdzanie wykonania przedmiotu umowy tylko po wykonaniu pełnego zakresu robót i ich odbiorów przewidzianych w umowie.
2. Sporządzanie rzetelnych protokołów odbioru, celem wyeliminowania przypadków dokonywania płatności za niewykonany przedmiot umowy.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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, 20 kwietnia 2021 r.

Kontrolerzy:

Kornel Drabarek

Doradca ekonomiczny


podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Infrastruktury

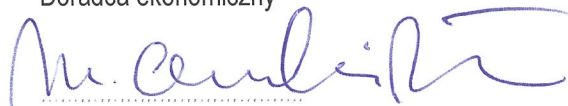
p.o. Dyrektor

Marek Maj


podpis

Marcin Chmielewski

Doradca ekonomiczny


podpis

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.