



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO-4110-01-01/2012
R/12/004

Łódź, dnia 12 lipca 2012 r.

Pan

Wojciech Rychlik

Starosta Zduńskowolski

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 Delegatura w Łodzi skontrolowała w Starostwie Powiatowym w Zduńskiej Woli, zwanym w dalszej części „Starostwem” realizację dwóch inwestycji drogowych w ramach Działania I.1 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego (RPO WŁ) – Drogi, pn.: „Poprawa dostępności komunikacyjnej województwa łódzkiego poprzez przebudowę infrastruktury transportowej Północ – Południe w powiecie zduńskowolskim i łaskim” oraz „Przebudowa drogi powiatowej nr 4915E na odcinku Zduńska Wola – Ptaszkowice do granic powiatu”, zwanych w dalszej części odpowiednio „drogą Północ-Południe” i „drogą Zd. Wola – Ptaszkowice”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 czerwca 2012 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK² przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację badanych inwestycji drogowych współfinansowanych środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach RPO WŁ. Ocenę powyższą uzasadniają oceny częściowe zrealizowanych w latach 2009 – 2011 ww. zadań inwestycyjnych.

1. Podstawą realizacji tych inwestycji były m.in. prawidłowo przygotowane wnioski aplikacyjne oraz zawarte z Zarządem Województwa Łódzkiego umowy o dofinansowanie projektów.
Zakładane koszty finansowe inwestycji określone w umowach o dofinansowanie projektów (po uwzględnieniu aneksów) wynosiły:

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

² Dz. U. Nr 227, poz. 482

- dla drogi Północ-Południe; planowano 71.789,1 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane 67.278,8 tys. zł, z których kwotę 46.476,2 tys. zł stanowiło dofinansowanie z EFRR i 20.802,6 tys. zł wkład własny beneficjenta,
- dla drogi Zduńska Wola – Ptaszkowice; planowano 4.396,6 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane 4.200,7 tys. zł, z czego kwotę 3.150,5 tys. zł stanowiło dofinansowanie z EFRR i 1.050,2 tys. zł wkład własny beneficjenta.

Droga Północ-Południe została przebudowana na odcinku 37,8 km, w partnerstwie³ z Powiatem Łaskim i Miastem Zduńska Wola oraz gminami: Widawa, Zapolice i Zduńska Wola. Dofinansowanie projektu z EFRR wyniosło 44 026,3 tys. zł, a wkład własny wydatków kwalifikowalnych budżetu Powiatu Zduńskowolskiego i partnerów – 19.807,9 tys. zł.

Drogę Zduńska Wola – Ptaszkowice na odcinku 6,8 km. przebudował Powiat Zduńskowolski nakładem środków finansowych pochodzących m.in. z EFRR – 3.143,9 tys. zł i wkładu środków własnych kwalifikowanych w wysokości 1.050,2 tys. zł.

Niższe od zakładanego w umowie, dofinansowanie środków z EFRR o 2.449,9 tys. zł na przebudowę drogi Północ-Południe wynikało z oszczędności przetargowych i dokonanych korekt finansowych wskazanych przez Instytucję Zarządzającą. W przypadku drogi Zduńska Wola – Ptaszkowice wykorzystanie środków z EFRR w kwocie niższej o 6,6 tys. zł spowodowane było odprowadzeniem do Instytucji Zarządzającej naliczonej korekty finansowej.

Prawidłowo zabezpieczono środki w budżecie Powiatu do sfinansowania całości zaplanowanych zadań wprowadzonych do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego oraz ustalającymi źródła ich finansowania stosownymi uchwałami Rady Powiatu Zduńskowolskiego.

Terminowo wykonano dokumentację projektową, zawierającą m.in. wymagane studium wykonalności i założenia techniczno-ekonomiczne⁴, uwzględniające wariantową realizację zadań - w przypadku obydwu projektów wybierano wariant optymalny pod kątem oszczędności, wydajności, uwarunkowań społecznych oraz określano cele i efekty związane z realizacją inwestycji⁵. Uzyskano także wymagane pozwolenia budowlane.

2. Na opracowanie dokumentacji projektowej, pełnienie nadzoru inwestorskiego i roboty budowlane związane z realizowanymi projektami, wybrano w drodze przetargów nieograniczonych, przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, zwanej dalej „ustawą Pzp”, wykonawców i usługodawców, którzy złożyli oferty zawierające najniższe ceny.

³ Przebudowę realizowano w ramach trzech podprojektów: Podprojekt inwestycyjny nr I Powiatu Zduńskowolskiego obejmował ciąg komunikacyjny na terenie Powiatu Zduńskowolskiego; Podprojekt inwestycyjny nr II Powiatu Łaskiego obejmował ciąg komunikacyjny na terenie Powiatu Łaskiego; Podprojekt inwestycyjny III Miasta Zduńska Wola obejmował ciąg komunikacyjny i budowę kanalizacji deszczowej i sanitarnej na terenie Miasta Zduńska Wola

⁴ Zawierające analizę i uzasadnienie efektywności ekonomicznej, kosztów i korzyści

⁵ Osiągnięcie odpowiednich parametrów drogi, zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, usprawnienie komunikacji, aktywizacja terenów sąsiedzkich

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz.759 ze zm.

Proces udzielania zamówień publicznych na realizację drogi Północ-Południe i drogi Zduńska Wola – Ptaszkowice był kontrolowany w latach 2010-2011 przez Urząd Kontroli Skarbowej i Urząd Marszałkowski w Łodzi. Kontrole te wykazały, że w przypadku drogi Północ-Południe w SIWZ⁷ i ogłoszeniach o przetargach niezgodnie z przepisami ustawy Pzp określono niektóre warunki udziału wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, w tym dotyczące:

- przedstawienia kopii zaświadczeń o członkostwie w Okręgowej Izbie Inżynierów Budownictwa przez wykonawców projektu budowlanego, studium wykonalności oraz wykonawców robót budowlanych,
- dysponowania przez oferenta odpowiednimi rodzajami maszyn budowlanych,
- posiadania przez każdego z wykonawców funkcji Inżyniera Kontraktu, polisy OC w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej na tą samą sumę ubezpieczeniową, bez względu na liczbę wykonawców składających wspólną ofertę.

Ponadto w SIWZ oraz ogłoszeniach o zamówieniu na ten projekt nie zostały podane warunki, jakie muszą spełniać wykonawcy projektu budowlanego, studium wykonalności i wykonawcy robót budowlanych mający siedzibę poza granicami RP oraz jakiego rodzaju dokumenty powinni oni złożyć.

W ocenie ww. instytucji kontrolnych powyższe wymagania naruszały zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, określone w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp. Do dnia zakończenia kontroli NIK, skutkowało to dwukrotnym naliczeniem beneficjentowi przez Instytucję Zarządzającą 5% korekty finansowej, w łącznej wysokości 70,4 tys. zł, z czego 30,2 tys. zł dotyczyło Powiatu Zduńskowolskiego jako Lidera projektu, a 40,2 tys. zł – Partnera projektu, tj. Powiatu Łaskiego. Beneficjent wykonał zalecenia Instytucji Zarządzającej w tym zakresie, dokonując wskazanych korekt finansowych o te kwoty w kolejnych wnioskach o płatność.

W przypadku drogi Zduńska Wola-Ptaszkowice, Starostwo wykonało zalecenie pokontrolne Instytucji Zarządzającej, dokonując zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania z EFRR wraz z odsetkami w łącznej kwocie 7,9 tys. zł z tytułu rozliczenia we wniosku o płatność kwoty za część dokumentacji projektowej, niedotyczącej zadania inwestycyjnego objętego umową o dofinansowanie.

3. Zakres kontrolowanych inwestycji zrealizowano zgodnie z projektami oraz udokumentowaną koniecznością wykonania robót dodatkowych.

Według dokumentacji kolaudacyjnej inwestycje drogowe określone w projektach podstawowych wykonywano zgodnie z harmonogramami rzeczowo – finansowymi, stanowiącymi załączniki do umów o dofinansowanie projektów zawartych z Instytucją Zarządzającą⁸ oraz zgodnie ze specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót, określającymi standard i jakość przebudowanych dróg (w tym jakość materiałów wbudowywanych i ich badania laboratoryjne oraz sposób dokumentowania jakości materiałów i wyniki badań pobranych prób).

⁷ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

⁸ Zarząd Województwa Łódzkiego

W trakcie realizacji projektów czterokrotnie stwierdzono konieczność wykonania robót dodatkowych, z których w trzech przypadkach nie było to możliwe do przewidzenia na etapie projektowania i dotyczyło dwukrotnie powstałych w 2010 r. szkód popowodziowych na drodze Północ-Południe oraz nieodpowiednich warunków gruntowych uniemożliwiających wykonanie zaprojektowanych wzmocnień na drodze Zduńska Wola –Ptaszkowice. Koszty wykonania tych prac na drodze Północ-Południe, wynoszące 437,9 tys. zł brutto zostały uznane przez Instytucję Zarządzającą jako kwalifikowane. Koszty robót na drodze Zduńska Wola – Ptaszkowice w wysokości 200 tys. zł (jako niekwalifikowane) zostały poniesione z budżetu Powiatu.

W ocenie NIK, w Starostwie nie dołożono należytej staranności przy koordynacji prac związanych z opracowaniem dokumentacji projektowej dotyczącej przebudowy drogi Północ-Południe, której wykonanie powierzono firmie PPHU „FAZI” w Aleksandrowie Łódzkim. W projekcie wykonawca nie uwzględnił m.in.: 48 zjazdów, zatok autobusowych, wygrodzeń dla pieszych i znaków drogowych. Wyznaczeni przez Pana Starostę koordynatorzy projektu, m.in. w osobie kierownika referatu dróg Starostwa, nie wnieśli żadnych uwag w tym zakresie. Nieuwzględnienie w dokumentacji projektowej ww. robót budowlanych spowodowało, iż za ich wykonanie zapłacono brutto 111,1 tys. zł ze środków własnych Powiatu. Kwota 111,1 tys. zł mogła być zaliczona do wydatków kwalifikowalnych, lecz nie została uwzględniona we wniosku aplikacyjnym, co pozbawiło Powiat możliwości uzyskania dofinansowania z EFRR w wysokości 76,7 tys. zł.

Ponadto kontrola wykazała, iż roboty te wraz z robotami popowodziowymi w łącznej kwocie 270,6 tys. zł brutto były realizowane w latach 2010-2011, a umowę na ich wykonanie przez dotychczasowego wykonawcę robót budowlanych (Konsorcjum - PBD i M ERBEDIM Sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim oraz DROMAK Sp. z o.o. w Zduńskiej Woli), Zarząd Powiatu (Starosta i Wicestarosta Zduńskowski) podpisał dopiero w dniu 23 grudnia 2011 r., tj. po zrealizowaniu całego zadania. Potwierdzeniem tego był wpis dokonany do dziennika budowy przez inspektora nadzoru budowlanego z dnia 15 listopada 2011 r. oraz protokół odbioru końcowego robót z dnia 25 listopada 2011 r. Przedstawione argumenty w wyjaśnieniach złożonych przez Pana Starostę, iż zawarcie umowy na roboty dodatkowe po fakcie ich wykonania wynikało m.in. z większego zakresu niektórych kategorii robót stwierdzonych na etapie obmiaru powykonawczego, w świetle art. 139 ust. 2 Pzp stanowiącego, iż umowa wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności oraz § 7 ust. 6 umowy z wykonawcą zadania głównego zawartej w dniu 3 sierpnia 2009 r., w którym określono iż *„Wszelkie roboty nieobjęte niniejszym zamówieniem lecz niezbędne do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, będące w rozumieniu art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych zamówieniami dodatkowymi, wykonane zostaną w ramach oddzielnych umów”*, nie mogą usprawiedliwiać zlecenia wykonania robót bez wcześniejszego zawarcia umowy.

Stosownie do art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁹, zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego bez zachowania formy pisemnej jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

4. Oględziny dokonane podczas kontroli realizacji drogi Północ - Południe wykazały m.in., iż w wytyczonym fragmencie chodnika z ciągiem pieszo – rowerowym na ul. Szadkowskiej w Zduńskiej Woli¹⁰ z oznakowaniem poziomym separującym ruch pieszy i rowerowy, umieszczone były słupy oświetleniowe oraz znak drogowy. Takie usytuowanie chodnika może istotnie utrudniać jego użytkowanie i stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, a ponadto narusza dyspozycję określoną w § 44 ust. 6 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹¹. Zarządca drogi identyfikując po czasie zaistniały błąd wprowadził znak pionowy C 13-16 dzielony w poziomie, oznaczający ciąg pieszo-rowerowy bez ukierunkowywania ruchu pieszego i rowerowego. Nie usunięto jednocześnie oznakowania poziomego, co powodowało iż istniejące oznakowania pionowe i poziome ze sobą kolidowały. Wyjaśniając powyższe nieprawidłowości kierownik Referatu ds. dróg Starostwa w złożonym wyjaśnieniu podał, że przyczyną tego była rozbieżność stanu prawnego i faktycznego lokalizacji słupów na podkładzie geodezyjnym. Ponadto zadeklarował, iż *„Zarząd Powiatu zamierza w najbliższym czasie usunąć mylące obecnie oznakowanie poziome i dodatkowo zwrócić się do właściciela urzędnika – Miasta Zduńska Wola o pomalowanie słupów farbą w kolorze ostrzegawczym żółtym”*.
5. Stosownie do warunków określonych w umowach o dofinansowanie, Starostwo rzetelnie sporządzało i terminowo przekazywało do Instytucji Zarządzającej wnioski o płatność, w tym dotyczące części sprawozdawczej z realizacji projektów.
6. Rzetelnie i zgodnie z wymogami umowy o dofinansowanie prowadzona była ewidencja księgowa realizowanych projektów. Poniesione wydatki, wynikające z faktur załączonych do wniosków o płatność, zaksięgowane były na wyodrębnionych kontach.
7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania informacyjne i promocyjne Starostwa, dotyczące pomocy uzyskanej ze środków EFRR, realizowane m.in. poprzez umieszczenie informacji o współfinansowaniu projektów z funduszy strukturalnych na dokumentach związanych z ich realizacją, w lokalnej prasie, na stronie internetowej Starostwa, jak również na tablicach informacyjno-pamiętkowych w miejscu zrealizowanych inwestycji.

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

¹⁰ W ciągu pasa wyznaczonego dla ruchu rowerowego pomiędzy ul. Jana Kilińskiego i Pomorskiej

¹¹ Dz. U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430 ze zm.

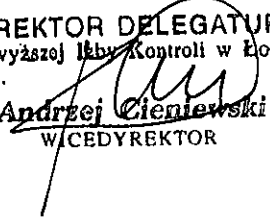
Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zapewniających:

- zawieranie umów z wykonawcami robót budowlanych zgodnie z obowiązującymi procedurami,
- zrealizowanie zadeklarowanych działań zmierzających do prawidłowego zorganizowania i oznakowania ruchu pieszego i rowerowego w ciągu pieszo-rowerowym na ul. Szadkowskiej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Starosty przedstawienia w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji 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 prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.

Andrzej Cieniewski
WICEDYREKTOR